

## La politique du patrimoine (jusqu'en 2003)

### D'une politique d'Etat à une gestion partagée

La politique en faveur du patrimoine résulte de deux épisodes marquants de l'histoire française : la Révolution et la séparation de l'Eglise et de l'Etat. La Révolution, en réaction au pillage et à la destruction, décide le transfert massif des propriétés monumentales (châteaux) et objets d'art à la République ; la séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1905 confie à l'Etat et aux collectivités locales la responsabilité des édifices culturels et affirme la prépondérance de l'Etat dans ce domaine.

La décentralisation, notamment culturelle, marque la nouvelle étape de la politique du patrimoine. La loi de programme intègre cette nouvelle donne conformément à la mission confiée à Jean-Pierre Bady, conseiller-maître à la Cour des Comptes, qui fait l'objet du rapport remis au ministre de la culture, Jean-Jacques Aillagon, le 18 novembre 2002.

La politique du patrimoine a pour triple objectif de préserver, c'est-à-dire conserver, entretenir, restaurer et transmettre, de gérer et de valoriser par l'ouverture au public, l'animation, la diffusion, pour répondre à des enjeux d'ordre culturel, économique, touristique, pédagogique et social. Le souci de préservation a facilité la connaissance du patrimoine mais l'ampleur de cette tâche n'aurait pu suffire sans la participation d'autres acteurs que l'Etat. Pour assurer la gestion du patrimoine, des structures publiques et une législation se sont progressivement mises en place au fur et à mesure que le champ du patrimoine s'élargissait.

L'engouement du public pour le patrimoine, et notamment le patrimoine de proximité, a conduit à la multiplication d'actions de valorisation menées par les agents du patrimoine, touchant à l'animation des monuments, à la médiation pédagogique, à la promotion et à la diffusion des connaissances sur le sujet. Enfin, le patrimoine participe aussi à la vie économique du pays en termes d'emplois et d'activités, par les liens qu'il entretient avec l'industrie touristique et le développement du territoire.

## I. La protection du patrimoine

Le pouvoir reconnu à l'Etat en matière de protection du patrimoine résulte historiquement de l'héritage reçu à la Révolution et de la prise en charge des biens de l'Eglise en 1905.

L'Etat se dote progressivement d'une administration, de crédits et d'instruments juridiques qui lui permettent d'assumer cette responsabilité ; il définit un ensemble de critères d'appréciation destinés à opérer une sélection et une hiérarchisation des biens à sauvegarder. Jusque dans les années 1960, la protection du patrimoine est considérée comme une affaire de spécialistes, et est confiée aux historiens de l'art, avant que l'opinion publique ne s'en saisisse et ne manifeste son intérêt à la fois pour un patrimoine de proximité, plus diversifié, et pour

un élargissement du champ du patrimoine, au-delà de l'objet ou du bien, à des espaces et des savoirs. Les lois de décentralisation de 1983, en associant les collectivités locales à la gestion du patrimoine, ont accompagné le mouvement d'ouverture vers la prise en compte de patrimoines locaux, tant matériels qu'immatériels.

Les procédures de classement et d'inscription initiées pour le patrimoine monumental classique (loi de 1913 sur les monuments historiques) et les objets d'art (loi de 1920), les démarches d'inventaire pour le patrimoine sous toutes ses formes fournissent les outils nécessaires au repérage et à la préservation des ensembles bâtis et paysagers répartis sur l'ensemble du territoire.

Une législation abondante, contraignante, voire exceptionnelle par les atteintes qu'elle porte à la propriété privée, est progressivement mise en œuvre et accompagne l'évolution de la notion de patrimoine. Elle facilite la mise en valeur et la protection du patrimoine avec notamment la création d'un périmètre de servitude (les abords) autour des édifices protégés (loi de 1943), l'instauration de secteurs sauvegardés autour du patrimoine bâti dès 1962, et en 1983, la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) et leur extension aux sites naturels et paysages en 1993 (ZPPAUP).

En écho à l'apostrophe de Pierre Rosenberg, ancien conservateur en chef du musée du Louvre, « - *France, ton patrimoine fout le camp !* », l'Etat a adopté diverses mesures. Elles visent notamment à favoriser l'enrichissement des collections, la protection des trésors nationaux, à lutter contre les fraudes et les exportations illicites et à assouplir la fiscalité, la réglementation et les procédures administratives concernant le marché de l'art.

## **1.1. La protection du patrimoine matériel**

Dès 1789, les pouvoirs publics marquent leur préoccupation pour la protection du patrimoine culturel, limité cependant aux seuls monuments et objets remarquables. Et il faut attendre 1840, sous l'impulsion de Prosper Mérimée, pour voir établi le premier inventaire des monuments protégés.

La loi de 1913, complétée par celles de 1962 et 1966, assure la préservation du patrimoine monumental, soit environ 14 000 monuments classés et 27 000 inscrits. L'Etat ne détient que 4 % des édifices protégés (les 87 cathédrales et les palais nationaux comme Versailles, Chambord..., un important patrimoine militaire), les communes 44 %, notamment les églises construites avant 1905, les propriétaires privés 46 % (principalement des demeures), et les 6 % restants reviennent aux autres collectivités publiques. Toutefois, l'Etat ne cesse d'étendre son action de sauvegarde, d'affirmer sa responsabilité et de se porter garant de la préservation du patrimoine national.

La notion de patrimoine culturel s'enrichit et intègre progressivement :

- le patrimoine naturel (jardins et parcs historiques, sites naturels, paysages culturels, parcs naturels nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles, opérations grands sites),
- le patrimoine archéologique (sites mégalithiques, romains, grecs, patrimoine subaquatique...),
- le patrimoine industriel, scientifique et technique (bâtiments et sites industriels, anciennes mines, écomusées),

- le patrimoine maritime et fluvial (navires à voile, phares, ensembles portuaires, fortifications, écluses, berges, ponts anciens).

Pour les musées, le même souci patrimonial, à savoir la volonté de garantir la qualité scientifique des collections, d'harmoniser le statut des musées reconnus par l'Etat et de régir le partenariat avec les collectivités territoriales sur une base contractuelle, dans le contexte de la décentralisation, est à l'origine de la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France ; elle institue un label *Musée de France* qui réaffirme le caractère de service public ou d'utilité publique et les missions patrimoniales de protection des collections, d'éducation et de diffusion des différents musées bénéficiaires de cette appellation (ensemble des musées, musées nationaux et anciens musées classés et contrôlés, et des muséums reconnus par l'Etat). Toutefois, cette loi, ne prenant pas en compte les revendications d'autonomie des grands musées nationaux, a conduit le gouvernement à proposer un plan de réforme de ces musées en Conseil des ministres. Ce plan obéit à trois principes : accroître l'autonomie des grands musées nationaux, moderniser le dispositif d'acquisition d'œuvres d'art et réformer la Réunion des musées nationaux, qui est l'éditeur et le diffuseur des musées nationaux et qui organise des expositions nationales.

## **1.2. La protection du patrimoine immatériel**

Selon les termes du communiqué final de la Déclaration adoptée à Istanbul par les Etats participant à la table ronde de l'Unesco les 16 et 17 septembre 2002, « *le patrimoine culturel immatériel constitue un ensemble vivant et en perpétuelle recréation de pratiques, de savoirs et de représentations, qui permet aux individus et aux communautés, à tous les échelons de la société, d'exprimer des manières de concevoir le monde à travers des systèmes de valeurs et des repères éthiques.* » Il comprend « *les traditions orales, les coutumes, les langues, la musique, la danse, les rituels, les festivités, la médecine et la pharmacopée traditionnelles, les arts de la table et les savoir-faire.* »

Ce patrimoine, fondé sur la tradition et transmis oralement ou par imitation, dénommé patrimoine ethnologique, présente tout à la fois un caractère intangible mais également un renouvellement constant dans ses formes d'expression. Il est l'affirmation d'une culture traditionnelle et populaire et le garant de la diversité culturelle. Il est, en raison de sa précarité, soumis au risque de disparition ; d'où l'enjeu des inventaires, des travaux de recherche et d'études et de sa valorisation permanente.

La mention des langues comme patrimoine immatériel conduit à reconnaître la possibilité d'une coexistence de langues régionales avec la langue française. Ce débat récurrent est repris dans de nombreux rapports et envisagé par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France.

## **II. Gestion du patrimoine**

La richesse et l'importance du patrimoine, tant public que privé, mobilisent de multiples intervenants et de fortes ressources financières. L'Etat est conduit, face aux attentes de la société, aux contraintes budgétaires, et à l'évolution vers une gestion de plus grande proximité liée à la décentralisation, à réorienter son intervention patrimoniale.

Le ministère de la culture et de la communication garantit les prérogatives de l'Etat, dans ses interventions de conseil, de contrôle et d'expertise. Il est le fédérateur de toutes les orientations et initiatives en matière de conservation, restauration, défense du patrimoine ; il intervient au travers de ses différentes structures (tant services centraux et déconcentrés qu'établissements publics) dans la gestion des divers domaines du patrimoine ; il accompagne, par le biais de subventions ou d'incitations fiscales, l'action des collectivités territoriales (région, département commune), et des acteurs privés (association, fondation, propriétaires privés...).

Toutefois, le poids et la charge financière de la gestion du patrimoine, l'extension continue du patrimoine qui se heurte aux réductions budgétaires de l'Etat, l'intégration de la décentralisation culturelle qui accompagne le mouvement général de décentralisation et la prise en compte d'un patrimoine de proximité tendent à ériger les collectivités territoriales en partenaires actifs de la politique du patrimoine.

## **2.1. Les acteurs**

Des acteurs multiples et variés interviennent dans la gestion du patrimoine. A titre principal, le ministère de la Culture et de la Communication joue un rôle de fédérateur dans la mise en œuvre de la politique au travers de ses services.

Au sein du ministère, c'est la Direction de l'architecture et du patrimoine qui est principalement en charge de la protection du patrimoine, les Directions des musées et des archives de France intervenant dans des domaines propres, aujourd'hui associés à la notion de patrimoine. Sur le terrain, les services spécialisés des DRAC et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine représentent l'Etat et agissent en son nom. A côté des conservateurs du patrimoine formés par l'Institut national du patrimoine, deux corps de fonctionnaires en charge de la conservation et de la restauration des monuments jouissent d'un statut conjuguant monopole et exercice libéral. Il s'agit des Architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des Architectes des bâtiments de France (ABF). Ce statut est régulièrement contesté. Les rapports Gaillard et Bady mettent également l'accent sur la place des propriétaires privés qu'ils souhaiteraient voir accrue ; le recours aux opérateurs privés est déjà encouragé par la Fondation du patrimoine.

## **2.2. La décentralisation culturelle**

La décentralisation dans le secteur de la culture est très restreinte. Concernant le patrimoine, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques attribue à l'Etat, et à lui seul, les compétences nécessaires pour en assurer la protection si bien que la protection du patrimoine est souvent dénoncée comme le dernier bastion du centralisme.

Seules quelques avancées ponctuelles ont été réalisées dans le sens d'une association des collectivités aux décisions.

Ainsi, la loi du 7 janvier 1983, dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme, définit une organisation spécifique au domaine de l'architecture et du patrimoine en prévoyant la création des zones de protection du patrimoine architectural et

urbain (ZPPAU). Ce texte associe les conseils municipaux à l'élaboration de documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques, mais il n'attente cependant pas aux prérogatives de l'Etat en matière de protection du patrimoine. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 112, ouvre la possibilité de recours contre les avis des architectes des bâtiments de France et crée une instance spécifique des recours au sein de la Commission régionale du patrimoine et des sites. Cependant, les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions ne sont pas parus. Par ailleurs, l'Etat a tenté de promouvoir un nouveau partage des compétences et c'est dans cette perspective qu'ont été engagées des expérimentations dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle. Onze protocoles ont ainsi été mis en place en 2001 mais aucun ne prévoit de transferts de compétences. Enfin, le champ de l'expérimentation a été élargi par l'article 111 de la loi du 27 février 2002. Les collectivités territoriales sont autorisées à exercer, à titre d'expérimentation et pour une durée maximale de trois ans, les compétences de l'Etat en matière d'inscription à l'Inventaire supplémentaire, de financement des travaux sur les monuments inscrits mais également d'autorisation de ces travaux. Les modalités de l'expérimentation et notamment la compensation financière des charges transférées doivent être définies par une convention conclue entre l'Etat et la collectivité intéressée. Est donc ouverte la possibilité d'une décentralisation de la protection des monuments inscrits. Cependant, fin 2002, aucune convention n'a été mise en place.

Dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi de programme, le ministre de la Culture et de la Communication a commandé un rapport déterminant les « *conditions d'évolution de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités locales, les associations et les propriétaires, publics ou privés.* » Ce rapport, remis par Jean-Pierre Bady, conserve à l'Etat tous ses pouvoirs à l'exception de l'Inventaire général du patrimoine confié aux régions. En revanche, le sénateur Yann Gaillard, dans son rapport *51 mesures pour le patrimoine monumental*, propose la réorganisation des services, le renforcement des prérogatives des propriétaires publics et privés en leur qualité de maîtres d'ouvrage, ainsi qu'une évolution inéluctable vers plus de décentralisation.

Fort des recommandations de ces rapports, des constats effectués à l'occasion de ses déplacements en région et des expérimentations conduites en Midi-Pyrénées et Lorraine, le ministre de la Culture annonce, le 26 mai 2003, les principales mesures en faveur de l'action territoriale, et notamment ses propositions concernant la nouvelle répartition des rôles et la définition des compétences des collectivités publiques dans le domaine du patrimoine.

### **2.3. Gestion financière du patrimoine**

Le budget 2003 préconise, au vu des conclusions des rapports sur l'utilisation des crédits du patrimoine, un redéploiement et une nouvelle clé de répartition des crédits. Un effort particulier est retenu pour les crédits d'entretien, en progression de 53 % par rapport à 2002, car le ministère entend par cette remise à niveau, privilégier l'entretien plutôt que la restauration, compte tenu du coût limité des interventions d'entretien comparées aux opérations de restauration. Il prévoit une progression de 5,1 % des crédits de paiement pour la protection du patrimoine et leur étalement sur 5 ans au lieu de 4. De plus, afin d'assurer le maintien des trésors nationaux sur le territoire, le Fonds du patrimoine est abondé de 1,52 millions d'euros.

L'Etat favorise également la sauvegarde du patrimoine par le biais de subventions, souvent complétées par celles des collectivités territoriales, attribuées aux propriétaires de monuments historiques, opérant une distinction entre les monuments classés et les monuments inscrits.

Pour les monuments classés, le montant des aides attribuées pour les travaux de restauration varie de 20 à 50 % ; pour les travaux d'entretien la participation financière de l'Etat peut atteindre 50 % du montant des travaux. Pour les monuments inscrits, la subvention de l'Etat est plafonnée à 40 % du montant des travaux.

En matière de fiscalité, les travaux donnent droit à des déductions fiscales :

- 100 % de la part à la charge du propriétaire des travaux de restauration subventionnés ;
- 100 % des charges d'entretien si le bâtiment est ouvert à la visite, 50 % s'il ne l'est pas.

Diverses mesures fiscales favorisent soit la préservation du patrimoine culturel soit sa mise en valeur et sa diffusion.

En matière de transmission, la loi du 5 janvier 1988 a permis l'exonération des droits de donation et de succession pour un monument historique et son mobilier à condition que le propriétaire passe avec l'Etat une convention d'ouverture au public de 50 ans.

Pour encourager l'initiative privée, notamment le mécénat des entreprises et des particuliers, le Conseil des ministres du 5 mars 2003 annonce un projet de loi relatif au mécénat et aux fondations. Le texte est présenté le 1<sup>er</sup> avril à l'Assemblée nationale et le 13 mai au Sénat par le ministre de la culture, J-J Aillagon. La loi est votée le 1<sup>er</sup> août 2003.

La pression fiscale qui s'exerce sur le marché de l'art et contribue à la fuite des objets d'art à l'étranger, et en conséquence à l'appauvrissement du patrimoine national, est dénoncée dans le rapport de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

### **III. Valorisation du patrimoine**

Les efforts de protection, de conservation et de collecte, ainsi que la connaissance du patrimoine n'auraient pas de justification en soi si l'objectif poursuivi n'était pas de mettre les richesses du patrimoine à la disposition du plus grand nombre.

Les actions de promotion et de diffusion assurent le rayonnement du patrimoine, qui devient lieu de rencontre et d'échange, vecteur du développement économique, touristique et local.

La Direction de l'architecture et du patrimoine (Dapa) notamment, a pour mission de valoriser toutes les composantes du patrimoine national, c'est-à-dire d'améliorer l'accueil des publics (tant dans leur encadrement que par des mesures tarifaires incitatives), de définir un projet culturel pour chaque monument ou site et sa mise en œuvre par un responsable, de favoriser la lutte contre les inégalités d'accès à la culture.

Pour le faire connaître, le ministère de la Culture et de la Communication organise des actions de sensibilisation pour toutes les catégories de publics : expositions, manifestations culturelles, festivals, visites guidées ou circuits culturels et aussi ouverture de centres de documentation.

De plus, la réalisation de banques de données du patrimoine, de sites Internet et de portails culturels, le développement de nouveaux produits multimédia ainsi qu'un dispositif de publications scientifiques et de vulgarisation permettent la diffusion des travaux de recherche tant auprès des spécialistes que du grand public.

### **3.1. La promotion du patrimoine**

La valorisation du patrimoine répond à de multiples enjeux, d'ordre culturel, pédagogique, économique, touristique et social. La mise en valeur du patrimoine repose sur l'action d'accueil, d'encadrement et d'animation par divers agents du patrimoine tant institutionnels que bénévoles. Elle fait l'objet de diverses manifestations (journées du patrimoine, printemps des musées, rendez vous aux jardins...), qui répondent à l'intérêt du public.

Le développement des classes patrimoine ou séjour découverte répond à un souci pédagogique, l'accueil et la formation des jeunes, leur sensibilisation à l'éducation artistique, et plus particulièrement au patrimoine de proximité. Elles émanent du dispositif des classes à projet artistique et culturel (classes PAC ouvertes à la rentrée 2001), piloté conjointement par le ministère de la Culture et le ministère de l'Education Nationale. Dans le cadre du plan pour l'éducation artistique et l'action culturelle à l'école, un autre dispositif accompagne l'éducation au patrimoine : la Charte intitulée *Adopter son patrimoine*, qui s'inspire de l'opération *Adopter un jardin*, mise en place à la rentrée scolaire 1996/97.

La mise en valeur du patrimoine a été retenue comme levier du développement local dès les années 1980 ; le lien entre patrimoine, développement économique et aménagement du territoire est repris dans différents rapports (rapport Max Querrien de 1982 *Pour une nouvelle politique du patrimoine*, rapport de Yves Pillet en 1993 et surtout le rapport de Bernard Latarjet de 1992 sur *L'aménagement culturel du territoire*). La relation entre patrimoine et territoire débouche sur l'expérimentation des pôles d'économie du patrimoine (PEP). A ce jour, une trentaine de PEP sont en activité et accompagnent la recomposition des territoires ; ce dispositif présente des caractéristiques convergentes avec le projet *Villes et Pays d'art et histoire*, label attribué par le ministère de la Culture.

Le patrimoine est aussi un vecteur du tourisme. Il contribue environ à hauteur de 10 % au chiffre d'affaires de l'industrie du tourisme soit une valeur estimée de 5 milliards d'euros. Il représente également un important gisement d'emplois tant directs (métiers d'art...) qu'indirects.

### **3.2. Diffusion du patrimoine**

Faire connaître le patrimoine fait appel à de multiples outils et canaux de diffusion, que facilite le recours aux nouvelles technologies.

Il trouve sa traduction à travers la constitution d'outils d'inventaire (exemple de l'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France), de consultation (portails et banques de données), d'études (publications), de colloques, de produits multimédias (CDROM, DVD...) et surtout le projet de numérisation du patrimoine avec notamment la réalisation de l'Atlas du patrimoine et de la Carte de l'archéologie.

La réalisation de la Cité de l'architecture et du patrimoine vise la constitution d'un réseau de diffusion regroupant ces deux domaines.

#### **IV. Action internationale**

Forte de son histoire et d'une législation séculaire en matière de patrimoine et pionnière dans ce domaine, la France met son expertise et son savoir-faire au service des organisations internationales et européennes et de la coopération bilatérale.

Dans le cadre de ses relations avec le Conseil de l'Europe, le patrimoine culturel fait l'objet d'un traitement particulier à travers le Comité du patrimoine culturel où siège un représentant du ministère français issu de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine. La France apporte une contribution active aux travaux de ce comité et mène dans différents domaines intéressant la politique du patrimoine, des activités de coopération et d'échange. Elle participe notamment par le biais du projet Herein (réseau European-Heritage.net), système d'information sur le patrimoine architectural et archéologique européen mis en place en 1999, aux programmes sur l'encadrement de chantiers du bâti ancien et sur la coopération euro-méditerranéenne dans les arts décoratifs du patrimoine architectural, via la Fondation européenne pour les métiers du patrimoine.

Au titre des actions de sauvegarde et de valorisation du patrimoine, la France bénéficie des aides de l'Union européenne et dans le cadre du programme communautaire *Culture 2000*, de financements de projets tendant à préserver le patrimoine, développer l'emploi des nouvelles technologies, la circulation des œuvres d'art, l'accès à la culture et la coopération intercommunautaire et internationale avec l'Unesco.

La France est un partenaire actif au sein de l'Unesco. Par le passé, elle a fortement contribué à la rédaction de la Convention internationale du patrimoine mondial adoptée en 1972 et ratifiée par ses soins. Ce texte définit les critères des sites naturels ou culturels à retenir pour l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial et définit les devoirs des Etats parties à ce texte. A ce titre, la France détient 27 sites sur les 730 sites inscrits à ce jour.

La France est partenaire du Conseil international des monuments et des sites (sigle ICOMOS), organisation internationale non gouvernementale, expert de l'Unesco, notamment pour la mise en œuvre de la Convention de 1972, à travers son comité national constitué en 1972. Elle est membre du Conseil international des musées (sigle ICOM), et contribue à travers son comité au programme de développement des musées et de la profession et à la préservation du patrimoine culturel.

Elle verse également une contribution financière au Fonds du patrimoine mondial, fournit une assistance juridique et technique à certains pays, d'Afrique notamment, pour la préparation des projets d'inscription au patrimoine mondial et s'illustre par son partenariat actif aux programmes de sauvegarde du site d'Angkor au Cambodge, et de reconstitution des temples de Karnak à Louqsor en Egypte.



# Glossaire

## **ABF**

Architecte des bâtiments de France. Il veille à la pérennité des édifices protégés.

## **ACMH**

Architecte en chef des monuments historiques

## **ADMICAL**

Association pour le développement du mécénat industriel et commercial.

## **Artefact**

Objet fabriqué ou transformé par l'homme.

## **Bien culturel**

Bien concret et tangible (monument, œuvre d'art) relatif à un mode de culture traditionnelle auquel la société attribue une importance particulière d'ordre historique, artistique ou scientifique. Il tend à inclure de plus en plus l'ensemble des traditions et savoir faire.

## **CAOA**

Les conservateurs des antiquités et objets d'art, agents déconcentrés du ministère de la Culture, exercent leur fonction dans le cadre départemental et ont en charge le patrimoine mobilier qu'il soit public ou privé. Ils sont appelés à recenser les objets mobiliers présentant un intérêt du point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique. Ils proposent, pour les plus importants d'entre eux, leur protection au titre des Monuments historiques. Ils assurent recellement périodique des objets classés ou inscrits, veillent à leur sécurité, à leur préservation et concourent à leur restauration.

## **CMN**

Centre des monuments nationaux

## **CRPS**

Commission régionale du patrimoine et des sites

## **CRMH**

Conservateur régional des monuments historiques. Il est chargé de remplir l'ensemble des missions concernant la protection, la conservation et la mise en valeur des monuments historiques.

## **CSMH**

Commission supérieure des monuments historiques

## **Culture populaire**

Ensemble des formes culturelles fondées sur la tradition, exprimées, partagées et reconnues par l'ensemble d'une communauté.

## **DAF**

Direction des archives de France du Ministère de la culture et de la communication

## **DAPA**

Direction de l'architecture et du patrimoine du Ministère de la Culture et de la communication créée par le décret du 21 septembre 1998.

## **DMF**

Direction des musées de France du Ministère de la Culture et de la communication créée par le décret du 18 août 1945.

## **DRAC**

Direction régionale des affaires culturelles. Service déconcentré placé sous l'autorité du préfet de région. Représente le ministère de la Culture dans les régions.

## **EPCC**

Etablissement public de coopération culturelle

## **IFROA**

Institut de formation des restaurateurs d'œuvres d'art

## **INRAP**

Institut national de recherches archéologiques préventives

## **ISMH**

Inventaire supplémentaire des monuments historiques

## **Mécénat**

Le mécénat est le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général (selon la définition empruntée à la "terminologie

économique et financière" prévue par l'arrêté du 6 janvier 1989).

#### **Mentefact**

Ensemble des productions spirituelles ou intangibles qui constitue le volet immatériel du patrimoine ethnologique.

#### **MH**

Monument historique. "Immeubles dont la conservation présente, du point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public" (Loi du 31 décembre 1913, art. 1)

#### **Opération Grands sites**

Les sites classés sont les bénéficiaires prioritaires des opérations Grand Site qui visent à la réhabilitation des sites prestigieux dégradés, soumis à une forte pression touristique. Une opération Grand Site poursuit un double objectif : restaurer les équilibres paysagers et assurer l'accueil du public par des structures appropriées. Il s'agit de mieux les mettre en valeur et permettre une meilleure intégration de ces lieux de visite dans le développement des économies locales.

#### **Parc naturel régional (PNR)**

Un parc naturel régional est un territoire rural, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine.

#### **Parrainage**

Le parrainage est le soutien matériel apporté à une manifestation, à une personne, à un produit ou à une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct (selon la définition empruntée à la terminologie économique et financière prévue par l'arrêté du 6 janvier 1989).

#### **Patrimoine**

Ensemble d'éléments matériels et immatériels d'ordre culturel, chargés de significations

multiples, à dimension collective et transmis de génération en génération.

#### **Patrimoine ethnologique**

Ensemble des productions matérielles et immatérielles émanant d'une communauté culturelle.

#### **Patrimoine immatériel**

Ensemble des manifestations culturelles, traditionnelles et populaires, à savoir les créations collectives, émanant d'une communauté, fondées sur la tradition (UNESCO).

#### **Réserve naturelle**

Les réserves naturelles sont des espaces naturels protégés d'importance nationale. De superficie limitée en métropole, elles protègent chacune des milieux très spécifiques et forment un réseau représentatif de la richesse du territoire.

#### **SDAP**

Service départemental de l'architecture et du patrimoine. Service déconcentré du ministère de la Culture à l'échelon départemental.

#### **Trésor national**

Bien culturel qui, présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie, a fait l'objet d'un refus temporaire de sortie du territoire concrétisé par un refus de certificat, au sens de la loi du 31 décembre 1992 modifiée

#### **ZPPAUP**

Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. La ZPPAUP est un document original d'ordre contractuel élaboré après délibération du conseil municipal, enquête publique et avis de la commission régionale du patrimoine et des sites. Ce document porte sur la délimitation d'un secteur plus particulièrement sensible sur le plan architectural et paysager et son contenu.

# Culture, patrimoine, enseignement

## La politique de l'enseignement (1989-2005)

### De la loi d'orientation de 1989 à la loi Fillon

L'école primaire semble aller de soi : les réformes la concernant sont très rares, son fonctionnement interne est très peu mis en question.

Il est impossible d'évoquer l'école primaire sans en revenir à la genèse de son organisation actuelle, les années 1880-1890, qui correspondent à la consolidation de la III<sup>e</sup> République. On sait que dans l'esprit de Jules Ferry, de ses collaborateurs et des hommes politiques républicains, la constitution d'une école gratuite (loi de 1881), obligatoire (1882) et laïque (1882 et 1886) constitue un enjeu politique : dans un contexte marqué par le positivisme et la foi dans le progrès, le but est de créer un individu, citoyen républicain, affranchi des appartenances anciennes, et principalement de l'Eglise. Partant, les lois créant l'enseignement primaire sont fondées sur une morale civique et républicaine, à partir de l'inculcation de ces valeurs aux enseignants dans les écoles normales et de la confection de manuels d'instruction civique.

Cependant, il s'agit de ne pas remettre en cause radicalement l'ordre social. Aussi le primaire est-il constitué d'une manière autonome par rapport au secondaire : il est déconnecté des autres formes d'enseignement existantes. Il n'est pas question de faire de l'école primaire un mode d'entrée dans le secondaire et c'est toute une filière d'enseignement qui s'élabore, l'Ecole primaire supérieure en constituant la structure d'élite. La démocratisation de l'accès au collège puis au lycée a mis fin à l'autonomie de l'enseignement primaire : désormais, le primaire n'est plus le seul degré du système scolaire que tous les enfants suivent.

### I. Organisation du premier degré

L'enseignement du premier degré comprend les écoles maternelles et les écoles élémentaires. L'enseignement préélémentaire est gratuit et facultatif ; il concerne les enfants français et étrangers de 2 à 6 ans. Les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles et les classes maternelles dans la limite des places disponibles. A l'âge de trois ans, tout enfant doit pouvoir être accueilli sur demande de sa famille. En règle générale, les enfants sont regroupés par tranche d'âge en trois sections : la petite section, la moyenne section et la grande section.

L'enseignement élémentaire est gratuit et obligatoire pour tous les enfants, français et étrangers, à partir de 6 ans. L'enseignement y dure en moyenne cinq ans, jusqu'à l'âge de onze ans. Il peut être augmenté ou diminué d'un an en fonction des connaissances acquises par certains élèves. L'école élémentaire comprend cinq classes réparties en deux cycles : le cycle des apprentissages fondamentaux, qui commence en grande section de maternelle et se poursuit durant les deux premières années de l'école élémentaire (cours préparatoire, cours élémentaire 1<sup>ère</sup> année), le cycle des approfondissements, qui comprend les trois dernières

années d'école (cours élémentaire 2<sup>e</sup> année, cours moyen 1<sup>re</sup> année, cours moyen 2<sup>e</sup> année). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992, la durée de la scolarité est fixée à 26 heures. Les écoles vaquent généralement le mercredi et le samedi après-midi en plus du dimanche. Dans la plupart des écoles, il existe un service de cantine scolaire organisé par la municipalité ou une association ; il existe souvent, en dehors des horaires scolaires, un service d'étude surveillée qui accueille les enfants dont les parents travaillent.

## **1.1. La répartition des compétences**

Les compétences des communes relatives aux écoles et classes maternelles et élémentaires sont définies par les articles L. 212- 1 à L. 212-9 du code de l'éducation. Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Les écoles maternelles et les écoles élémentaires sont administrativement placées sous le contrôle direct des communes qui les créent, et assurent leur gestion budgétaire. C'est donc au sein du conseil municipal que se décident la création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public.

En outre, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou bien une ou plusieurs communes, peuvent créer, à titre expérimental, des établissements publics d'enseignement primaire pour cinq ans maximum et avec l'accord de l'autorité académique.

Cependant, dans la mesure où c'est l'Etat qui décide de l'implantation des emplois et de l'affectation des professeurs des écoles et des instituteurs, la décision de création d'une école ou d'une classe prise par le conseil municipal ne peut devenir effective sans l'accord du représentant de l'Etat, le préfet du département, qui suit généralement l'avis de l'inspecteur d'académie. Il s'agit donc bien d'une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Ainsi, la préparation de la carte scolaire du premier degré est, depuis plus d'un siècle, une responsabilité partagée entre l'Etat et les communes, dont les actions sont complémentaires dans le respect de leurs compétences respectives. Celles-ci se sentent pourtant souvent en porte-à-faux : alors même que leurs interventions s'accroissent en matière d'accompagnement scolaire et d'organisation d'activités complémentaires d'enseignement, elles ont le sentiment que le dispositif de concertation en matière de carte scolaire est souvent théorique et que, si l'initiative est parfois communale, l'Etat a toujours le dernier mot.

L'enseignement primaire privé est soumis à une législation qui revient à priver celui-ci du bénéfice de l'article 69 de la loi Falloux. Depuis un avis du Conseil d'Etat du 19 juillet 1888, l'attribution d'aides directes, en matière d'investissement, par les collectivités locales aux écoles privées du premier degré est considérée comme strictement interdite en vertu de l'article 2 de la loi Goblet du 30 octobre 1886.

La loi Debré a modifié fondamentalement les termes de cette interdiction en rendant obligatoire la prise en charge des dépenses de fonctionnement par les collectivités publiques dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. Cette prise en charge est faite de manière forfaitaire. Mais l'aide à l'investissement immobilier demeure interdite. La seule aide à l'investissement autorisée est l'octroi de garanties d'emprunt.

Une nouvelle disposition a été introduite par la loi du 13 août 2004 qui prévoit dans son article 89 que les communes de résidence ont l'obligation de participer au fonctionnement des écoles privées situés sur une commune extérieure accueillant leurs enfants.

## **1.2. L'organisation pédagogique**

L'organisation interne des écoles maternelles et élémentaires a été fixée par la loi d'orientation de 1989. Depuis lors, la scolarité est organisée en cycles pluriannuels. La création de cycles scolaires répond à plusieurs objectifs :

- passer d'une logique d'organisation de l'école fondée sur un niveau théorique défini par classe d'âge à une logique pédagogique centrée sur l'enfant et son apprentissage
- concevoir et organiser les apprentissages des enfants sur un temps de trois ans et établir des progressions souples en assurant la continuité des apprentissages
- amener les maîtres à passer d'une conception de l'enseignement dispensé à une classe dont le niveau, supposé homogène, est fixé a priori à celle d'une pédagogie adaptée à des enfants différents en situation d'apprentissage
- faire évoluer les organisations pédagogiques pour les adapter aux nouveaux objectifs en fonction du milieu (école urbaine, école rurale à classe unique...), de l'équipe ou des effets recherchés.

L'institution des cycles scolaires s'est accompagnée de la mise en place de projet d'école. Le projet d'école constitue un outil de travail permettant de traduire les objectifs nationaux du service public dans leur contexte particulier et de définir des stratégies et des étapes pour les atteindre. Par ailleurs, le projet d'école permet d'associer l'ensemble des membres de la communauté éducative aux objectifs de la nouvelle politique. Son élaboration est l'occasion d'établir, notamment avec les parents, de véritables contrats éducatifs qui en fassent des partenaires à part entière. Enfin, le projet d'école a valeur de contrat entre l'équipe de l'école et les autorités académiques.

La mise en place des cycles s'est également accompagnée de l'institution de protocoles d'évaluation des élèves en fin de cycle qui se veulent avant tout des outils à visée pédagogique. Depuis la rentrée 1989, l'évaluation des élèves en début de CE 2 et en début de sixième aide les enseignants à porter un diagnostic sur leurs élèves en identifiant les acquis et les faiblesses de chacun d'eux. Cette opération permet également d'établir des références nationales. L'évaluation concerne les élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement public et privé sous contrat, en ZEP et hors ZEP. Les résultats sont restitués aux parents.

L'évaluation a pour objectif de mesurer deux types de compétences :

- celles qui devraient être maîtrisées parce qu'elles sont des points d'appui pour les apprentissages ultérieurs (compétences de base),
- celles qui ne seront vraiment construites que dans le cycle qui commence mais qui ont déjà fait l'objet d'un premier travail. Il ne s'agit pas de mesurer le niveau scolaire des élèves mais de fournir des indicateurs de résultats scolaires. En outre, l'établissement de scores nationaux doit permettre de relativiser les résultats dans une classe ou une école en les rapportant à ceux d'un large échantillon d'élèves, les protocoles d'évaluation n'ont été conçus ni pour une comparaison entre écoles, ni pour des comparaisons entre résultats bruts dans une même école (ou à une autre échelle) au fil des années. L'exploitation des résultats a une visée strictement pédagogique : il s'agit, d'une part, d'identifier les élèves en difficulté et de construire, en

réponse, des programmes personnalisés d'aide et de progrès (PPAP), et d'autre part, en considérant la globalité des performances des élèves d'une école, de réajuster éventuellement le projet d'école et les programmations de cycles.

### **1.3. Les rythmes scolaires**

La question de l'organisation du temps scolaire apparaît dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'école de la III<sup>e</sup> République. Le calendrier scolaire annuel a longtemps été construit pour répondre aux besoins d'organisation, d'abord de la société rurale (contrainte des travaux agricoles), puis de la société industrielle. Les modifications introduites par la suite avaient pour objectif de mieux répondre aux innovations économiques et aux avancées des modes de vie (vacances, tourisme), sans faire fi du fonctionnement pédagogique propice à l'instruction.

Les textes réglementaires et les instructions officielles portent sur les durées quotidienne et hebdomadaire du temps de classe, la répartition des horaires par disciplines : loi du 28 mars 1882 (5 jours de classe), règlement scolaire de 1887 (durée journalière de classe 3 h le matin, 3 h l'après-midi, 30 heures par semaine), divers arrêtés de 1887 à 1969 sur la place des récréations, circulaire du 25 juillet 1959 sur l'aménagement de l'année scolaire en 3 trimestres équilibrés (37 semaines de scolarité et 15 semaines de vacances), diverses mesures (entre 1965 et 1977) sur le zonage géographique des vacances, et arrêté de janvier 1980 (premier essai de calendrier décentralisé).

La semaine scolaire avec une interruption le jeudi découlait des lois Jules Ferry sur la laïcité de l'école afin de permettre l'organisation de la catéchèse en dehors de l'école. Ce ne sont donc pas des raisons pédagogiques, ni physiologiques qui ont prévalu pour l'instauration de cette coupure. La journée scolaire, quant à elle, n'a pratiquement connu aucun changement durant toute cette période. Il est intéressant, en outre, de constater que le calendrier scolaire a été établi en référence au temps de service de l'enseignant, jamais en référence au temps de l'enfant.

Cependant, dans les années 1950 et 1960, ce système d'organisation du temps est contesté par des médecins qui attirent l'attention sur le malmenage scolaire des enfants (professeurs Debré, Douady, Thomazi...) et par des innovations pédagogiques (classe avec mi-temps sportif en 1953, tiers-temps pédagogique en 1964, disciplines d'éveil en 1969, classes de découverte). Dès la fin des années 1970, certaines écoles et certaines communes se lancent dans des expériences d'aménagement de la semaine et de la journée (Saint-Fons, Hérouville-Saint-Clair). Ces initiatives prônant une « *école ouverte* » sur la cité, sur son environnement et ses partenaires sont accompagnées d'un engagement des associations complémentaires.

#### **1980 - 1987 : vers une ouverture de l'école sur ses partenaires.**

C'est au début des années 1980 que la question des rythmes scolaires connaît une approche nouvelle, facilitée par le développement des travaux sur la chronobiologie de l'enfant (Reinberg, Testu, Montagnier...) et par le rapport du professeur Emile Lévy au Conseil économique et social. Il faudra attendre cependant les lois de décentralisation (notamment la loi du 22 juillet 1983 dans ses articles 25-26 et 27) pour que de réelles avancées soient possibles : utilisation des locaux scolaires en dehors des périodes d'enseignement et possibilité pour les collectivités locales de compléter l'action éducative de l'éducation nationale.

La loi du 16 juillet 1984, promulguée par le Ministère de la Jeunesse et des Sports, va ouvrir la possibilité, à la demande de l'équipe des maîtres, d'utiliser des intervenants extérieurs agréés. Ces textes de loi vont permettre à la circulaire dite *Calmat - Chevènement* du 13 décembre 1984 d'apporter une orientation nouvelle qui, pour la première fois, préconise « *le développement des liaisons de l'école avec les partenaires éducatifs locaux.* »

Par la mise en place « *d'aménagements du temps scolaire* » (A.T.S.), on affirmait que l'action éducative ne s'arrêtait pas à la porte de l'école, que des actions éducatives pouvaient être organisées dans le prolongement et en complémentarité de l'action de l'école. A noter que chacun des deux ministères a publié une circulaire d'application (circulaire du 19 février 1985 du Ministère de l'Education nationale)

### **1987 - 1988 : l'école en retrait des rythmes scolaires.**

Les difficultés d'organisation expliquent, en partie, le gel de la liaison institutionnelle entre l'Education nationale et le ministère partenaire. La circulaire du 11 février 1987, signée par Christian Bergelin, secrétaire d'Etat chargé de la Jeunesse et des Sports, porte sur un aménagement des rythmes extra-scolaires. À travers les contrats bleus, des activités sportives et culturelles sont mises à disposition des écoles élémentaires en dehors du temps scolaire, sans lien avec ce dernier. Ces contrats sont signés entre l'Etat et les collectivités locales en liaison avec les associations.

### **1988-1990 : pour une politique "d'aménagement des rythmes de vie des enfants".**

Avec la circulaire Jospin-Bambuck du 2 août 1988, on revient à une liaison forte entre temps scolaire et temps hors scolaire et l'on s'engage vers une politique globale d'aménagement des temps de vie de l'enfant. Des orientations nouvelles se font jour : mieux adapter les rythmes aux besoins des jeunes, mieux équilibrer la journée et libérer du temps dans la semaine pour des occupations non scolaires. Rapidement, le ministère de la Culture participe à cette politique (instruction interministérielle du 13 avril 1989).

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 vient donner un cadre réglementaire à ces initiatives. A partir du constat que l'organisation et la gestion du temps scolaire sont mal équilibrées, elle préconise une meilleure organisation des activités scolaires dans la journée, la semaine et l'année.

La circulaire Jospin-Bambuck-Lang du 18 mai 1990 traduit la volonté désormais clairement affichée de prendre en compte tous les temps de l'enfant et d'élaborer des projets dans son intérêt : développer son autonomie, sa socialisation et sa capacité à élaborer des projets personnels et collectifs, contribuer à son insertion sociale et culturelle, faciliter sa réussite scolaire.

Elle préconise la mise en place de projets locaux articulés avec les projets d'école :

- le contrat d'aménagement du temps de l'enfant (CATE) signé par la commune ;
- l'extension de ce contrat dans le cadre d'un projet éducatif concernant l'ensemble de la cité et s'appuyant sur un partenariat plus large. Le CATE devient alors contrat de ville appelé rapidement contrat ville enfant (CVE) pour éviter toute confusion avec la politique de la ville.

## **1991 : L'émergence de préoccupations nouvelles.**

Le décret du 6 septembre 1990 modifié par celui du 22 avril 1991 introduit une plus grande souplesse afin de libérer les initiatives. Il permet aux inspecteurs d'académie de modifier le calendrier scolaire à condition d'agir à la demande des conseils d'école et après avis de l'IEN de la circonscription et de la commune dans laquelle est située l'école, tout en respectant certaines contraintes : le volume annuel horaire doit rester le même pour tous (936 heures) et la journée de classe ne doit pas dépasser 6 heures.

Ce décret donne ainsi une assise réglementaire aux premières expériences de semaines de 4 jours, mises en place dès 1989 en dehors de toute circulaire ou de toute instruction officielle. Cette organisation a été le plus souvent une réponse à des pressions sociales. Sa mise en place, dans les départements concernés, s'est généralement effectuée après une simple consultation, sans information objective concernant les travaux sur la chronobiologie des enfants, sans réflexion approfondie sur les divers temps de l'enfant et leur articulation - et cela au moment même où la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants s'enrichit d'autres exigences et d'autres rigueurs.

C'est ainsi, en effet, qu'entre 1991 et 1993 un certain nombre de circulaires et instructions, tout en se situant dans la continuité des circulaires précédentes, apportent des exigences nouvelles (circ. Jospin-Bredin-Lang du 20 septembre 1991, circ. Bredin-Lang du 15 octobre 1992, instructions Jeunesse et Sports du 13 janvier 1993) :

- recherche de l'articulation avec la politique de la ville et la politique des ZEP, prise en compte des spécificités du milieu rural à travers un projet éducatif local;
- insistance sur la qualité du projet (lutte contre l'inflation d'activités et nécessité de formation des intervenants) ;
- développement du partenariat dans le cadre d'un espace éducatif concerté.

Les attributions respectives des co-éducateurs et des enseignants sont définies. Les élèves du second degré sont désormais concernés. Les CVE deviennent CVEJ (Contrat Ville enfants jeunes).

## **1995 : Continuité et innovation par les aménagements des rythmes scolaires (ARS).**

Une circulaire interministérielle du 31 octobre 1995 signée par le ministre de l'Education nationale, François Bayrou, le ministre de la Culture, Philippe Douste-Blazy et le ministre de la Jeunesse et sports, Guy Drut, rappelle la volonté des trois départements ministériels de pérenniser la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (ARVEJ). Le contrat ARVEJ doit regrouper tous les autres dispositifs (CATE, CVE, CVEJ) dans un contrat unique et pluriannuel. Un comité national de suivi et d'évaluation est constitué. Une instruction Jeunesse et Sports du 23 novembre 1995 lance le programme expérimental des « *aménagements des rythmes scolaires* » en mettant en place des sites pilotes.

La continuité avec les textes précédents est évidente (volonté de s'appuyer sur les acquis de la chronobiologie, conviction que l'épanouissement des enfants, leur réussite scolaire, passent par une meilleure prise en compte de leurs rythmes de vie. Cependant, un pas de plus est franchi : il apparaît nécessaire de rééquilibrer les différents temps de l'enfant. Du coup, on encourage une répartition différente du temps scolaire sur différentes périodes (journée, semaine, année). Il s'agit de travailler sur le rythme quotidien des enfants, avec l'intention de réduire le temps scolaire d'enseignement journalier. L'organisation de la semaine doit être



rééquilibrée par la mise en place d'un aménagement dans le cadre d'une organisation hebdomadaire sur au moins 5 jours. La semaine de 4 jours est donc proscrite pour les écoles qui désirent se lancer dans ces nouvelles expérimentations. Il s'agit également de dégager des plages de temps significatives pour permettre la mise en place d'activités sportives, culturelles et de loisir, tout en respectant la durée scolaire annuelle obligatoire par une réduction progressive des vacances d'été.

Même si la collaboration interministérielle sur ce dossier est réaffirmée, il apparaît vite que c'est le ministère de la Jeunesse et des Sports qui porte une politique très volontariste des aménagements des rythmes scolaires. L'Education nationale reste en retrait d'un projet dont elle n'a pas eu l'initiative, ce qui ne facilite pas toujours la mise en œuvre, sur le terrain, des aménagements des rythmes scolaires. L'annonce est faite, en mai 1996, par François Bayrou, ministre de l'Education nationale, de tester sur deux départements (Marne et Hautes-Alpes) et sur une agglomération (Marseille) un nouvel aménagement des rythmes scolaires. C'est un premier essai de généralisation, sur des unités territoriales, d'expériences jusqu'alors limitées de fait par le principe même d'expérimentation fondée sur le volontariat. Cette annonce n'aura que peu d'incidences sur les expériences déjà engagées dans ces sites.

### **1997-1999 : Dans la continuité du projet éducatif local, le contrat éducatif local.**

Le 27 mai 1998, le gouvernement affirme, par une communication au Conseil des ministres, sa volonté de poursuivre cette politique en faveur des enfants et des jeunes à travers la mise en place des contrats éducatifs locaux (CEL).

Une circulaire interministérielle du 9 juillet 1998 définit les objectifs et les modalités de ces nouveaux contrats. Pour la première fois, quatre ministères sont signataires (Education nationale, Jeunesse et Sports, Culture, Ville). Ils rappellent la volonté de l'Etat de mobiliser tous les partenaires (administrations et établissements de l'Etat, collectivités territoriales, organismes à vocation sociale -CAF - FAS - et familles) afin d'élaborer un projet éducatif qui « *en respectant la diversité des rythmes de vie et d'apprentissage* » favorise l'accès des enfants à la diversité des connaissances, des lieux de savoir et des pratiques. Il ne s'agit pas de proposer un nouveau dispositif d'aménagement du temps mais tout simplement de rendre cohérents les dispositifs existants en veillant à une meilleure caractérisation et à une bonne articulation entre temps scolaire, périscolaire et extra-scolaire.

Sur d'autres propositions, elle va plus loin que les circulaires précédentes : introduire plus de cohérence entre les dispositifs existants, -contrats ARVEJ, CATE, CVE et CVEJ- mais aussi entre tous les dispositifs d'accompagnement scolaire - animations éducatives périscolaires (AEPS), réseaux solidarité école (RSE), contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), actions d'accompagnement scolaire financées dans le cadre des contrats de ville-.

La volonté d'élargir encore le partenariat et la recherche pour impliquer des secteurs géographiques aussi larges et cohérents que possible sont à souligner. En donnant à l'inspecteur d'académie, conjointement avec le Préfet, la responsabilité du groupe de pilotage départemental, la circulaire sur les CEL effectue une sorte de recentrage sur l'école et met l'accent sur l'importance des projets des écoles et des collèges sur lesquels doivent s'articuler les actions du projet éducatif local. Il convient enfin de souligner que, si la circulaire sur les CEL rappelle dans sa conclusion que « *l'aménagement des temps et des activités de l'enfant constitue un enjeu de société important* », l'aménagement des temps scolaire et périscolaire est également au cœur de la réflexion sur la *Charte pour bâtir l'école du XXI<sup>e</sup> siècle*.

## II. Les enseignants

Les classes sont réparties entre les enseignants. Un enseignant a la responsabilité d'une classe même si un accord au niveau de l'ensemble de l'équipe d'enseignants permet parfois des regroupements disciplinaires. Les professeurs des écoles peuvent enseigner dans les écoles maternelles ou les écoles élémentaires, selon leurs propres vœux et, s'agissant d'un corps à gestion départementale, selon les postes disponibles dans le département où ils souhaitent exercer.

Tous les enseignants du premier degré (préélémentaire et élémentaire) sont recrutés sur un même concours, organisé au niveau de l'académie. Depuis 1992, le recrutement des enseignants du premier degré, appelés professeurs des écoles, se fait parmi les titulaires d'un diplôme sanctionnant un cycle d'études post-secondaire d'au moins 3 ans. Les candidats peuvent être admis dans les IUFM sur examen du dossier ou éventuellement sur entretien pour suivre une année préparatoire au concours. Ils doivent avoir la nationalité d'un des pays de l'Union européenne.

Durant leur carrière, les enseignants du premier degré titulaires disposent d'un crédit de 36 semaines à consacrer à la formation continue, qui n'est pas obligatoire.

### 2.1. Des instituteurs aux professeurs des écoles

C'est au cours de la Révolution française que l'usage du terme instituteur se généralise : il est celui qui institue la république, la nation, dont il diffuse les idéaux. A partir des lois Ferry, les instituteurs (les « *hussards noirs* » tels que décrits par Charles Péguy) jouent un rôle central dans la mise en place de l'école primaire, laïque et obligatoire. L'instituteur est chargé d'une véritable éducation du peuple, conforme à l'ordre républicain. Les écoles normales transmettent aux élèves les vertus nécessaires à leur mission. Les instituteurs constituent, alors, un groupe homogène : même formation pour tous - l'école normale -, des origines sociales assez semblables, un positionnement politique et syndical plutôt homogène.

Les recrutements massifs des années 50-60 contribuent à mettre à bas cette cohérence, notamment avec l'arrivée de non-normaliens. De plus, les écoles normales remplissent moins bien leur rôle d'ascenseur social, puisque de plus en plus s'observe un mouvement de repli vers l'école normale de jeunes issus des classes supérieures, soit en situation d'échec scolaire, soit détenteurs de diplômes universitaires dévalués.

En 1989, prenant acte de la fin de l'autonomie du primaire, le ministère de l'Education nationale met fin à l'existence des écoles normales et crée une institution unique de formation des enseignants : les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). En même temps est créé dans le primaire un nouveau corps d'enseignants : les professeurs des écoles. Cette réforme, qui bouleverse les structures du groupe social des instituteurs, contribue à créer deux corps d'enseignants du primaire : les instituteurs, issus des anciennes écoles normales ou entrés dans la profession d'une manière spécifique, et les professeurs des écoles venant des IUFM.

Cette division, qui n'est pas destinée à durer (la fin de l'intégration des instituteurs dans le corps de professeurs des écoles est programmée pour 2007), met fin à l'homogénéité du groupe des enseignants du primaire.

## 2.2. La formation des maîtres

Implantées sous le règne de Louis-Philippe, les Ecoles normales ont occupé une place considérable dans l'imaginaire collectif français des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles : creuset de la laïcité, vivier des « *hussards noirs* », elles ont constitué un vecteur puissant des valeurs républicaines. Supprimées en 1940, sous le régime de Vichy, elles sont rétablies à la Libération, mais c'est l'élévation progressive du niveau du recrutement des instituteurs, et son alignement sur les professeurs du second degré, qui auront raison de cette institution presque deux fois centenaire. À la fin des années 80, l'augmentation des besoins en enseignants, et la crise des vocations qui sévit alors, poussent les pouvoirs publics à revaloriser l'image du métier d'enseignant en relevant significativement le salaire des instituteurs et leur niveau de qualification. Comme pour enseigner dans le secondaire, la licence est désormais exigée pour devenir enseignant du premier degré ; un nouveau corps d'enseignant est alors créé : les professeurs des écoles. Le rapport Bancel formule en 1989 des propositions pour créer une nouvelle dynamique de formation des maîtres, et définit les compétences professionnelles à acquérir, l'articulation des connaissances pratiques et théoriques nécessaires à la structure de la formation. Le rapport préfigure la création des IUFM.

Les IUFM sont créés dans le cadre de la loi d'orientation de 1989 et se voient confier la formation initiale de tous les enseignants du primaire et du second degré. Après l'ouverture de trois IUFM expérimentaux en septembre 1990, le système est étendu à l'ensemble des académies dès la rentrée suivante. Les IUFM se substituent alors aux structures de formation des enseignants préexistantes, et notamment aux Ecoles normales. La disparition des Écoles normales a été mal vécue par ses principaux acteurs, les enseignants formateurs qui constituaient un corps soudé et puissant, et les directeurs d'École normale, recrutés parmi les inspecteurs de l'Éducation nationale. C'est une mutation que les partenaires des EN, inspecteurs d'académie (IA-DSDEN) ou Conseils généraux, ont eu parfois quelque peine à accepter.

La création des IUFM a ainsi constitué une petite révolution culturelle au sein du système scolaire en impliquant de marier deux mondes, deux traditions et deux cultures, jusque-là étanches. En 1991, un rapport de l'IGEN soulignait ces difficultés : les professeurs d'écoles normales « *répétant la crainte de voir briser l'outil qu'ils maîtrisaient* », les universitaires « *se représentant un IUFM dominé par le monde primaire des pédagogues où des enseignants chercheurs ne sauraient sans compromission trouver leur place* ».

Les IUFM sont désormais des établissements d'enseignement supérieur. Au terme d'une première année - facultative - de formation théorique et pratique à l'IUFM, les candidats à l'enseignement dans le premier degré passent le concours de recrutement de professeurs des écoles. En cas de succès, les étudiants deviennent professeurs-stagiaires et sont rémunérés pour une année obligatoire de formation à l'issue de laquelle, après évaluation de leurs compétences, ils sont nommés sur un poste de professeur des écoles, dans une école maternelle ou une école élémentaire.

A la fin de la formation professionnelle, la certification s'appuie sur le travail effectué pendant le stage en responsabilité, sur les disciplines étudiées à l'IUFM et sur le mémoire concernant un aspect pratique de l'éducation. Cette certification confère aux enseignants un statut de fonctionnaire et leur donne droit à un poste d'enseignement.

La loi d'orientation sur l'école d'avril 2005 prévoit un changement de statut des IUFM qui doivent devenir des écoles faisant partie d'une université. Cette intégration dans l'université répond à 3 objectifs : renforcer le lien entre la formation des maîtres et la recherche universitaire, conforter l'évolution contrôlée vers le master (les étudiants en IUFM obtiendront des unités de valeur qui leur permettront d'accéder à une partie de master disciplinaire), rapprocher la formation continue de l'université.

### **III. Les priorités pédagogiques**

L'enseignement primaire est aujourd'hui considéré comme l'institution chargée de l'inculcation des savoirs premiers (la trilogie : lire, écrire, compter). Avec le collège unique, l'enseignement primaire n'a plus un rôle explicite de sélection, et par conséquent, c'est en son sein que doivent être gérées les formes de l'échec scolaire. Or, l'échec scolaire ne devient un problème social que dans les années soixante, porté par la revendication d'une égalité des chances.

Dans la loi du 14 juillet 1989, Lionel Jospin, alors ministre de l'Education nationale, définit une « *nouvelle politique pour l'école* » (NPE), où il est explicitement affirmé que « *un des rôles de l'école primaire est de mettre en place les conditions d'une scolarité secondaire réussie pour tous* ». Pour cela, est instaurée une organisation fondée sur les cycles pluriannuels.

La loi d'orientation d'avril 2005 prévoit à son tour que l'école primaire apprend à lire, à s'exprimer oralement, à écrire et à compter. La formation primaire doit apporter aussi aux élèves des repères d'histoire et de géographie sur la France et sur l'Europe, ainsi que les premières notions d'une langue vivante étrangère ; elle développe une démarche scientifique de base, une ouverture culturelle et artistique, une éducation physique et sportive. Les maîtres y enseignent aux élèves les règles de la vie sociale et du respect des autres.

#### **3.1. La maîtrise des langages**

Depuis une dizaine d'années, la maîtrise des langages, et plus particulièrement de la langue, est devenue l'une des grandes priorités de la politique scolaire. En 1995, François Bayrou, alors ministre de l'Education nationale, déclare : « *La condition nécessaire de toute réussite, l'explication de presque tous les échecs, le critère principal de la plupart des sélections implicites ou explicites, c'est la langue* ». En 2001, Jack Lang, ministre de l'Education nationale, souligne : « *La communauté nationale se construit par la connaissance d'une langue que tous ont en partage. Le devoir absolu de l'école républicaine est de donner à chaque enfant les clés de la maison commune : le français. Un enfant qui n'accéderait pas à la connaissance de la langue nationale serait comme banni. La volonté obstinée de l'école primaire est de donner le français, oral et écrit, à tous ses élèves.* » De même, la maîtrise de

la langue française fait partie du socle commun de connaissances défini par la loi d'orientation de 2005.

A l'école maternelle, il s'agit de bien apprendre à parler pour bien apprendre à lire et à écrire. Il s'agit aussi de familiariser les enfants avec le langage écrit et de leur permettre de comprendre comment fonctionne le code alphabétique (repérage des sons qui constituent un mot).

A l'école primaire, l'apprentissage de la lecture tourne le dos aux méthodes globales, l'attention est portée sur l'entraînement à la reconnaissance des mots et sur la compréhension des textes, puis sur la lecture d'œuvres littéraires et sur des activités menées à l'occasion de tous les autres apprentissages.

Un autre aspect de la politique en faveur de la maîtrise de la langue est le plan d'action pour les enfants atteints d'un trouble spécifique du langage qui s'inscrit dans l'objectif d'assurer pour tous l'accès à l'enseignement par une maîtrise des langages.

### **3.2. L'enseignement des langues**

Jusqu'en 1989, l'enseignement d'une langue vivante en primaire relève d'expérimentations locales. A cette date, seulement 86 450 élèves sur les 3,4 millions qui vont à l'école primaire suivent un enseignement précoce, et plus de 40 % de cet effectif est en Alsace où l'enseignement de l'allemand est intégré depuis longtemps. En 1989, une circulaire, datée du 6 mars et relative à "l'expérimentation contrôlée d'une langue vivante étrangère à l'école primaire", prévoit une initiation de 2 à 3 heures par semaine destinée aux élèves des cours moyens.

L'enseignement est assuré soit par des professeurs du secondaire payés en heures supplémentaires, soit par des intervenants extérieurs agréés. L'expérimentation, connue sous le sigle EPLV (Enseignement Précoce d'une Langue Vivante), est devenue, en 1991, un Enseignement d'initiation à une langue étrangère (EILE). En 1995, le Nouveau contrat pour l'Ecole prévoit, dans sa mesure n° 7, l'initiation en CE 1 aux langues étrangères à raison d'un quart d'heure par jour grâce à l'emploi de techniques audiovisuelles. L'initiation est menée sous la direction du professeur d'école, les cassettes audiovisuelles sont produites à cet effet et diffusées par le ministère. En 1998, la généralisation progressive de l'enseignement des langues vivantes pour toutes les classes de cours moyen est décidée, cette décision est renouvelée l'année suivante.

Le 20 juin 2000, le ministre de l'Éducation nationale annonce la mise en œuvre d'un plan ambitieux relatif à l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire. Ce plan prévoit la généralisation immédiate de cet enseignement aux cours moyens et son extension successive au CE 2 en 2002, au CE 1 en 2003, au cours préparatoire en 2004 et à la grande section de maternelle en 2005. En 2005, l'apprentissage d'une langue doit être effectif de la grande section de maternelle au CM 2. Face aux difficultés liées à la formation des enseignants ou au recrutement des intervenants extérieurs, le plan n'a pu être appliqué dans son intégralité.

Cependant, l'apprentissage d'une langue vivante fait désormais partie des enseignements obligatoires fixés par les programmes de l'école primaire de janvier 2002, pour les cycles II et III. Cet apprentissage spécifique est défini par ses horaires, ses objectifs et les compétences

que les élèves doivent maîtriser à la fin du cycle. À la rentrée 2005, les élèves des trois classes du cycle des approfondissements (cycle III) doivent recevoir un enseignement régulier de langue vivante, d'une heure trente par semaine (pendant l'année scolaire 2004-2005, cet objectif a été atteint pour 93 % des élèves). Les difficultés d'application demeurant, le ministère a fait le choix de limiter au cycle III la mise en œuvre de l'enseignement d'une langue, sauf là où cela serait possible pour le cycle II. Par ailleurs, l'épreuve de langue vivante étrangère devient obligatoire au concours des professeurs des écoles à partir du concours 2006.

La loi d'orientation d'avril 2005 intègre la maîtrise d'au moins une langue étrangère dans le socle commun de connaissances et prévoit l'étude d'une langue dès le CE1, objectif encore plus difficile à atteindre puisque le cycle 3 n'est pas encore totalement couvert.

### **3.3. Les sciences et la technologie**

Afin de rendre effectif l'enseignement des sciences dans toutes les classes à l'école primaire, diverses mesures ont été adoptées ces dernières années.

Ce mouvement a été initié par le succès de l'opération *La main à la pâte* lancée en 1996 sous le parrainage du prix Nobel Georges Charpak et de l'Académie des sciences. Cette opération vise à promouvoir au sein de l'école primaire un enseignement des sciences fondé sur une démarche d'investigation scientifique, basée sur la construction des connaissances par l'exploration, l'expérimentation et la discussion.

En 2000, un plan de rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie entreprend de mettre en œuvre progressivement une méthodologie issue de *La main à la pâte* dans toutes les écoles, même là où l'aide d'intervenants extérieurs sous forme d'une présence physique n'est pas envisageable à moyen terme.

En 2002, les nouveaux programmes intègrent les principes du plan de rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie à l'école et en particulier la démarche d'investigation expérimentale. L'opération *La main à la pâte* est par ailleurs maintenue.

Enfin, dans le socle commun de connaissances prévu par la loi d'orientation d'avril 2005, l'école primaire doit développer une démarche scientifique de base.

### **3.4. Les technologies de l'information et de la communication**

Du plan *Informatique pour tous* aux nouveaux programmes pour l'école primaire, l'introduction des nouvelles technologies dans l'enseignement est une préoccupation du ministère de l'Éducation nationale. En 1991, la circulaire du 14 mai "Informatique et nouvelle politique pour l'école", définit la place de l'informatique à l'école et précise son articulation avec la nouvelle politique pour l'école (NPE).

En 1995, les nouvelles technologies sont inscrites dans les programmes scolaires. Le 25 août 1997, dans son discours à Hourtin, Lionel Jospin place l'éducation au cœur du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information : « *la bataille de l'intelligence commence à l'école.* »

En novembre 1997, Claude Allègre et Ségolène Royal définissent un plan de développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement : équiper et mettre en réseau 70 000 établissements, sensibiliser et former l'ensemble des personnels, développer des pratiques pédagogiques innovantes, soutenir la création de ressources pédagogiques multimédias.

En 2000, le dispositif de soutien aux multimédias éducatif est renforcé : les TICE sont mises au service de la maîtrise des langages et des mathématiques, de la rénovation de l'enseignement des sciences et des technologies et de l'enseignement des langues vivantes. De plus, est créé le Brevet informatique et internet (B2i). Par cette mesure, il est souhaité que les élèves aient acquis une formation leur permettant une utilisation raisonnée des nouvelles technologies, et notamment de l'Internet. En mai 2003, l'utilisation des TICE à l'école est relancée afin de contribuer à la construction d'une République numérique.

Le socle de connaissances défini par la loi d'orientation d'avril 2005 comprend un apprentissage de l'ordinateur et des environnements numériques. Tout jeune doit apprendre à les utiliser de manière autonome et raisonnée pour lire et produire des documents, pour rechercher des informations et pour communiquer.

# Glossaire

## **Accompagnement scolaire**

Ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'école, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour leur réussite scolaire. Ces actions sont centrées sur l'aide aux devoirs.

## **Activité pédagogique et éducative**

Toute action proposée aux enfants pendant le temps à l'école.

## **AGIEM**

Association générale des instituteurs et institutrices des écoles maternelles.

## **AIS**

Adaptation et intégration scolaires. Désigne les structures scolaires comme les CLIS, les CLIN... ou les ex-classes de perfectionnement.

## **Apprentissage scolaire**

L'apprentissage désigne la manière et les modalités selon lesquelles une personne acquiert une compétence ou une connaissance qu'elle ne possédait pas jusqu'alors.

## **ASEM**

Agent spécialisé des écoles maternelles ou ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles). Responsables de l'entretien des locaux et du matériel, ils sont aussi rattachés à l'école pédagogique et assistent l'instituteur pour l'accueil des enfants.

## **ATE**

Aménagement du temps de l'enfant ou ATS (aménagement du temps scolaire) ou AETE (aménagement de l'espace temps de l'enfant). Comprend des aménagements de la journée ou de la semaine voire de l'année scolaire.

## **Attention**

Capacité d'un individu à concentrer volontairement son activité mentale sur un objet déterminé.

## **BII**

Brevet informatique et internet créé par une note de service de novembre 2000. Il s'agit d'une attestation décernée lorsque l'élève utilise de manière autonome et raisonnée les technologies de l'information et de la

communication disponibles à l'école et au collège pour lire et produire des documents, pour rechercher de l'information qui lui sont utiles et pour communiquer au moyen d'une messagerie.

## **BCD**

Bibliothèque Centre de documentation.

## **Caisse des écoles**

Etablissement public local créé par la commune et destiné à encourager et à faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents. La Caisse des écoles doit être établie dans toutes les communes. Le revenu de la caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département et de l'État. Elle peut recevoir, avec l'autorisation des préfets, des dons et des legs. Le service de la Caisse des écoles est fait gratuitement par le percepteur. La Caisse des écoles comprend des membres fondateurs et des membres souscripteurs. Elle est administrée par un comité, qui, si les instituteurs n'y sont pas élus, peut les entendre à titre consultatif.

## **Carte scolaire**

Définit le nombre de postes d'enseignants dans les circonscriptions académiques. La carte scolaire est arrêtée par l'inspecteur d'académie.

## **CATE**

Contrat d'aménagement du temps de l'enfant.

## **CEL**

Contrat Educatif Local. Vise à mettre en œuvre un projet éducatif conçu par les différents partenaires concernés par l'éducation des enfants et des jeunes (enseignants, parents, associations, élus) et à rassembler tous les financements de façon cohérente en recherchant le meilleur équilibre entre le temps scolaire, le temps périscolaire (temps de transport, d'accueil, de restauration, études surveillées) et le temps extrascolaire (soirées, mercredis, fins de semaine, vacances).



## **CLIS**

Classe d'intégration scolaire pour la scolarisation des enfants handicapés dans l'enseignement primaire.

## **Conseil d'école**

Instance autonome réunissant les membres de la communauté éducative. Le conseil d'école est composé à parité des enseignants et des parents d'élèves, il comprend aussi le maire, le conseiller municipal chargé des affaires scolaires, un délégué départemental de l'Education nationale ainsi que d'autres partenaires de l'école (animateurs, ASEM...). Le Conseil d'école est consulté sur le règlement intérieur de l'école, les classes de nature, la garde des enfants, les cantines, les activités péri et post-scolaires, l'hygiène scolaire, les conditions de fonctionnement matériel et financier de l'école, les conditions de bonne intégration d'enfants handicapés, les projets d'action éducative, l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école, toutes les actions particulières entreprises pour permettre une meilleure utilisation des moyens alloués à l'école et une bonne adaptation à son environnement.

## **Conseil des maîtres**

Composé de l'équipe enseignante autour du directeur ou de la directrice, il assure le dialogue et la concertation entre les maîtres de l'école et il a pour mission d'aborder les questions de pédagogie, de méthode et d'organisation. Il existe aussi un conseil des maîtres de cycle qui élabore le projet pédagogique du cycle et assure son évaluation.

## **Coopérative scolaire**

Contribue au financement des sorties, à l'achat de livres ou de petit matériel. La participation des familles au financement de la coopérative est facultative.

## **Cycles scolaires**

La scolarité du premier degré est organisée depuis la loi d'orientation de 1989 en trois cycles pédagogiques : le cycle des apprentissages premiers, qui se déroule à l'école maternelle, le cycle des apprentissages fondamentaux qui commence dans la grande section de l'école maternelle et se poursuit pendant les deux premières années de l'école élémentaire, le cycle des approfondissements,

qui correspond aux trois dernières années de l'école élémentaire et débouche sur le collège. La mise en place des cycles pédagogiques pluriannuels implique une organisation des apprentissages des enfants sur une période qui dépasse l'année scolaire, d'où la nécessité de mettre en place un projet unique pour l'école toute entière, en référence aux objectifs de fin de cycle et aux programmes officiels, et une organisation du suivi qui assure la régulation continue des apprentissages.

## **IA**

Inspecteur d'académie.

## **IEN**

Inspecteur de l'Education nationale. A sous sa responsabilité une circonscription de l'Education nationale. Il est le supérieur hiérarchique des instituteurs et des directeurs d'école. Il dépend lui-même de l'Inspecteur d'académie.

## **Intervenant extérieur**

Toute personne, bénévole ou non, qui intervient dans l'école pour conduire une activité sur le temps scolaire ou périscolaire.

## **OCCE**

Office central de la coopération scolaire à l'école. Organisme de gestion de la plupart des coopératives scolaires.

## **PAI**

Projet d'accueil individualisé. Protocole établi entre les parents, l'établissement scolaire et parfois la municipalité pour permettre l'accueil d'un enfant souffrant d'un handicap ou d'une maladie.

## **Projet d'école**

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 fait obligation à chaque école d'élaborer un projet qui définisse « *les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux.* » Le projet d'école constitue un outil de travail permettant de traduire les objectifs nationaux du service public dans leur contexte particulier et de définir des stratégies et des étapes pour les atteindre. Son élaboration est l'occasion d'établir, notamment avec les parents, de véritables contrats éducatifs qui en fassent des partenaires à part entière. Le projet d'école a valeur de contrat

entre l'équipe de l'école et les autorités académiques.

### **RASED**

Réseau d'aide spécialisée aux enfants en difficulté. Composé d'un psychologue, d'un instituteur spécialisé et d'un éducateur, il intervient, en liaison avec les familles, auprès des enfants en difficulté pendant le temps scolaire.

### **REP**

Réseau d'éducation prioritaire. Regroupe des établissements et des écoles qui se situent dans des secteurs défavorisés en raison de leur environnement social, économique et culturel. Ces établissements et écoles mutualisent leurs ressources pédagogiques et éducatives ainsi que leurs innovations au service de la réussite scolaire des élèves. Ces réseaux constituent des bassins scolaires cohérents et de petite taille permettant un pilotage de proximité. Ils permettent de diviser les trop grandes ZEP en réseaux à taille humaine.

### **Rythmes scolaires**

Ils sont compris de deux façons :

- les variations périodiques des processus physiologiques et psychologiques de l'écopier

- ou les emplois du temps, le calendrier scolaire qui régulent l'alternance des temps scolaires et extrascolaires.

### **Sectorisation**

Mode d'affectation des élèves dans les établissements scolaire en fonction de leur lieu de résidence.

### **ZEP**

Zone d'éducation prioritaire. Créées par la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1981 et mises en place en 1982, les ZEP ont pour but de renforcer les actions éducatives et les moyens dans les zones où les conditions sociales sont telles qu'elles produisent l'échec scolaire. Cette lutte contre l'échec scolaire doit reposer sur un projet de zone cohérent, mis en œuvre par une équipe pédagogique constituée à cet effet, chargée d'impulser les actions et d'en assurer le suivi.

Elle suppose la mise en place d'un conseil de zone et la nomination d'un responsable de la zone. Le classement d'un établissement du secondaire en ZEP est décidé par le Recteur. Il induit un certain nombre de dispositions comme un nombre d'élèves par classe plus réduit, plus de moyens notamment pour le personnel surveillant et, pour les professeurs, des primes les incitant à rester dans ces établissements.

# Culture, patrimoine, enseignement

## La politique de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel (jusqu'en 2004)

### La relance des formations en alternance

Enseignement professionnel et apprentissage sont souvent associés à l'idée d'échec scolaire. Avec insistance pourtant, les pouvoirs publics tentent de conforter ce modèle d'enseignement et de valoriser l'image des formations conduisant à des diplômes professionnels.

Le développement des formations professionnelles permettrait de répondre à une double nécessité :

- faire baisser le nombre de jeunes quittant le système scolaire sans aucun diplôme
- permettre le renouvellement des emplois dans des métiers où un risque de pénurie existe dès les prochaines années.

Deux filières conduisent en formation initiale à des diplômes à vocation immédiatement professionnelle. Préparant aux mêmes diplômes, elles sont pourtant bien distinctes :

- la filière scolaire, entièrement dépendante de l'éducation nationale, se déroule principalement en lycée professionnel, bien que comportant des stages en entreprise.
- l'apprentissage, enseignement en alternance sous contrat de travail, où l'essentiel de l'enseignement se déroule en entreprise, le complément théorique étant apporté principalement dans des CFA (Centre de formation d'apprentis) aux statuts divers.

Présentée comme une priorité, la valorisation de la voie professionnelle a conduit les pouvoirs publics à l'adoption d'une démarche adaptée à chacune des deux filières. Dans le cadre de la filière scolaire de l'enseignement professionnel, toute une batterie de mesures diversifiées domaine par domaine est préconisée, alors que pour l'apprentissage, c'est un plan global de réforme qui est annoncé.

### I. La rénovation des diplômes : acteurs et objectifs

La voie professionnelle prépare à :

- environ 250 CAP (Certificat d'aptitude professionnelle)
- 50 BEP (Brevet d'étude professionnelle)
- 48 spécialités pour le baccalauréat professionnel

Les CAP doivent permettre une insertion professionnelle immédiate. Les BEP ouvrent la voie à la préparation d'un baccalauréat professionnel ou technologique. Le baccalauréat professionnel doit à la fois permettre une insertion immédiate dans la vie active et la poursuite d'études, notamment vers l'enseignement supérieur.

Dans ces conditions, l'offre et le contenu des formations doivent pouvoir continuellement évoluer pour répondre aux besoins du marché du travail et garantir les meilleures chances d'insertion professionnelle. Trois structures spécialisées sont chargées de veiller à cette constante adaptation :

- le Haut comité éducation économie emploi,
- la Mission éducation économie emploi
- les Commissions professionnelles consultatives

Le Haut comité et la Mission travaillent ensemble dans le cadre du Ministère de l'Éducation nationale et ont essentiellement un rôle d'analyse et de synthèse en relation avec les autres ministères et institutions en charge de la formation, l'économie ou l'emploi.

Les Commissions consultatives professionnelles (CPC), composées de représentants des employeurs, des salariés, des pouvoirs publics, ainsi que de personnalités qualifiées, sont directement en charge de l'élaboration des programmes et des diplômes. Elles donnent un avis sur la création, l'actualisation ou la suppression des diplômes de l'enseignement technologique et professionnel, du CAP au BTS. Chaque année, elles créent ou modifient ainsi des dizaines de diplômes.

Depuis 2001, les pouvoirs publics ont impulsé les travaux de rénovation des 2 diplômes fondamentaux de la filière professionnelle, le CAP et le BEP, avec pour objectif affirmé de garantir la valeur de ces diplômes et d'assurer l'accès de toute une classe d'âge à un diplôme vraiment qualifiant.

## **II. La filière scolaire de l'enseignement professionnel**

La filière scolaire de l'enseignement professionnel permet de préparer des diplômes professionnels en restant dans le cadre de l'Éducation nationale. Les études se déroulent principalement dans des lycées professionnels. Ces établissements permettent de préparer, après la 3<sup>e</sup>, soit un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), soit un brevet d'études professionnelles (BEP), puis un Baccalauréat professionnel ou technologique, ou encore une mention complémentaire...

L'enseignement dans ces établissements est dispensé au travers de cours théoriques et de travaux effectués dans des ateliers implantés à l'intérieur même du lycée. Des périodes en entreprises sont prévues à raison de quelques semaines par an (12 à 16 semaines en 2 ans pour les CAP, selon la spécialité, depuis la réforme de ce diplôme)

Les grands principes d'une rénovation progressive de la filière ont été largement explicités. Il s'agit notamment de :

- valoriser la voie professionnelle pour permettre une orientation choisie
- promouvoir un lycée professionnel, construit sur un partenariat fort avec les professions et permettant une véritable continuité pédagogique entre le lycée et l'entreprise, perspective illustrée par la promotion du lycée des métiers
- mettre en place de nouvelles pratiques pédagogiques permettant notamment d'articuler étroitement la formation générale et la formation professionnelle.
- veiller à ce que les diplômes professionnels (CAP, BEP, bac pro,...) soient en permanence construits, renouvelés, modernisés avec les représentants des branches professionnelles pour qu'ils apportent une qualification reconnue sur le marché du travail.

## **2.1. La valorisation de la filière : de nouvelles procédures d'orientation**

La volonté affichée par les pouvoirs publics de valoriser la voie professionnelle implique que des procédures conduisant à choisir cette voie de façon positive soient systématisées et qu'une meilleure articulation entre enseignement général et enseignement professionnel soit trouvée. Dans cette optique, les pouvoirs publics cherchent à mettre en place une meilleure information des élèves, des enseignants et des parents sur les métiers préparés dans l'enseignement professionnel, en généralisant, par exemple, les rapprochements entre collèges et lycées professionnels.

Des dispositifs en alternance, permettant de combiner enseignements généraux, enseignements professionnels et découverte des métiers en entreprise, sont envisagés dès le collège. Un arrêté du 2 juillet 2004 sur la réforme de la classe de 3<sup>e</sup> prévoit pour la rentrée 2005 une option découverte professionnelle de 3 heures hebdomadaires proposée à tous les élèves. Une option lourde de 6 heures par semaine, excluant l'apprentissage d'une seconde langue, pourrait même être proposée à des élèves en grande difficulté. En empêchant la poursuite d'études générales, cette option constitue une sorte d'orientation précoce.

Pour limiter les abandons d'études sans diplôme, une meilleure prise en compte des vœux des élèves pour décider de leur affectation dans les différentes spécialités est encouragée.

Des dispositifs permettant de rejoindre encore l'enseignement professionnel à la fin d'une seconde générale sont également aménagés.

## **2.2. De nouvelles orientations pédagogiques**

La volonté de moderniser l'enseignement professionnel se traduit, entre autres, par la volonté de faire appel à des techniques pédagogiques innovantes adaptées au milieu fréquentant les établissements professionnels.

Les principales de ces innovations sont :

- la mise en place depuis la rentrée 2000 des PPCP (projets pluridisciplinaires à caractère professionnel).
- l'introduction de l'ECJS (Education civique, juridique et sociale) dans toutes les sections des lycées professionnels.
- L'instauration systématique des stages et périodes de formation en entreprise.

Le PPCP est une modalité pédagogique qui consiste à faire acquérir savoirs et savoir-faire à partir d'une réalisation concrète liée à des situations professionnelles. Cette pratique pédagogique nouvelle est introduite dans toutes les formations conduisant aux CAP, aux BEP et aux Bacs professionnels. L'éducation civique, juridique et sociale vise à élargir, dans un cadre pluridisciplinaire, l'horizon des élèves aux questions liées à la citoyenneté, à leur insertion dans la cité et dans le monde du travail.

Tous les enseignements professionnels comportent désormais des périodes en entreprise, dont la durée varie en fonction du diplôme préparé. Elles sont le complément obligatoire à la formation dispensée au lycée. Elles sont évaluées pour l'obtention du CAP, du BEP et du Bac professionnel.

### **2.3. La promotion du lycée des métiers**

Le lycée des métiers est un établissement dont l'identité est construite autour d'un ensemble cohérent de métiers d'un même secteur professionnel (métiers de la vente, de l'hôtellerie, de l'automobile...), de métiers connexes (habillement, industrie textile, art textile et mode ...) ou complémentaires (métiers de la mer).

Le concept est mis en avant à partir de 2001 pour répondre à l'objectif de professionnalisation des formations, objectif qui doit concerner tous les niveaux, du CAP jusqu'à la licence professionnelle. L'impulsion décisive est donnée par Jean-Luc Mélenchon, ministre délégué à l'enseignement professionnel, qui, en novembre 2001, en donne la description suivante : *« Ce sera un lycée des métiers dans une famille de métiers. On trouvera dedans la voie technologique, qui, aujourd'hui est enseignée seulement dans les lycées techniques, la voie professionnelle, qui mène jusqu'au bac professionnel ; on trouvera le centre des apprentis public, le centre de formation continue et le centre de validation des acquis de l'expérience, et, au bout de tout cela, on aura en plus le BTS et la licence professionnelle. Donc, chacun pourra clairement voir où il peut aller quand il a la vocation pour un métier et quand il se trouvera dans l'établissement, il pourra soit changer de parcours en cours de route, soit savoir qu'il peut aller le plus loin possible. »*

Les gouvernements suivants ont repris à leur compte le concept de lycée des métiers tout en précisant certains aspects. Une circulaire de Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, datée du 27 février 2003, souligne *« le rôle déterminant du lycée des métiers dans le développement du service public de formation et de certification professionnelles et technologiques. »*

## **III. L'apprentissage**

L'apprentissage s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans. C'est une filière de formation professionnelle initiale en alternance, sous statut salarié. L'objectif est l'acquisition d'une qualification professionnelle sanctionnée par l'un des diplômes ou titres homologués par l'Education nationale (CAP, BEP, baccalauréat professionnel, ...).

L'apprenti doit signer un contrat d'apprentissage qui le place d'emblée dans une situation d'insertion professionnelle. Ce contrat est un contrat de travail écrit particulier. Il est conclu pour une durée variant de 1 à 3 ans (en général 2 ans) en fonction de la profession et du niveau de qualification visés. Le jeune embauché perçoit une rémunération minimum calculée en fonction de son âge et de son ancienneté dans le contrat.

La formation se déroule de façon alternée :

- dans un Centre de Formation d'Apprentis (CFA) pour la partie générale et théorique,
- en entreprise pour la partie pratique.

La durée de formation en CFA est au minimum de 400 heures par an. Tout au long du contrat, l'apprenti est guidé par un maître d'apprentissage pour l'acquisition des compétences nécessaires à l'obtention du titre ou diplôme préparé, en liaison avec le CFA. Le maître d'apprentissage est soit le chef d'entreprise, soit l'un des salariés de l'entreprise.

Aujourd'hui l'apprentissage se développe également dans l'enseignement supérieur au delà du baccalauréat. Les brevets de technicien supérieur (BTS), certains Diplômes universitaires technologiques (DUT), les licences professionnelles ou certains diplômes d'ingénieur peuvent se préparer dans cette voie.

Cette filière de formation initiale est organisée de façon décentralisée et elle dispose de modalités spécifiques de financement.

Son développement est considéré par les pouvoirs publics comme un moyen de lutte contre le chômage des jeunes et comme un moyen de faire face à la pénurie de qualifications dans certains métiers. C'est dans cette perspective qu'un plan de relance et de modernisation de l'apprentissage a été initié.

### **3.1. Une organisation décentralisée**

L'apprentissage regroupe un ensemble de filières de formation professionnelle initiale en alternance sous statut salarié. Il s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans. Il vise à l'acquisition d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre homologué par l'Education nationale (CAP, BEP, baccalauréat professionnel, ...).

Le contrat d'apprentissage comporte en alternance des temps de présence dans l'entreprise et des temps dans un Centre de formation d'apprentis (CFA). Les CFA peuvent être gérés par tous types d'organismes, personnes physiques ou morales (Chambres de métiers, chambres de commerce,...) ou établissements publics ou même être intégrés à un autre établissement d'enseignement (du lycée professionnel jusqu'à l'école d'ingénieur).

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la région doit assurer la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. En matière d'apprentissage, le conseil régional est signataire des conventions de création des CFA et est tenu informé chaque année du fonctionnement financier des CFA situés dans son champ géographique.

Pour exercer leurs compétences les conseils régionaux disposent d'instruments de planification régionale :

- le programme régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (PRAFP)
- le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes (PRDFP) ;
- le contrat de plan État-Région ;
- les contrats d'objectifs. Dès 1983 cependant, la loi de décentralisation a mis en place un comité de coordination chargé de veiller à la cohérence des actions entreprises en matière d'apprentissage et de formation professionnelle par l'Etat et les régions. Ce « *Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue* » a en outre pour mission, depuis 1993, de procéder à l'évaluation de ces politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle.

Pour financer les actions menées, les régions disposent d'un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP), alimenté principalement par un transfert

de crédits d'État, par les ressources que la région elle-même affecte à la formation professionnelle et le cofinancement du Fonds Social Européen.

Le financement des CFA eux-mêmes est assuré par :

- la taxe d'apprentissage collectée
- un apport des branches professionnelles
- la participation de l'organisme gestionnaire,
- les subventions de l'Etat ou de la Région si la convention de création du CFA prévoit un tel financement
- les produits d'exploitation du CFA.

### **3.2. Des projets de relance et de modernisation**

Alors que le chômage des jeunes est élevé (les moins de 25 ans représentent 17,5 % des chômeurs), certains secteurs (hôtellerie, bâtiments, artisanat...) connaissent des difficultés de recrutement. D'ici 15 ans, dans le secteur de l'artisanat, 550 000 chefs d'entreprises prendront leur retraite, or beaucoup d'entre eux ne trouvent pas de repreneur. Pourtant, l'apprentissage, qui pourrait être un des moyens de répondre à ces besoins, continue à souffrir d'une image plutôt négative et l'on voit même ces dernières années le nombre d'apprentis diminuer.

Une réflexion est donc engagée pour définir des mesures permettant la relance et la modernisation de l'apprentissage. Cette réflexion a notamment abouti à l'élaboration d'un livre blanc par le Secrétariat d'Etat aux PME, en collaboration avec le Ministère du travail et le Ministère de l'Education nationale. Les 50 propositions énumérées dans ce *Livre blanc* sont réparties dans cinq volets :

- renouvellement de l'image de l'apprentissage auprès des jeunes,
- développement de parcours de formation personnalisés,
- revalorisation de la condition d'apprenti,
- simplification pour les entreprises du recours à l'apprentissage,
- amélioration de l'organisation et du financement de l'apprentissage

Le Conseil des ministres du 25 février 2004 a approuvé un plan de modernisation de l'apprentissage qui s'appuie sur les propositions de ce livre blanc.

Le 30 juin 2004, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale présente en Conseil des ministres un *Plan de cohésion sociale* dans lequel il annonce des mesures devant permettre d'augmenter de 40 % le nombre d'apprentis pour atteindre le chiffre de 500 000 en 2009.



# Glossaire

## **Apprentissage**

Formation en alternance préparant à un diplôme, dispensée dans une entreprise et dans un Centre de formation d'apprentis (CFA).

## **Bac pro**

### **Baccalauréat professionnel**

Se prépare en deux ans après un BEP. Ce diplôme de niveau 4 conduit à des emplois de technicien et permet l'accès au BTS. Les poursuites d'études en Faculté sont quasi inexistantes, ce diplôme ne préparant pas aux filières supérieures universitaires.

## **BEP**

Brevet d'enseignement professionnel

Diplôme de niveau 5. Il se prépare après les classes de 3<sup>e</sup>, CPA ou CAP dans certains cas. L'enseignement scolaire y est plus soutenu qu'en CAP. Il donne accès au Bac Professionnel ainsi qu'à des formations et mentions complémentaires.

## **Brevet professionnel (BP)**

Diplôme de niveau 4. Il se prépare en 2 ans après un CAP ou un BEP. Son contenu est très spécialisé sur un champs professionnel. Il est exigé pour la pratique de certains métiers, dans l'hôtellerie-restauration, la pharmacie, la coiffure notamment.

## **Brevet de technicien supérieur (BTS)**

Diplôme de niveau 3. Il se prépare en 2 ans après un Brevet de technicien, un Bac général, technologique ou professionnel. En alternance, la détention du Baccalauréat n'est pas obligatoire, mais de nombreux établissements le demandent.

## **Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)**

Diplôme de niveau 5. Il se prépare après une classe de 5<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, CLIPA ou CPA. L'enseignement pratique y est important. Il permet d'accéder ensuite au Brevet Professionnel ou à des formations complémentaires, plus rarement au Bac Professionnel.

## **Centre d'animation de ressources et d'information sur les formations (CARIF)**

### **Observatoire régional emploi formation (OREF)**

### **Observatoire régional des métiers (ORM)**

Organismes présents dans chaque région, ils constituent un réseau d'opérateurs auprès des professionnels de la formation. Ils sont financés par l'État et les régions et sont en relation avec les acteurs sociaux et de la formation professionnelle. Leur but est de collecter, gérer et diffuser l'information sur la formation professionnelle.

L'organisation et l'appellation varient suivant les régions.

## **Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissages et de formation professionnelle continue (CCPR)**

Comité mis en place dès 1983 pour veiller à la cohérence des actions entreprises en matière d'apprentissage et de formation professionnelle par l'Etat et les régions. Il a en outre pour mission, depuis 1993, de procéder à l'évaluation de ces politiques régionales. Il est composé de représentants de l'Etat, des Conseils régionaux et des organisations professionnelles et syndicales.

## **Centre de formation d'apprentis (CFA)**

Etablissement qui dispense aux jeunes travailleurs sous contrat d'apprentissage une formation générale, technique, théorique et pratique qui doit compléter et s'articuler avec la formation reçue en entreprise. La création des Centres de Formation d'Apprentis fait l'objet de conventions conclues avec l'Etat, dans le cas des centres à recrutement national, ou conclues avec la région, dans tous les autres cas, par les organismes de formation gérés paritairement par les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés, les collectivités locales, les établissements publics, les Chambres de Commerce et d'industrie, les Chambres de Métiers, les Chambres d'Agriculture, les établissements d'enseignement privés sous contrat, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives d'employeurs, les associations, les entreprises ou leurs groupements, ou toute autre personne

physique ou morale.(article L. 116-2 du code du travail)

**Centre d'information et d'orientation (CIO)**  
Structures dépendant du Ministère de l'éducation nationale. Il y a en France 678 CIO implantés sur l'ensemble du territoire.

Les Centres d'Information et d'Orientation ont pour mission :

- d'informer prioritairement les élèves et leurs familles sur les formations, les professions et les emplois
- d'accueillir le public à la recherche d'informations et de conseils pour le choix d'une formation ou d'une profession
- d'observer le fonctionnement de chaque bassin de formation
- de constituer un centre de ressources documentaires (formations et professions) pour le grand public.
- d'informer et accueillir tous les publics jeunes et adultes (un tiers du public des CIO dans l'académie est constitué d'adultes).

**Classe d'initiation professionnelle en alternance (CLIPA)**

Classes destinées aux jeunes de 14 et 15 ans issus de 6ème ou 5ème. Elles préparent à la connaissance des métiers. Le passage en CLIPA permet l'accession au CPA (pour les jeunes âgés de 14 ans) ou en CAP. Les CLIPA durent 1 année. Les jeunes sont en statut scolaire et n'ont donc pas droit à rémunération.

**Contrat d'apprentissage**

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail de type particulier par lequel un employeur s'engage, outre le versement d'un salaire dans les conditions prévues par le présent titre, à assurer à un jeune travailleur une formation professionnelle méthodique et complète, dispensée pour partie en entreprise et pour partie en Centre de Formation d'Apprentis. L'apprenti s'oblige, en retour, en vue de sa formation, à travailler pour cet employeur, pendant la durée du contrat, et à suivre la formation dispensée en centre de formation d'apprentis et en entreprise. (article L. 117-1 du Code du travail)

**Classe préparatoire à l'apprentissage (CPA)**

Ces classes s'adressent à des jeunes de 15 ans issus de 5ème ou 4ème pour les préparer à une entrée en apprentissage. Les CPA ont pour

objectif de finaliser un projet professionnel et de s'essayer en pratique dans les entreprises relevant du métier choisi. Les CPA sont spécialisés (vente, bâtiment, industrie). Ils durent 1'année et débouchent sur une entrée en CAP.

**Commission professionnelle consultative (CPC)**

Instances composées de représentants des employeurs, des salariés, des pouvoirs publics et de personnes qualifiées. Elles se concertent et donnent un avis sur la création, l'actualisation ou la suppression des diplômes de l'enseignement technologique et professionnel, du CAP au BTS.

**Diplôme universitaire de technologie (DUT)**

Diplôme préparé en 2 ans après le baccalauréat dans un Institut universitaire de technologie (IUT). La formation est à la fois générale et professionnelle. Plusieurs stages en entreprise sont effectués. La durée et l'organisation de ces stages varient selon les IUT. Il existe 25 spécialités couvrant l'ensemble des activités administratives, commerciales ou industrielles.

**Education civique, juridique et sociale (ECJS)**

Enseignement destiné à préparer à "l'exercice de la citoyenneté" et à permettre aux élèves de débattre en classe de grandes questions de société. Sa généralisation dans les lycées professionnels a été engagée à partir de la rentrée 2001.

**Formation complémentaire d'initiative locale (FCIL)**

Formation complémentaire à un diplôme technologique ou professionnel (depuis le CAP jusqu'au BTS) dans le but d'acquérir une spécialisation correspondant davantage aux caractéristiques locales de l'emploi. La FCIL fait l'objet d'une convention entre un ou plusieurs établissements d'enseignement et une ou plusieurs entreprises, organisations professionnelles ou interprofessionnelles, collectivités, établissements ou organismes publics.

**Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP)**

Fonds dont disposent les Conseils régionaux pour la mise en œuvre des compétences dont ils disposent en matière d'apprentissage et de

formation professionnelle. Il est alimenté principalement par un transfert de crédits d'État, par les ressources que la région elle-même affecte à la formation professionnelle et le cofinancement du Fonds Social Européen.

### **Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE)**

Créé par un décret du 27 octobre 2000, cet organisme, placé auprès du ministre de l'Éducation nationale, a pour mission principale d'analyser et synthétiser l'ensemble des travaux d'évaluation produits sur le système éducatif. Il comprend des représentants de la société civile, des partenaires et usagers du système scolaire et des personnalités qualifiées.

### **Haut comité éducation économie emploi (HCEEE)**

Organisme créé par décret en mars 2000, il est composé d'experts dans le domaine de la relation formation-emploi, de représentants des partenaires économiques et de représentants de l'ensemble des administrations concernées, tous nommés pour 3 ans par le ministre de l'Éducation nationale. Il est essentiellement chargé de recueillir les informations nécessaires à l'adaptation des formations à l'évolution des métiers.

### **Licence professionnelle**

Créées par un arrêté de novembre 1999, les premières démarrent en septembre 2000. L'objectif est l'insertion professionnelle. Ouvertes à un large public (deug, dut, bts), elles délivrent un diplôme national, homologué de niveau 2, en formation initiale et continue.

### **Lycée professionnel**

Établissement public d'enseignement secondaire. Il permet de préparer en deux ans, après la 3<sup>e</sup>, soit un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), soit un brevet d'études professionnelles (BEP).

Après ces deux diplômes, il est possible de continuer des études en préparant un baccalauréat professionnel ou technologique, une mention complémentaire...

### **Lycée des métiers**

Établissement regroupant les élèves des filières professionnelles et technologiques se destinant à une même famille de métiers dans le but de

donner une véritable visibilité sur les filières menant à tel ou tel métier. Il peut accueillir des publics aux statuts multiples, apprentis, lycéens, étudiants, jeunes sous contrat de qualification, salariés en formation continue, adultes souhaitant faire valider les acquis de leur expérience. Ils sont mis en place à partir de 2001.

### **Maître d'apprentissage**

Personne désignée par l'entreprise d'accueil de l'apprenti pour l'accompagner progressivement dans l'acquisition des techniques professionnelles. Il peut s'agir de l'employeur lui-même ou d'un employé de l'entreprise. Il doit avoir un diplôme au moins du même niveau que celui qui est préparé et avoir au moins trois ans d'expérience professionnelle. Il assure la liaison entre l'entreprise et le CFA.

### **Mention complémentaire**

Diplôme de niveau 5, complémentaire à un premier diplôme. Il est préparé en 1 an après un CAP, un BEP ou dans certains métiers après un Bac pro ou un Brevet professionnel (sommelier par exemple). C'est une formation très spécialisée. Seules des compétences professionnelles pratiques sont requises à l'examen.

### **Niveaux (de formation)**

Echelle de valeur de l'enseignement suivi. On exprime un niveau lorsque la formation ne débouche pas sur un diplôme référencé (exemple : CAP, Bac, maîtrise...).

1 et 2 : formation de niveau égal ou supérieur à celui de la licence ou des écoles d'ingénieurs. Niveau bac + 3 ou 4.

3 : formation du niveau du brevet de technicien supérieur (BTS) du diplôme des instituts universitaires de technologie (DUT) ou de fin de premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG). Niveau bac +2.

4 : formation d'un niveau équivalent à celui du baccalauréat technique ou de Technicien (BTn) ou du brevet de technicien (BT) et du brevet professionnel (BP). Niveau bac.

5 : formation équivalente à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et par assimilation du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) 1er degré.

6 : formation n'exigeant pas un niveau d'étude allant au-delà de la fin de scolarité obligatoire.

### **Projet pluridisciplinaire à caractère professionnel**

Modalité pédagogique introduite dans les lycées professionnels à partir de l'année 2000-2001. Son objectif est de faire acquérir des savoirs et/ou des savoir-faire à partir d'une réalisation concrète, liée à des situations professionnelles. Elle doit également permettre de développer des compétences générales grâce à l'acquisition de méthodes de travail, au développement du travail en équipe et à la mise en œuvre de l'esprit de créativité. Le PPCP est réalisé dans le cadre d'un travail en équipe, tant pour les élèves que pour les enseignants, avec un accompagnement individualisé de l'élève.

### **Programme régional de formation professionnelle et d'apprentissage**

Défini annuellement par le Conseil régional, ce programme fixe les orientations générales de la Région en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. Un Comité national de coordination des programmes régionaux coordonne les programmes élaborés par les 26 régions.

### **Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes**

Plan élaboré par les régions et déterminant l'ensemble des actions de formation initiale et continue des jeunes ainsi que les actions d'information et d'orientation qui seront mises en œuvre à l'aide des ressources du FRAFP.

### **Service académique d'inspection de l'apprentissage**

Il est placé dans chaque académie sous l'autorité du recteur. Ses missions principales sont :

- l'inspection pédagogique, administrative et financière des centres de formation d'apprentis,
- le contrôle de la formation donnée aux apprentis dans les entreprises.

Il peut aussi, en accord avec les organismes gestionnaires, apporter des conseils aux centres

de formation d'apprentis ainsi que son concours à la formation des personnels des centres, à l'information et à la formation des maîtres d'apprentissage.

### **Service académique d'information et d'orientation**

Service du Rectorat chargé des questions relatives au fonctionnement de l'orientation dans l'Académie. Il participe à l'organisation de l'information, de l'orientation et de l'affectation des élèves. Il est chargé de l'élaboration des procédures et de l'analyse du fonctionnement de l'orientation. Il travaille en collaboration avec les C.I.O. Il est l'interlocuteur des jeunes français scolarisés à l'étranger pour leurs questions d'orientation.

### **Taxe d'apprentissage**

Impôt obligatoire pour toutes les entreprises, quelle que soit leur forme juridique, dès lors qu'elles sont assujetties à l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu (au titre des bénéfices industriels ou commerciaux). Son objectif est de faire participer les employeurs au financement des formations initiales technologiques et professionnelles. Son taux est fixé depuis 1971 à 0,5 % de la masse salariale brute.

### **Validation des acquis de l'expérience**

Reconnaissance formelle de compétences acquises par l'expérience professionnelle (reconnaissance de la valeur et de l'équivalence des connaissances acquises de manière pratique par rapport à celles qui sont enseignées de manière théoriques), permet d'octroyer des dispenses d'épreuves d'examen en vue de l'obtention d'un diplôme professionnel de l'éducation nationale. Depuis la loi du 17 janvier 2002, dite Loi de modernisation sociale, toute personne engagée depuis au moins trois ans dans la vie active peut obtenir tout ou partie d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle en faisant valider les acquis de son expérience professionnelle, mais également bénévole.

# Travail, immigration

## La politique de régulation des relations de travail (1950-2006)

### Quel rôle pour les pouvoirs publics ?

Les relations de travail concernent prioritairement l'employeur (privé ou public) et le salarié, ainsi que leurs représentants élus ou désignés. Cependant, l'histoire particulière du mouvement social en France et le rôle des institutions font que l'Etat, garant de l'intérêt général, mais aussi employeur, a une fonction clé dans l'organisation et la régulation des relations du travail.

Régulateur, il l'est parce qu'il élabore, suscite et accompagne la production de normes qui encadrent et définissent les conditions de travail. L'administration a un pouvoir réglementaire et le Parlement vote des textes incitant à la négociation ou résultant de la négociation avec les partenaires sociaux. Régulateur, il l'est encore par la mise en place de structures auxquelles il participe ou bien qu'il préside, instances de concertation, de dialogue ou de négociation, ou encore de prévention ou de résolution des conflits. Régulateur, il l'est enfin par son rôle de garant de la santé et de la sécurité au travail, sans oublier sa responsabilité dans la prévention des risques, comme cela a été souligné par les procès sur l'amiante.

Pour autant, les débats récents ont souvent été focalisés sur une omniprésence de l'Etat au détriment de la parole des acteurs principaux (organisations représentatives des salariés, représentants du patronat), à moins que l'Etat ne prenne une place laissée vacante par des acteurs sociaux devenus moins représentatifs et concurrencés par d'autres acteurs de la société civile.

Ce dossier n'épuise pas le thème des relations de travail mais se propose de les aborder sous l'angle du rôle des Pouvoirs publics.

### I. L'Etat régulateur des relations du travail

Historiquement les relations du travail en France ont été organisées par l'Etat. En 2001, une étude de législation comparée du Sénat fait apparaître que dans la plupart des pays industrialisés patronat et syndicats jouissent d'une large autonomie normative, alors que la situation française se caractérise par une omniprésence de l'Etat, impliquant une place prépondérante de la loi dans les relations de travail au détriment de la négociation collective avec les partenaires sociaux.

Plusieurs raisons sont souvent avancées pour expliquer les particularités françaises. D'une part la Révolution française se défie des corps intermédiaires entre l'Etat et les individus. En 1791, le décret d'Allarde supprime les corporations et la loi Le Chapelier interdit les coalitions d'ouvriers. L'Etat détient seul la légitimité, pour incarner et mettre en œuvre

l'intérêt général. La protection et les droits individuels des salariés ont donc été d'abord l'affaire de l'Etat qui fixe par la loi un ordre public social valable pour tous : « *L'Etat ne doit pas chercher à tout régenter mais il a un rôle de garant de la cohésion sociale.* » (Jacques Chirac, janvier 2000)

D'autre part, la culture syndicale française est basée sur la confrontation plutôt que sur le compromis, que ce soit avant ou après la loi du 21 mars 1884, dont l'ambition est déjà de substituer le dialogue à l'affrontement. Les partenaires sociaux (patronat et syndicats) ont une réticence commune à s'engager dans les négociations collectives d'où l'importance de la loi dans l'édifice juridique.

## **1.1. L'Etat, producteur de normes**

Le droit du travail en France est marqué par l'importance de son caractère réglementaire (droit d'origine parlementaire ou gouvernemental), la part du droit contractuel, issu de la négociation est faible, comme le montre le rapport d'Yves Robineau en 1997 qui dresse un état des lieux de la distribution des normes sociales entre la loi et la négociation collective. Pourtant de nombreux rapports proposent que la négociation et les accords entre employeurs et syndicats jouent un rôle plus important dès l'élaboration de la loi. C'est le cas notamment du rapport de Michel de Virville en 2004.

Un certain nombre d'experts (par exemple au Conseil d'analyse économique) insistent aussi pour une élaboration plus contractuelle du droit, mieux à même selon eux, de concilier efficacité et progrès économique. La loi du 4 mai 2004 fait le pari que les partenaires sociaux s'empareront des nouveaux mécanismes qu'elle propose et que cela conduira de facto à une ré-articulation entre la loi et la négociation collective. (Rapport de séminaire de l'ENA).

Si l'Etat ne détient pas le monopole de la production des normes sociales, il a néanmoins un rôle pivot dans leur élaboration. Il fixe les règles du jeu, en initiant des lois permettant de définir un cadre aux relations sociales. Il intervient par le procédé d'extension d'une convention collective, procédé créé en 1936, par le procédé de négociation collective annuelle obligatoire (NCAO) instauré par les lois de 1982, par la possibilité de faire émerger de nouveaux thèmes de négociation, notamment grâce aux leviers d'action que constituent les aides financières, les exonérations fiscales.

La loi de février 2001 a ainsi fait émerger le thème de l'épargne salariale. Il définit en outre ce qui est considéré comme le minimum de statut des salariés, en fixant par exemple le niveau du salaire minimum par le biais du SMIC, les règles en matière de durée du travail ou en matière d'hygiène et de sécurité. Il a encore une action d'animation de la politique sociale à jouer en fournissant aux négociateurs les données économiques et sociales utiles au débat.

Il dispose pour cela de la Direction des relations du travail (DRT) au ministère du travail, chargée d'élaborer et de faire évoluer les normes juridiques et techniques nationales, et de la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) au ministère de la Fonction publique.

## **1.2. Vers une redéfinition du rôle de l'Etat**

Une redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux est à l'œuvre depuis quelques années du fait de la relance du dialogue social, de l'évolution de la législation nationale et communautaire, du contexte économique concurrentiel.

L'accord du 16 juillet 2001 signé par 4 confédérations syndicales officiellement reconnues privilégie le renvoi à la négociation avant toute procédure législative. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, s'inspire de cet accord et vise à clarifier le rapport entre les responsabilités de l'Etat et celles des partenaires sociaux. Dans ses propositions pour améliorer le dialogue social, Dominique-Jean Chertier propose que syndicats et patronat négocient en priorité le contenu d'une réforme avant que le Gouvernement ne puisse légiférer.

Le développement des Autorités administratives indépendantes (AAI) est un autre exemple de l'évolution du rôle de l'Etat : leur rôle n'est-il pas notamment d'assurer la régulation d'un secteur précis dans lequel le Gouvernement ne veut pas intervenir trop directement. C'est la proposition par exemple d'une autorité administrative indépendante pour évaluer ou prévenir les conflits (proposition du rapport Mandelkern).

La loi du 27 juillet 2004, poursuit la décentralisation en continuant le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales par exemple en matière de formation professionnelle, non sans risques pour certains : ainsi au cours des débats sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le député Christian Paul s'inquiète des risques de désengagement de l'Etat en matière de financement de la formation professionnelle et du démantèlement de l'offre publique de formation et notamment de l'AFPA (Agence pour la formation professionnelle des adultes). La négociation locale, nouveau niveau de négociation prévu par la loi du 4 mai 2004 a vocation à accompagner la régionalisation des compétences en matière de formation professionnelle.

La construction et la formalisation progressive d'un dialogue social communautaire relativisent également le rôle pivot de l'Etat national. Ce dialogue social s'est développé à partir des années 1990, grâce au protocole social annexé au traité de Maastricht et à la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux. Il a produit l'adoption d'environ 300 textes conjoints par les partenaires sociaux européens. En combinant les valeurs de la responsabilité, de la solidarité et de la participation, il complète les pratiques nationales du dialogue social à l'œuvre dans la plupart des États membres. Il est encore en construction.

## **II. L'Etat, acteur du développement du dialogue social**

La demande d'une relance du dialogue social est en France un leitmotiv. Or la mise en œuvre du dialogue social n'a cessé d'évoluer, à coup de textes législatifs, réglementaires, contractuels, de textes nationaux ou internationaux, et sous l'effet conjugué des différents acteurs de ce dialogue, Etat, Parlement, partenaires sociaux...

Si, à l'origine de la refondation sociale, lancée par le MEDEF en 2000, il s'agissait d'évincer l'Etat des négociations, les différents acteurs politiques n'ont pourtant jamais cessé de

rappeler que l'Etat ne saurait abandonner son rôle de garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale.

L'Etat doit faciliter le dialogue social, notamment en permettant aux différents acteurs d'exercer leurs prérogatives, en leur donnant les moyens de leur légitimité. C'est le débat sur la représentativité des syndicats et sur leur financement mais aussi sur la préservation des acquis constitutionnels que sont les droits syndicaux, les droits à la négociation collective, le droit de grève, tant dans le secteur privé que dans la Fonction publique.

## **2.1. La négociation collective à travers les textes**

Depuis 100 ans, le régime des conventions collectives a été maintes fois modifié. A chaque fois, il s'agit de relancer la négociation collective que l'Etat veut promouvoir. Plusieurs dates, marquent le positionnement de l'Etat tantôt accompagnant les changements voulus par les partenaires sociaux, tantôt les suscitant. Les nouveaux textes interviennent, soit à un moment d'intense activité syndicale et de lutte revendicative (1919, 1936), soit à des périodes de mutations économiques (1982) ou de blocage du dialogue social (1950, 2004).

Les lois de 1919 et 1936 ont donné un premier essor aux conventions collectives, en l'absence d'intervention de l'Etat. Les syndicats de travailleurs (CFTC, créée à cette époque, et CGT) sont favorables à la convention collective, mais le Patronat considère qu'elle applique des règles uniformes à des entreprises placées dans des conditions d'exploitations différentes et qu'elle porte atteinte à l'autorité patronale. Le Conseil national économique, créé en 1925 et ancêtre du Conseil économique et social, lance une enquête qui rallie les représentants patronaux à l'idée d'une nouvelle relance des conventions collectives, car à la veille de 1936, très peu de salariés sont en fait couverts par une convention.

Avec la loi du 23 décembre 1946, l'Etat exclut les salaires du champ de la négociation, annule les lois de 1919 et 1936, soumet toutes les conventions collectives à une procédure d'agrément préalable. La négociation est alors au point mort.

La loi de 1950 libère à nouveau la négociation en supprimant l'agrément ministériel. Elle renonce à l'exclusion du salaire du champ de compétences des conventions collectives et définit les critères de représentativité des syndicats (effectifs, indépendance, cotisations, expérience, ancienneté, attitude patriotique pendant la guerre).

Avec la loi du 27 décembre 1968, les syndicats peuvent constituer des sections syndicales et désigner des délégués syndicaux au sein des entreprises. Cette loi est le socle de la promotion future de la négociation collective d'entreprise.

Dans les années 70, plusieurs accords sont conclus sur le plan interprofessionnel (en matière de formation professionnelle, de sécurité de l'emploi, d'amélioration des conditions de travail), mais aussi au niveau des branches (par exemple sur la mensualisation des ouvriers). Cependant la négociation d'entreprise reste l'apanage d'un petit nombre d'entreprises de grande dimension.

Au début des années 1980, la transformation des relations de travail dans les entreprises apparaît comme une nécessité à la fois économique (crise économique, concurrence internationale) et sociale (développement du chômage de masse et de la précarité de



l'emploi). Les lois Auroux de 1982 ont pour ambition de développer la citoyenneté des salariés au niveau de l'entreprise. En matière de négociation, la loi de novembre 1982 rend obligatoire une négociation annuelle dans l'entreprise sur les salaires, la durée du travail...

La loi de 1996, reprend les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 tendant à autoriser la conclusion d'accords collectifs, dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, avec les représentants élus du personnel, voire avec des salariés « ordinaires » mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives.

A l'occasion d'une conférence nationale sur l'emploi, les salaires et le temps de travail, le 10 octobre 1997, le Premier Ministre Lionel Jospin annonce le passage aux 35 heures au 1er janvier 2000. Restent à négocier, au niveau des branches et des entreprises, les modalités et le rythme d'application de la nouvelle norme légale. Le Gouvernement opte pour la loi en préalable de la négociation.

La loi Fillon de 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie et sur le dialogue social vise à clarifier le rapport entre les responsabilités de l'Etat et celles des partenaires sociaux ainsi qu'à définir les règles de la négociation collective et reprend la position commune syndicale du 16 juillet 2001.

## **2.2. Le conflit comme rupture de dialogue ou norme de régulation sociale**

En France comme dans d'autres pays européens, on note une baisse régulière des jours de grève depuis les années 1970, malgré une impression souvent ressentie de développement de la « *conflictualité* », qui s'appuie sur des mouvements sociaux importants et largement médiatisés (mouvement de l'automne 1995, du printemps 2003, du début 2006).

Comme le rappelle un rapport du Conseil économique et social (CES) en 1998, la prévention ou la solution des conflits passe par le développement du dialogue social. Les Pouvoirs publics ont pour rôle de mettre en œuvre ce dialogue par différents moyens (négociation collective, procédures de conciliation, de médiation, renforcement des institutions représentatives du personnel).

Conciliation, arbitrage, médiation sont des notions inscrites depuis longtemps dans les textes : si la loi du 11 février 1950 prévoit des procédures de conciliation ou d'arbitrage facultatifs, celle du 26 juillet 1957 rend la procédure de conciliation obligatoire, le décret du 24 novembre 1977 (portant organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi) rappelle que « *les inspecteurs du travail assurent un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits* ». La loi du 13 novembre 1982, de son côté, inscrit dans le code du travail l'obligation de négocier pendant la durée du préavis de grève.

Ces procédures de conciliation et de médiation sont néanmoins peu utilisées sauf dans des conflits particulièrement longs. La prévention des conflits ne saurait être « *enfermée dans l'optique ou les limites de la grève* » disait encore le rapport du CES de 1998.

Le droit de grève constitue un principe constitutionnel fondamental dont le respect s'impose au législateur. Cependant le débat sur un service minimum est récurrent (voir le rapport de l'Assemblée nationale, qui fait un état des lieux sur le service minimum en Europe et propose une loi en France). L'instauration d'un service minimum dans le secteur public est effective

dans les secteurs de la radio et de la télévision, dans le domaine nucléaire, la navigation aérienne, la RATP. Quant aux modalités de retenues financières (notamment amendement Lamassoure ) elles sont parfois perçues comme attentatoires au droit de grève.

Le rapport Mandelkern (2004) poursuit la réflexion dans ce domaine avec ses propositions pour le secteur des transports terrestres de voyageurs (mise en œuvre d'un service minimum en cas de conflit, médiation obligatoire avant toute grève). Il propose la création d'une Autorité Administrative Indépendante, chargée notamment de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour améliorer la prévention des conflits, ce qui pour Anicet Le Pors tend à la déresponsabilisation des partenaires sociaux.

### **2.3. Dialogue social et représentativité syndicale**

Etat trop présent, paysage syndical éclaté, questions sur la représentativité des acteurs du dialogue social, sur leur financement, sur les règles de validité des accords. Le système des relations sociales fait l'objet de nombreuses critiques.

Le MEDEF, avec sa *Refondation sociale*, lancée en janvier 2000 veut reconquérir le terrain social, grignoté peu à peu par l'emprise de l'Etat. Jugée nécessaire par Nicole Notat (CFDT), qualifiée de libérale par Bernard Thibault (CGT) la refondation sociale a occupé le terrain pendant quelques années, et a permis la signature de plusieurs accords, sur le chômage et l'insertion des jeunes, sur la santé au travail en 2000 et sur les retraites complémentaires en 2001 et une position commune sur la négociation collective a été signée aussi en 2001.

Mais la négociation collective ne peut espérer jouer à l'avenir un rôle de premier plan dans la production normative que si ses acteurs bénéficient d'une légitimité et donc d'une représentativité incontestable lors de la signature d'accords.

Or un certain nombre d'indicateurs traduisent une crise syndicale. Le taux de syndicalisation (chiffres de la DARES) s'est beaucoup détérioré depuis la fin des années 70 malgré une légère stabilisation depuis le milieu des années 90, marquées par plusieurs vagues de mouvements sociaux.

Les restructurations industrielles, la montée du chômage, la montée de l'individualisme mais aussi la politisation des syndicats ou « *l'institutionnalisation* » des équipes syndicales sont les principales raisons avancées à la désaffection des salariés.

Le système actuel date d'il y a 50 ans : la loi du 11 février 1950 a décidé des critères de représentativité des syndicats pour signer un accord collectif et l'arrêté du 31 mars 1966 a désigné les 5 confédérations représentatives (la CGT, la CFDT, FO, la CFTC et la CGC). La Fonction publique, depuis la loi Perben de décembre 1996, s'est alignée sur le secteur privé en matière de règles de représentativité. Et c'est toujours en vertu des textes de 1950 et 1966 que le Conseil d'Etat a rejeté, en 2004 la demande de l'UNSA de faire partie des organisations les plus représentatives. Or le paysage syndical a changé, de nouveaux syndicats ont vu le jour (groupe des 10, syndicats SUD, UNSA).

Quant aux sources de financement des organisations syndicales, elles sont multiples (cotisations des adhérents, prestations de services, publications, publicités, déductions fiscales, subventions de l'Union européenne, de l'État, des régions, des départements, des

communes...). Les propositions de révision de ce financement émanent aussi bien des syndicats (discussions intersyndicales en 2000), du Gouvernement (proposition d'un financement public par Henri Emmanuelli en 2000), que du Parlement (nouvelle proposition de loi en 2004) sans pour autant régler la question de l'engagement syndical. Mais assurer la pérennité et l'autonomie du fonctionnement des syndicats ne peut que contribuer à leur influence.

Ces questions de légitimité, de représentation syndicale, induisant une modification des textes ne sont pas faciles à résoudre. Si la loi de mai 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie et le dialogue social a modifié les règles de validation des accords en introduisant le principe d'accord majoritaire, et en poursuivant les atteintes au principe de faveur (application de la norme la plus favorable au salarié), elle a renvoyé à des discussions ultérieures la refonte des règles de représentativité des syndicats.

Le rapport Hadas Lebel, remis en 2006 au Premier ministre fait des propositions incluant la mesure de l'audience des syndicats issue des élections professionnelles, une plus grande transparence des interventions de l'Etat employeur en matière de financement des syndicats. Le Conseil économique et social s'est saisi du dossier et ce n'est qu'après ses conclusions que le gouvernement pourrait prendre des mesures.

## **2.4. Le dialogue social dans la fonction publique**

Le préambule de la Constitution de 1946 reconnaît aux fonctionnaires, comme aux salariés du privé des droits sociaux, (droit syndical, droit à la grève et droit à la participation). En revanche le statut général de la Fonction publique (1946) ne comporte aucune référence à la négociation. Si elle se développe à partir de 1968, elle n'a alors aucune base juridique. La loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires reconnaît le droit pour les organisations syndicales de fonctionnaires à la négociation salariale et intègre également le droit à participation. La circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public recommande que la négociation s'ouvre à des nouveaux thèmes et se décentralise.

Pourtant les insuffisances du dialogue social dans la Fonction publique sont régulièrement soulignées, car le dialogue se limite à l'information, la consultation et à la concertation (Rapport de Jacques Fournier en 2002, d'Alain Lhostis en 2003, rapport d'un séminaire de l'ENA en 2004).

La concertation s'exerce par le biais de plusieurs instances : les conseils supérieurs de la Fonction publique, compétents pour les questions d'ordre général, les comités techniques paritaires (CTP), ou comités d'établissements dans la Fonction publique hospitalière, compétents pour l'organisation des services, la politique de formation et les critères de répartition des primes, notamment et les commissions administratives paritaires (CAP) ou commissions consultatives paritaires (CCP, pour les non titulaires) qui sont les instances de discussion de la gestion individuelle des carrières. Les questions d'hygiène et de sécurité relèvent de structures différentes selon les Fonctions publiques.

Mais les accords négociés et conclus entre pouvoirs publics et syndicats de fonctionnaires n'ont aucune valeur en droit positif : les organisations syndicales ne peuvent donc s'en prévaloir dans le cadre d'un contentieux avec l'administration.

Les changements doivent porter sur l'amélioration du fonctionnement des instances de concertation ainsi que sur la définition d'un régime juridique conférant toute sa place à la négociation, une réorganisation du dispositif du dialogue social allant dans le sens de la déconcentration (propositions du rapport Fournier). Car le dialogue social, souligne encore le rapport de séminaire de l'ENA, semble être devenu « *une fin en soi, entre formalité et instrument de paix sociale, entre participation et contestation.* »

### **III. L'Etat garant de la protection santé et de la sécurité au travail**

La protection des salariés au travail contre les accidents du travail et les maladies professionnelles est une préoccupation ancienne. Ainsi la santé au travail est un élément de la politique du travail. Il n'est pas possible de déconnecter la santé au travail des relations entre le salarié et son employeur (François Fillon 2003).

Veiller à ce que les responsabilités respectives de l'Etat et des partenaires sociaux soient claires et respectées, définir les priorités en matière de santé au travail, c'est aussi l'exercice auquel se livrent les ministres à l'occasion de la réunion du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels (CSPRP), organisme regroupant partenaires sociaux, membres d'organismes de recherche, présidé par le ministre en charge du dossier travail (discours Martine Aubry, François Fillon). C'est à l'Etat qu'il revient de fixer les règles du droit (qui se construit à partir de règles nationales et européennes, et d'accords avec les partenaires sociaux) et de les faire respecter (rôle de l'Inspection du travail).

La santé au travail est aussi un élément de la politique de santé publique. Les notions de veille (création d'organismes spécifiques), et de prévention de la santé (avec la médecine du travail) en sont des éléments constitutifs.

Pourtant, dans son rapport sur la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles, la Cour des comptes (2002) souligne l'absence de « *coordination et de lieu d'impulsion pour une véritable politique interministérielle de prévention des risques professionnels constatant ainsi que le domaine des accidents du travail et des maladies professionnelles demeure largement à l'écart de la politique de santé publique.* »

Avec les plans santé au travail (le plus récent couvre la période 2005-2009) les Pouvoirs publics s'engagent dans une nouvelle dynamique tendant à améliorer durablement la prévention des risques professionnels.

#### **3.1. Contrôle et réglementation de la santé au travail**

L'industrialisation et l'émergence des préoccupations sanitaires ont favorisé la mise en place d'une protection des travailleurs dès le milieu du 19<sup>e</sup> siècle (protection des salariés les plus faibles avec la loi de 1841, inspirée du rapport Villermé, puis lois sur l'inspection du travail, les accidents du travail, les maladies professionnelles avec un droit à réparation de la part de l'employeur responsable). La protection n'a cessé de se renforcer tout au long du 20<sup>e</sup> siècle avec la création de la médecine du travail en 1946, puis celle de l'Agence nationale sur l'amélioration des conditions de travail en 1973, tandis que les lois Auroux de 1982

élargissaient les missions des comités d'hygiène et de sécurité et les droits des salariés sur leurs conditions de travail. Aujourd'hui les normes en matière de santé au travail sont largement d'origine européenne.

Néanmoins la protection des salariés est fragilisée par le développement des situations de précarité (travail temporaire) et par les effets de la sous-traitance. Cette nouvelle organisation du travail, dans un contexte économique toujours plus concurrentiel et exigeant, induit de nouvelles souffrances au travail (stress...).

Au sein du ministère du Travail, et de la direction des Relations du travail, la sous-direction des Conditions de Travail et de la prévention des risques du travail élabore, met en œuvre et évalue la politique française ayant pour objet d'améliorer les conditions de travail et de prévenir les risques professionnels au moyen de réglementations et de programmes d'action. Son activité est marquée par l'influence considérable de l'Union européenne en ce domaine et par une concertation avec les partenaires sociaux, dans le cadre du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. Ce conseil, présidé par le ministre chargé du Travail, est obligatoirement consulté sur tous les projets de textes relatifs à la santé, la sécurité ou la qualité de l'environnement professionnel. Il peut aussi, de sa propre initiative, faire des propositions. La direction des relations de travail peut aussi accompagner l'action des services déconcentrés et de l'inspection du travail.

C'est à l'Inspection du travail que revient le rôle de veiller au respect de la réglementation. Ce corps de fonctionnaires doit s'adapter à un environnement en constante mutation marqué aussi par des sources de droit de plus en plus complexes et diversifiées (code du travail, accords et conventions, normes nationales, européennes ou internationales) voire même un éclatement du droit avec les accords collectifs de différents niveaux, les possibilités accrues d'accords dérogatoires.

L'Inspection du travail reste un acteur majeur, participant par son activité de contrôle à l'application du droit et à l'application de cette politique de prévention des risques. Le rapport Bessière remis au gouvernement en 2006 préconise un renforcement par l'Etat et l'administration de la légitimité du rôle et de l'action du contrôle dans les entreprises, une augmentation indispensable des effectifs de l'inspection, souligne le caractère pluridisciplinaire du contrôle.

### **3.2. La prévention des risques**

Pendant longtemps, le rôle de l'Etat dans le champ de la santé au travail, a été celui d'un régulateur social, auquel on demandait essentiellement de la réglementation et du contrôle, rappelait l'IGAS dans son rapport de 2003 sur « *la prévention sanitaire en milieu de travail.* » Dans ce contexte, l'INSERM assure une mission de recherche fondamentale, les partenaires sociaux sont chargés de la gestion du risque et de sa reconnaissance par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ; la recherche appliquée, la prévention et les interventions au service des entreprises relèvent de l'Institut national pour la recherche et la sécurité (INRS) ; l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) a vocation à la fois d'améliorer les conditions de travail des salariés et de développer les performances économiques de l'entreprise avec un programme d'activité défini dans un Contrat de Progrès signé avec l'Etat. Aucune mission de veille en tant que telle n'était assurée.

Avec les crises sanitaires (vache folle, sang contaminé, amiante), beaucoup de voix s'élèvent pour critiquer l'insuffisance de l'intervention de l'Etat. La loi du 1er juillet 1998 crée l'INVS (institut national pour la veille sanitaire) destiné à mieux garantir la santé de la population française. En mai 2001, le dispositif est complété par la création de l'AFSSE (Agence française pour la santé et la sécurité environnementale). Il faut attendre septembre 2005 pour que naisse l'AFSSET avec une mission de veille en santé au travail. En outre plusieurs arrêts du Conseil d'Etat de 2004 rappellent la responsabilité de l'Etat en matière de prévention des risques (sur la question de l'amiante et du sang contaminé).

Néanmoins la prévention des risques est d'abord de la responsabilité des entreprises, à charge pour elles de constituer un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) qui doit veiller à la conservation de la santé et de la sécurité des travailleurs, à la prévention des dangers et à l'amélioration des conditions de travail. Depuis 1991, il existe une obligation légale pour l'employeur d'évaluer les risques professionnels. Réactivée en 2001 par le décret sur le document unique d'évaluation (DUE), elle doit déboucher sur une meilleure prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le médecin du travail lié par un contrat de travail avec l'employeur, ou salarié d'un service médical interentreprises, surveille l'état de santé individuel des travailleurs, met en relation l'état de santé de chaque salarié avec les caractéristiques de son poste de travail, participe à des enquêtes épidémiologiques, consacre un tiers de son temps à son activité de prévention.

La nouvelle donne de l'évaluation des risques repose la question du rôle de la médecine du travail en entreprise. La réforme de la médecine du travail répond à une directive européenne du 12 juin 1989 qui prône une approche pluridisciplinaire pour mettre en place la notion de « *santé au travail* », notamment en développant la formation et l'information des salariés. Lancée par une note de réflexion du ministère en 1997, elle est mise en œuvre à partir de 1998, traduite au plan législatif dans la loi de modernisation sociale de janvier 2002 et repose largement aujourd'hui sur la circulaire du 7 avril 2005. En pratique, le service de santé pluridisciplinaire mobilise de nouveaux acteurs : toxicologues, ergonomes, sociologues.

# Glossaire

## **Accord interprofessionnel**

Les accords conclus au niveau national interprofessionnel assurent la cohérence d'ensemble des niveaux de négociation. Ils concernent par exemple la formation professionnelle, des normes à caractère général ou des modalités d'application de dispositions législatives ou des accords cadres fixant les grands objectifs devant être déclinés dans les branches.

## **Adhésion**

L'adhésion est l'acte par lequel une partie non signataire à une convention ou un accord déjà signé(e) devient signataire de ce texte. Ainsi les organisations d'employeurs et de salariés non signataires des conventions ou accords ont la possibilité d'adhérer à ces textes. Pour avoir un effet juridique l'adhésion doit être totale, c'est-à-dire que l'adhésion doit porter sur l'ensemble du texte.

## **Champ d'application (d'une convention collective)**

Chaque convention collective définit le champ géographique et professionnel qu'elle va couvrir. Le champ d'application professionnel d'une convention collective est exprimé en termes d'activité économique exercée à titre principal (référence souvent à la nomenclature d'activités définies par l'INSEE, pour préciser l'activité concernée). Le champ d'application est librement déterminé par des organisations qui doivent être représentatives du champ pour lequel elles négocient. Le champ géographique est le domaine d'application territorial de la convention. Il peut être local, régional ou national.

## **Comité d'entreprise (CE)**

La mise en place du comité d'entreprise est obligatoire dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés. Il a une composition tripartite : le chef d'entreprise ou son représentant, les membres élus du personnel et les représentants syndicaux. La loi du 12 novembre 1996 a prévu la mise en place de comités d'entreprise européens pour les entreprises de dimension communautaire. Le CE est obligatoirement informé et consulté sur l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise (ex : informatisation d'un service, politique de

recherche et de développement technologique de l'entreprise, projet de fusion, de cession et d'acquisition de filiales). Chaque année il étudie l'évolution de l'emploi dans l'entreprise, il est consulté sur les conditions et l'organisation du travail (règlement intérieur, horaires, aménagement du temps de travail, congés, qualifications, mode de rémunération, logement des salariés, méthodes de recrutement...) et en matière de licenciement de représentants du personnel et en matière de licenciements collectifs économiques. Il dispose d'une information économique (ex : rapport annuel de l'activité de l'entreprise).

## **Comité technique paritaire (CTP) dans la Fonction publique**

Les CTP sont obligatoirement consultés sur les questions et projets de textes concernant : l'organisation et le fonctionnement des services, les conditions de travail, les règles statutaires, les critères de répartition des primes de rendement, les orientations et moyens du service.

Les CTP de la Fonction publique de l'Etat sont également compétents en matière d'évolution des effectifs et des qualifications. Les CTP de la Fonction publique hospitalière sont également compétents sur les budgets et comptes, ainsi que sur le plan directeur de l'établissement.

Les CAP (Commission administrative paritaire) et les CCP (Commission consultative paritaire) sont compétentes pour discuter des situations administratives des agents titulaires pour les CAP, non titulaires pour les CCP : elles traitent des dossiers d'avancement, de titularisation, de discipline mais n'ont qu'un pouvoir consultatif.

## **Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)**

Le CHSCT analyse les risques pour la santé et les conditions de travail, encourage toute initiative de nature à promouvoir la prévention et concourt à la formation des salariés. Il effectue régulièrement des inspections avec la possibilité de dénoncer les risques constatés et des enquêtes après un accident ou une maladie professionnelle. Il est obligatoirement consulté

sur le contenu du règlement intérieur, le programme annuel de prévention et d'amélioration des conditions de travail, le plan de formation des salariés à la sécurité, sur les mesures en faveur des accidentés du travail et des handicaps. Le CHSCT est composé du chef d'établissement ou de son représentant, de représentants du personnel élus, de membres avec voix consultative comme par exemple le médecin du travail.

### **Conseil des prud'hommes**

C'est une juridiction spécialisée chargée de trancher les litiges individuels nés à l'occasion du contrat de travail ou d'apprentissage. Les conseillers prud'homaux ne sont pas des magistrats professionnels mais des juges élus. Il existe au moins un conseil de prud'hommes dans le ressort de chaque tribunal de grande instance.

### **Convention collective**

C'est un accord écrit relatif aux conditions d'emploi, de travail et aux garanties sociales, devant être appliqué dans le cadre des contrats de travail individuel. Il est négocié entre les partenaires sociaux (l'employeur, les organisations syndicales de salariés représentatives dans l'entreprise, le cas échéant des salariés de l'entreprise désignés par des délégations syndicales ; depuis la loi du 12 novembre 1996, des salariés élus ou titulaires d'un mandat donné par les autres salariés peuvent participer à la conclusion de l'accord d'entreprise, si un accord de branche le prévoit). Les conventions collectives peuvent être étendues ou élargies. Elles permettent alors à un plus grand nombre de salariés de bénéficier des avantages de la négociation collective, d'harmoniser le statut social dans un secteur professionnel et géographique donné. On appelle extension ou élargissement, la procédure rendant applicable une convention à des employeurs et des salariés qui n'ont pas participé à sa conclusion. La convention est étendue si elle devient obligatoire dans le champ professionnel et géographique initialement prévu ; la convention est élargie si elle devient obligatoire hors du champ professionnel et géographique initialement prévu.

### **Délégué du personnel**

Le délégué du personnel a pour mission de présenter à l'employeur toutes les réclamations

individuelles ou collectives relatives aux salaires, à l'application du Code du travail et des autres lois et règlements concernant la protection sociale, l'hygiène et la sécurité, ainsi que les conventions et accords collectifs de travail applicables dans l'entreprise. L'organisation d'élections de délégués du personnel est obligatoire dans les entreprises occupant au moins 11 salariés. Les délégués du personnel n'ont pas vocation à négocier des accords avec l'employeur sauf dans les entreprises de moins de 50 salariés s'ils ont été désignés pour faire fonction de délégué syndical (DS). A défaut de délégué syndical dans l'entreprise, la loi du 4 mai 2004 prévoit la possibilité pour l'employeur, sous réserve qu'une convention de branche étendue le prévoit, de négocier avec des représentants du personnel élus (comité d'entreprise, ou à défaut, délégués du personnel).

Les syndicats représentatifs, peuvent désigner 1 ou plusieurs délégués syndicaux dans les entreprises d'au moins 50 salariés. Dans les entreprises de plus petite taille, ils peuvent désigner un délégué du personnel comme délégué syndical. En principe, les délégués syndicaux ont le monopole de la négociation dans l'entreprise. A défaut, la loi du 4 mai 2004 prévoit la possibilité pour l'employeur, sous réserve qu'une convention de branche le prévoit, de négocier avec des représentants du personnel élus ou, en leur absence (sur la base d'un procès-verbal de carence), avec des salariés mandatés par des organisations syndicales représentatives.

### **Dialogue social**

L'Organisation internationale du travail (OIT) le définit comme incluant tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun relatives à la politique économique et sociale. Le concept de dialogue social et sa définition varient d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre et continuent d'évoluer.

### **Droit de saisine**

C'est la possibilité donnée aux syndicats représentatifs de demander l'ouverture de négociations sur certains thèmes selon des modalités définies par un accord de branche.



## Elargissement (d'une convention collective)

L'élargissement, prononcé par arrêté ministériel, rend applicable, à un secteur professionnel ou géographique donné, une convention ou accord collectif qui a déjà fait l'objet d'une extension dans un autre secteur d'activité ou territorial. Publication au Journal officiel de l'arrêté et du texte élargi de la convention

### **Extension (d'une convention collective)**

Une convention collective ou un accord est dite étendue si elle devient obligatoire dans le champ professionnel et territorial initialement prévu. La commission nationale de la négociation collective donne un avis transmis au ministre du Travail. Elle peut dans certains cas, s'opposer à l'extension ou à l'élargissement. La décision d'extension appartient au ministre du Travail qui prend un arrêté d'extension. Publication au Journal officiel de l'arrêté et du texte étendu de la convention.

### **Grève**

La grève est la cessation concertée du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles et non politiques. Le droit de grève, affirmé par le préambule de la Constitution, est une liberté publique. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Pour les services publics, c'est la loi du 31 juillet 1963 qui régit son exercice.

### **Hiérarchie des normes**

Elle permet d'établir la règle qui prévaut dans les rapports entre les différents niveaux de normes du droit du travail (Constitution, Traités, loi, décret, conventions et accords collectifs, usage, règlement intérieur, contrat de travail).

### **Liberté syndicale**

Proclamée par la loi du 21 mars 1884, elle est réaffirmée par la Constitution : « *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* » ; par les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) : « *les travailleurs et les employeurs sans distinction d'aucune sorte ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que de s'affilier à ces organisations...* » ; par le Code

du travail (art L.411-5) « *tout salarié, quels que soient son sexe, son âge, sa nationalité, peut librement adhérer au syndicat professionnel de son choix.* »

Les syndicats sont des personnes morales qui peuvent conclure tous les actes nécessaires à l'exercice de leurs activités (acquisitions et gestion de biens, œuvres à caractère social ou professionnel).

Un syndicat peut agir en justice pour la défense de ses intérêts propres, des intérêts collectifs moraux ou matériels de la profession qu'il représente, des intérêts individuels des membres qui lui en ont donné le pouvoir ; pour veiller à l'application des conventions collectives.

### **Négociation collective**

Pivot des Lois Auroux de 1982, la négociation collective entre salariés et employeurs comprend les conventions et accords collectifs d'une part, les négociations annuelles d'autre part.

### **Présomption irréfragable de représentativité**

Un arrêté du 31 mars 1966 accorde à 5 centrales la présomption irréfragable de représentativité : la CGT, la CFDT, la CFTC, FO, la CGC sont d'office considérées comme représentatives et peuvent dès lors négocier à tous les niveaux, entreprise, branche, interprofessionnel, sans avoir à apporter les preuves de leur représentativité dont les critères datent de 1950 (effectifs, indépendance vis-à-vis de l'employeur, des partis politiques, de l'État), cotisations, capacité d'action et de mobilisation, attitude patriotique pendant l'Occupation).

### **Principe de faveur**

Le principe de faveur est un principe fondamental du droit du travail. Formalisé en 1973 par un arrêt du Conseil d'Etat selon lequel on peut négocier une convention ou un accord en améliorant les droits du salarié. Une convention collective ou un accord de branche doivent, pour être valables, être plus favorables que la loi, de même qu'un accord d'entreprise devrait améliorer la protection offerte aux salariés par l'accord de branche ou le Code du travail. C'est l'ordre public social. En 1982, le législateur modifie cet ordre public social en

rendant possible la conclusion d'accords dérogatoires, négociés sous ce seuil de protection. Le principe de faveur perd de sa force et voit son champ d'application réduit. La loi du 4 mai 2004 renforce l'autonomie des accords d'entreprise en faisant évoluer la portée du principe de faveur entre les différents niveaux d'accords. Désormais, en effet, les accords, qu'ils soient interprofessionnels, de branche ou d'entreprise, peuvent comporter des dispositions dérogeant en tout ou partie aux dispositions applicables en vertu d'une convention ou d'un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large.

# Travail, immigration

## La politique d'immigration (1974-2005)

### Trente de maîtrise des flux migratoires

La France est un pays d'immigration depuis la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Jusqu'en 1945, il n'y a pas de politique d'immigration à proprement parler mais des mesures prises ponctuellement.

La publication de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est symbolique du début de la mise en œuvre d'une véritable intervention de l'Etat dans ce domaine. Aujourd'hui, les sources de droit sont complexes et relèvent non seulement de la législation française mais également de textes internationaux, conventions ou traités ou accords bilatéraux. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la compétence communautaire dans les domaines de l'immigration et de l'asile est établie. En attendant une harmonisation des politiques au niveau européen, les questions de l'immigration et de l'asile restent encore largement du niveau national.

Les statistiques sur les étrangers (personnes n'ayant pas la nationalité française) et les immigrés (personnes venues s'établir en France), sont sans doute délicates à obtenir, de plus les sources sont dispersées entre plusieurs services. Néanmoins, selon le recensement général de la population établi par l'INSEE en 1999, la proportion d'immigrés reste stable depuis 25 ans et plus d'un immigré sur trois est de nationalité française.

La citoyenneté ne se réduit pas au droit de vote, mais il en est une composante et les immigrés devenus français ont bien sûr le droit de vote et d'éligibilité. Les immigrés qui n'ont pas la nationalité française, restent exclus du droit de vote aux élections locales (hormis les ressortissants européens).

Quelle est d'ailleurs la place des immigrés (étrangers ou non) dans la cité ? Au regard du logement, du travail, de la scolarisation des enfants, de l'expression associative ou culturelle, et en matière de santé, les textes applicables sont les mêmes pour tous (code du travail, code pénal, code de la sécurité sociale ...). Cependant les textes réglementaires et législatifs ne suffisent pas toujours à éliminer des pratiques discriminatoires comme en attestent certains organismes, dans l'accès au travail, au logement social, à certaines structures culturelles notamment.

### I. Les acteurs de la politique d'immigration

Il s'agit des services en charge de la gestion des flux de travailleurs étrangers vis-à-vis desquels des mesures spécifiques sont prises pour gérer les conditions de leur circulation et de leur séjour sur le territoire.

Des structures mettent en place ou appliquent des politiques sectorielles de l'Etat (travail, protection sociale, éducation, ville, transport, logement) qui complètent le volet accueil des

populations ayant vocation à s'installer et à vivre en France. Ces structures peuvent être considérées comme participant à la mise en œuvre de la politique d'immigration.

Les structures sont donc nombreuses. Ce sont le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, les ministères de la Justice et des Affaires étrangères. Ce sont aussi des organismes consultatifs, établissements publics, associations et groupements d'intérêt public (GIP) surtout pour ce qui concerne le volet accueil et insertion des étrangers ou encore le volet histoire avec la création de la cité nationale de l'histoire de l'immigration.

La politique d'immigration relève également de la politique européenne et notamment la direction générale de la justice et des affaires intérieures (JAI) qui a en charge les questions d'asile et d'immigration au sein de la Commission européenne.

## **II. Législation et réglementation : évolution du statut des étrangers**

Les évolutions législatives sur 50 ans témoignent d'une politique utilitariste et pragmatique dans ce domaine, fonction de la situation économique.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 met en place une politique d'encadrement de l'immigration de main d'œuvre. La conjoncture économique (période de reconstruction, de pleine expansion économique et fort besoin de main d'œuvre) fait que ce texte n'est pas appliqué pendant des années, pas plus que la mission de l'ONI qui a le monopole de l'introduction des étrangers.

Au lendemain de la crise pétrolière en 1974, la décision est prise en France, comme dans les autres pays européens, de fermer les frontières et de généraliser les titres de séjour à tous les étrangers, la politique familiale est même un temps menacée.

Dès lors la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine deviennent un objectif continuellement réaffirmé et une donnée consensuelle des gouvernements qu'ils soient de gauche ou de droite. Consulter une sélection de déclarations de personnalités politiques

Malgré ce consensus, l'ordonnance sera modifiée une vingtaine de fois jusqu'au dernier texte promulgué en novembre 2003. Tandis que se durcissent les textes concernant l'immigration clandestine, la nécessité d'une intégration des étrangers régulièrement installés est réaffirmée. Mais en même temps des mesures sont prises pour favoriser ou convaincre un certain nombre d'étrangers de quitter le territoire et de se réinstaller dans leur pays d'origine : c'est l'aide au retour mise en place par Lionel Stoléru en 1977, puis l'aide à la réinsertion instaurée au début des années 80, puis la politique de co-développement dans les années 1990 couplée avec l'aide à la réinsertion.

Dans les années 1990, le discours évolue : l'Europe semble plus encline aujourd'hui à une immigration sélective pour dynamiser son économie, la main-d'œuvre qualifiée faisant défaut dans certains domaines. C'est la position de l'Allemagne dans sa nouvelle législation sur l'immigration ; l'Espagne a mis en place en 200-2001, un système de quotas, le rapport de

Sami Naïr de 1997 va aussi dans ce sens. Dans son rapport d'activité 2000, la Direction des populations et migrations (DPM), rattachée au ministère de l'Emploi et de la solidarité mentionne l'apparition d'un nouveau credo en faveur d'un appel à l'immigration. Dans la présentation de la nouvelle modification de l'ordonnance de 1945, le 3 juillet 2003, le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, réaffirmait la position du gouvernement : « *ni immigration zéro, ni ouverture totale des frontières* ». Devant la baisse de la population en âge de travailler, le Conseil économique et social, dans un rapport de novembre 2003 intitulé *Les défis de l'immigration future*, propose d'envisager autrement d'ici à l'horizon 2020 le futur de l'immigration en France et en Europe. .

Le débat se poursuit avec l'adoption par la Commission européenne, le 11 janvier 2005 du *Livre vert* sur une « *approche communautaire de la gestion des migrations économiques* ». La Commission reconnaît l'impact du déclin démographique et du vieillissement de la population sur l'économie ; en conséquence elle souligne la nécessité de revoir les politiques d'immigration sur le long terme, en particulier à la lumière des implications que la stratégie de migration économique aurait sur la compétitivité et, dès lors, sur la réalisation des objectifs de Lisbonne.

## **2.1. Entrée, séjour et éloignement des étrangers**

L'ordonnance du 2 novembre 1945 est le texte de droit commun, la philosophie du texte de 1945 étant d'organiser les flux des travailleurs et des membres de leurs familles, de fixer les conditions de leur séjour et d'organiser l'éloignement de ceux qui ne sont plus acceptés sur le territoire. Ce texte ne s'applique pas à tous les étrangers en France.

En effet, les ressortissants de certains Etats d'Afrique anciennement sous autorité française sont régis par des conventions bilatérales passées entre la France et ces Etats, même si la teneur de ces conventions a été progressivement alignée sur le droit commun. Les ressortissants algériens et tunisiens restent soumis, aujourd'hui, à un régime nettement dérogatoire. Quant aux personnes ayant la nationalité d'un Etat de l'Union européenne, elles sont régies en grande partie par un droit propre fondé sur les principes de liberté de circulation et d'établissement.

Toutes les modifications de l'ordonnance intervenues notamment depuis 1980 ont donné lieu à de vifs débats parlementaires. Elles rendent soit plus contraignantes soit plus souples les conditions d'accès au territoire, à la fois du point de vue des documents à fournir, des modalités d'obtention de certains documents (attestation d'accueil, certificat d'hébergement, par exemple), ou de l'octroi des visas ou fixent des règles spécifiques pour l'accueil de certaines catégories d'étrangers (par exemple : les étudiants, ou les chercheurs). Elles concernent aussi les conditions du séjour (permettant ou non l'accès au travail par exemple, modifiant les conditions de renouvellement des titres de séjour), et les mesures de l'éloignement avec des fluctuations dans la définition par exemple des catégories de personnes protégées de la reconduite à la frontière, de l'expulsion ou de l'interdiction du territoire (ITF). Enfin la régularisation de personnes sans papiers reste une réponse à une situation d'urgence.

La dernière modification de l'ordonnance de 1945, revient sur les mesures concernant l'entrée des étrangers (contrôle accru des demandes de visa, création d'un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visa, révision du dispositif de maintien en zones d'attente,

responsabilité accrue des maires dans la délivrance des attestations d'hébergement), leur séjour (suppression des titres de séjour pour les ressortissants communautaires, lutte contre les mariages et les paternités de complaisance) les mesures d'éloignement (mesures réformant sans supprimer la double peine)... Le texte a été adopté définitivement en octobre 2003 et la loi, promulguée le 26 novembre 2003.

## **2.2. La double peine**

### **Qu'est-ce que la double peine ?**

Il s'agit de la possibilité donnée au juge pénal (tribunal correctionnel ou Cour d'assises) de condamner les étrangers reconnus coupables, à une peine d'amende, d'emprisonnement ou de réclusion pour l'infraction commise mais aussi à la peine d'interdiction du territoire (ITF) temporaire ou définitive réservée aux seuls étrangers. Cette double peine peut aussi prendre la forme d'un arrêté d'expulsion, pris par le préfet ou le ministre de l'intérieur. Interdiction du territoire et expulsion peuvent d'ailleurs se cumuler. Plusieurs articles du Code pénal et de l'ordonnance de 1945 prévoient les cas pour lesquels ces mesures sont envisagées ainsi que les personnes protégées de ces mesures. Une étude du Sénat (*Les Documents de travail du Sénat - série législation comparée : « La double peine »*) montre que cette double peine existe dans d'autres pays européens.

### **Evolutions envisagées**

Les étrangers concernés par ces mesures doivent donc quitter le territoire, quitter leurs familles et rejoindre un pays où ils peuvent n'être jamais allés et dont ils ignorent tout. Bertrand Tavernier parle de « *vies brisées* » dans un film qui relate l'histoire de dix grévistes de la faim frappés par cette double peine, à Lyon en 1998. En novembre 2001, plusieurs associations de défense des étrangers, des organisations caritatives et des syndicats lancent une campagne « *Une peine, point barre* », pour mobiliser l'opinion publique contre la double peine.

Plusieurs rapports ont fait un état de la situation et proposent des évolutions du système. En 1998, une commission interministérielle est chargée d'une mission de réflexion sur le prononcé des peines d'interdiction du territoire à l'égard des étrangers ayant des liens familiaux et privés forts avec la France. La commission présidée par Christine Chanet, conseiller à la Cour de cassation, fait un état des lieux de l'application des mesures en France, une comparaison avec la situation d'autres pays et, dans ses propositions, demande notamment une limitation de l'ITF, une procédure contradictoire.

En novembre 2002, le rapport de Christophe Caresche, au nom de la commission des lois sur la proposition de loi du groupe socialiste visant à protéger certaines catégories d'étrangers des mesures d'éloignement du territoire, estime la législation dépassée malgré les avancées de la loi Reseda en 1998, et la circulaire du Garde des sceaux de novembre 1999. La proposition de loi du groupe socialiste est rejetée, le gouvernement voulant se donner le temps de légiférer.

Si tout le monde s'accorde à penser qu'une évolution des textes est nécessaire, l'étendue de la réforme à mener divise la classe politique et le monde associatif.

En octobre 2002, Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, crée un groupe de travail chargé de faire des propositions dans les 6 mois destinées à rendre impossible l'expulsion pour les gens arrivés suffisamment tôt en France et qui sont là depuis suffisamment longtemps. Dans une interview accordée au journal *Le Monde* le 29 novembre 2002, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement déclare « *que le dispositif actuel ne donne pas satisfaction.* »

La loi du 26 novembre 2003 consacre une partie importante à la modification des mesures d'éloignement. Consulter le dossier législatif sur le site de l'Assemblée nationale

L'étranger arrivé en France avant l'âge de 13 ans, celui qui vit régulièrement en France depuis vingt ans ou depuis dix ans et qui est marié avec un(e) Français(e) ou qui est père d'enfant français n'est plus expulsé, sauf en cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat ou d'activités terroristes. Un rapport annuel sur l'application de la double peine est prévu.

Mais, jugeant insuffisant, le dispositif prévu pour lutter contre toutes les provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence, deux députés proposent un nouveau texte de loi définitivement adopté en juillet 2004. L'article unique de la loi stipule que l'expulsion de l'étranger bénéficiant d'une protection quasi absolue sera rendue possible en cas de comportements constituant des « *actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes.* »

### **2.3. Le regroupement familial**

Après la fermeture des frontières en 1974, l'immigration légale ne concerne plus que quelques catégories de personnes : étudiants, stagiaires, personnes dotées d'une qualification professionnelle exceptionnelle et membres de la famille d'un étranger régulièrement installé (dans le cadre du regroupement familial).

Il faut attendre 1993 pour que le principe du droit au regroupement familial soit inscrit dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, les conditions de son exercice étant précisées jusque-là par décret. Il reste soumis à des conditions strictes de ressources et de logement pour les ressortissants des Etats tiers. Les familles de Français et de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des pays signataires de l'accord sur l'espace économique européen, ainsi que les familles de réfugiés et apatrides, ne sont plus soumises à ces conditions depuis la loi du 11 mai 1998. La loi adoptée en octobre 2003 et promulguée le 26 novembre 2003 accorde la délivrance d'une carte de résident aux familles rejoignantes au bout de 2 ans de présence en France et à condition d'une bonne intégration dans la société française.

Dans ce domaine comme dans les autres, des textes internationaux consacrent ce droit. Ainsi le regroupement familial illustre l'application du principe énoncé par l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 selon lequel « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* » dans le respect des principes d'ordre public du pays d'accueil.

La Charte sociale européenne, également conclue sous l'égide du Conseil de l'Europe, prévoit que les États signataires s'engagent « *à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire* » (art. 19, § 6).

Mais la Charte sociale étant fondée sur un principe de réciprocité, seuls les ressortissants des États signataires peuvent se réclamer de ses dispositions, ce qui limite d'autant sa portée juridique.

L'Union européenne avait élaboré fin 1999, un projet de directive qui avait suscité l'approbation de la plupart des ONG travaillant dans ce domaine. Au sommet de Laeken, les chefs d'Etat ont demandé à la Commission de revoir le texte qui a été profondément remanié et a amené le Parlement européen à saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour l'annulation de la directive.

## **2.4. Demande d'asile et statut des réfugiés**

### **Quelques textes fondateurs**

Le préambule de la Constitution de 1958 déclare que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.* » Le réfugié politique bénéficie donc d'une protection et d'un statut particuliers, que la France s'est attachée à assurer même pendant les périodes où, pour des raisons économiques, elle décidait de ne plus faire appel à une immigration de travail.

La Convention de Genève du 27 juillet 1951, modifiée par le protocole de 1967, est née de circonstances historiques dans un contexte de guerre froide ; les autorités publiques sont alors désignées comme les auteurs des persécutions et leurs victimes méritent la protection internationale. Le candidat au départ est personnellement et physiquement menacé en raison de ses idées politiques. Or, des minorités peuvent subir des persécutions, pour des raisons ethniques, religieuses ou sexuelles ; elles sont de même nature que celle visées par la Convention, mais sont le fait de groupes ou d'organismes distincts des autorités publiques. Pour prendre en compte ces données, la loi du 11 mai 1998 a ainsi introduit dans la législation l'asile constitutionnel qui relève tant pour l'instruction des demandes d'asile que pour les droits en découlant de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) et l'asile territorial qui relève de la compétence du ministère de l'intérieur.

Dans un avis remis au Premier ministre, le 9 juillet 2001, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme propose une refonte globale de la politique d'asile française « *dans le but de substituer à un système dont nombre d'aspects sont choquants sur le plan humain et peu respectueux des droits fondamentaux, une série de dispositions visant à permettre de donner en France et dans l'Union européenne sa pleine dimension au droit de l'homme d'importance majeure qu'est le droit d'asile.* » Cette évolution nécessaire est rappelée dans le rapport d'activité de l'OFPRA de 2002. En outre l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, en France comme dans les pays européens, même si le nombre de refus d'octroi du statut reste important et même si l'Europe accueille beaucoup moins de réfugiés que d'autres zones géographiques, inquiète les gouvernements occidentaux.

### **Des évolutions...**

Dès septembre 2002, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin fait une communication fixant les objectifs d'une réforme du droit d'asile. La réforme doit concilier l'offre de toutes les garanties nécessaires pour que les personnes susceptibles de bénéficier d'une protection puissent formuler leurs demandes, et la nécessité d'assurer l'éloignement effectif des



personnes déboutées. Dans un avis rendu en avril 2003, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), salue certaines avancées du projet de loi mais déplore « *l'appréhension réductrice du droit d'asile retenue* » et poursuit ainsi : « *Une telle approche conduit également à réduire la question de l'asile à un problème de politique migratoire.* » La nouvelle loi sur le droit d'asile, promulguée le 11 décembre 2003, introduit les notions de pays d'origine sûre et d'asile interne et anticipe ainsi l'adoption de deux propositions de directives européennes sur la définition du réfugié et la protection subsidiaire ainsi que sur les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

La loi du 27 novembre 2003, réformant l'ordonnance de 1945 comprend des dispositions liées aux questions d'asile. Ce texte prévoit notamment les modalités de demandes d'asile à la frontière ou dans les centres de rétention où sont placés les étrangers en instance d'éloignement. La nomination du directeur général de l'OFPRA se fait par décret sur proposition conjointe du ministre des Affaires Etrangères et du ministre de l'Intérieur ; les décisions de rejet de demande d'asile sont transmises au ministère de l'intérieur.

## **2.5. Le cas particuliers des mineurs étrangers**

L'arrivée en France d'enfants mineurs, non accompagnés n'est pas un phénomène récent mais il s'est amplifié ces dernières années. Les enfants viennent de pays en guerre ou qui sortent de la guerre, de pays où la situation politique est tendue, de pays où pauvreté et situation familiale difficile poussent à l'émigration.

Un mineur étranger n'est pas dans l'obligation de détenir un titre de séjour, et il appartient aux catégories d'étrangers protégées des mesures d'expulsion ou de reconduite à la frontière : la loi française et notamment l'art 26 de l'ordonnance de 1945 stipule que « *l'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière* ».

Plusieurs possibilités existent pour donner un statut à ces mineurs étrangers : acquisition de la nationalité, droit d'asile, retour au pays d'origine ou ailleurs en Europe si l'enfant y a de la famille.

La législation française prévoit une protection pour les enfants mineurs. Pour en savoir plus, consulter le site du Défenseur des enfants

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) préconisait en 2000 une coordination renforcée entre les services concernés dans un avis au Gouvernement. Elle déplorait dans ce même avis qu'elle n'ait pas été suivie sur un avis antérieur proposant l'admission immédiate sur le territoire d'un mineur sollicitant l'asile.

La loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale a prévu la nomination d'un administrateur *ad hoc* (décret paru en 2003) qui ne traite pas de la situation des mineurs isolés présents sur le territoire français mais des seuls cas des mineurs demandeurs d'asile. La loi de novembre 2003 a modifié les conditions d'acquisition de la nationalité française en introduisant une condition d'antériorité de placement.

La situation des mineurs étrangers continue donc à être préoccupante, comme l'atteste la présence d'un certain nombre de mineurs en zone d'attente dans les aéroports.

### **III. Le contexte européen**

Le traité de Rome de 1957 consacre la liberté de circulation des travailleurs. Un certain nombre de mesures, directives et règlements garantissant cette liberté, se mettent en place au fil des années (droit à l'égalité de traitement avec les nationaux, droit au séjour des travailleurs communautaires et de leurs familles, droit de demeurer dans le pays d'accueil et d'y rester après sa période d'activité).

Avec l'Acte unique européen de 1985, on passe à un espace européen sans frontière grâce à la liberté de circulation des personnes.

L'Accord de Schengen sur la libre circulation des personnes est conclu en 1985 entre le Bénélux, la France et l'Allemagne et a vocation à être un laboratoire pour l'Acte unique. Il prévoit la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures entre les Etats signataires et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non-communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen, des accords de réadmission (voir glossaire) avec les pays non communautaires, l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (système d'information Schengen) pour la mise en ligne de données sur les clandestins, les déboutés du droit d'asile obligeant les Etats européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser.

En 1990, les accords de Dublin définissent à l'échelon de l'Europe des quinze une politique d'asile commune avec notamment les notions de pays sûrs, de demande d'asile manifestement infondée, de solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée et prévoient des sanctions contre les transporteurs acceptant des clandestins.

En 1992, le traité de Maastricht définit la citoyenneté européenne comme comprenant notamment la liberté de circulation, d'installation et de travail à l'intérieur de l'Union européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et au Parlement européen.

Le traité d'Amsterdam intègre l'acquis de Schengen dans le traité de l'Union européenne. Il prévoit d'établir au plus tard en 2004, la libre circulation des personnes, citoyens de l'Union européenne comme ressortissants de pays tiers.

Le Sommet de Tampere de 1999 définit une politique commune d'immigration à partir des objectifs économiques et démographiques de l'Union européenne et renonce à l'objectif de l'immigration zéro.

En 2000 est créé un Fonds européen pour les réfugiés, pour cinq ans, chargé de l'accueil de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés.

Le traité de Nice prévoit que les Etats membres passent en 2004 à la majorité qualifiée pour les décisions concernant l'immigration et l'asile. Consulter la synthèse du traité de Nice  
Le Sommet de Laeken en décembre 2001 réaffirme la nécessité de mettre en place une politique commune en matière d'asile et d'immigration.

Le Sommet européen de Séville en juin 2002 porte principalement sur la mise en place, d'une politique d'immigration et d'asile sélective.

Le Sommet européen de Thessalonique en juin 2003 réactive le processus d'une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration. La proposition britannique de créer des camps de demandeurs d'asiles au-delà des frontières de l'Union européenne a été rejetée, des accords de réadmission avec les pays d'origine doivent s'accélérer et les systèmes de visas se renforcer et être coordonnés.

#### **IV. L'acquisition de la nationalité française**

Les acquisitions de la nationalité française en 2002 se sont élevées à 128 092, marquant une légère augmentation par rapport à 2001 (selon la publication conjointe des ministères de la Justice et de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, 2004).

Le code de la nationalité est défini par l'ordonnance de base du 19 octobre 1945, modifiée en 1973, 1984, 1993, 1998 et 2003.

La loi du 6 mars 1998 relative à la nationalité a modifié le régime de l'acquisition de la nationalité française. Elle a supprimé « *la manifestation de volonté* » instaurée par la loi de 1993 et ainsi restauré le principe de l'acquisition de plein droit à la majorité de la nationalité française en faveur des jeunes étrangers nés en France de parents étrangers et vivant sur le sol français. La loi de novembre 2003, relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, notamment durcit les conditions d'acquisition de la nationalité française pour les conjoints de Français, pour éviter « *les mariages dits de complaisance* » et restreint les possibilités d'accès à la nationalité française pour les mineurs étrangers isolés en rétablissant une durée de prise en charge pour pouvoir faire une déclaration devant le juge d'instance.

Chaque Etat détermine par sa législation quels sont ses ressortissants. L'idée d'instaurer des principes qui seraient respectés par une communauté de pays, a été préconisée par le Conseil de l'Europe dans la convention qu'il a adoptée sur la nationalité en 1997 : principes de non discrimination dans l'attribution de la nationalité, délai de traitement raisonnable d'une demande d'acquisition de la nationalité d'un pays signataire, droit à la motivation des refus de la nationalité. La France a signé cette convention en 2000 mais ne l'a pas ratifiée.

#### **V. Le droit vote des étrangers aux élections politiques**

Les immigrés qui n'ont pas la nationalité française sont exclus du droit de vote. La Constitution de 1958 dispose que : « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

François Mitterrand avait fait de la question du droit de vote des étrangers aux élections politiques locales, une de ses propositions de son programme de campagne à l'élection présidentielle de 1981. Mais la concrétisation de cette proposition a toujours été remise à plus tard.

Les municipalités ont associé la population étrangère à la vie politique locale de différentes manières (commissions extra-municipales d'immigrés, conseils municipaux associés ou

encore conseil consultatif des étrangers). Mais toutes ces structures n'ont qu'un caractère consultatif.

Le Traité de Maastricht (1992) a institué une citoyenneté de l'Union. Les citoyens de l'Union sont les personnes ayant la nationalité d'un Etat membre. Le Traité leur accorde le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes.

Le rapport de Noël Mamère d'avril 2000 présentait plusieurs propositions de loi sur le droit de vote et l'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales en France. Droits que d'autres pays européens ont déjà octroyés.

## **VI. Les immigrés (étrangers ou français) dans la cité**

Quelle place dans la société française, pour les immigrés, qu'ils soient français, d'origine étrangère ou étrangers ?

La machine à intégrer est en panne depuis des années, et de façon durable. En trente ans, les pouvoirs publics n'ont pas su adapter leurs politiques aux changements de l'immigration alors qu'elle passait, notamment, d'une immigration de main-d'œuvre (provisoire) à une immigration familiale (souvent définitive). C'est le dur constat du rapport de la Cour des comptes de 2004 : *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*.

Mieux accueillir les étrangers autorisés à s'établir durablement en France. Mettre en œuvre le principe républicain d'égalité en luttant contre les discriminations. Faciliter et adapter les procédures de naturalisations aux évolutions de la société. Favoriser l'intégration professionnelle, l'insertion sociale. Ces termes d'intégration ou d'insertion sont présents dans les discours des ministres par-delà les divergences politiques. Deux rapports du Haut Conseil à l'intégration (les parcours d'intégration en 2002 et le contrat et l'intégration en 2004) estiment néanmoins que l'intégration n'est plus au centre des priorités nationales et plaident pour la mise en place d'un véritable service public de l'accueil.

Avec la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration, avec la création d'une autorité administrative indépendante, structure de médiation ayant vocation à promouvoir l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations, et avec une politique de promotion sociale et professionnelle, le gouvernement veut "revitaliser le modèle d'intégration français".

Mais dans son rapport *La République à ciel ouvert*, de 2004, Azouz Begag, explique que « vingt ans d'histoire des banlieues et de vicissitudes des politiques d'intégration ont montré qu'au bout du compte la France n'a pas assuré » et il propose de ne plus parler d'intégration mais de promotion d'égalité des chances.

Si la régularité du séjour est imposée pour faire une demande de logement social, avoir droit à certaines prestations, (l'aide médicale d'Etat est accessible aux étrangers sans papiers, mais de plus en plus difficile à obtenir), trouver un travail, elle n'est pas toujours une condition suffisante pour bénéficier de ces droits fondamentaux, comme le révèlent nombre de rapports sur les discriminations et notamment ceux du GELD (Groupe d'études sur les discriminations).

## VII. La politique d'immigration en 2006

Avec les lois du 24 juillet sur l'immigration et l'intégration et du 14 novembre sur le contrôle de la validité des mariages, mais aussi avec la mobilisation tout au long de l'année autour du sort réservé aux enfants scolarisés dont les parents sont en situation irrégulière, les projecteurs sont à nouveau braqués sur l'immigration en 2006.

Avec la conférence de presse du ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy le 11 décembre 2006, à la fois bilan quantitatif de sa politique d'immigration depuis 2002 et annonce de ses nouvelles « *ambitions* » la question de l'immigration s'ancre dans l'actualité, à la veille des échéances électorales de 2007.

Derrière les notions d'immigration choisie ou subie, il s'agit pour les Pouvoirs publics de maîtriser les flux migratoires.

### 7.1. La maîtrise des flux migratoires : la preuve par les chiffres

Stabilisation puis baisse du nombre d'immigrés, inflexion sensible du nombre de demandeurs d'asile, programme minimum de régularisation : le ministre de l'Intérieur s'adresse un satisfecit, le 11 décembre 2006. 2005 est une année de rupture, ce mouvement de rupture va s'amplifier en 2007, première année d'application de la nouvelle loi sur l'immigration choisie.

L'exposé des motifs du projet de loi sur l'immigration et l'intégration le note : « *après dix ans de forte hausse, on assiste, depuis 2004, à une stabilisation globale des flux migratoires réguliers.* » Le dernier comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), réuni le 5 décembre 2006, le confirme et fait même état d'une baisse de l'immigration légale de 2,6 % en 2005 par rapport à 2004. En effet 187 000 titres de séjour ont été délivrés en 2005, contre 191 000 en 2003.

Les chiffres de reconduite à la frontière de migrants en situation illégale ont doublé en trois ans, passant de 10 000 en 2002 à 20 000 en 2005 et 24 000 en 2006 pour la seule métropole, et devraient dépasser les 22 000 outre-mer. De plus, 33 000 personnes ont été refoulées avant leur entrée sur le territoire français. Quant au nombre de demandeurs d'asile, de l'avis même du ministre de l'intérieur, il s'effondre et passe de 57 000 en 2004 à 52 000 en 2005 et la diminution est plus spectaculaire encore en 2006 : « *sur les 10 premiers mois de l'année nous avons enregistré une diminution de 35 %.* »

Enfin, le gouvernement a toujours affirmé qu'il n'était pas question pour lui de procéder à des opérations de régularisations massives, comme l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne ont pu le faire : en revanche « *le mécanisme de régularisation au fil de l'eau, issu de la loi Chevènement de 1998 et nécessaire pour éviter que ne se constituent des situations inextricables, n'est pas remis en cause.* » Seuls 6 924 dossiers de parents en situation irrégulière d'enfants scolarisés ont été régularisés au cours de l'été. C'est peu, au regard des 33 000 dossiers déposés, beaucoup et encore trop sans doute pour une frange de l'électorat que le gouvernement veut garder ou conquérir. Dans le même temps, il n'hésite pas à montrer la plus grande fermeté sur la question du logement des immigrés à Cachan (Val-de-Marne) avec l'évacuation de quelques centaines de familles étrangères, toutes en attente d'un logement décent, beaucoup étant en situation régulière, certaines en attente de régularisation.

Des raisons d'hygiène précaire et de risques d'incendie sont invoquées pour fermer l'immense squat sans proposition de solution globale, alors que les familles occupent le bâtiment depuis plusieurs années. Des reconduites à la frontière ont lieu à cette occasion et des familles ont été dispersées.

Pour les opposants à cette politique de fermeté, ces chiffres ne disent pas tout sur la réalité des flux. « *Le bilan du gouvernement est tronqué* » riposte le Parti socialiste dans un communiqué en réponse aux annonces du ministre de l'Intérieur. Le gouvernement oublie les sans papiers. De son côté, le Président de la Ligue des droits de l'Homme, affirme : « *de nouveaux sans papiers apparaissent chaque année bien moins en raison de nouvelles entrées qu'à cause du durcissement incessant des législations.* »

## **7.2. Un arsenal législatif et réglementaire renforcé au service de la maîtrise des flux migratoires**

Maîtrise des flux migratoires et lutte contre l'immigration clandestine sont des objectifs continuellement réaffirmés et une donnée consensuelle de tous les gouvernements depuis vingt ans. Revoir la liste des catégories d'étrangers protégés de l'éloignement du territoire, jouer sur le délai d'obtention de la carte de résident, modifier les conditions du regroupement familial, accorder des facilités de travail à certains étrangers hautement qualifiés, s'engager à augmenter le chiffre des expulsions annuelles : tous les gouvernements, au motif que la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde, s'y sont attelés. Une fois encore, en 2006, les Pouvoirs publics modifient les conditions d'entrée, de séjour et d'éloignement.

A peine le gouvernement a-t-il enterré l'ordonnance de 1945, si souvent remaniée (surtout entre 1980 et 2003), et remplacée en 2005 par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qu'il propose de nouveaux textes qui témoignent d'une certaine continuité dans l'approche répressive de l'immigration illégale. De nouvelles infractions, de nouvelles sanctions sont créées, avec un souci constant de lutter contre la fraude, au mariage, à la santé, à la paternité de complaisance, entérinant pour certains observateurs une vision plutôt négative de l'étranger, pour permettre de mieux intégrer les immigrants légaux pour les partisans de cette politique.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, loin d'être l'aveu d'un échec, représente pour le ministre de l'Intérieur une nouvelle étape d'une réforme globale de la politique d'immigration : il s'agit de compléter la législation grâce à « *des outils indispensables pour lutter contre les abus, pour faire échec aux détournements de procédures et parvenir à une immigration mieux maîtrisée* » pour « *promouvoir une immigration choisie ainsi qu'une intégration réussie.* »

En 2003 avait déjà été créé le délit de mariage de complaisance et les contrôles lors de la célébration des mariages ont été renforcés. La loi du 24 juillet durcit les conditions de régularisation pour les conjoints étrangers mariés à des citoyens français. En effet, l'entrée en France d'étrangers mariés à des Français constitue l'essentiel du flux d'entrées légales en France, loin devant le regroupement familial, faisant peser un soupçon d'illégalité sur tous les mariages entre conjoints français et étrangers et sur les mariages célébrés à l'étranger.

Avec la loi du 14 novembre 2006, le garde des Sceaux complète les mesures de contrôle de la validité des mariages. Pour les mariages célébrés en France, le texte prévoit un renforcement

du contrôle de l'identité des candidats au mariage et une audition des futurs époux en cas de doute sur le libre consentement des intéressés ou la réalité du projet matrimonial. Les mariages célébrés à l'étranger devront être précédés d'une audition devant le consul de France, qui pourra émettre des réserves, voire entamer une procédure d'opposition. Le non respect de cette procédure entrainera l'impossibilité de transcrire ce mariage sur les registres de l'état civil français, sauf jugement inverse émis par le tribunal de grande instance.

Maîtriser les flux suppose aussi de se donner les moyens d'éloigner les étrangers en situation irrégulière, c'est à cela que répond la circulaire du 21 février 2006 : « *les procureurs de la République feront procéder chaque fois que nécessaire, en concertation avec les préfets, aux interpellations aux guichets de la préfecture, au domicile ou dans les logements, foyers et les centres d'hébergement, dans les hôpitaux.* » Dans une pétition intitulée *Se faire soigner sans se faire arrêter*, l'ONG Médecins du Monde rappelle que « *le droit aux soins est inscrit dans le préambule de la Constitution française. C'est un droit fondamental de la personne humaine. Il ne doit jamais être utilisé à d'autres fins que la préservation de la santé.* » La loi du 24 juillet 2006 modifie aussi les procédures d'éloignement en fusionnant les décisions d'invitation à quitter le territoire et de reconduite à la frontière, en une obligation à quitter le territoire, obligation exécutoire d'office au bout d'un mois. La mesure est d'ailleurs directement inspirée de projets de directive européenne sur les normes minimales en matière de retour.

Autre outil de contrôle dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine : le fichier ELOI, créé par un arrêté du 30 juillet 2006, qui renforce la surveillance des citoyens en contact avec des étrangers. Il devrait conserver un certain nombre d'informations sur les étrangers en situation irrégulière, conservées pendant trois ans ; il prévoit de répertorier le nom des personnes ayant hébergé ou visité en centre de rétention une personne en situation irrégulière. Sa création suscite de vives réactions d'hostilité. Plusieurs associations dont le GISTI, la Cimade, l'Iris (imaginons un réseau internet solidaire) et la Ligue des droits de l'homme ont déposé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, car elles estiment que « *le fichage enfreint les principes qui régissent la protection des données personnelles en prévoyant d'enregistrer et de conserver des informations qui ne sont pas strictement nécessaires à la poursuite d'objectifs légitimes.* » Recours rejeté en novembre par le juge des référés, le Conseil d'Etat se donnant quelques mois pour juger sur le fond.

### **7.3. Limiter l'immigration subie... promouvoir l'immigration choisie**

Il s'agit en fait d'une nouvelle formulation au service d'un même objectif, celui de la maîtrise des flux qui est, au delà du vocabulaire, un souci constant depuis trois décennies dans un contexte de raréfaction du travail, de la poussée des phénomènes migratoires et de la montée des extrémismes.

Dominique de Villepin dans son discours de politique générale en juin 2005 le rappelle : « *il s'agit de passer d'une immigration subie à une immigration choisie.* » Pour le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, « *il faut reconnaître au gouvernement et au Parlement le droit de fixer chaque année, catégorie par catégorie, le nombre des personnes admises à s'installer sur notre territoire.* »

Le nouveau texte sur l'immigration et l'intégration marque une rupture, avec les discours précédents. En effet, il consacre officiellement l'idée d'une reprise de l'immigration de travail

en fonction des besoins de l'économie française : c'est l'immigration choisie. Le dogme de la fermeture des frontières ou celui d'immigration zéro ont fait long feu. La loi Chevènement du 11 mai 1998, s'inspirant du rapport de Patrick Weil, contenait déjà les éléments d'une politique sélective, en donnant des facilités aux chercheurs par exemple. Dans son livre vert paru en janvier 2005, la Commission européenne avançait aussi l'idée de recourir à l'immigration économique pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique en Europe. Récemment le rapport du Comité d'Analyse Stratégique souligne que, bien que le taux de fécondité soit en France un des plus élevés d'Europe, le vieillissement de la population se fait ressentir et induira, à moyen terme, des besoins de main-d'œuvre ciblés. Ce rapport s'interroge sur l'opportunité d'opérer des migrations de remplacement pour mettre un frein au problème du vieillissement démographique qui risque d'accroître les difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité. Il étudie les relations entre immigration et marché du travail et analyse l'impact de l'immigration sur l'emploi et la croissance.

### **Une vision utilitariste de l'étranger qui n'est pas nouveau**

La nouvelle loi immigration et intégration décline l'immigration choisie en plusieurs volets :

- d'abord une sélection des étudiants étrangers en donnant la possibilité à certains d'entre eux d'accompagner la sortie de leurs études par une première expérience professionnelle : les étudiants sélectionnés par un centre d'études installé dans leur pays d'origine et munis d'un visa de long séjour bénéficieront, de plein droit, d'une carte de séjour d'un an renouvelable. Et les meilleurs, titulaires d'une licence et venant suivre un master, pourront se voir attribuer un titre de deux ans. La carte de séjour étudiant vaudra autorisation de travail dans la limite d'un mi-temps ;

- ensuite, la création d'un titre de séjour compétences et talents, destiné à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, culturel et sportif de la France dans le monde ou au développement économique du pays dont il a la nationalité. Valable trois ans, la carte permet l'exercice de l'activité professionnelle de son choix ainsi que l'obtention de plein droit d'une carte de séjour temporaire pour les conjoints et enfants, renouvelable pendant la validité de la carte compétence et talents ;

- enfin, l'accès au marché de l'emploi en fonction des pénuries constatées dans certains métiers et dans certaines zones géographiques : les personnes embauchées en contrat d'une durée égale ou supérieure à douze mois se verront délivrer une carte salarié, les titulaires d'un contrat de moins d'un an bénéficieront d'une carte de travailleur temporaire. Ni l'une ni l'autre ne pourront être retirées en cas de rupture du contrat.

*« On n'est pas seulement devant un projet élaboré pour récupérer des voix du Front national, mais devant un vrai projet de société : lier le séjour au contrat, lier l'existence de l'étranger au bon vouloir de l'employeur »,* selon Fernanda Marrucchieli, membre du conseil national du PCF. » La vision utilitariste de l'immigration n'est pas nouvelle, chaque fois qu'une politique volontariste a été mise en œuvre, ce sont les intérêts du pays d'accueil qui en ont dicté le contenu. Mais elle prend une dimension particulière, car les autres formes d'immigration régulières sont en même temps découragées. Aujourd'hui la carte de résident, longtemps symbole de l'intégration durable de l'étranger, n'est plus le titre de séjour de droit commun. Beaucoup de ces nouvelles mesures suscitent des réactions d'indignation et d'inquiétude de la



part d'associations de défense des étrangers, de syndicats et aussi des Eglises et un certain nombre d'interrogations y compris dans les rangs de la majorité parlementaire.

### **Une population étrangère dont la présence est légitime mais pourtant indésirable**

A mesure que se met en place une politique tout entière polarisée sur la maîtrise des flux migratoires, la tendance est de considérer que l'immigration est, par essence, nécessairement subie. D'où les mesures visant à la restreindre et à la canaliser. C'est aussi une volonté d'adresser un signal fort en direction des pays d'origine des flux, afin de décourager les candidats au départ qui bien souvent sont les proies de réseaux maffieux. Parmi les étrangers admis pour une durée d'au moins un an en 2004, 73 % l'ont été pour motifs familiaux. Ce qui s'explique tout naturellement par la fermeture des frontières à l'immigration de travail depuis 1974. Plus de la moitié de ce pourcentage concerne des étrangers entrant en France pour y rejoindre leur conjoint français et le regroupement familial qui permet à un étranger en situation régulière d'être rejoint par sa femme et ses enfants ne constitue qu'un quart de ce flux.

S'il n'est pas question de remettre en question le principe constitutionnel de protection de la vie familiale ni l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sur le droit au respect de la vie privée et familiale, Nicolas Sarkozy déclare que « *c'est au pouvoir politique, au gouvernement, au législateur, de définir dans quelles conditions s'applique en France le droit à la vie privée et familiale.* »

La plupart des personnes auxquelles un titre de séjour est octroyé pour motif familial et non au titre du travail risquent de ne pas pouvoir le renouveler, de le perdre ou d'être amenées à entrer dans l'illégalité. Il leur est plus difficile de pénétrer sur le territoire, plus difficile d'obtenir un titre de résident, plus difficile de faire venir leur famille.

Ainsi, les visas de long séjour deviennent une condition nécessaire pour entrer en France ; les prestations sociales ne sont plus prises en compte dans le calcul des ressources : si un étranger veut faire venir sa famille il doit prouver qu'il peut subvenir à ses besoins par son travail et lui offrir des conditions de logement décentes ; enfin, le délai de séjour régulier nécessaire pour faire une demande de regroupement familial est porté de 12 à 18 mois. Le contrôle des mariages mixtes est renforcé puisqu'il prévoit, outre l'exigence d'un visa de plus de 3 mois pour obtenir la carte de séjour temporaire et un délai de 3 ans de vie commune au lieu de deux pour demander la carte de résident, la possibilité de retrait du titre de séjour en cas de rupture de la vie commune si le mariage a été célébré il y a moins de 4 ans.

Avant d'obtenir une carte de résident (d'une durée de dix ans), l'étranger doit satisfaire à une condition d'intégration fondée sur trois éléments : l'engagement personnel à respecter les principes républicains, le respect effectif de ces principes et une connaissance suffisante du français. La signature d'un contrat d'accueil et d'intégration, comprenant « *une formation civique et, lorsque le besoin est établi, linguistique* », est obligatoire pour tout primo-arrivant souhaitant obtenir un titre de séjour temporaire. Lors du renouvellement de ce titre, l'administration pourra tenir compte « *du non respect, manifesté par une volonté caractérisée, des stipulations du contrat.* » La carte de résident, créée en 1984 et conçue alors comme passeport pour l'intégration, est aujourd'hui délivrée à celui qui a fait preuve de son intégration.

## **La question des familles sans-papiers et de leurs enfants scolarisés**

Le principe de la régularisation automatique après dix années de séjour habituel en France, disposition prévue par la loi Chevènement de 1998 et considérée comme réaliste par ses promoteurs, mais dénoncée comme une prime à l'illégalité pour ses détracteurs est supprimée dans la nouvelle législation. La loi prévoit néanmoins la création d'une Commission nationale chargée de donner un avis sur les critères qui doivent guider l'autorité administrative pour une admission exceptionnelle au séjour (à savoir une régularisation) pour des motifs humanitaires.

La régularisation des familles dont les enfants sont scolarisés en France déroge à l'orientation générale de maîtrise des flux migratoires du ministère de l'Intérieur qui se refuse à considérer qu'une scolarisation en France peut être un motif de régularisation pour le jeune scolarisé ou pour sa famille afin notamment de ne pas créer une nouvelle filière d'entrée. Devant la forte mobilisation autour des familles concernées, la circulaire du 31 octobre 2005 prévoit un moratoire aux expulsions jusqu'à la fin de l'année scolaire 2006. L'émotion suscitée par l'éventuelle reprise des expulsions à partir du 30 juin 2006 et l'atmosphère d'inquiétude suscitée par le débat sur le nouveau projet de loi se sont concrétisées par le développement de comités de vigilance, la mise en place de parrainage d'enfants dont les parents étaient expulsables et l'appel éventuel à les protéger et les cacher si nécessaire. Le dossier devient politiquement très sensible d'une part parce qu'il touche des enfants, d'autre part parce qu'il mobilise bien au-delà des cercles traditionnels de défense des migrants. Aussi par deux nouvelles circulaires, datées des 13 et 14 juin 2006, le ministère de l'Intérieur annonce la possibilité de régularisation au cas par cas d'un certain nombre de situations et la mise en place d'aides exceptionnelles au retour.

Les critères devant permettre la régularisation incluent, l'ancienneté de la présence en France de l'enfant, sa scolarisation depuis au moins un an, l'ignorance de la langue du pays d'origine, l'absence de liens avec le pays d'origine. Sur les quelque 33 000 demandes déposées, 6 924 titres de séjour ont été délivrés. Le chiffre a été annoncé, alors que de nombreuses familles n'avaient pas encore eu de réponse de l'autorité préfectorale, voire n'avaient pas encore été convoquées pour fournir d'éventuelles informations complémentaires. Moins d'1 dossier sur 5 a été régularisé.

La HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations), saisie en juillet par le réseau RESF (Réseau éducation sans frontière) sur les conditions inégalitaires de traitement des demandes de régularisations avait adressé un courrier au ministre de l'Intérieur dans lequel elle s'inquiétait des différences de traitement selon les préfetures et critiquait l'utilisation du 6ème critère (absence totale de lien avec le pays d'origine) comme seul motif de refus de régularisation. Plusieurs députés avaient également déposé une proposition de résolution à l'Assemblée nationale le 21 septembre 2006 demandant la création d'une commission d'enquête relative à l'application de la circulaire.

« *Parenthèse refermée* » pour Nicolas Sarkozy qui estime que son ministère a fait à la fois preuve de fermeté et d'humanité et qu'Arno Klarsfeld, nommé médiateur sur ce dossier y a apporté sa contribution décisive.

# Glossaire

## **Accords de réadmission**

Accords signés entre un pays européen et un pays extra-communautaire qui prévoient que ce dernier s'engage à reprendre sur son territoire les clandestins ayant transité par son territoire ou quitté celui-ci dont ils sont originaires.

## **Accueil (attestation d')**

Document, établi par une autorité officielle, certifiant que l'étranger désirant venir en France pour une visite privée sera hébergé chez la personne qui fait établir cette attestation. L'attestation d'accueil remplace depuis la loi du 11 mai 1998 le certificat d'hébergement.

## **Accueil (politique d')**

Ensemble de mesures destinées à faciliter l'arrivée et l'installation en France de personnes étrangères en provenance de l'étranger. La politique d'accueil s'adresse aux familles arrivant en France dans le cadre du regroupement familial, aux familles de réfugiés statutaires (voir cette expression) et aux conjoints étrangers de Français. Cette politique comprend plusieurs étapes : entretien lors du dépôt de la demande (de regroupement familial par exemple) pré-accueil avant l'arrivée de la famille et accueil de la famille à son arrivée. Un diagnostic social permet alors de proposer à la famille des actions d'intégration au nombre desquelles l'apprentissage du français revêt une importance particulière.

## **Amsterdam (Traité d')**

Accord international de l'Union Européenne (voir cette expression) en vue de permettre, entre autres objectifs, de circuler librement et de vivre en sécurité dans l'espace de l'Union. Le traité d'Amsterdam appelle, de ce point de vue, à l'harmonisation des politiques d'immigration, de visas et d'asile entre les pays signataires, ainsi que celle des règles de coopération judiciaire en matière civile et pénale.

## **Asile (droit d')**

Droit accordé à une personne menacée ou poursuivie pour des raisons d'ordre politique d'avoir accès à un lieu ou à un territoire où elle sera en sécurité.

Le droit d'asile ouvre aujourd'hui en France la faculté à la personne qui est admise à s'en prévaloir d'accéder à deux qualités possibles :

- celle de réfugié (voir cette expression), si la personne satisfait aux critères définis par la Convention de Genève de 1951, ou à celui qui est désormais énoncé par la loi du 11 mai 1998 au bénéfice de « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » (asile dit constitutionnel, par référence au préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958) ;
- celle de bénéficiaire de l'"asile territorial"

## **Asile (territorial)**

Catégorie d'asile définie par l'article 13 de la loi du 11 mai 1998, modifiant la loi du 25 juillet 1952 et entendue comme un droit au séjour « *accordé par le ministre de l'intérieur après consultation du ministre des affaires étrangères à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* » Une personne peut dans ces conditions relever de l'asile territorial sans que sa qualité de réfugié ait été par ailleurs reconnue en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 11 mai 1998.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée par les membres du Conseil de l'Europe en 1954, stipule que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* »

## **Assimilation**

Aboutissement supposé ou attendu d'un processus d'intégration (voir ce mot) de l'immigré tel que celui-ci n'offre plus de caractéristiques culturelles distinctes de celles qui sont censées être communes à la majorité des membres de la société d'accueil. L'assimilation, souvent présentée comme exigence propre au modèle français d'intégration n'a en France aucune traduction juridique, sauf au sens où le droit de la nationalité considère le défaut d'assimilation d'une personne comme susceptible de justifier une décision défavorable à sa demande

d'acquisition de la nationalité française : dans la pratique, le défaut d'assimilation s'entend, pour l'essentiel, soit d'une incapacité à maîtriser l'usage courant de la langue nationale, soit de la jouissance effective d'un statut matrimonial incompatible avec l'ordre juridique français (situation de polygamie).

### **CADA**

Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, appartenant à la catégorie juridique des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS). Le CADA a pour mission d'assurer l'hébergement, avec un accompagnement social allégé, des demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'examen de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié, recours éventuel compris. Structure d'accueil créée par une circulaire du 19 décembre 1991. Vient compléter le réseau d'accueil constitué au milieu des années 1970 par les centres provisoire d'hébergement (CPH) réservés aux réfugiés statutaires, dont la vocation est reconnue, du fait de leur statut même, "à demeurer durablement en France".

### **CILPI**

Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées. Commission créée par un arrêté du 9 juin 1998, qui succède à la C.N.L.I. (Commission nationale pour le logement des immigrés). Elle a pour mission la formulation de toutes propositions relatives au logement des populations immigrées et leurs familles, en particulier les actions concernant les foyers de travailleurs migrants. Elle prépare les programmes d'opérations éligibles aux financements de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement) à partir des propositions des préfets.

### **CNIPI**

Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées. Créé en 1984 auprès du ministre chargé de l'intégration, et succédant à l'ancienne Commission nationale de la main-d'œuvre étrangère (CNMOE), le CNIPI est composé de 60 membres, dont 14 personnes issues de l'immigration et appartenant au monde associatif. Il est régulièrement consulté par le ministre sur des questions relatives à l'accueil et à l'intégration des populations immigrées (conditions de vie, habitat, travail et emploi, éducation et

formation professionnelle, culture, etc ...) dont il peut également s'auto-saisir.

### **Contrat local pour l'accueil et l'intégration**

Dispositif associant un certain nombre de partenaires (services de l'Etat, services locaux, Fonds d'action sociale) en vue d'encadrer et de coordonner les actions conduites au sein de collectivités territoriales attachées à la réussite de l'intégration des populations immigrées dans l'espace local. Auparavant nommé contrat d'agglomération, le contrat local pour l'accueil et l'intégration, régi aujourd'hui par une circulaire du 23 mars 1998 (ministère de l'emploi et de la solidarité, direction de la Population et des Migrations) associe principalement deux ensembles d'actions publiques :

- celles qui concernent l'accueil des personnes qui arrivent en France ou qui y sont récemment arrivées (familles rejoignantes, conjoints de Français, familles de réfugiés statutaires) ;
- celles qui intéressent l'insertion scolaire et professionnelle des enfants et des jeunes étrangers.

### **Contrôle médical**

Contrôle préventif nécessaire à l'obtention d'un titre de séjour par les immigrés, tel qu'il est effectué par l'Office des migrations internationales. Originellement conçu (décret du 30 juillet 1946 relatif à l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 créant, par son article 29, l'Office national d'immigration : voir la référence OMI) comme instrument de contrôle sanitaire des travailleurs immigrés en vue de s'assurer de leur aptitude à être effectivement employés, le contrôle médical desdits travailleurs revêt depuis 1994 le caractère d'une visite de prévention et d'orientation, s'il y a lieu, vers des structures médico-sociales appropriées. Il demeure une formalité nécessaire à la délivrance d'un titre de séjour lorsque celui-ci est exigible de la personne concernée. Visite médicale gratuite désormais.

### **Commission des recours de réfugiés**

Constituée auprès de l'OFPRA et présidée par un membre du Conseil d'Etat, la CRR a compétence pour « *statuer sur les recours formulés par les étrangers et les apatrides auxquels l'Office aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié.* » Elle constitue, dans l'exercice de cette compétence, une juridiction

administrative. Ses décisions sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

### **DPM**

Direction de la population et des migrations. Créée en 1966 au sein du Ministère en charge des problèmes de la population (aujourd'hui Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité) la DPM a pour vocation de traiter, soit par elle-même, soit - le plus souvent - en liaison avec d'autres administrations centrales et des établissements publics dont elle assure la tutelle (FAS, OMI, etc. : voir ces sigles) les questions relatives à l'accueil et à l'intégration des immigrés, ainsi que d'assurer la gestion de l'acquisition de la nationalité française. Elle est constituée de trois sous-directions : la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales ; la sous-direction de l'accueil et de l'intégration ; la sous-direction des naturalisations.

### **Etranger**

Personne qui ne possède pas, sur le territoire français, la nationalité française, soit qu'elle possède (à titre exclusif) une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune (apatride). Les personnes de nationalité française possédant une nationalité double ou plurielle ne sont considérées en France que comme françaises, en application d'une règle générale du droit applicable en tous pays.

### **Expatriation**

Action de quitter son pays d'origine (au sens de patrie, de terre des pères) en vue de s'installer (à titre temporaire ou permanent) à l'étranger. L'expatriation organisée des Français qui la souhaitent fait partie des compétences de l'Office des Migrations Internationales.

### **FAS**

Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (le sigle complet devrait se lire : FASTIF). Créé à l'origine (1958) au bénéfice des « **travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole** », le FAS est aujourd'hui un établissement public administratif sous tutelle de la DPM qui a pour mission d'œuvrer à l'intégration de l'ensemble des immigrés et de leurs familles en suscitant et en accompagnant dans tous les domaines

(logement, formation, santé, éducation, culture, loisirs...) les actions susceptibles d'y contribuer. A cette fin, il subventionne des organismes (essentiellement associatifs) le plus souvent en partenariat avec d'autres acteurs publics (Etat, collectivités territoriales). En 2001, le Fonds d'Action Sociale (FAS) est devenu le Fonds d'Action et de Soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). A côté de ses missions traditionnelles de soutien à l'intégration, la lutte contre les discriminations devient un axe privilégié pour le FASILD.

### **Foyer de travailleurs migrants**

Mode de logement collectif créé dans les années soixante pour accueillir les travailleurs migrants. Le dispositif a perduré et continue à accueillir des immigrés célibataires. On dénombre aujourd'hui (1998) quelques 700 foyers pour une offre totale de 130 000 lits, dont la moitié est gérée par la SONACOTRA, l'autre par des associations spécialisées.

### **FTDA - France Terre d'Asile**

Association créée en 1968 en vue d'assurer « *le maintien et le développement d'une des plus anciennes traditions françaises* » au bénéfice des demandeurs d'asile, des réfugiés et de façon plus générale, des exilés politiques dès lors qu'ils séjournent sur le sol français ou envisagent de trouver asile en France. F.T.D.A. assure, pour le compte de l'Etat, le pilotage du réseau national de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et pour réfugiés, ainsi que la gestion administrative des affectations de personnels dans les centres.

### **HCI - Haut Conseil à l'Intégration**

Institué en 1989 auprès du Premier Ministre, le H.C.I. a pour mission « *de donner son avis et de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.* » Il traite, dans un rapport annuel, d'une grande question de politique d'intégration : état du savoir disponible, conditions juridiques et culturelles de l'intégration, emploi des étrangers, « *affaiblissement du lien social et enfermement dans les particularismes* », discriminations, etc.

## **H.C.P.F. Haut Conseil de la population et de la famille**

Placé sous la présidence du Président de la République, le HCPF est chargé d'éclairer celui-ci, ainsi que le gouvernement, sur les problèmes démographiques et leurs conséquences à moyen et long termes dans les domaines de la fécondité, du vieillissement et des mouvements migratoires, ainsi que sur les questions relatives à la famille et à la politique familiale.

### **Immigré**

Personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable. Un immigré a pu, au cours de son séjour en France, acquérir la nationalité française.

### **Intégration**

Le terme d'intégration (généralement référé à la situation des immigrés installés de façon durable dans le pays d'accueil) désigne à la fois un processus et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en œuvre. Le processus, inscrit dans la durée, est celui d'une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de valeurs partagées (liberté des personnes, laïcité de la vie publique, solidarité) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs. Mener une politique d'intégration, c'est définir et développer des actions tendant à maintenir la cohésion sociale au niveau local comme au plan national, de sorte que chacun puisse vivre paisiblement et normalement dans le respect des lois et l'exercice de ses droits et de ses devoirs. Ainsi conçue, une politique d'intégration ne concerne pas seulement les immigrés ; elle n'en doit pas moins prendre en compte les problèmes particuliers que peuvent poser certains d'entre eux.

### **Intégration (modèle d')**

Ensemble de traditions historiques et de pratiques politiques et administratives caractéristiques d'une politique d'accueil et d'intégration des immigrés dans une société donnée. Il est courant de voir opposer un modèle d'intégration des immigrés durablement installés « à la française », qui serait inspiré par une volonté d'assimilation à un modèle de type anglo-saxon (ou encore

néerlandais) qui respecterait l'épanouissement d'un multi-culturalisme. Une telle opposition paraît devenir de plus en plus artificielle, même si elle continue de nourrir beaucoup de discours sur l'immigration et l'intégration. D'une part en effet, l'histoire de l'immigration en France montre à l'évidence qu'aujourd'hui comme hier la grande majorité des migrants ont d'abord été accueillis dans des communautés culturelles d'origine qui leur ont permis de sauvegarder au moins pour un temps leur identité avant de leur permettre de négocier avec la société d'accueil une nouvelle appartenance.

### **Interdiction du territoire**

Sanction interdisant à l'étranger de se trouver ou de se maintenir sur le territoire national. C'est une décision judiciaire. Elle est prononcée par une juridiction pénale en complément d'une peine correctionnelle ou criminelle de prison ou d'amende. Elle peut être définitive ou d'une durée de dix ans maximum. Les principales infractions pouvant donner lieu à une interdiction du territoire sont les suivantes : atteintes volontaires à l'intégrité d'une personne, trafic de stupéfiants, actes de terrorisme, atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation et atteintes à la défense nationale (trahison, espionnage, livraison d'informations à une puissance étrangère, complot...), blanchiment d'argent, participation à des crimes contre l'humanité, aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger, soustraction d'une personne étrangère à une mesure d'éloignement prise à son encontre, infraction à la législation sur l'hébergement collectif, infraction à la législation du travail (emploi de travailleurs irréguliers ou clandestins), entrée et séjour irréguliers en France. Il est toujours possible de demander à être relevé de l'interdiction du territoire. Pour cela, il faut adresser une requête à la juridiction qui l'a prononcée. Seuls les mineurs de moins de 18 ans ne peuvent jamais être interdits de territoire.

Toutefois, pour certaines catégories d'étrangers, le tribunal ne peut prononcer l'interdiction que par une décision spécialement motivée : pour l'étranger condamné père ou mère d'un enfant français résidant en France (à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de l'enfant ou qu'il subvienne

effectivement à ses besoins) pour l'étranger condamné marié depuis au moins un an avec un conjoint de nationalité française (à condition que ce mariage soit antérieur aux faits ayant entraîné sa condamnation, que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé sa nationalité française), pour l'étranger condamné qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 10 ans, pour l'étranger condamné qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis plus de quinze ans, pour l'étranger condamné titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %, pour l'étranger condamné résidant habituellement en France qui est gravement malade et nécessite une prise en charge médicale exceptionnelle. Ceci sous réserve qu'il ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine.

### **Laïcité**

Principe qui établit, sur le fondement d'une séparation rigoureuse entre l'ordre des affaires publiques et le domaine des activités à caractère privé, la neutralité absolue de l'Etat en matière religieuse. La puissance publique garantit et protège la liberté de conscience de chacun : mais nulle autorité religieuse ou spirituelle ne peut prétendre à exercer une quelconque autorité publique. La séparation de l'Eglise et de l'Etat est entière (sauf en Alsace-Lorraine, pour des raisons d'ordre historique) ; en particulier, « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* » (loi du 9 décembre 1905 portant séparation de l'Eglise et de l'Etat, article 2) ; la liberté de l'exercice des cultes en privé ou dans l'enceinte d'édifices réservés à cet effet est effective ; la tolérance à l'égard de toute forme de pratique religieuse qui ne porte atteinte ni à l'ordre public ni à la liberté et à l'intégrité des personnes est de règle.

### **Multiculturalisme**

Dans la conception française de cette notion : un des modèles possibles de l'intégration à la communauté politique et nationale des populations immigrées. La France a une conception particulière du multiculturalisme, qui tient à la fois à l'histoire de la construction de la nation et à l'image qu'elle se fait de sa

culture. De formation plurielle, la France a aujourd'hui conscience que son unité nationale n'était pas contradictoire avec le respect de sa diversité. La culture française n'a elle-même de référence universelle qu'en raison de la richesse des apports extérieurs dont elle s'est toujours nourrie. L'image qui caractérise sans doute le mieux la relation culturelle de la France avec le reste du monde, et d'abord avec les immigrés qui sont installés sur son sol, n'est pas celle d'une assimilation forcée ; c'est celle d'un lent métissage, de part et d'autre accepté et entretenu, au service d'un projet de construction permanente de la nation et de la société républicaine.

### **OFPRA**

Office français de protection des réfugiés et apatrides. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative ; il est placé auprès du ministère des Affaires Etrangères. Sa mission est d'exercer « *la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides* » et d'assurer, « *en liaison avec les divers départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment de la Convention de Genève du 28 juillet 1951* » (articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, modifiée par la loi du 11 mai 1998). L'Office accorde ou rejette les demandes de reconnaissance du statut de réfugié ; ses décisions sont susceptibles d'appel devant la Commission des recours des réfugiés.

### **OMI**

Office des Migrations Internationales. Créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 sous l'appellation d'Office National d'Immigration (ONI) et devenu OMI par le décret du 7 janvier 1988, cet établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère du travail, a le monopole de l'introduction en France de travailleurs étrangers ; il est également en charge (depuis 1988) des « *opérations de recrutement en France des travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger* » ainsi que de l'expatriation organisée des Français à l'étranger

### **Polygamie**

Situation d'une personne étrangère ayant contracté, en conformité avec les dispositions de son statut personnel, deux ou plusieurs mariages également légitimes au regard de sa loi nationale. La polygamie est interdite, au nom de l'ordre public, aux citoyens français. Depuis la loi du 24 août 1993, complétant l'ordonnance du 2 novembre 1945, la délivrance d'une carte de résident est interdite à tout ressortissant étranger vivant en France en état de polygamie, ainsi qu'aux conjoints d'un tel ressortissant. Le regroupement familial polygamique est également interdit. La loi du 11 mai 1998 renforce ces dispositions en interdisant toute délivrance de carte de séjour, même temporaire, à un étranger « *vivant en état de polygamie.* »

### **Réfugié (statutaire)**

Qualité juridique reconnue par l'OFPRA, en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que de la loi du 25 juillet 1952 (dans sa rédaction de la loi du 11 mai 1998) à deux catégories de personnes :

- d'une part, toute personne répondant aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

- d'autre part, « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » (L. 11.5.1998, article 29). Aux termes de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, peut être admise au statut de réfugié toute personne qui, « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.* »

### **Regroupement familial**

Procédure permettant à tout étranger séjournant régulièrement en France depuis au moins un an de "bénéficier de son droit à être rejoint (...) par son conjoint et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans" - enfants d'une première union, sous certaines conditions - ainsi que par d'autres catégories d'enfants

désignés par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, modifiant l'article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Le regroupement familial illustre l'application du principe énoncé par l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 selon lequel « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* » dans le respect des principes d'ordre public du pays d'accueil : en France, par exemple, de celui du caractère exclusivement monogamique du mariage.

### **Sans-papier**

Personne étrangère séjournant sur le territoire national et dépourvue de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité. Expression apparue à la fin des années 80 pour désigner pêle-mêle les déboutés du droit d'asile et les différentes catégories d'étrangers non admis à un séjour régulier en France. Les sans papiers sont susceptibles d'être reconduits à la frontière. Dans certaines conditions, des régularisations peuvent être décidées par la puissance publique.

### **Schengen (accord de et Convention d'application du dit accord)**

L'accord de SCHENGEN, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes entre les Etats membres de la Communauté Européenne a été signé en 1985 par la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. La Convention d'application de l'accord, signée en 1990 par les mêmes Etats, puis par l'Italie, l'Espagne, le Portugal, l'Autriche et la Grèce, prévoit l'institution pour des séjours de courte durée (moins de 3 mois) d'un visa unique obligatoire pour les étrangers désirant pénétrer sur le territoire commun des Etats signataires. Le contrôle de leur entrée est reporté aux frontières extérieures dudit territoire, et informatisé en vue d'une information permanente des signataires. L'accord de SCHENGEN ne supprime ni les frontières elles-mêmes, ni le contrôle des étrangers par chaque Etat signataire au sein de son propre territoire.

### **Séjour (titre de)**

Document administratif que doit posséder tout étranger qui entend séjourner en France au-delà d'un délai de trois mois suivant son entrée sur le territoire. Les principaux titres de séjour



actuellement en vigueur sont (ordonnance du 2 novembre 1945 et loi du 11 mai 1998) :

- des cartes de séjour temporaire d'une durée de un an (renouvelable) portant diverses mentions selon l'objet du séjour en France : salarié, commerçant, visiteur, scientifique, profession artistique et culturelle, vie privée et familiale ;
- des cartes de résidents d'une durée de 10 ans ;
- des cartes de retraités, également d'une durée de 10 ans.

### **SSAE**

Service social d'aide aux émigrants. Fondé en 1926 sous forme d'association (reconnue d'utilité publique en 1932) le S.S.A.E. est chargé par l'Etat, les collectivités locales et le FAS (Fonds d'action sociale) d'assurer un service social spécialisé à destination des immigrés et des réfugiés. Il joue à ce titre un rôle important en matière d'accueil et d'intégration.

### **Zone d'attente**

C'est une zone située dans les ports, aéroports ou gares, qui s'étend des points d'embarquement et de débarquement aux points où sont effectués les contrôles des personnes. Seules les gares ouvertes au trafic international et désignées par arrêté peuvent posséder une zone d'attente.

La zone d'attente est délimitée par le préfet. Elle peut inclure un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers qui y sont maintenus des prestations de type hôtelier.

Le concours d'un interprète et la communication de son dossier sont possibles. Le maintien en zone d'attente est prononcé par décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui. Un recours est possible.

## La politique de sécurité intérieure (1995-2005)

### Evolution des concepts et des pratiques

Le débat sur la sécurité revient régulièrement sur le devant de la scène car la sécurité représente un enjeu déterminant pour le citoyen et appelle des réponses de la part des responsables politiques.

La sûreté, garante de l'exercice des libertés et des droits reconnus à tous par la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, est un devoir primordial de l'Etat. Aux termes de l'article 12, « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.* »

Depuis l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité du 21 janvier 1995, qui pose le concept de police de proximité, jusqu'au retour de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur en janvier 2005 (période couverte par ce dossier) la politique de sécurité intérieure a connu une réorientation de l'action opérationnelle favorisant une police d'investigation et d'interpellation. Avec les lois d'orientation et de programmation sur la sécurité et pour la justice de 2002 s'est mis en place un dispositif d'actions concertées contre la délinquance et les violences urbaines fondé sur la « *culture du résultat.* »

Ainsi, les programmes Police nationale et Gendarmerie nationale, contenus dans la mission interministérielle Sécurité de la LOLF, comportent, à partir de 2006, des projets annuels de performance composés d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, la politique de sécurité publique intègre une dimension européenne croissante. La vidéo-surveillance connaît une légitimité nouvelle en même temps qu'une forte impulsion est donnée aux techniques de pointe dans le domaine de la surveillance électronique, telles que la biométrie.

### I. Les Français et l'insécurité

La campagne pour l'élection présidentielle de 2002 fournit une illustration de l'importance du thème de l'insécurité dans le débat public. Lors de son déplacement à Garges-lès-Gonesse (Val d'Oise) le 19 février, Jacques Chirac place le thème de l'insécurité au centre de sa campagne présidentielle.

Lors de sa déclaration de politique générale le 3 juillet 2002, Jean-Pierre Raffarin évoque l'insécurité comme « *la première des inégalités.* » Le Gouvernement décide de consacrer un budget important aux moyens de la sécurité sur le territoire national mais également dans le contexte plus global de l'après 11 septembre 2001.

Selon un sondage IPSOS, paru le 19 février 2002, parmi les grandes réformes attendues, 46 % des personnes interrogées mettent au premier rang la sécurité, 30 % la justice, 28 % les retraites. Dans un sondage IPSOS, réalisé les 4 et 5 octobre 2002 pour *Le Figaro*, portant sur le projet de loi sur la sécurité intérieure, plus de sept personnes sur dix estiment que les mesures prévues sont justifiées « *compte tenu de la situation de l'insécurité en France.* »

Un sondage TNS Sofres-L'Hémicycle, réalisé les 23 et 24 mars 2005 sur les préoccupations des Français, fait apparaître la sécurité des biens et des personnes au 9<sup>e</sup> rang, derrière le chômage et l'emploi, la santé et la qualité des soins, l'évolution du pouvoir d'achat, les inégalités sociales, le financement des retraites, l'école et la qualité de l'enseignement, l'environnement et le financement de l'assurance maladie.

## **II. Les acteurs des politiques de sécurité intérieure**

Déjà amorcée au cours de la période 1997 - 2002, et plus encore depuis les attentats du 11 septembre 2001, la priorité affichée est le rapprochement et la coopération des différents services pour contrer plus efficacement les nouvelles formes de délinquance qui se manifestent aux niveaux national et transnational.

Les engagements pris par le président de la République, lors de la campagne électorale de 2002, et par le Premier ministre se sont traduits par un ensemble de réformes structurelles importantes. Le décret du 15 mai 2002 place le Conseil de sécurité intérieure (CSI) sous l'autorité du chef de l'Etat qui le préside : ce conseil a pour mission d'assurer l'impulsion de la politique de sécurité intérieure, de la coordonner et de l'évaluer. Les orientations de la politique de sécurité intérieure sont déclinées par les conférences départementales de sécurité au niveau local (décret du 17 juillet 2002). Le ministre de l'Intérieur devient le « *responsable de l'emploi des services de la gendarmerie* » pour l'exercice des missions de sécurité intérieure, les gendarmes conservant leur statut militaire.

Les nouvelles orientations de la politique de sécurité intérieure, concrétisées avec l'adoption le 29 août 2002 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), organisent les forces de sécurité en tenant compte des nouvelles évolutions géographiques de la délinquance.

Le renouvellement des structures d'instances de décision et de concertation au niveau de l'Etat se traduit également par l'ancrage progressif d'une nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité au niveau local (au 31 mars 2004, 672 contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ont été créés, dont un tiers sont intercommunaux).

La création de nouveaux moyens opérationnels (notamment les GIR), la réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie et le renforcement de la police scientifique illustrent la volonté d'établir une synergie entre l'ensemble des services de l'Etat chargés de la sécurité intérieure.

### **III. La mise en œuvre des politiques de sécurité intérieure**

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses politiques de sécurité ont été mises en œuvre en France. Parmi les plus récentes, celle préconisée par Jacques Chirac, notamment à Garges-lès-Gonesse le 19 février 2002, visant l'objectif de l'impunité zéro.

Après les premières mesures adoptées en mai-juin 2002 (création du Conseil de sécurité intérieure, instauration des GIR), le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a entrepris la rénovation du cadre juridique pour lutter plus efficacement contre la criminalité et la délinquance. Les lois d'orientation et de programmation sur la Sécurité intérieure et la Justice, en juillet 2002, associent les compétences des différents ministères dans la mise en place d'un dispositif d'actions concertées contre la délinquance.

La loi sur la sécurité intérieure (LSI) du 18 mars 2003 crée de nouveaux délits et sanctions (délits de racolage passif et de mendicité « *agressive* », rassemblements dans les halls d'immeuble, insultes envers les dépositaires de l'autorité publique, outrages à l'hymne et au drapeau français). La réglementation sur la vente d'armes aux particuliers est durcie. La loi confère davantage de pouvoirs à la police et à la gendarmerie. Les informations contenues dans les fichiers informatisés de police (STIC) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) sont étendues. Les personnes accusées de viol seront soumises à un dépistage concernant les maladies sexuellement transmissibles (MST).

La loi sur la maîtrise de l'immigration, le séjour des étrangers en France et la nationalité, du 26 novembre 2003, durcit les conditions requises pour l'hébergement des étrangers et pour l'obtention de la carte de résident. La loi crée un fichier d'empreintes digitales et de photos à partir des visas et des contrôles à la frontière, prolonge la durée maximale de rétention administrative (32 jours) et alourdit les sanctions contre les passeurs de clandestins.

Les principales dispositions de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2004, visent le renforcement de l'efficacité des règles de procédure pénale applicables à la délinquance et à la criminalité organisées (juridictions interrégionales spécialisées, extension du statut de repentir ou "plaider-coupable").

Parmi les orientations récentes de la politique de sécurité intérieure, une attention particulière est portée depuis la fin 2003-début 2004 à la mise en place d'un dispositif national d'intelligence économique, à l'aide aux victimes (notamment de violences conjugales), à la sécurité aux abords des établissements scolaires et à la protection des cimetières et des lieux de sépulture. En 2004 et 2005, la coopération internationale en matière de sécurité, en particulier dans le cadre du G5 (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni et Italie), concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, le terrorisme et le trafic de stupéfiants.

### **IV. Exemples étrangers**

Avec l'Acte unique du 19 février 1986 et les traités de Maastricht du 7 février 1992 et d'Amsterdam du 2 octobre 1997 s'est développée une véritable politique de sécurité intérieure européenne qui organise la libre circulation et la coopération policière au sein de l'Union européenne.

Les démocraties européennes comme les autres démocraties des pays industrialisés sont confrontées aux nouvelles formes de délinquance et à un sentiment d'insécurité partagé. Si les différents contextes nationaux diffèrent quant à l'organisation de la police, une approche comparée de la mise en œuvre des polices de proximité peut se révéler source d'enseignements pour l'expérience française.

De même, le pilotage par l'Etat ou par les collectivités locales de la prévention en matière de sécurité intérieure et la formalisation des partenariats à l'échelon local amènent à s'interroger sur l'émergence d'expériences communes en matière de prévention.

La loi du 15 avril 1999 reconnaît et encadre les missions et le rôle des agents de police municipale en France et clarifie leur champ d'intervention. Elle fixe leurs compétences et les conditions dans lesquelles ils doivent les exercer, déterminant notamment leurs relations avec la police nationale et la gendarmerie.

Les rôles respectifs des polices municipales, de la police nationale et de la gendarmerie - pour ne citer que les principales forces de sécurité - diffèrent selon les pays. Ainsi, en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Portugal, une loi régit les polices municipales. Les lois espagnole et italienne confient aux régions le soin de coordonner les polices municipales. La participation des polices municipales espagnole et italienne à l'ensemble des fonctions policières les différencie des polices municipales allemande et portugaise.

## La politique pénitentiaire (1945-2005)

### Exécution des sentences pénales et principe de réinsertion

Depuis le début des années 1980, la politique pénitentiaire a connu de nombreuses et substantielles évolutions. Pour remédier aux inconvénients de l'incarcération (risques de récidive et de désocialisation), différentes réformes sont adoptées.

Il s'agit d'utiliser au mieux les mesures alternatives à l'incarcération et de permettre aux détenus d'accéder à des dispositifs de droit commun, ce qui passe notamment par la réforme des conditions de détention (réforme de l'accès aux soins en 1994, réforme du système disciplinaire en 1996...) et la conclusion de partenariats entre l'administration pénitentiaire et différents intervenants extérieurs.

L'adoption des lois Perben (lois du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004), en visant la modernisation du parc pénitentiaire et l'extension de l'usage du bracelet électronique, s'inscrit dans ce même mouvement.

Néanmoins, et en dépit des efforts ainsi engagés, de nombreuses zones d'ombres demeurent. L'application des différentes mesures se heurte en particulier aux contraintes de l'univers carcéral : les exigences en matière de sécurité, l'architecture des locaux et la surpopulation carcérale grèvent les tentatives de réforme.

### I. Les acteurs

La mise en œuvre de la politique pénitentiaire relève du ministère de la Justice, et plus particulièrement de la Direction de l'administration pénitentiaire. Aux côtés de l'administration pénitentiaire, de nombreuses associations interviennent également en faveur de l'accompagnement et de la réinsertion des personnes placées sous main de justice.

Rattaché au ministère de la Justice, le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, qui participe à la réflexion autour de la mission de service public pénitentiaire en formulant des avis et en établissant des rapports sur les questions que lui soumet le ministère de la justice. Par ailleurs, l'Agence de maîtrise des travaux du ministère de la justice, assure la maîtrise d'ouvrages relative aux opérations immobilières de l'Etat, destinées notamment aux services pénitentiaires.

#### 1.1. La direction de l'administration pénitentiaire

Rattachée au ministère de la Justice en 1911, la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) est chargée de la mise en œuvre de la politique pénitentiaire.

Pour ce faire, elle regroupe diverses unités lui permettant d'assurer l'ensemble de ses missions, énumérées par la loi du 22 juin 1987 :

- l'administration de la suppression ou restriction de liberté,
- la prise en charge de la vie quotidienne en détention,
- l'accompagnement de la personne placée sous main de justice dans sa réinsertion sociale.

Ainsi, elle se compose d'une administration centrale, organisée en différents services (dont l'Inspection des services pénitentiaires, chargée de contrôler les établissements pénitentiaires) et de services déconcentrés, comprenant les directions régionales, les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Placés sous l'autorité du Directeur de l'administration pénitentiaire, le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) et l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), sont d'autre part respectivement chargés de gérer les activités de travail pénitentiaire et d'assurer la formation des personnels pénitentiaires.

## **1.2. Le milieu associatif**

Pour exercer ses missions, l'administration pénitentiaire travaille en collaboration avec de nombreuses associations. Il s'agit en premier lieu des associations socioculturelles et sportives, agréées par le ministère de la Justice, et placées auprès de chacun des établissements pénitentiaires.

Il existe d'autre part de nombreuses associations nationales participant à la mission de réinsertion des personnes détenues ou faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté.

Parmi elles, certaines sont orientées prioritairement en faveur de :

- la prévention de la toxicomanie, comme l'Association Nationale des Intervenants en Toxicomanie,
- la formation des détenus (AUXILIA, association organisant un enseignement par correspondance ; CLIP, association apportant initiation et formation à l'informatique),
- l'insertion sociale des détenus : l'Association Nationale des Visiteurs de Prison (ANVP) regroupe ainsi des personnes se rendant disponibles pour rencontrer les personnes incarcérées,
- le maintien des liens familiaux, comme l'association Relais Enfants-Parents ou le réseau des associations de maisons d'accueil de familles des personnes incarcérées, regroupées au sein de l'UFRAMA.

## **II. La mission de garde**

Premier devoir de l'administration pénitentiaire, la mission de garde s'organise autour de la mise en œuvre de l'hébergement des détenus, indissociable des mesures destinées à garantir la sécurité de tous au sein de la société carcérale : les personnels pénitentiaires, les détenus et les intervenants extérieurs.

Pour ce faire, le droit de la prison et un système de contrôle de l'activité pénitentiaire se sont progressivement constitués à partir des recommandations internationales.

En parallèle, et pour remédier aux limites de l’incarcération en tant que sanction (récidive), et parer aux inconvénients de la détention (surpopulation carcérale, désocialisation...), se développent les mesures alternatives à l’incarcération, respectueuses de l’objectif de réinsertion sociale des détenus, l’autre mission de l’administration pénitentiaire.

## **2.1. Le parc pénitentiaire**

Constitué par les programmes successifs de construction et de rénovation autour des lieux de détention institués par la Révolution française (à partir des lieux de détention de l’Ancien Régime et de certains biens confisqués au clergé), le parc pénitentiaire a connu ses évolutions majeures à la fin des années 1980.

Confronté à la surpopulation carcérale et au manque de moyens budgétaires, Albin Chalandon, ministre de la Justice, propose à l’Assemblée Nationale, le 5 mai 1987, d’autoriser la délégation d’une partie de la gestion de certains établissements pénitentiaires à des groupements privés.

Ce projet se concrétise dans les dispositions de la loi du 22 juin 1987. Un programme de construction de 13 000 places de détention réparties en 25 établissements pénitentiaires est prévu. 21 établissements sont à gestion mixte : la gestion courante (maintenance, nettoyage, hôtellerie, restauration) et certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes détenues (travail, formation...) y sont confiées à des entreprises privées.

Ce programme, s’il a permis la construction d’établissements modernes, n’a cependant pu résoudre la question de la surpopulation carcérale et apporter de solutions aux problèmes de la vétusté des établissements les plus anciens et des déséquilibres de la répartition géographique des établissements pénitentiaires.

Aussi, la loi d’orientation et de programmation pour la justice, promulguée le 9 septembre 2002, qui institue de nouveaux partenariats public-privé pour la construction et l’exploitation des établissements pénitentiaires, prévoit la réalisation d’un programme de construction de 13 200 places dans 28 nouveaux établissements (dont la création de « *quartiers réservés aux courtes peines* » associés aux maisons d’arrêt). Ce programme vise également à rééquilibrer la carte pénitentiaire par l’implantation des nouvelles constructions au plus près des besoins des juridictions pénales.

Adoptée le 12 juin 2003, la loi renforçant la lutte contre la violence routière prévoit que le surencombrement ne pourra plus - au terme d’un délai de cinq ans - constituer un motif suffisant du non respect du principe de l’encellulement individuel. Prévu par les articles 716 et 719 du code de procédure pénale, ce principe est, en effet, globalement respecté en établissements pour peine, mais nullement applicable en maisons d’arrêt.

## **2.2. La sécurité en prison**

La mission de sécurité de l’administration pénitentiaire consiste à assurer une sécurité optimale au sein des établissements pénitentiaires, en prévenant les évasions, les mutineries, les agressions envers le personnel, mais aussi les suicides et les violences carcérales.



Aussi, pour gérer les mouvements des détenus et des intervenants extérieurs (professionnels judiciaires et visiteurs) et pour prévenir l'intrusion d'objets illicites, l'administration pénitentiaire concilie sécurité passive (l'architecture des bâtiments, les équipements matériels...) et sécurité active.

Compte tenu de la diversité des établissements pénitentiaires (architecture, régime de détention ...), une large marge d'appréciation est laissée au chef d'établissement dans l'application des instructions relatives au maintien de l'ordre et de la sécurité. Il élabore notamment le règlement intérieur propre à son établissement et préside la commission de discipline, chargée de juger et de sanctionner les infractions aux règles ainsi établies.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 comporte différentes dispositions visant à renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires : elle modifie les modalités de répartition des condamnés entre les différents centres de détention et les maisons centrales (l'affectation se fait désormais selon des critères liés à la dangerosité et à la personnalité du détenu et non plus au quantum de la peine à effectuer), elle autorise le brouillage des téléphones portables dans les enceintes des établissements pénitentiaires et prévoit un programme de construction privilégiant la recherche de la sécurité.

Afin de renforcer la sécurité active, Dominique Perben, ministre de la Justice, a décidé, en février 2003, la création des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), constituées de personnels spécialement formés et équipés pour agir en cas de tensions.

Enfin, suite à l'augmentation du nombre de suicides survenus en détention depuis le début des années 1980, le Professeur Jean-Louis Terra a remis un rapport *Prévention du suicide des personnes détenues* dressant le bilan des actions engagées jusqu'ici, et formulant des recommandations pour mieux détecter les personnes en crise suicidaire et mieux les protéger.

### **2.3. Le contrôle de l'activité pénitentiaire**

Organisés sous la forme de visites obligatoires ou en réponse à une demande spécifique, concernant l'ensemble de la population d'un établissement ou à destination d'un public particulier, les contrôles visent à vérifier la bonne application du droit.

Ils sont le fait de diverses autorités : on distingue les contrôles internes, inspections confiées à certains des services de l'administration pénitentiaire (dont l'Inspection des services pénitentiaires), et les contrôles extérieurs, relevant d'un organe externe à celle-ci.

Ces derniers sont exercés :

- par la Commission de surveillance. Installée auprès de chaque établissement pénitentiaire et présidée par le préfet, elle est chargée d'examiner les conditions de détention
- hygiène, sécurité, régime alimentaire, soins
- et l'organisation du travail, la discipline, l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus
- et par l'autorité judiciaire.

Parmi les différents magistrats ayant le droit ou l'obligation de visiter les établissements pénitentiaires, le juge d'application des peines est également membre de la Commission de surveillance, et doit d'autre part être informé de tout incident relatif à un condamné, de toute mise à l'isolement ou de tout transfert dans un autre établissement.

Sont également habilités :

- Les services d'inspection des autres administrations, concernant leur domaine de compétence (hygiène et sécurité du travail, santé, enseignement et formation professionnelle...).
- Le Comité pour la prévention de la torture (CPT), auquel le Conseil de l'Europe a confié, par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987, la mission de visiter tous les lieux de détention et d'émettre des recommandations.

Précédant la publication de trois rapports soulignant les limites et les insuffisances des contrôles existants (Rapports de Guy Canivet et des Commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale), deux nouvelles mesures ont été instituées en l'an 2000 : la création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité chargée de « *veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité* » (loi du 6 juin 2000), et le droit des parlementaires à visiter à tout moment les établissements pénitentiaires (loi du 15 juin 2000, article 129).

## **2.4. Le droit de la prison**

La conception moderne de la prison est née avec la Révolution française par l'instauration de la privation de liberté comme sanction. Il faut cependant attendre les années 1970 pour voir émerger un droit de la prison, régissant les conditions de détention (l'ensemble des rapports entre les détenus et l'administration pénitentiaire et entre les détenus entre eux) et définissant le statut juridique du détenu.

Ce droit est le fruit des incitations internationales (notamment celles de la Cour européenne des droits de l'Homme, considérant que la Convention s'applique également dans les prisons) et de la volonté d'humaniser la prison (réforme Amor de 1945).

Il connaît une forte progression à partir des années 1980, avec des textes axés sur l'amélioration des conditions de détention et l'accroissement des droits des détenus, tels le décret du 26 janvier 1983 modifiant une centaine d'articles du code de procédure pénale et la loi du 22 juin 1987 qui a pour objet de définir les missions de service public pénitentiaire : l'exécution des décisions de justice et la réinsertion sociale des détenus.

Par la suite, l'application de la réforme des soins en milieu pénitentiaire (loi du 18 juin 1984) apporte l'amélioration de l'offre de soin et la qualité des prises en charge ; la procédure disciplinaire est refondue (décret du 2 avril 1996) : les fautes et les sanctions disciplinaires sont désormais définies par le Code de procédure pénale (art. D. 249-1 à 249-3), une instruction préparatoire et un délai de comparution sont institués et des voies de recours sont accordées aux détenus. Ces dispositions sont complétées par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dont l'article 24, appliqué aux prisons, permet l'assistance du détenu en commission de discipline par un conseil de son choix, quel qu'il soit, détenu, avocat, interprète ou autre intervenant.

Enfin, les lois du 25 juin 2000 et du 9 mars 2004 bouleversent la place des détenus dans le processus d'exécution de la peine en instaurant un débat contradictoire pour l'examen des mesures d'aménagement de peine, ainsi que pour les mesures alternatives à la détention décidées par le juge de l'application des peines.

Ces différentes réformes ont considérablement fait progresser la place du droit dans les prisons et la qualité de justiciable des personnes détenues. Fonction des missions de l'administration pénitentiaire (missions de garde et de réinsertion), le droit de la prison est nécessairement autant marqué par l'impératif d'ordre et de sécurité, que par le respect des droits de l'homme. Cependant, comme le souligne l'étude réalisée en 2004 par la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, le droit de la prison reste aujourd'hui encore un droit à parfaire et à l'application insuffisante.

## **2.5. Les mesures alternatives à l'incarcération**

Depuis le milieu des années 1970, différentes mesures destinées à lutter contre le risque de récidive ont été adoptées.

En parallèle à la réalisation de programmes immobiliers (la surpopulation carcérale constituant un obstacle majeur à la prévention de la récidive), il s'agit de cibler certains inconvénients de l'incarcération, comme le risque de désocialisation ou les conséquences criminogènes du placement en détention des jeunes délinquants, par la diversification et l'individualisation des sanctions.

Ainsi, la loi du 11 juillet 1975 institue les premières peines de substitution (les peines affectant le permis de conduire, le jour-amende, la confiscation...), « *substitutifs aux courtes peines d'emprisonnement* » susceptibles « *d'être tout aussi dissuasives que les peines d'emprisonnement, sans présenter les inconvénients de celles-ci.* » Dans cette perspective, en 1983, le travail d'intérêt général est créé.

La loi vise également à favoriser le recours aux peines aménagées, autre type de mesures alternatives à l'incarcération. Parmi celles-ci, il convient de distinguer les peines aménagées par les tribunaux (le sursis simple créé en 1891, le sursis avec mise à l'épreuve créé en 1958, la semi-liberté) et les mesures d'aménagement des peines privatives de liberté décidées par les juges d'application des peines (la libération conditionnelle, le placement extérieur, la semi-liberté...).

Au milieu de la décennie 90, alors que l'augmentation de la population carcérale conduit à des taux d'occupation des établissements pénitentiaires bien supérieurs à leurs capacités, le rapport Cabanel sur la prévention de la récidive recommande le développement des alternatives à l'incarcération par l'amélioration des dispositifs existants et la mise en place de l'assignation à domicile sous surveillance électronique.

Prévu par la loi du 19 décembre 1997, le placement sous surveillance électronique concerne les personnes mises sous contrôle judiciaire et les condamnées dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an. Afin de favoriser sa généralisation, la loi du 9 septembre 2002 permet de confier à une personne de droit privé la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance de la personne concernée.

Suite au rapport Warsmann (2003), la loi Perben II du 9 mars 2004 comporte diverses mesures destinées à étendre les modalités d'application de ce dispositif. Ce dernier pourrait être modernisé par l'adoption du bracelet électronique mobile (utilisant la technologie GPS) comme le recommande le rapport Fenech et le prévoit la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales de MM. Pascal Clément et Gérard Léonard.

### **III. Les missions de réinsertion**

Défini par la loi du 22 juin 1987, le service public pénitentiaire a notamment pour mission de favoriser « *la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.* » Depuis le décret du 13 avril 1999, cette mission relève tout particulièrement des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Constitués au niveau départemental, les SPIP regroupent les Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés (qui intervenaient en milieu ouvert en direction des condamnés libres) et les Services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires (qui prenaient en charge les actions de réinsertion envers les détenus).

En fusionnant ces deux catégories de services en une unité administrative unique, la réforme vise à permettre un meilleur suivi des condamnés qui, dans leur parcours pénal, peuvent être alternativement pris en charge en milieu ouvert et en milieu fermé.

Elle résulte également de l'évolution des méthodes d'intervention dans le domaine de la réinsertion. En effet, jusqu'alors l'administration pénitentiaire prenait elle-même en charge la réinsertion des détenus (à l'exception de l'enseignement général qui était dispensé par des enseignants de l'éducation nationale) et l'activité du milieu ouvert demeurait limitée. A partir des années 1980, l'administration pénitentiaire s'ouvre progressivement aux dispositifs d'insertion de droit commun, tandis que se développe le milieu ouvert.

Désormais, pour l'ensemble des domaines d'intervention de la politique de réinsertion des personnes détenues (santé, emploi, formation...), les SPIP concluent des partenariats avec le milieu associatif et les différents intervenants institutionnels (ministères, collectivités territoriales ...).

#### **3.1. La santé**

Initialement, les soins aux détenus étaient dispensés par les services infirmiers et médicaux de l'administration pénitentiaire ; seules relevaient du ministère de la santé les actions de prévention et de dépistage de certaines maladies infectieuses.

Le rapprochement des services des deux ministères est initié durant les années 1980 par l'organisation du contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires :

- confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et aux services déconcentrés du ministère de la santé (1984)
- et la création de services de psychiatrie en milieu pénitentiaire par les établissements hospitaliers : « *les services médico-psychologiques régionaux (SMPR)* » (1986).

La loi du 18 janvier 1994 et le décret du 27 octobre 1994 finalisent ce mouvement en instituant :

- le rattachement automatique des détenus au régime général d'assurance maladie et maternité de la sécurité sociale.
- la création, au sein des établissements pénitentiaires, d'unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) confiées aux hôpitaux publics,
- la prise en charge sanitaire des détenus nécessitant une hospitalisation par le service public hospitalier.

Chargées d'évaluer cette réorganisation des soins, l'IGAS et l'Inspection générale des services judiciaires ont souligné, au sein du rapport *L'organisation des soins aux détenus*, les progrès réalisés, tout en soulignant les lacunes persistantes concernant notamment le suivi des délinquants sexuels et la prise en charge de la toxicomanie, du vieillissement, du handicap et de la fin de vie.

Depuis, deux dispositions ont été adoptées en faveur de la santé des personnes détenues :

- Par la loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (2002), il est désormais possible de suspendre la peine d'un détenu dont l'état de santé est incompatible avec la détention (disposition à l'origine de la libération de Maurice Papon en 2002).
- La création d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), prévues par la loi de programmation et d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002, vise d'autre part à faciliter l'accès des détenus aux soins psychiatriques.

Enfin, la première unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI), destinée à recevoir pour de longs séjours les détenus souffrant de pathologies somatiques, a été inaugurée à Nancy le 16 février 2004.

### **3.2. Le travail**

Par la promulgation le 22 juin 1987 de la loi relative au service pénitentiaire, l'objectif assigné au travail en prison a été profondément modifié.

La loi, en réduisant la peine à la privation de liberté, abroge l'obligation faite aux détenus de se soumettre au travail, pour le promouvoir gage de réinsertion sociale. A cet effet, le code de procédure pénale (article 720) contraint l'administration pénitentiaire à une obligation de moyens.

Les détenus peuvent être affectés au service général de l'établissement (emplois liés au fonctionnement de la prison : cuisine, entretien, maintenance...), ou à des activités de production (métallerie, menuiserie, imprimerie, électronique...). Ces dernières sont pourvues, soit par la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (structure publique chargée de la vente des produits réalisés par les détenus, elle est gérée par le Service de l'emploi pénitentiaire), soit par des entreprises privées concessionnaires.

En édictant d'autre part que « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* », l'article 720 du code de procédure pénale refuse au détenu au travail le statut juridique de salarié. Ceci a de nombreuses conséquences sur le plan de l'exercice et des conditions de travail (absence de dispositions relatives à la période de l'emploi, au contenu du poste, au licenciement...), tandis que les rémunérations versées consistent en des gratifications à faible pouvoir d'achat.

Malgré les dispositions législatives et réglementaires existantes, le travail en prison n'ouvre que de faibles perspectives en matière de réinsertion professionnelle : au faible nombre de postes offerts s'ajoute la nature des activités proposées, peu formatrices. Ceci tient aux contraintes qui s'exercent sur le milieu carcéral : exigences de sécurité, configuration des locaux, caractéristiques de la population carcérale ...

### **3.3. Les activités socio-éducatives**

Le développement des activités socio-éducatives en prison résulte de la reconnaissance du droit de détenus à accéder à des dispositifs de droit commun et de la mission de réinsertion dévolue à l'administration pénitentiaire.

L'accès à l'enseignement est un droit fondamental (art. D. 450 à D. 456 du Code de procédure pénale) faisant l'objet de recommandations internationales. Bien que relevant essentiellement des enseignants de l'Education nationale, des cours par correspondance sont également possibles (AUXILIA), ainsi que des interventions menées par des associations de bénévoles (association CLIP : initiation à l'informatique et formation à la programmation, GENEPI : enseignement général, ...).

Le fonctionnement de la formation professionnelle est assuré par le ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA) et des associations à caractère national ou régional. Les formations mises en œuvre sont principalement axées sur les secteurs des services et du bâtiment, et sont dispensées sous forme de stages modulaires, de formation à distance ou personnalisée.

En lien avec les structures culturelles des collectivités territoriales, et avec le soutien du ministère de la Culture, les services pénitentiaires d'insertion et de probation organisent des programmes culturels (diffusion de spectacles, expositions ...) et des ateliers de pratiques artistiques (arts plastiques, écriture, théâtre, musique, audiovisuel ...). De plus, chaque établissement pénitentiaire est doté d'une bibliothèque.

Enfin, si jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle la promenade constituait la seule activité physique reconnue, la pratique des activités physiques et sportives est depuis prévue par les textes (article D. 459-1 du code de procédure pénale, loi du 6 juillet 2000). Le recours au partenariat pour le développement de l'encadrement des activités sportives (traditionnellement partagé entre les personnels de l'administration pénitentiaire et des intervenants extérieurs) est encouragé par la récente signature de conventions entre l'administration pénitentiaire et 14 fédérations sportives.

Ainsi, les actions socio-éducatives menées dans les établissements pénitentiaires se caractérisent par leur multiplicité et leur diversité. Cependant, et comme le relevait l'Assemblée nationale dans son rapport sur la situation dans les établissements pénitentiaires, si de nombreuses activités sont possibles, les pratiques et l'accès à celles-ci sont extrêmement différents, selon les établissements et les détenus considérés.

# Glossaire

## **Administration pénitentiaire**

Direction et services relevant du ministère de la Justice. L'administration pénitentiaire prend en charge les personnes condamnées pénalement par décision de justice. Elle participe à l'exécution des décisions pénales et au maintien de la sécurité publique. Elle met en œuvre des actions de réinsertion sociale des personnes.

## **Amnistie**

Loi faisant disparaître le caractère délictueux d'une action. Elle éteint l'action publique (poursuites pénales) et efface la peine prononcée, sans effacer les faits. C'est une sorte de pardon légal.

## **Billet de sortie**

Document remis à chaque libéré au moment de la levée d'écrou.

Il permet à l'ancien détenu de justifier de la régularité de sa libération : il indique l'état civil du libéré, son numéro d'immatriculation de sécurité sociale, l'adresse à laquelle il a déclaré loger à sa sortie, ainsi que l'adresse du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), de l'ANPE et de l'Assedic. Un certificat de présence destiné à l'Assedic est joint au billet de sortie. Il fait état de la durée de l'incarcération et de l'éventuelle exclusion pour le détenu du bénéfice de l'allocation d'insertion.

## **Bracelet électronique**

Dispositif de placement sous surveillance électronique expérimenté en France depuis octobre 2000. Ce système nécessite un centre de supervision assurant le traitement des alarmes et un récepteur installé au domicile du détenu. Il constitue une alternative à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire destinée à limiter le nombre de détentions provisoires. Il peut concerner les personnes condamnées et dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an, et les personnes mises sous contrôle judiciaire.

## **Casier judiciaire**

Relevé des condamnations pénales regroupées au Casier judiciaire national du ministère de la Justice à Nantes.

Ces informations sont communiquées sous forme d'extraits appelés bulletins : le bulletin n° 1 contient l'ensemble des condamnations (remis seulement à l'autorité judiciaire) ; le bulletin n° 2 contient la plupart des condamnations (remis à certaines autorités administratives) ; le bulletin n° 3 contient les condamnations les plus graves pour crime et délit (remis à l'intéressé lui-même à sa demande).

## **Centre de détention**

Etablissement pénitentiaire accueillant les personnes majeures condamnées qui présentent les perspectives de réinsertion les meilleures. Leur régime de détention est orienté principalement vers la resocialisation des détenus.

## **Centre de semi-liberté**

Établissement pénitentiaire qui reçoit des condamnés admis au régime de semi-liberté (voir semi-liberté) ou du placement extérieur sans surveillance.

## **Centre national d'observation (CNO)**

Centre installé à Fresnes et chargé d'évaluer avant affectation tous les condamnés à une peine supérieure à dix ans.

## **Centre pénitentiaire**

Établissement pénitentiaire qui comprend au moins 2 quartiers à régime de détention différents : maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale.

## **Centre pour peines aménagées (CPA)**

Etablissement pénitentiaire pouvant recevoir des détenus volontaires faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur, ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à un an, afin de leur permettre de concrétiser un projet de réinsertion.

### **Chef d'établissement**

Les différents personnels pénitentiaires sont placés sous l'autorité d'un chef ou directeur d'établissement. Il élabore le règlement intérieur de l'établissement et doit veiller à une stricte application des instructions relatives au maintien de l'ordre et de la sécurité dans la prison qu'il dirige. Le directeur préside ainsi la commission de discipline de l'établissement. Il est disciplinairement responsable des incidents ou des évasions imputables à sa négligence ou à l'inobservation des règlements.

### **Commission de discipline en détention**

En présence de deux assesseurs et de l'avocat du détenu, le chef de l'établissement pénitentiaire rend son jugement en matière de sanctions internes.

### **Concessionnaire**

Entreprises privées, extérieures à la prison, habilitées par l'administration pénitentiaire à développer des activités de travail pour les détenus.

### **Condamnation**

En matière pénale, décision de justice déclarant une personne coupable d'avoir commis une infraction et prononçant une peine.

### **Condamnation définitive**

Une décision de condamnation devient définitive lorsque toutes les voies de recours sont épuisées. Elle ne peut pas être remise en question, sauf révision du procès.

### **Condamné**

Personne ayant fait l'objet d'une décision judiciaire définitive la déclarant coupable d'avoir commis une infraction pénale.

### **Coupable (culpabilité)**

Désigne la personne qui a été jugée par un tribunal ou une cour comme étant l'auteur d'une infraction.

### **Comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL)**

Services de l'administration pénitentiaire placés auprès de chaque Tribunal de Grande Instance (TGI) et assurant l'exécution en milieu ouvert des décisions de l'autorité judiciaire avant ou après le jugement.

Les CPAL sont désormais inclus dans les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) à côté des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires : sous la présidence du Juge d'Application des Peines (JAP), éducateurs et assistants sociaux accueillent et contrôlent les condamnés avec sursis ou mis à l'épreuve.

### **Crime**

Infraction la plus grave passible d'emprisonnement et parfois d'autres peines (ex : amende, peines complémentaires) jugée par la cour d'assises. Les peines d'emprisonnement sont : la réclusion criminelle (crimes de droit commun) ou la détention criminelle (crimes politiques), jusqu'à la perpétuité. Pour les personnes morales (sociétés, associations...), le crime peut être sanctionné par une amende.

### **Détention préventive**

Détention appliquée aux prévenus. Elle a été renommée détention provisoire, tout comme la liberté provisoire a fait l'objet d'un ajustement en se renommant liberté surveillée.

### **Détention provisoire**

Mesure exceptionnellement ordonnée par le juge des libertés et de la détention saisi par le juge d'instruction de placer en prison avant son jugement une personne mise en examen pour crime ou délit puni d'au moins 3 ans d'emprisonnement (loi du 15 juin 2000). La détention provisoire doit être strictement motivée selon les conditions prévues par la loi.

### **Détenu**

Personne incarcérée dans un établissement pénitentiaire.

### **Durée moyenne de détention**

Rapport du nombre moyen de détenus présents au nombre d'incarcérations sur une année donnée.

### **Ecrou**

Procès verbal constatant qu'une personne a été remise à un directeur de prison, et mentionnant la date et la cause de l'emprisonnement



## **Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)**

Établissement public administratif qui assure la formation de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire.

### **Établissements à gestion mixte**

21 établissements pénitentiaires issus du programme de construction lancé en 1987 voient leur gestion courante (hôtellerie-restauration, nettoyage, maintenance) ainsi que certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes placées sous main de justice (travail, formation professionnelle et santé) assurées par des groupements privés. La direction, la garde, l'insertion et le greffe restent cependant de la responsabilité de l'administration pénitentiaire et de son personnel.

### **Établissement pénitentiaire**

Il existe plusieurs types d'établissements pénitentiaires selon le régime de détention et les catégories de condamnations : les centres de détention, les centres pénitentiaires, les maisons centrales, les maisons d'arrêt, les centres de semi-liberté :

- les détenus condamnés à une longue peine et présentant des risques sont dirigés vers les maisons centrales, à vocation sécuritaire,

- ceux dont les peines sont plus courtes, ou qui témoignent de possibilités concrètes de réinsertion sociale, sont orientés vers les centres de détention

- les condamnés soumis au régime de semi-liberté, qui peuvent durant la journée exercer une activité professionnelle et suivre un enseignement ou une formation hors de l'enceinte pénitentiaire, sont tenus de regagner le soir le centre de semi-liberté auxquels ils sont rattachés.

- les centres pour peines aménagées peuvent recevoir des détenus volontaires faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à un an afin de leur permettre de concrétiser un projet de réinsertion.

### **Grâce**

Acte de clémence du Président de la République qui octroie individuellement ou collectivement aux condamnés une remise totale ou partielle de leur peine, ou qui la commue en une peine plus légère.

### **Greffe**

A l'entrée en détention, le passage au greffe permet la prise de mesures anthropométriques (photo et empreintes), le dépôt des affaires personnelles et l'enregistrement du dossier concernant le détenu.

### **Inculpé**

Personne à qui on a attribué officiellement un crime ou un délit et contre qui est dirigée une procédure d'instruction.

### **Inflation carcérale**

Accroissement du nombre de détenus sans commune mesure avec l'accroissement de la population totale.

### **Infraction**

Action ou comportement interdit par la loi et passible de sanctions pénales prévues par la loi : amende, peine d'emprisonnement, peines complémentaires... On distingue 3 catégories d'infraction, selon leur gravité et les peines encourues : les contraventions, les délits et les crimes.

### **Inspection des services pénitentiaires**

Elle assure une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Elle est chargée du contrôle des établissements pénitentiaires et contribue par ses avis et ses propositions à la réglementation, à la sécurité et à la discipline.

### **Juge d'application des peines (JAP)**

Il intervient après un jugement pénal pendant l'exécution des peines quelles qu'elles soient et même après la sortie de prison, en cas de peines d'emprisonnement

### **Levée d'écrou**

La levée d'écrou est la formalité par laquelle l'administration pénitentiaire met fin à l'écrou d'une personne. La date de sortie du détenu, ainsi que l'éventuelle décision ou le texte de loi motivant la libération font l'objet d'une mention sur l'acte d'écrou.

Les détenus sortant en placement à l'extérieur, en semi liberté ou en permission de sortir ne font pas l'objet d'une levée d'écrou.

### **Libération conditionnelle**

Mise en liberté anticipée, et sous contrôle du juge de l'application des peines, d'un

condamné qui a purgé une partie de sa peine et a donné des signes d'amendement.

La libération conditionnelle permet au condamné de sortir de prison avant la fin sa peine, mais en contrepartie, il doit accomplir un certain nombre d'obligations pendant une période de temps déterminée (délai d'épreuve) et se soumettre à des mesures d'aide et de contrôle.

Si la personne condamnée respecte ses obligations, la peine sera considérée comme définitive à la fin du délai d'épreuve. Dans le cas contraire, elle perd le bénéfice de la libération conditionnelle et doit retourner en prison pour terminer sa peine.

### **Liberté provisoire**

Liberté prononcée ou décidée envers les personnes ayant été détenues avant le jugement définitif.

### **Maison d'arrêt**

Établissement pénitentiaire qui reçoit les prévenus (détenus en attente de jugement) et les condamnés dont la durée de peine restant à purger est inférieure à un an, ou les condamnés en attente d'affectation dans un établissement pour peine (centre de détention ou maison centrale).

Il existe une maison d'arrêt au moins par département (sauf dans le Gers), certaines disposent d'un quartier spécifique pour recevoir des mineurs, séparé des adultes.

### **Maison centrale**

Établissement pénitentiaire qui reçoit les condamnés à de longues peines ou ceux dont les pronostics de réinsertion sont peu favorables. Leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.

### **Milieu fermé**

Désigne généralement tout ce qui a trait aux établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires, centre de semi-liberté) par opposition à ce qui concerne les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

### **Milieu ouvert**

Ensemble des mesures et décisions de justice exécutées en totalité ou en partie hors des établissements pénitentiaires, par opposition à l'incarcération. Elles sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Elles peuvent être prises avant le jugement (sursis avec mise à l'épreuve) ou en exécution d'une peine d'emprisonnement (semi-liberté).

### **Parloir**

La zone des parloirs est une zone spécifique destinée aux visites que reçoit le détenu. Elle comprend des espaces situés en détention (circuit détenus) et des espaces situés hors détention (circuit famille-amis).

### **Peine avec sursis**

Le sursis est une mesure qui suspend, en totalité ou en partie, l'exécution de la peine. Il est susceptible d'être révoqué pendant un certain délai (période d'épreuve). Il existe deux types de sursis :

- le sursis simple : ce sursis suspend l'exécution de la peine et crée une période d'épreuve d'une durée de 5 ans. Il ne peut s'appliquer qu'aux peines d'emprisonnement inférieures ou égales à 5 ans. A l'issue des 5 ans d'épreuve, si le bénéficiaire du sursis n'a pas été condamné pour un crime ou un délit à une peine sans sursis, la condamnation avec sursis est considérée comme inexistante et disparaît du casier judiciaire. A l'inverse, toute nouvelle condamnation à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle dans le délai de 5 ans révoque le sursis.

- le sursis avec mise à l'épreuve : ce sursis est accompagné de mesures de contrôle et d'obligations particulières. Contrairement au sursis simple, il peut être accordé à des personnes déjà condamnées au cours des 5 ans précédant les faits poursuivis. Si la condamnation antérieure est une peine d'emprisonnement avec sursis, la nouvelle condamnation assortie du sursis avec mise à l'épreuve ne révoque pas le sursis antérieur. La période d'épreuve ne peut être inférieure à 18 mois ni supérieure à 3 ans, pendant cette période, le condamné est surveillé par le juge de l'application des peines ou un agent de probation. Il doit les informer de ses moyens d'existence, de ses changements d'emploi, de ses changements de résidence, de ses

déplacements d'une durée supérieure à 15 jours et de tout déplacement à l'étranger.

### **Permission**

Autorisation de sortie accordée à un condamné pendant une période déterminée qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution. Le condamné doit remplir des conditions spécifiques pour l'obtenir (maintien des liens familiaux, visite à un employeur, examen scolaire ou universitaire, visite médicale ou circonstances familiales graves).

### **Placement sous surveillance électronique (PSE)**

Nouvelle alternative à l'incarcération décidée par le juge de l'application des peines. La personne condamnée peut ainsi rester à son domicile et travailler. Elle porte un bracelet à la cheville ou au poignet permettant de contrôler les horaires de ses déplacements. Ce système nécessite un centre de supervision assurant le traitement des alarmes et un récepteur installé au domicile du détenu.

Il constitue une alternative à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire destinée à limiter le nombre de détentions provisoires. Il peut concerner les personnes condamnées et dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an, et les personnes mises sous contrôle judiciaire.

### **Prévenu**

Personne (en liberté ou détenue dans un établissement pénitentiaire) poursuivie pour contravention ou délit, et qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive en raison de l'exercice de voies de recours.

### **Programme 13 000**

Programme de construction de 13 000 places de détention en 25 établissements pénitentiaires lancé en 1987.

Dans 21 établissements, la construction puis la gestion courante (maintenance, nettoyage, hôtellerie, restauration ainsi que certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes placées sous main de justice : travail, formation et santé) sont assurées par des entreprises privées. La garde, l'insertion, le greffe, la direction demeurent de la responsabilité de l'administration pénitentiaire

et de son personnel. Ce sont les établissements à gestion mixte.

### **Quartier d'isolement**

Cellules dans lesquelles les détenus sont placés sur décision du chef d'établissement par mesure de précaution ou de sécurité, ou à la demande du détenu qui en est l'objet.

### **Quartier de haute sécurité**

Partie d'un établissement où les mesures de sécurité sont particulièrement sévères créées au lendemain des mutineries violentes de 1974 et 1975, les détenus y étaient isolés jour et nuit. Elles furent abolies en 1982 au vu des tensions que crée la concentration des détenus particulièrement dangereux, leur efficacité n'ayant pas été prouvée (une évasion de deux détenus ayant eu lieu en hélicoptère à Fleury-Mérogis en février 1981).

### **Récidive**

Situation d'un individu déjà condamné qui commet, selon certaines conditions et dans un certain délai, une nouvelle infraction pouvant entraîner le prononcé d'une peine plus lourde que celle normalement prévue.

### **Régie directe**

4 établissements pénitentiaires du programme 13 000 fonctionnent en régie directe : ils sont entièrement gérés par des agents de l'administration pénitentiaire, contrairement aux autres établissements de ce programme.

### **Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)**

Organisme de l'administration pénitentiaire qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements pénitentiaires.

### **Règlement intérieur**

Dans chaque prison, un règlement intérieur détermine le contenu du régime propre à l'établissement. Il informe les détenus de leurs droits et obligations et définit l'organisation de leur vie quotidienne. Il doit être porté à la connaissance des détenus. Si le détenu ne sait pas lire, le règlement intérieur doit lui être lu dans sa langue d'origine avec le cas échéant l'aide d'un interprète.

Le règlement intérieur et les modifications qui y sont apportées doivent être communiqués au juge de l'application des peines pour avis et au

directeur régional des services pénitentiaires pour approbation. Il est communiqué à la commission de surveillance.

### **Semi-liberté**

Modalité d'exécution d'une peine permettant à un condamné d'exercer, hors d'un établissement pénitentiaire, une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation, ou encore de bénéficier d'un traitement médical. Le condamné doit rejoindre le centre de semi-liberté à l'issue de ces activités.

### **Service de l'emploi pénitentiaire**

Service à compétence nationale, rattaché à la Direction de l'administration pénitentiaire, chargé d'organiser la production de biens et de services par des détenus et d'en assurer la commercialisation, d'assurer la gestion et l'aide au développement d'activités de travail et de formation - particulièrement dans les établissements pour peine - de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

### **Service général**

Emplois occupés par des détenus dans les établissements pénitentiaires au service de la maintenance, de la restauration et de l'hôtellerie.

### **Service médico-psychologique régional (SMPR)**

Service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire ayant une vocation régionale et comprenant une unité d'hospitalisation, offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire.

### **Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)**

Structure départementale dépendant de l'Administration pénitentiaire. Le SPIP est chargé du suivi (insertion et de probation) des personnes condamnées incarcérées (milieu fermé) ou non (milieu ouvert) confiées par l'autorité judiciaire : suivi individuel, préparation à la sortie, enseignement, travail, propositions de soins, contribution aux activités sportives et lutte contre la toxicomanie.

### **Surpopulation carcérale**

Inadéquation matérielle entre le nombre de détenus et le nombre de place dans les prisons.

### **Taux de détention**

Rapport du nombre de détenus au nombre d'habitants dans un pays à une date donnée.

### **Travail d'intérêt général (TIG)**

Cette peine alternative à l'incarcération, adoptée en 1983, requiert la volonté du condamné pour être exécutée. Il s'agit d'un travail non rémunéré d'une durée de 40 à 240 heures maximum, au profit d'une collectivité territoriale ou d'une association.

Elle est prononcée par le tribunal correctionnel (pour les majeurs) ou par le tribunal pour enfants (à l'encontre de mineurs délinquants âgés de 16 à 18 ans), à titre principal ou comme substitution à une peine d'emprisonnement, ou en complément d'une peine prononcée avec sursis.

### **Unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA)**

Unité hospitalière implantée en milieu pénitentiaire assurant les soins somatiques et psychiatriques, incluant la prévention, l'organisation des soins en milieu hospitalier ainsi que la continuité de soins à la sortie de détention.

### **Visites**

Sous réserve du maintien de la sécurité, tout condamné est en droit de recevoir des visites des membres de sa famille ou de son tuteur au moins une fois par semaine. Toute autre personne peut être autorisée à rendre visite à un détenu si ces visites paraissent contribuer à sa réinsertion.

Les personnes incarcérées isolées peuvent demander au service pénitentiaire d'insertion et de probation à bénéficier d'un visiteur de prison.

Sauf circonstances particulières, les visites se déroulent en parloir sans dispositif de séparation. Le surveillant n'est pas tenu d'être physiquement présent mais doit pouvoir entendre les conversations.

## La politique d'une justice pénale (1990-2005)

### Quinze ans de réformes pénales

Au sein de l'ordre judiciaire qui règle les litiges entre les personnes et sanctionne les atteintes contre les personnes, les biens et la société, les juridictions pénales (ou répressives) sont chargées de juger les personnes soupçonnées d'une infraction.

De l'entrée en vigueur des nouveaux Code pénal et Code de procédure pénale (début des années 1990) à l'application de la loi Perben II du 9 mars 2004 - période couverte par ce dossier - le droit pénal a fait l'objet de substantielles modifications.

En premier lieu, les réformes adoptées visent à répondre à des tendances lourdes (développement d'un contentieux de masse, droits des victimes) ou à des phénomènes nouveaux (criminalité transnationale, avancées scientifiques et technologiques).

En second lieu, le droit évolue aussi en raison de l'absence de consensus dans ce domaine. Au carrefour des grandes missions de l'Etat - ordre public, sécurité des personnes et des biens et sauvegarde des libertés individuelles - la définition des procédures pénales est ainsi émaillée de ruptures et de changements.

### I. Les acteurs, juridictions et interdit pénal

Rendue par l'État au nom du peuple français, la justice est garante de l'ordre social et des droits et libertés des citoyens. Au sein de l'ordre judiciaire, la justice pénale sanctionne les atteintes contre les personnes, les biens et la société ; le règlement des litiges entre les personnes (loyer, divorce, consommation, héritage...) est confié aux juridictions civiles.

La définition et la mise en œuvre de la justice pénale relève de l'intervention d'acteurs nombreux et variés : instances internationales (Conseil de l'Europe), ministères de la justice (magistrats) et de l'intérieur (police judiciaire), ou bien encore membres de la société civile (associations).

La répartition des compétences entre les trois juridictions de jugement de droit commun (Tribunal de police, Tribunal correctionnel et Cour d'assises) s'opère sur la base de la classification des infractions (en contraventions, délits et crimes). La définition des infractions et des peines prononcées par les juridictions pénales a évolué au cours du temps : le nouveau code pénal de 1994 a notamment réorganisé la hiérarchie des infractions et des peines.

## 1.1. Les acteurs

La politique d'action publique définie par le Gouvernement en matière de justice pénale est soumise au respect de textes fondamentaux élaborés au sein d'instances internationales (ONU, Conseil de l'Europe, Union européenne) et auxquels la France a adhéré.

La conduite de la politique ainsi déterminée est confiée au ministre de la justice, qui veille « à la cohérence de son application sur le territoire de la République ». A cette fin, il adresse aux magistrats du parquet des instructions générales d'action publique.

Dans ce cadre, les magistrats du parquet (procureur de la République, procureur général et substituts...) - qui constituent le ministère public - déclenchent l'action publique, décident de mettre en œuvre les poursuites pénales et réclament l'application de la loi devant les juridictions.

Par opposition, les magistrats du siège (présidents et juges du tribunal de grande instance, juges spécialisés : juge d'instruction, juge des libertés et de la détention, juge des enfants et juge de l'application des peines) statuent sur les poursuites engagées par le ministère public contre un individu.

L'ensemble des acteurs de la justice pénale ne relèvent pas du ministère de la Justice :

- les officiers de police judiciaire, sont chargés de mener les enquêtes, notamment les gardes à vue, et placés sous la direction du procureur de la République et le contrôle du procureur général qui les habilite personnellement.

- pour l'application de certaines mesures alternatives aux poursuites pénales (rappel à la loi, composition pénale...), le procureur de la République peut faire appel au délégué du procureur de la République ou au médiateur du procureur de la République, personnes habilitées dont l'action est destinée à trouver une solution librement négociée entre la victime et l'auteur d'une infraction.

- Il convient également de citer les auxiliaires de justice, professionnels du droit qui concourent au fonctionnement de la justice (avocats, avoués, huissiers, experts judiciaires...) et les associations, fédérées au sein de l'INAVEM, qui interviennent dans le champ judiciaire (aide aux victimes, contrôles judiciaires...) et constituent ainsi des partenaires habituels de la justice.

## 1.2. Les juridictions pénales

C'est sur la base de la classification des infractions (en contraventions, délits et crimes), que s'opère la répartition des compétences entre les trois juridictions pénales : tribunal de police, tribunal correctionnel et cour d'assises.

Les contraventions, infractions les plus légères (tapage nocturne, violences suivies d'une interruption temporaire de travail inférieure à 8 jours...), sont passibles d'une peine d'amende ou d'une mesure de travail d'intérêt général ordonnée par le tribunal de police (saisi par le ministère public) à moins qu'elles ne fassent l'objet d'un procès-verbal établi par un agent verbalisateur. Par la loi du 9 septembre 2002, certaines contraventions, compte tenu de leur nature (contraventions dites du quotidien : nuisances sonores, contraventions à la législation sur les chiens dangereux...) sont désormais présentées au juge de proximité.

Les délits concernent des atteintes aux personnes, aux biens ou aux institutions (violences aggravées, agressions sexuelles, homicides involontaires, escroqueries, incendies volontaires, outrages à personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public...). Ils sont jugés par le tribunal correctionnel, saisi par le procureur de la République ou par le juge d'instruction, après réquisitions du ministère public. Ils peuvent faire l'objet d'une peine d'amende ou d'une peine de travail d'intérêt général, mais sont pour la plupart passibles d'une peine d'emprisonnement (pouvant aller jusqu'à 10 ans d'incarcération dans les cas les plus graves).

Les infractions les plus graves, les crimes (crimes contre l'humanité, crimes de guerre, meurtres, viols, actes de tortures et de barbarie, faux en écriture publique...), sont jugés par la cour d'assises, saisie par le juge d'instruction ou la chambre de l'instruction. Elles sont passibles de peines de réclusion criminelle pouvant aller de 10 ans jusqu'à la perpétuité. En matière de jugement des crimes, deux réformes marquantes ont été apportées par la loi du 9 octobre 1981, portant abolition de la peine de mort, et la loi du 15 juin 2000, rendant possible d'interjeter appel d'un verdict de Cour d'assises.

Tout verdict ou jugement pénal peut ainsi désormais faire l'objet d'un appel. A l'issue de ce recours pourra être formé un pourvoi en cassation, porté devant la Cour de cassation, chargée d'examiner si les règles de droit ont été respectées. En cas de cassation, l'affaire est de nouveau jugée.

### **1.3. L'interdit pénal**

La définition des infractions punies par le code pénal, héritières des interdits de l'histoire et produits de la morale commune, évolue au cours du temps, modifiant l'incrimination considérée et/ou la peine encourue.

#### **De nouveaux critères**

Le nouveau Code pénal, entré en vigueur en 1994, modifie l'échelle des infractions. Si certaines ne sont plus incriminées (comme l'IVG légalisé par la loi du 17 janvier 1975) ; d'autres perdent de leur spécificité (le parricide est un cas de meurtre aggravé) ou sont au contraire plus sévèrement considérées (l'excision est ainsi reconnue mutilation criminelle et non plus simple violence).

D'autre part, il généralise la responsabilité pénale des personnes morales (art. 121-2), crée une nouvelle infraction de « *mise en danger de la vie d'autrui* » et intègre en son sein la notion de crime contre l'humanité (art. 211-1).

Enfin, face aux avancées des sciences et de la technologie, le Code pénal a notamment été augmenté des dispositions des lois sur la bioéthique (lois du 29 juillet 1994) et la protection des mineurs sur internet (loi du 17 juin 1998).

#### **De nouvelles peines**

Après la suppression de la peine de mort (loi du 9 octobre 1981), le code pénal révisé la hiérarchie des peines associées aux différentes catégories d'infractions (contraventions, délits, crimes).

D'autre part, la multiplication des circonstances aggravantes (en matière de violences notamment), l'augmentation des peines d'un certain nombre d'infractions (infractions sexuelles, discrimination), ainsi que la prise en compte des nouvelles incriminations participent à la pénalisation croissante des infractions.

En intégrant de nouvelles circonstances aggravantes, le Code pénal marque aussi un renforcement de la protection de certaines catégories de victimes, comme les personnes particulièrement vulnérables (mineurs, personnes âgées).

## **II. La procédure pénale**

La procédure pénale a connu sa plus grande réforme d'ensemble à l'occasion de l'ordonnance du 23 décembre 1958, qui a remplacé le Code d'instruction criminelle de 1808 par un nouveau code de procédure pénale.

Depuis, les dispositions relatives à l'audience ont été relativement peu modifiées, hormis l'instauration de l'appel en matière d'assises. En revanche, les autres phases de la procédure pénale, qu'elles relèvent strictement (procédures simplifiées de jugement, mesures alternatives aux poursuites) ou non de la compétence du parquet, ont connu des évolutions considérables, récemment marquées par le renforcement des prérogatives de ce dernier.

Parallèlement, l'aide aux victimes et la coopération judiciaire internationale ont été progressivement organisées, pour aboutir aujourd'hui à l'élaboration d'une politique de droits des victimes et à la constitution d'un espace judiciaire européen.

### **2.1. La victime**

La justice pénale s'est historiquement construite contre la justice privée et contre la victime, cantonnant cette dernière au rôle de la partie civile qui peut se constituer lors du procès pour faire reconnaître sa situation et obtenir une indemnisation.

Les premières mesures d'aide aux victimes sont apparues à la fin des années 1970. Face aux difficultés d'indemnisation (cas des auteurs d'infractions introuvables ou insolubles), la loi du 3 janvier 1977 institue un régime d'indemnisation pour les victimes de dommages corporels graves. Ce dispositif est progressivement réformé pour permettre, notamment avec la création du Fonds de Garantie des victimes du Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI), d'élargir le champ des préjudices indemnisables.

Notamment dédiée au renforcement des droits des victimes, la loi du 15 juin 2000 participe de ce mouvement et organise également le droit à l'information des victimes tout au long de la procédure pénale et la prise en compte de la notion de préjudice psychologique dans les conditions d'indemnisation.

Cette dernière disposition répond au souci qui s'était fait jour, dès les années 1980, d'apporter un soutien juridique et psychologique aux victimes. C'est à cette époque que fut encouragée



la création d'un réseau de structures dédiées à l'aide et l'écoute des victimes, et regroupées, depuis 1986, au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM).

Le dispositif ainsi constitué a depuis été perfectionné, entérinant le passage d'une politique d'aide aux victimes à une politique de droits des victimes :

- la coordination de l'action du Gouvernement et des institutions non gouvernementales est confiée au Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV),
- un plan pluriannuel d'action en faveur des victimes est défini. Présenté le 18 septembre 2002, plusieurs de ses mesures prévues ont d'ores et déjà été adoptées dans le cadre des lois du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004, tels l'octroi de plein droit de l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources pour les victimes des infractions les plus graves, la possibilité d'être assisté d'un avocat dès le début de la procédure, l'interdiction faite à la personne mise en examen d'entrer en relation avec la victime, et une meilleure information des victimes au cours de la procédure (permanences d'avocats, information sur l'exécution de la peine...).

## **2.2. L'enquête de police judiciaire**

Lorsqu'une infraction est commise, elle doit être constatée par un officier de police judiciaire. Chargé d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, il agit sous la direction du procureur de la République, et dispose, dans ce cadre, de moyens de coercition (perquisitions, placement en garde à vue).

La loi du 15 juin 2000 avait profondément modifié le cadre de l'enquête judiciaire en prévoyant, notamment, l'intervention de l'avocat dès la première heure et l'obligation d'aviser le procureur de la République dès le début de la garde à vue.

Dès les premiers mois d'application, la loi a été vivement contestée et de nouveaux textes ont été adoptés. Ainsi, certaines prescriptions de la loi du 15 juin 2000 ont été modifiées : le critère de placement en garde à vue est redéfini (loi du 4 mars 2002 : la notion de « *raisons plausibles de soupçonner* » se substitue à celle d'indices) et le contrôle du juge de la liberté et de la détention sur la durée des enquêtes préliminaires supprimé (loi du 9 septembre 2002).

De plus, les moyens d'investigation des OPJ ont été accrus au travers de la simplification des procédures (loi du 29 août 2002 : accès facilité à certains fichiers informatiques) et de l'extension des compétences des OPJ (loi du 18 mars 2003 : extension de leur compétence territoriale, autorisation des perquisitions informatiques, base législative aux fichiers de police judiciaire...).

L'adoption de la loi du 9 mars 2004 constitue une étape marquante de ce processus. Définissant deux catégories d'infractions liées à la délinquance et à la criminalité organisées, la loi leur attribue un régime de garde à vue spécifique et des règles de procédures particulières. Dans ce cadre, le procureur de la République peut (après accord du juge de la liberté et de la détention) ordonner des écoutes téléphoniques et des perquisitions (jusqu'alors apanage du juge d'instruction) ; les officiers de police judiciaire peuvent procéder à des opérations d'infiltration et rémunérer leurs informateurs ; la durée maximale d'une enquête de flagrance est portée de 8 à 15 jours.

L'application des dispositions relatives aux perquisitions et écoutes téléphoniques, et au nouvel article 434-7-2 du Code pénal (à l'origine du placement en détention de plusieurs avocats) ont suscité la contestation des organisations représentatives des avocats.

### **2.3. Les mesures alternatives aux poursuites**

Face à l'accroissement du nombre d'affaires et à l'engorgement des tribunaux qui s'en suit, la justice pénale s'est dotée depuis une vingtaine d'années de mesures alternatives aux poursuites.

Il s'agit de dispositifs auxquels peut recourir le parquet, afin de permettre la réparation du dommage causé à la victime, la fin au trouble résultant de l'infraction ou le reclassement de l'auteur des faits, dans le cas d'infractions de faible gravité et sans que soient nécessaires des poursuites devant une juridiction répressive.

Ce processus a été engagé par la loi du 4 janvier 1993 relative à la médiation pénale, texte mettant en place une procédure réunissant l'auteur et la victime d'une infraction pénale en présence d'un tiers médiateur habilité par la justice afin que soit trouvée une solution librement négociée et une modalité de réparation.

La loi du 23 juin 1999 visant à renforcer l'efficacité de la procédure pénale a depuis consacré ce mode de règlement par la diversification des mesures envisageables. Ont ainsi été créées :

- les mesures de classement sous conditions : rappel à la loi, la régularisation de situation administrative ou encore la réparation du dommage causé...,
- et la composition pénale, réservée aux délits et contraventions (limitativement énumérés) pour lesquels la gravité de l'infraction ne justifie pas le prononcé d'une peine au cours d'une audience publique, mais ne peut appeler une simple mesure alternative aux poursuites. Dans ce cadre, le parquet propose à l'auteur ayant reconnu les faits d'exécuter une obligation (amende, remise du permis de conduire, stage ou formation, travail non rémunéré...) contre l'extinction des poursuites pénales.

Par la loi du 9 septembre 2002, les mesures de composition pénale sont désormais inscrites au casier judiciaire de la personne concernée et leur validation peut être déléguée au juge de proximité.

Adoptant les objectifs de désengorgement des juridictions et d'effectivité de la réponse pénale, la loi du 9 mars 2004 encourage le recours aux mesures alternatives aux poursuites. Elle étend notamment le champ d'application de la composition pénale à l'ensemble des contraventions et délits punis de 5 ans d'emprisonnement au maximum.

### **2.4. L'instruction préparatoire**

Dans le cas d'affaires complexes et, obligatoirement concernant les crimes, le procureur de la République saisit le juge d'instruction, interrompant ainsi l'enquête policière pour déclencher l'ouverture de l'information judiciaire.

Chargé de réunir les éléments nécessaires à la qualification de l'infraction et des charges imputables à son auteur, le juge d'instruction dispose de pouvoirs d'investigation (procéder à

des interrogatoires, faire mener des travaux d'expertise) et de pouvoirs coercitifs (délivrer des mandats, placer sous contrôle judiciaire). Associant les rôles d'enquêteur et de juge, la fonction de juge d'instruction est l'objet de nombreuses controverses, suscitant l'encadrement progressif de ses prérogatives. En ce domaine, la loi 15 juin 2000 succède aux réformes inachevées des décennies 1980/1990.

Par ce texte, le juge d'instruction perd le pouvoir de placer le mis en examen en détention provisoire, confié au seul juge des libertés et de la détention (JLD) : sur requête du procureur de la République et accord du juge d'instruction, le JLD statue après un débat contradictoire entre le procureur de la République et l'avocat du mis en examen.

Distinguer ainsi le pouvoir d'instruire et celui de détenir vise à mieux protéger les droits du justiciable, par ailleurs élargis au travers des dispositions prévoyant l'accroissement des possibilités d'octroi du statut de témoin assisté, la redéfinition des critères de mise en examen et l'assouplissement du régime de la détention provisoire (La loi du 9 septembre 2002 annulera les prescriptions concernant la détention provisoire).

Dans le même esprit, la loi réorganise la juridiction de second degré de l'instruction en instituant la chambre de l'instruction, compétente en matière de contentieux de la détention provisoire et du contrôle judiciaire ; le pouvoir de saisir la juridiction de jugement étant confié au juge d'instruction.

La loi du 9 septembre 2002 accroît le pouvoir du procureur de la République face aux prérogatives du juge d'instruction : la procédure de référé détention lui permet de remettre en cause la décision du juge d'instruction de laisser en liberté un prévenu.

Le 8 février 2005, conformément aux conclusions du rapport Viout, le ministre de la justice s'est engagé à développer le recours à la co-saisine de juges d'instruction pour les affaires les plus complexes et à renforcer le contrôle de la chambre d'instruction en matière de contentieux de la détention provisoire.

## **2.5. Le jugement**

Définies au sortir de la seconde guerre mondiale, les dispositions du code de procédure pénale relatives à l'audience et aux procédures simplifiées de jugement ont récemment fait l'objet de modifications substantielles.

### **Les dispositions relatives à l'audience**

L'institution, par la loi du 15 juin 2000, de l'appel des verdicts de Cours d'assises constitue la réforme marquante en matière de jugement des crimes. Jusqu'alors privée des garanties du double degré de juridiction, la personne condamnée peut désormais faire appel de la décision devant une autre Cour d'assises, désignée par la chambre criminelle de la Cour de cassation. Toujours en matière de jugement des crimes, la loi du 9 mars 2004 institue un statut de repentir et supprime la procédure de contumace (condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme). Il lui est substitué une procédure de défaut criminel, qui permet à l'accusé absent de désigner un avocat pour assurer sa défense.

Concernant les autres juridictions de jugement, la loi du 9 septembre 2002 étend le recours au juge unique à l'ensemble des délits pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue ; elle confie d'autre part le jugement de certaines contraventions, dites « *contraventions du quotidien* », aux juges de proximité (dotés d'un statut par la loi organique du 26 février 2003).

### **Les procédures simplifiées de jugement**

Dédiée au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale, la loi du 9 septembre 2002 développe le champ d'application des procédures de jugement simplifiées. Elle étend la procédure de comparution immédiate aux infractions punies de 6 mois à dix ans de prison et, moyennant quelques aménagements, la procédure d'ordonnance pénale (jusqu'alors réservée au tribunal de police), aux délits réprimés par le code de la route.

La principale innovation est apportée par la loi du 9 mars 2004 organisant la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite plaider coupable. Elle permet au procureur de la République de proposer une peine maximale d'un an d'emprisonnement à une personne ayant reconnu avoir commis un délit. Si la peine est acceptée, aucune poursuite n'est engagée devant le tribunal correctionnel.

Suite aux décisions de la Cour de cassation (avis du 18 avril 2005) et du Conseil Constitutionnel (décision du 2 mars 2004) concernant le déroulement de cette nouvelle procédure, la loi du 26 juillet 2005 modifie le code de procédure pénale en précisant de manière expresse que la présence du procureur de la République n'est pas obligatoire lors de l'audience d'homologation. Cette modification vise à éviter l'alourdissement de la procédure.

## **2.6. L'application des peines**

Jusqu'en 1945, l'exécution des peines d'emprisonnement relève exclusivement de l'administration pénitentiaire. Porteur d'innovations en faveur des droits des détenus, le code de procédure pénale de 1958 consacre la fonction de juge d'application des peines.

Chargé de suivre le parcours du condamné et d'adapter la peine prononcée afin de prévenir la récidive et favoriser la réinsertion du condamné, le juge d'application des peines intervient concernant les autorisations de sortie/réductions de peines et les mesures d'aménagement de la peine (placement à l'extérieur, semi-liberté, suspension de peine, placement sous surveillance électronique, libération conditionnelle...). Son rôle s'accroît encore avec le développement, à partir des années 1970, des mesures alternatives à la détention (libération conditionnelle, travail d'intérêt général, interdiction de séjour, sursis avec mise à l'épreuve...), dont il assure le contrôle de l'exécution assisté des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Le régime de l'application des peines est redéfini par la loi du 15 juin 2000, complétée par certaines dispositions de la loi du 9 mars 2004. Pour accroître les droits du justiciable, les décisions du juge relatives aux mesures d'aménagement de peine et aux mesures alternatives à la détention sont juridictionnalisées (soumises à débat contradictoire et susceptibles d'appel). Dans ce cadre, les conditions d'octroi et la procédure d'admission de la libération conditionnelle sont modifiées (recommandations du rapport Farge) : les compétences du Garde des Sceaux en la matière (cas des longues peines) sont supprimées au profit du juge et

des Tribunaux de l'application des peines, nouvelles juridictions de l'application des peines, composées exclusivement de juges d'application des peines.

Conformément aux conclusions du rapport Warsmann (2003) appelant à systématiser l'aménagement des courtes peines et la préparation à la sortie de prison, la loi du 9 mars 2004 prévoit notamment que :

- le juge d'application des peines a compétence pour substituer à l'exécution d'une courte peine une mesure d'aménagement de peines, ou modifier la mesure d'aménagement initialement prononcée (compétences réservées jusque là aux juridictions de jugement) ;
- concernant la plupart des condamnés en fin de peine, le directeur du SPIP est tenu de proposer au juge d'application des peines une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique. Elle s'applique de droit à défaut de réponse de ce dernier ;
- enfin, les réductions de peine sont transformées en un crédit, attribué à chaque condamné dès son incarcération et susceptible d'être remis en cause en cas de mauvaise conduite.

## **2.7. La coopération judiciaire internationale**

La coopération judiciaire internationale s'organise autour de la conclusion de conventions d'entraide internationales, définissant notamment des procédures d'extradition (Convention sur l'extradition de 1957 du Conseil de l'Europe) ou d'entraide judiciaire pénale (Convention sur l'aide à la recherche de la preuve de 1959 du Conseil de l'Europe).

Parallèlement, l'Union européenne se dote progressivement d'instruments de coopération judiciaire. Ceux-ci sont constitués de textes multilatéraux - telles les conventions de 1995 et 1996 rénovant le droit de l'extradition de 1957 - et d'organes de coopération intégrés :

- le réseau judiciaire européen (Action commune du 29 juin 1998), héritier des échanges bilatéraux de « *magistrats de liaison* » initiés par la France, permet de mettre en relation les autorités judiciaires nationales par l'intermédiaire de points de contact, qui facilitent le traitement des dossiers d'entraide, coordonnent les demandes d'enquêtes et fournissent des informations à tous les praticiens de la coopération ;
- Eurojust (Décision du 28 février 2002 intégrée dans le code pénal par la loi du 9 mars 2004), unité de coopération formée de représentants des Etats membres (« *ayant la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police judiciaire ayant des prérogatives équivalentes* ») chargés de veiller à la coordination des enquêtes et des poursuites pour les affaires de criminalité organisée et de terrorisme.

Cet ensemble fonctionne en association avec les mesures de coopération policière : Système d'information Schengen (SIS), Europol ...

L'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen (loi constitutionnelle du 25 mars 2003), remplaçant la procédure d'extradition entre Etats membres (Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002), constitue la première mesure d'application du « *principe de reconnaissance mutuelle* » permettant l'exécution directe de la décision d'un juge sur tout le territoire européen.

### **III. Jeunes et justice : permanence et évolutions**

La jeunesse est une catégorie peu aisée à cerner dans une analyse des politiques publiques. Pourtant, les politiques spécifiquement destinées à la jeunesse ou ayant un impact sur ses conditions de vie (comme la politique de l'emploi ou du logement) ont connu une extension considérable ces dernières années.

Cet apparent paradoxe résulte à la fois de la complexité du traitement des problèmes liés à la jeunesse et de la nature des représentations que se fait la société du jeune, considéré tantôt comme objet sacré, tantôt comme sujet à risque. Révélatrices des attitudes de la société comme des pouvoirs publics à l'égard de la jeunesse, les questions de responsabilité pénale du mineur et de réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante occupent une place centrale dans le débat public en France.

Longtemps orientée autour de la primauté de l'éducatif, la justice des mineurs, confrontée à l'augmentation du sentiment d'insécurité et à la progression des atteintes aux biens, a connu une série d'inflexions à partir des années quatre-vingt-dix et jusqu'en 2005.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice de septembre 2002 marque un durcissement sensible de la réponse pénale à la délinquance des mineurs, avec notamment l'instauration de centres éducatifs fermés. La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, adoptée en mars 2004, diversifie cependant les modes de réponses, avec la relance des mesures alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement.

Le traitement de la délinquance juvénile n'est pourtant que l'aspect le plus visible du rapport des jeunes à la justice. En effet, parmi les catégories traditionnellement retenues par la Protection judiciaire de la jeunesse, figurent, outre les mineurs délinquants, les mineurs non inscrits dans un processus de délinquance : jeunes en danger, mineurs victimes d'infractions, jeunes majeurs.

L'identification des attentes de la jeunesse, la nature des réponses apportées, ou encore la conciliation des logiques d'urgence et d'intervention à long terme en matière de délinquance juvénile, interpellent, au-delà des pouvoirs publics, la société dans son ensemble.

#### **3.1. Les jeunes dans la société**

Les difficultés éprouvées par les jeunes, leurs comportements sociaux dans une société caractérisée par la montée de la violence et traversée par des systèmes de normes constamment renouvelées, se reflètent dans leurs rapports avec l'environnement institutionnel et singulièrement avec la Justice.

Réflexion engagée par le Commissariat général du Plan sur le thème « *Jeunes et politiques publiques* », le rapport de la Commission présidée par Dominique Charvet, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, se propose « *d'éclairer les pouvoirs publics (nationaux et locaux), les acteurs économiques et sociaux, les familles sur les choix collectifs et les politiques publiques qui conditionnent la vie des jeunes.* »

Parmi les acteurs de la socialisation des mineurs, la famille constitue un premier relais. Un certain nombre de dispositifs existent pour soutenir, responsabiliser et sanctionner les parents. L'école joue un rôle également considérable : elle est le lieu révélateur des difficultés en même temps que l'instance privilégiée pour les traiter.

Outre l'enquête nationale de l'INSERM sur les adolescents réalisée en 1993 et régulièrement réactualisée en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, l'unité 472 de l'INSERM (Epidémiologie et Biostatistique - Équipe Santé de l'Adolescent) étudie les troubles et les conduites à risque des adolescents, les pratiques de soins et les actions de prévention. La santé des enfants et des adolescents est également le thème principal du Rapport annuel du Défenseur des enfants en 2002.

Dans le prolongement de cette analyse des rapports souvent conflictuels entre jeunes et institutions, les responsabilités collectives et institutionnelles dans la prévention et le traitement de la délinquance juvénile sont évoquées par différents intervenants dans les douze séries d'auditions menées du 6 mars au 29 mai 2002 par la Commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs.

### **3.2. La justice des mineurs**

À la Libération, la justice des mineurs est entièrement repensée : le principe de la primauté de l'éducatif sur le répressif est posé ainsi que celui de la responsabilité pénale atténuée du mineur et graduée en fonction de l'âge. Parmi les rouages essentiels de la justice des mineurs figurent le tribunal pour enfants, le juge des enfants et la cour d'assises des mineurs.

Une administration spécialisée, la Direction de l'éducation surveillée, aujourd'hui la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, a pour mission de mettre en œuvre le droit à l'éducation pour les mineurs délinquants.

Avec l'ordonnance du 23 décembre 1958, le domaine d'intervention de la justice des mineurs est étendu à l'enfance en danger.

Le suivi d'un enfant dans le cadre de la Protection judiciaire de la jeunesse fait toujours suite à une décision judiciaire prise par le juge des enfants. Les motifs du placement du mineur sous mandat judiciaire sont très divers : comportements des jeunes mettant leur intégration sociale en danger, conduites de l'entourage mettant en danger l'intégrité des jeunes.

La justice des mineurs remplit deux missions : elle protège les jeunes en danger et juge les mineurs délinquants.

Avec la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et sa transposition en droit interne, la législation française ainsi que la justice des mineurs prennent en compte la promotion des droits de l'enfant. La loi du 8 janvier 1993 institue le juge aux affaires familiales, celle du 17 juin 1998 permet aux mineurs victimes d'infractions sexuelles l'enregistrement audiovisuel de leur audition et la loi du 6 mars 2000 crée un Défenseur des enfants.

La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance prévoit, quant à elle, de créer un observatoire statistique national de l'enfance maltraitée, d'étendre les

possibilités offertes aux associations de protection de l'enfance de se porter partie civile, de renforcer les sanctions contre l'exploitation des enfants au travail et de remplacer par une amende le dispositif administratif de suspension ou de suppression des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire.

### **3.3. La réponse à la délinquance des mineurs depuis 2002**

La poussée continue du sentiment d'insécurité et la progression des atteintes aux biens engendrent, à partir de 1995, une série d'inflexions des procédures de la justice des mineurs dans le sens d'un raccourcissement des délais et l'accélération des procédures.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 marque un durcissement sensible de la réponse pénale à la délinquance des mineurs. Outre la réaffirmation du principe de la responsabilité pénale des mineurs dès lors qu'ils sont dotés de discernement, la loi prévoit la création de "centres éducatifs fermés" pour les mineurs âgés de 13 à 18 ans faisant l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. La loi assouplit les conditions de la retenue judiciaire des 10-13 ans et instaure à leur endroit des sanctions éducatives. Elle rend possible le placement sous contrôle judiciaire et en détention provisoire des mineurs de 13-16 ans ainsi que « *le jugement à délai rapproché* » pour les multirécidivistes.

Avec le durcissement de la réponse pénale à la délinquance des mineurs, et pour désengorger les tribunaux, la justice doit cependant trouver de nouveaux modes de gestion pour les contentieux dits de masse.

La diversification des modes de réponses s'est notamment traduite par la relance des mesures alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement contenues dans la loi du 9 mars 2004 sur l'adaptation de la justice aux nouvelles formes de criminalité. A l'initiative du Sénat en 2003, la loi prévoit que le juge des enfants exerce désormais l'ensemble des attributions dévolues au juge de l'application des peines (JAP) afin de renforcer la continuité du suivi des mineurs délinquants. Dans son volet *Lutte contre les discriminations*, la loi instaure un stage de citoyenneté et aggrave les sanctions en la matière.

Le ministère de la justice a demandé que soit réactivée la procédure du rappel à la loi et a présenté, conjointement avec le ministère de l'intérieur et le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative de nouvelles mesures pour lutter contre la violence et les actes racistes dans les stades.

### **3.4. Jeunes et justice en Europe**

L'examen des traités de l'Union européenne révèle toute l'étendue de la dimension européenne des questions de jeunesse dans un grand nombre de domaines. Parmi les initiatives récentes en ce domaine, l'adoption en avril 2000 par le Conseil des ministres et le Parlement européen du programme JEUNESSE, la publication en novembre 2001 par la Commission d'un *Livre blanc* intitulé « *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne.* »

Toutefois, la coopération en matière de justice et affaires intérieures (CJAI) n'est pas mise en œuvre comme les autres politiques communautaires. Les pouvoirs de la Commission



européenne, du Parlement européen et de la Cour de Justice sont limités. Le Conseil des ministres de l'UE a, quant à lui, adopté en 1997 une résolution sur les mineurs non-accompagnés ressortissants de pays tiers. Les principes et objectifs du régime d'asile européen, définis et fixés par le Traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, prennent en compte la situation des mineurs demandeurs d'asile.

C'est dans un autre cadre réglementaire, l'audiovisuel, que la Commission a amorcé, avec le *Livre vert* de 1996 sur la protection des mineurs et la dignité humaine, une réflexion sur la dimension éthique de la société de l'information et sur la manière dont l'intérêt général peut être protégé dans les nouveaux services. Ces travaux ont abouti à l'adoption par le Conseil européen de la recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information le 24 septembre 1998. La recommandation a été suivie de la publication, en 2001 et 2003, de deux rapports d'évaluation de la Commission au Parlement européen sur l'état des progrès réalisés par les États membres. Le 30 avril 2004, la Commission a proposé une recommandation additionnelle sur « *la protection des mineurs et de la dignité humaine et le droit de réponse en lien avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information.* »

Le Conseil de l'Europe agit dans tous les domaines touchant aux droits de l'homme. Pour les jeunes, son principal objectif est la définition de politiques européennes communes qui encouragent leur participation à la vie de la cité, et leur permettent de meilleures opportunités d'éducation et d'emploi. Le Comité des ministres adopte des résolutions en vue d'instaurer des principes communs en matière de protection de la jeunesse et de politique criminelle.

Dans le cadre d'un espace judiciaire européen élargi, avec l'arrivée de nouveaux États membres, la France a souligné, en 2003, la nécessité d'adapter les moyens de la justice pénale au niveau national, européen et international dans le domaine de la lutte contre la pédopornographie en ligne.

Le Service des affaires européennes du Sénat a mené des études comparatives présentant la politique de lutte contre la délinquance juvénile dans les pays voisins de la France (Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Belgique, Espagne, Pays-Bas et Suisse). Le Sénat analyse également comment sont mises en œuvre la répression de l'inceste ou la lutte contre la pornographie infantile en Europe, ou encore les différentes politiques concernant la consommation du cannabis.

# Glossaire

## **Accusé**

Personne mise en examen pour un crime et renvoyée devant une cour d'assises pour y être jugée.

## **Action publique**

Action en justice exercée contre l'auteur d'une infraction visant à le traduire devant une juridiction pénale. Elle est déclenchée par les magistrats du ministère public (parquet), certains fonctionnaires ou par la victime (voir constitution de partie civile).

## **Acquittement**

Décision d'une cour d'assises déclarant non coupable un accusé traduit devant elle pour crime.

## **Aide juridictionnelle**

Aide financière qui permet aux personnes sans ressources ou ayant des revenus modestes d'obtenir la prise en charge par l'Etat de la totalité ou d'une partie des frais d'un procès (honoraires d'avocat, d'huissier de justice, frais d'expertise...) selon les revenus de l'intéressé. Elle peut être accordée devant toutes les juridictions dans les conditions prévues par la loi et après étude du dossier déposé ou adressé au bureau d'aide juridictionnelle. Elle peut aussi être accordée en cas de transaction en dehors d'un procès.

## **Alternative aux poursuites pénales (mesure)**

Pour les infractions de faible gravité, le ministère public (le parquet) peut décider à l'encontre de l'auteur de l'infraction une mesure de remplacement aux poursuites pénales devant un tribunal.

Cette mesure peut être un rappel à la loi, une composition pénale, une mesure de réparation ou une médiation pénale.

## **Amende**

Condamnation à payer une somme d'argent fixée par la loi au Trésor Public.

## **Amende forfaitaire**

L'auteur d'une contravention (4 premières classes) condamné à payer une amende peut, pour éviter toute poursuite pénale :

- soit la payer immédiatement à l'agent qui l'a verbalisé ;
- soit la payer ultérieurement par un timbre-amende. L'amende peut être majorée, si les délais de paiement ne sont pas respectés.

## **Association d'aide aux victimes**

Les associations d'aide aux victimes sont présentes sur l'ensemble du territoire et leurs services sont gratuits. Elles travaillent avec toute instance accueillant des victimes (tribunaux, barreaux, hôpitaux, police et gendarmerie, associations spécialisées...).  
Auxiliaire de justice : Professionnels du droit qui concourent au fonctionnement de la justice et exercent une profession libérale (avocats, avoués, huissiers de justice, experts judiciaires...)

## **Avocat général**

Magistrat du parquet qui représente le ministère public devant la Cour de cassation, la Cour des comptes, les cours d'appel, les cours d'assises.

## **Bracelet électronique**

Dispositif de placement sous surveillance électronique expérimenté en France depuis octobre 2000. Ce système nécessite un centre de supervision assurant le traitement des alarmes et un récepteur installé au domicile du détenu. Il constitue une alternative à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire destinée à limiter le nombre de détentions provisoires. Il peut concerner les personnes condamnées et dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an, et les personnes mises sous contrôle judiciaire.

## **Casier judiciaire**

Relevé des condamnations pénales regroupées au Casier judiciaire national du ministère de la Justice à Nantes.

Ces informations sont communiquées sous forme d'extraits appelés "bulletins" : le bulletin n° 1 contient l'ensemble des condamnations (remis seulement à l'autorité judiciaire) ; le bulletin n° 2 contient la plupart des condamnations (remis à certaines autorités administratives) ; le bulletin n° 3 contient les

condamnations les plus graves pour crime et délit (remis à l'intéressé lui-même à sa demande).

### **Cassation**

Annulation d'une décision de justice par la Cour de cassation ou le Conseil d'État, qui n'aurait pas été rendue en conformité avec les règles de droit.

### **Chambre de l'instruction (loi du 15 juin 2000)**

Formation de la cour d'appel qui examine les recours en appel contre les décisions rendues par un juge d'instruction et contrôle leur régularité (ex : ordonnance de mise en examen, placement sous contrôle judiciaire).

### **Classement sans suite**

En cas d'infraction, le ministère public (parquet) peut décider de ne pas exercer l'action publique, c'est-à-dire de ne pas déclencher de poursuites pénales contre l'auteur. La décision qui doit être motivée peut être prise pour motif juridique ou selon les éléments de l'enquête : auteur non identifié, absence ou insuffisance de preuve, retrait de plainte... Le ministère public peut revenir sur cette décision jusqu'à l'expiration du délai de prescription de l'action publique.

### **Classement sous condition**

Le ministère public peut décider de ne pas poursuivre l'auteur devant un tribunal et ordonner une mesure alternative : un rappel à la loi, une médiation pénale, une composition pénale, une mesure de réparation. A l'issue de la mesure, le ministère public peut décider de classer l'affaire.

### **Commission d'indemnisation des victimes d'Infraction pénale (CIVI)**

Juridiction chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des victimes de certaines infractions (ou de leurs ayants-droit), lorsque celles-ci ne peuvent pas obtenir une réparation effective et suffisante de leur préjudice par les assurances ou les organismes de sécurité sociale...

La CIVI peut accorder, selon les cas, une réparation plafonnée intégrale ou partielle. Elle est implantée dans chaque tribunal de grande instance et comprend 2 magistrats du tribunal de grande instance et un assesseur.

Comparution immédiate : Procédure par laquelle un prévenu est traduit immédiatement après l'infraction devant le tribunal correctionnel pour être jugé le jour même. Cette procédure n'est prévue par la loi que si l'auteur (identifié) est majeur, et en cas de délit puni de 1 à 7 ans d'emprisonnement (flagrant délit), ou de 2 à 7 ans (après enquête préliminaire).

### **Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (ou "plaider-coupable")**

Prévue par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est entrée en vigueur en octobre 2004. Cette procédure permet au procureur de proposer une peine maximale d'un an d'emprisonnement à une personne ayant reconnu avoir commis un délit. La personne évite un procès si elle accepte la peine. Le traitement des affaires en instance devant les tribunaux doit s'en trouver accéléré. Mise en place dans les tribunaux en octobre 2004, elle a été précisée par la loi du 26 juillet 2005 relative au déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité une loi : afin notamment d'alléger la procédure, la présence du procureur de la République n'est pas obligatoire lors de l'audience d'homologation. La loi indique également que cette audience est publique.

### **Composition pénale**

Mesure alternative aux poursuites pénales. Pour certaines infractions, le ministère public (parquet) peut proposer à l'auteur d'exécuter une ou plusieurs obligations : le versement d'une amende dite "de composition", la remise du permis de conduire ou de chasser, le dessaisissement au profit de l'Etat du produit de l'infraction ou de la chose qui a servi à la commettre, la réparation des dommages ou la réalisation d'un travail non rémunéré. L'exécution des obligations peut mettre fin aux poursuites pénales.

### **Condamnation**

En matière pénale, décision de justice déclarant une personne coupable d'avoir commis une infraction et prononçant une peine.

### **Condamnation définitive**

Une décision de condamnation devient définitive lorsque toutes les voies de recours sont épuisées. Elle ne peut pas être remise en question, sauf révision du procès.

### **Condamné**

Personne ayant fait l'objet d'une décision judiciaire définitive la déclarant coupable d'avoir commis une infraction pénale.

### **Confrontation**

Mesure d'instruction permettant au juge d'instruction de mettre en présence plusieurs personnes, pour qu'elles s'expliquent sur des faits dont elles donnent des versions différentes.

### **Conseil national d'aide aux victimes**

Présidé par le garde des Sceaux et composé de représentants des ministères intéressés, d'élus, de représentants des professions concernées, de membres de la société civile, de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), etc..., le CNAV a mission d'évaluer les dispositifs, de faire des propositions tendant à leur amélioration et d'assurer la coordination des programmes de recherche et de documentation sur l'aide aux victimes.

### **Conseil supérieur de la Magistrature**

Organe de nomination et de discipline des magistrats. Il est présidé par le Président de la République, le vice-président est le garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il comprend 16 membres (12 magistrats et 4 personnalités extérieures).

### **Contravention**

Infraction pénale la moins grave punie d'une amende de 38 euros à 1500 euros jusqu'à 3000 euros, en cas de récidive, et de certaines peines complémentaires (ex : suspension du permis de conduire). Les contraventions sont réparties en 5 classes, selon leur gravité et les peines qui leur sont applicables. Exemples : conduite sans permis, tapage nocturne, diffamation ou injure non publique...

### **Contrôle judiciaire**

Mesure prononcée par le juge d'instruction (ou le juge des enfants). Elle contraint une personne mise en examen pour un délit ou un crime, restée libre, à se mettre à la disposition

de la justice et à respecter certaines obligations (interdiction de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, obligation de se rendre régulièrement au commissariat...).

### **Cour d'assises**

Juridiction compétente pour juger les crimes en première instance et en appel. Elle est composée de 3 juges professionnels et de citoyens français tirés au sort à partir des listes électorales. Les jurés sont 9 lorsque la cour examine une affaire en premier jugement, ils sont 12 lorsque la cour examine le recours en appel d'une décision déjà rendue par une première cour d'assises. En principe, elle siège au chef-lieu du département ou au siège de la cour d'appel s'il y en a une dans le département.

### **Cour d'appel**

Juridiction judiciaire du second degré qui réexamine une affaire déjà jugée par un tribunal. Lorsqu'on forme un recours devant la cour d'appel, on dit interjeter appel ou faire appel.

### **Cour de cassation**

Juridiction suprême des juridictions de l'ordre judiciaire installée à Paris. Son rôle n'est pas de rejurer une affaire, mais de contrôler que les décisions de justice ont été rendues en conformité avec les règles de droit. Le recours exercé devant cette juridiction est appelé pourvoi en cassation.

### **Crime**

Infraction la plus grave passible d'emprisonnement et parfois d'autres peines (ex : amende, peines complémentaires) jugée par la cour d'assises. Les peines d'emprisonnement sont : la réclusion criminelle (crimes de droit commun) ou la détention criminelle (crimes politiques), jusqu'à la perpétuité. Pour les personnes morales (sociétés, associations...), le crime peut être sanctionné par une amende.

### **Décision de justice**

Lorsque les juges, au terme d'un procès, ont jugé une affaire en lui donnant des solutions impératives, on dit qu'ils ont rendu une décision.

On parle de jugement pour les décisions des tribunaux (tribunaux d'instance, tribunaux de

grande instance...) et d'arrêts pour les décisions de la Cour de cassation, des cours d'appel, des cours d'assises et du Conseil d'État.

### **Délégué du procureur**

Personne désignée par la justice pour mettre en œuvre, à la demande et sous le contrôle et la responsabilité du ministère public (parquet), des mesures alternatives aux poursuites pénales à l'égard de personnes qui ont commis une infraction, par exemple : un rappel à la loi, une mesure de réparation, une composition pénale...

### **Délit**

Infraction concernant les atteintes aux personnes, aux biens ou aux institutions (violences aggravées, agressions sexuelles, homicides involontaires, escroqueries, incendies volontaires, outrages à personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public...). Jugées par le tribunal correctionnel, elles peuvent faire l'objet d'une peine d'amende ou d'une peine de travail d'intérêt général, mais sont pour la plupart passibles d'une peine d'emprisonnement (pouvant aller jusqu'à 10 ans d'incarcération dans les cas les plus graves).

### **Détention préventive**

Détention appliquée aux prévenus. Elle a été renommée détention provisoire.

### **Détention provisoire**

Mesure exceptionnellement ordonnée par le juge des libertés et de la détention saisi par le juge d'instruction de placer en prison avant son jugement une personne mise en examen pour crime ou délit puni d'au moins 3 ans d'emprisonnement (loi du 15 juin 2000). La détention provisoire doit être strictement motivée selon les conditions prévues par la loi.  
Enquête judiciaire : En matière pénale, investigation effectuée par la police judiciaire pour rechercher les auteurs d'une infraction et les conditions dans lesquelles elle a été commise.

Il existe deux types d'enquête judiciaire :

- l'enquête de flagrance : est flagrante l'infraction qui se commet ou vient de se commettre ou dont l'auteur présumé, dans un temps très voisin de l'action, est poursuivi par

la clameur publique, ou est trouvé en possession d'objets ou présente des indices qui l'accusent. Ce type d'enquête n'est possible que pour les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement. En raison de la coercition qui caractérise l'enquête de flagrance, sa durée est limitée à huit jours (durée renouvelable, éventuellement, une fois) ;

- et l'enquête préliminaire, cadre non coercitif de l'activité judiciaire, est diligentée pour les crimes ou délits qui ne sont pas flagrants ou ne font pas l'objet d'une information judiciaire, ainsi que pour les contraventions. Sa durée n'est pas limitée.

### **Entraide pénale internationale**

Coopération entre Etats dans le domaine pénal. Cette coopération plus ou moins étendue selon les traités peut exister à tous les stades de la procédure et selon des procédés très divers : au stade de l'enquête, il peut s'agir de l'exécution de demandes d'enquêtes émanant d'un magistrat étranger ; au stade de l'instruction, de l'extradition de personnes recherchées sur la base d'un mandat d'arrêt...

### **Eurojust**

Unité de coopération judiciaire composée de procureurs, magistrats ou d'officiers de police des Etats membres de l'Union européenne, EUROJUST a été institué par la décision du Conseil du 28 février 2002. Sa création répond à la volonté de faire obstacle à toutes les formes de criminalité organisée (trafic de drogue, blanchiment d'argent, trafic d'êtres humains, contrefaçons, criminalité informatique, criminalité au détriment de l'environnement...). EUROJUST a compétence dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne exerce l'ensemble de ses missions depuis le 29 avril 2003, date de son inauguration. Ses missions s'articulent autour de trois objectifs majeurs : promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des Etats membres ; améliorer la coopération entre ces autorités, en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ; soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

## **Europol**

Office de police criminelle intergouvernemental créé en 1992, en charge de faciliter les opérations de lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne par l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédophilie. Europol traite des domaines suivants : trafic de drogues ou de matières radioactives, filières d'immigration clandestine, traite des êtres humains, trafics de véhicules, blanchiment des capitaux, terrorisme, grande criminalité internationale (mafia), pédophilie. Il a compétence dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Extradition : Procédure selon laquelle l'Etat requis livre une personne appréhendée sur son territoire à l'Etat requérant qui la réclame pour exercer contre elle des poursuites pénales ou lui faire exécuter une peine.

## **Flagrant délit**

Délit en train de se commettre ou qui vient de se commettre et constaté par les autorités de police judiciaire. Lorsque le fait est punissable d'une peine de prison, le parquet peut présenter rapidement le prévenu devant le juge lors d'une audience dite de comparution immédiate pour qu'il y soit jugé.

## **Garde à vue**

Pour les nécessités d'une enquête, un officier de police judiciaire peut retenir une personne dans les locaux du commissariat ou de la gendarmerie pendant 24 heures maximum, si elle est suspectée d'avoir commis une infraction. Le procureur de la République doit en être informé. Il peut autoriser la prolongation de la garde à vue pour un nouveau délai de 24 heures maximum.

La garde à vue est strictement réglementée par la loi et son exécution est surveillée par les magistrats du parquet. La personne gardée à vue dispose de droits comme le droit de se taire, le droit de faire prévenir sa famille ou de s'entretenir avec un avocat au début de la garde à vue (loi du 15 juin 2000). Pour certaines infractions (terrorisme, trafic de stupéfiants), la garde à vue peut durer au total 4 jours.

## **Greffier**

Fonctionnaire de justice de catégorie B, chargé d'assister les magistrats dans leur mission. Il dresse et authentifie les actes de la procédure tout au long de son déroulement.

Il enregistre les affaires, prévient les parties des dates d'audience et de clôture, dresse les procès-verbaux, rédige des actes, met en forme les décisions et assiste le juge lors des audiences. Toute formalité ou acte accompli en son absence pourrait être frappé de nullité. C'est aussi un agent d'encadrement qui coordonne les activités des agents d'exécution qui collaborent avec lui à un service. Il est placé sous l'autorité du greffier en chef. Il exerce également des fonctions d'accueil et d'information. Certains greffiers assurent des fonctions particulières (ex : régisseur d'avance et de recettes).

## **INAVEM**

L'institut national d'aide aux victimes et de médiation est un partenaire privilégié du ministère de la Justice et un des membres du Conseil National d'Aide aux Victimes (CNAV). Il regroupe en France, depuis 1986 les services d'aide aux victimes. Ses principaux objectifs sont d'une part, la définition et l'évaluation des missions d'aide aux victimes, et d'autre part la coordination et le soutien des associations du réseau. Les associations d'aide aux victimes membres de l'INAVEM ont pour objectifs d'accueillir et d'informer les victimes et leurs proches sur leurs droits, de les accompagner dans leurs démarches, et leur apporter un soutien psychologique à tous les stades de la procédure pénale.

## **Information judiciaire**

En cas de crime ou de délit (affaire complexe), le procureur de la République déclenche l'action publique et ouvre une information judiciaire confiée à un juge d'instruction.

L'information judiciaire est la phase de la procédure pénale qui précède un jugement et au cours de laquelle le juge d'instruction, sous le contrôle de la chambre de l'instruction, procède aux recherches permettant la manifestation de la vérité, rassemble et apprécie les preuves, entend les personnes impliquées ou poursuivies et les témoins, décide de mettre en examen une personne et de

la suite à donner à action publique. Les services de police ou de gendarmerie conduisent alors l'enquête sous la direction de ce magistrat.

A l'issue de cette enquête, le juge d'instruction prononce un non lieu ou décide de renvoyer la personne mise en examen devant la cour d'assises ou le tribunal correctionnel pour qu'elle soit jugée.

### **Infraction**

Action ou comportement interdit par la loi et passible de sanctions pénales prévues par la loi : amende, peine d'emprisonnement, peines complémentaires... On distingue 3 catégories d'infraction, selon leur gravité et les peines encourues : les contraventions, les délits et les crimes.

### **Instruction**

Phase de la procédure pénale pendant laquelle le juge d'instruction met en œuvre les moyens qui permettent de réunir tous les éléments nécessaires à la manifestation de la vérité, afin que le tribunal ou la cour puisse juger en connaissance de cause : information judiciaire, auditions, confrontations... Le juge instruit à charge et à décharge.

### **Juge**

Magistrat du siège par opposition au magistrat du ministère public (parquet).

### **Juge de l'application des peines**

Magistrat intervenant après un jugement pénal pendant l'exécution des peines et après la sortie de prison, en cas de peines d'emprisonnement.

### **Juge d'instruction**

Il est saisi des affaires pénales les plus complexes (crimes et délits). Il dirige alors l'action de la police judiciaire. Il peut décider de mettre une personne en examen et d'un contrôle judiciaire. Il rassemble les éléments qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité, dirige les interrogatoires, confrontations et auditions, et constitue le dossier qui sera soumis le cas échéant au tribunal correctionnel ou à la cour d'assises.

Juge des libertés et de la détention (loi du 15 juin 2000 : disposition applicable au 1er janvier 2001). Magistrat du siège (président,

premier vice-président ou vice-président) désigné par le président du tribunal de grande instance. Il est spécialement compétent pour ordonner, pendant la phase d'instruction d'une affaire pénale, le placement en détention provisoire d'une personne mise en examen ou la prolongation de la détention provisoire, et d'examiner les demandes de mise en liberté. Il est saisi par une ordonnance motivée du juge d'instruction.

### **Juridiction pénale**

Tribunal chargé de juger les infractions :

- les contraventions sont jugées par les tribunaux de police ;
- les délits sont jugés par les tribunaux correctionnels ;
- les crimes sont jugés par les cours d'assises.

### **Libération conditionnelle**

Mise en liberté anticipée, et sous contrôle du juge de l'application des peines, d'un condamné qui a purgé une partie de sa peine et a donné des signes d'amendement.

### **Liberté surveillée**

Liberté prononcée ou décidée envers les personnes ayant été détenues avant le jugement définitif.

### **Magistrat de liaison**

Magistrat d'un Etat détaché auprès d'un autre Etat en vertu d'un accord bilatéral aux fins de faciliter la coopération judiciaire entre les Etats concernés. Cette pratique a été initiée par la France en 1993. Le 22 avril 1996, le Conseil de l'Union européenne a adopté une action commune concernant un cadre d'échanges de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne.

### **Mandat d'arrêt européen**

Décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine d'emprisonnement. Destiné à renforcer la coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres en supprimant l'usage de l'extradition, le mandat d'arrêt européen repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale. Il se fonde sur la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin

2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres.

### **Médiation pénale**

Mesure alternative aux poursuites pénales. Sur proposition du parquet, elle réunit l'auteur et la victime d'une infraction pénale, en présence d'un tiers médiateur habilité par la justice, et consiste à trouver une solution librement négociée et à définir les modalités d'une réparation.

### **Milieu ouvert**

Ensemble des mesures et décisions de justice exécutées en totalité ou en partie hors des établissements pénitentiaires, par opposition à l'incarcération. Elles sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Elles peuvent être prises avant le jugement (sursis avec mise à l'épreuve) ou en exécution d'une peine d'emprisonnement (semi-liberté). Désigne également l'ensemble des mesures prises par le juge des enfants à l'égard d'un mineur et qui s'exercent dans sa famille, par opposition aux mesures de placement

### **Mise en accusation**

Décision prise par le juge d'instruction à l'encontre d'une personne mise en examen pour crime de la renvoyer devant la cour d'assises pour y être jugée.

### **Mise en examen (anciennement : inculpation)**

Décision du juge d'instruction de faire porter ses investigations sur une personne contre laquelle il existe des indices graves ou concordants qui rendent vraisemblable qu'elle ait pu participer, comme auteur ou comme complice, à la réalisation d'un crime ou d'un délit. A défaut, la personne est entendue comme témoin assisté.

La personne mise en examen a le droit à un avocat qui peut prendre connaissance du dossier constitué par le juge.

Elle peut également demander au juge de procéder à tout acte lui paraissant nécessaire à la manifestation de la vérité : auditions, confrontations... Le juge peut décider une mesure de contrôle judiciaire ou saisir le juge des libertés et de la détention s'il envisage une détention provisoire.

### **Ordonnance pénale**

Procédure simplifiée pour les contraventions. Le tribunal de police décide, par ordonnance pénale, de condamner ou non l'auteur de la contravention à une amende, sans que celui-ci ne comparaisse (voir comparution) devant le tribunal. En cas de condamnation, l'intéressé a 30 jours pour s'acquitter du montant de l'amende ou faire opposition à la décision, afin de présenter ses moyens de défense devant le tribunal.

### **Parquet**

Ensemble des magistrats établis près les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, chargés de représenter les intérêts de la société et de veiller au respect de l'ordre public et à l'application de la loi. Il s'agit :

- auprès des tribunaux de grande instance, du procureur de la République et de ses substituts ;
- et, auprès de la cour d'appel, du procureur général, des avocats généraux et des substituts du procureur général.

En matière pénale, ils sont destinataires des plaintes, signalements, dénonciations, ils déclenchent l'action publique, décident de mettre en œuvre les poursuites pénales, ils dirigent l'activité des gendarmes et des policiers lorsque ceux-ci exercent des fonctions d'officier de police judiciaire et réclament l'application de la loi devant les juridictions. Ils interviennent aussi en matière civile, dans certains cas prévus par la loi, par exemple en matière d'état des personnes (tutelle, filiation, adoption...), de protection des mineurs, liquidation de biens, contrôle de l'état civil et des officiers publics et ministériels.

### **Partie civile**

Personne victime d'une infraction qui met en mouvement l'action publique dans le cadre d'un procès pénal ou y participe pour réclamer la réparation de son préjudice.

### **Police judiciaire**

Ensemble de personnels de la police et de la gendarmerie spécialement habilités, chargés de poursuivre, rechercher et arrêter les auteurs d'infractions, sous l'autorité du parquet.



## **Préjudice**

Domage subi par une personne dans ses biens, son corps, ses sentiments ou son honneur.

- Préjudice corporel : Atteinte portée à la santé ou à l'intégrité physique ou mentale d'une personne (blessure, infirmité...)
- Préjudice d'agrément : Domage résultant, généralement à la suite d'un accident corporel, de la privation de certaines satisfactions de la vie courante (la possibilité de continuer à exercer une activité artistique, un loisir, un sport...)
- Préjudice matériel : Domage aux biens (dégâts, dégradations matérielles, perte d'un revenu ou d'un élément du patrimoine...)
- Préjudice moral : Domage d'ordre psychologique (la souffrance liée à la perte d'un être cher...)

## **Prescription**

En matière pénale, aucune poursuite pénale ne peut être engagée contre l'auteur d'une infraction après, en principe, 10 ans pour un crime, 3 ans pour un délit, 1 an pour une contravention. Ce délai commence, sauf exceptions, à compter du jour où l'infraction a été commise ou à compter du dernier acte de poursuite.

## **Présomption d'innocence**

Toute personne suspectée d'avoir commis une infraction ou poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés, tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente pour la juger.

## **Prévenu**

Personne (en liberté ou détenue dans un établissement pénitentiaire) poursuivie pour contravention ou délit, et qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive en raison de l'exercice de voies de recours.

## **Procureur général**

Magistrat, chef du parquet (ou ministère public) auprès d'une cour d'appel ou de la Cour de cassation

## **Procureur de la République**

Magistrat, chef du parquet (ou ministère public) auprès d'un tribunal de grande instance (ou d'un tribunal de première instance ou d'un

tribunal supérieur d'appel pour les DOM-TOM).

## **Rappel à la loi**

En cas d'infraction de faible gravité, le parquet peut ordonner un rappel à la loi. Il s'agit de faire prendre conscience à l'auteur de l'infraction qu'il a commis un acte illégal pour éviter qu'il ne récidive.

## **Récidive**

Situation d'un individu déjà condamné qui commet, selon certaines conditions et dans un certain délai, une nouvelle infraction pouvant entraîner le prononcé d'une peine plus lourde que celle normalement prévue.

## **Réhabilitation**

Mesure individuelle qui efface une condamnation pénale et fait cesser toutes les déchéances ou limitations à l'exercice de droits résultant de cette condamnation. Elle est acquise de plein droit à l'expiration des délais fixés par la loi, ou par arrêt de la chambre de l'instruction saisie par le procureur général de la demande formulée par le condamné.

## **Relaxe**

Décision d'un tribunal correctionnel ou d'un tribunal de police déclarant un prévenu non coupable.

## **Réquisitoire**

Arguments développés oralement ou par écrit, par lesquels le ministère public demande au juge d'appliquer la loi pénale à un prévenu ou mis en examen.

## **Réseau judiciaire européen**

Etablie par l'Action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998, adoptée par le Conseil, la création d'un réseau de points de contact judiciaires entre les Etats membres est destinée à améliorer sur le plan juridique et pratique l'entraide judiciaire au sein de l'Union européenne, notamment la lutte contre les formes graves de criminalité (criminalité organisée, corruption, trafic de drogue, terrorisme), par l'établissement de contacts appropriés entre les Etats membres. Le Réseau judiciaire européen est composé des autorités centrales responsables dans chaque Etat membre de la coopération judiciaire internationale et des points de contact créés dans chaque Etat membre, ainsi que celui

désigné par la Commission pour les domaines qui relèvent de sa sphère de compétence. Les points de contact fournissent les informations juridiques et pratiques nécessaires aux autorités judiciaires locales de leur pays, aux points de contact des autres pays et aux autorités judiciaires locales des autres pays, pour leur permettre d'établir de façon efficace une demande de coopération judiciaire ou pour améliorer la coopération judiciaire en général.

### **Semi-liberté**

Modalité d'exécution d'une peine permettant à un condamné d'exercer, en dehors d'un établissement pénitentiaire, une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou de bénéficier d'un traitement médical. A l'issue de ces activités, le condamné doit rejoindre le centre de semi-liberté.

### **Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)**

Structure départementale dépendant de l'Administration pénitentiaire. Le SPIP est chargé du suivi (insertion et de probation) des personnes condamnées incarcérées (milieu fermé) ou non (milieu ouvert) confiées par l'autorité judiciaire : suivi individuel, préparation à la sortie, enseignement, travail, propositions de soins, contribution aux activités sportives et lutte contre la toxicomanie.

### **Suivi socio-judiciaire**

Mesure prononcée par le tribunal correctionnel ou la cour d'assises contre l'auteur d'un crime ou d'un délit sexuel (agressions, viol...), qui permet un suivi judiciaire (et, si nécessaire, médical) après l'exécution de la peine de prison. Elle contraint le condamné à se soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance, sous le contrôle du juge de l'application des peines, et à certaines obligations (exemples : interdiction d'aller dans certains lieux, de fréquenter des mineurs, ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale en contact avec des mineurs). S'il ne respecte pas les obligations, le condamné est passible d'emprisonnement.

### **Sursis**

Mesure accordée par une juridiction pénale qui dispense une personne condamnée d'exécuter la peine en tout ou en partie. Il existe principalement deux sortes de sursis : 1) le

sursis simple : le condamné est dispensé d'exécuter la peine prononcée ; 2) le sursis avec mise à l'épreuve : le condamné est dispensé d'exécuter la peine prononcée, mais il doit se soumettre à certaines obligations fixées par le juge. S'il n'exécute pas ses obligations, il devra exécuter la peine. Toutefois, s'il est condamné à une peine d'emprisonnement pour une nouvelle infraction commise pendant le délai d'épreuve prévu par la loi, le sursis est révoqué et il exécute sa peine.

### **Système d'information Schengen (SIS)**

Créé par la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, le SIS est un fichier commun à l'ensemble des Etats membres de « *l'espace Schengen* », qui a pour objet de centraliser et de faciliter l'échange d'informations détenues par les services chargés de missions de police afin de préserver l'ordre et la sécurité publics. Composé d'un système central installé à Strasbourg et de systèmes nationaux (« *reflets* » de la base centrale) implantés dans chaque pays, le SIS comporte deux grandes catégories d'informations : l'une concerne des personnes recherchées, placées sous surveillance ou jugées « *indésirables* » dans « *l'espace Schengen* » (articles 95 à 99 de la Convention), l'autre concerne des véhicules ou des objets recherchés (article 100 de la Convention).

### **Témoin assisté (loi du 15 juin 2000)**

Personne visée par une plainte, mise en cause ou poursuivie par le parquet sur réquisitoire, convoquée et entendue par le juge d'instruction contre laquelle il existe de simples indices qui rendent vraisemblables qu'elle a commis un crime ou un délit, sans qu'elle soit mise en examen. Elle a droit d'être assistée par un avocat qui a accès au dossier de la procédure, et peut demander à être confrontée avec la ou les personnes qui la mettent en cause. Le témoin assisté ne peut être placé sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire, ni faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou de mise en accusation devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assises.

### **Travail d'intérêt général**

Mesure consistant pour le condamné à effectuer un travail au profit d'une collectivité publique (ex : municipalité) ou d'une association agréée.

Elle est prononcée par le tribunal correctionnel (pour les majeurs) ou par le tribunal pour enfants (à l'encontre de mineurs délinquants âgés de 16 à 18 ans), à titre principal ou comme substitution à une peine d'emprisonnement, ou en complément d'une peine prononcée avec sursis.

**Tribunal correctionnel**

Formation du tribunal de grande instance chargée de juger les délits et, le cas échéant, de se prononcer sur les demandes d'indemnisation des victimes parties civiles.

**Tribunal de police**

Juridiction statuant à juge unique chargée de juger les contraventions. Le tribunal de police est la formation pénale du tribunal d'instance.

## La politique de la route et de la sécurité routière (jusqu'en 2005)

### Vers la fin du tout routier ?

L'extension du réseau routier et l'accroissement du trafic, s'ils favorisent les échanges et le développement économique, s'accompagnent aussi de la montée en puissance des nuisances. L'action des pouvoirs publics, tout en cherchant à tirer avantage du développement de la route, vise aujourd'hui à en maîtriser les impacts négatifs.

La politique d'aménagement du réseau routier accorde un intérêt croissant à la composante sécurité et s'éloigne de l'objectif du tout routier pour privilégier un objectif d'intégration des modes de transport. Le soutien affiché au transport combiné, par exemple, répond à la nécessité de transporter des marchandises sur longues distances à un moindre coût environnemental.

Parallèlement, la politique de sécurité routière, devenue priorité nationale, s'oriente en direction du comportement des usagers : il s'agit d'opérer une prise de conscience collective, de renforcer la formation des conducteurs et de les aider, grâce aux progrès de la recherche en sécurité routière, à gérer au mieux les situations à risques.

La politique des transports est également encadrée par les engagements internationaux de la France (Union européenne, Protocole de Kyoto...). Dans le domaine des transports routiers de marchandises par exemple, la politique commune des transports est à l'origine de l'essentiel de la législation applicable en France.

### **I. Les acteurs**

Les acteurs de la politique de la route ont en charge la gestion du patrimoine routier, ainsi que la définition et l'application des règles régissant son utilisation.

Il s'agit en premier lieu des trois directions sectorielles du ministère de l'Équipement dédiées à la gestion du réseau routier, auxquelles il convient d'ajouter :

- les collectivités territoriales, en charge de la voirie départementale et communale,
- les organismes rattachés au Premier ministre assurant l'élaboration des règles de sécurité routière,
- et des services des ministères de la Défense et de l'Intérieur responsables de la mise en œuvre des actions de lutte contre l'insécurité routière.

Mais la politique de la route relève également de la politique européenne. La réalisation du marché commun a notamment donné lieu à l'élaboration de nombreuses directives dans le domaine de la sécurité routière et du transport routier de marchandises.

## **1.1. Le ministère de l'Équipement**

Né en 1967 de la fusion entre les services des Ponts et Chaussées et du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, le ministère de l'équipement compte trois directions spécifiquement dédiées à la route. Celles-ci ont été réorganisées (Décret du 16 mai 2005) dans le cadre de la réforme des services du ministère annoncée le 23 novembre 2004 par M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement :

- la direction générale des routes (DGR) [anciennement : direction des routes (DR)],
- la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR),
- et la direction générale de la mer et des transports (DGMT) [anciennement : direction des transports terrestres (DTT)].

Elles sont assistées de plusieurs centres d'études et de recherche :

- le service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA),
- le laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC),
- le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU),
- le centre d'études des tunnels (CETU) ,
- et les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

Aux trois directions sont d'autre part associés :

- le Conseil national des transports (CNT), organe consultatif,
- les directions régionales et départementales de l'équipement, réseau de directions déconcentrées réparties sur l'ensemble du territoire.

## **1.2. Les organismes rattachés au Premier ministre**

Depuis le décret du 5 juillet 1972, instituant le Comité interministériel à la sécurité routière et le délégué interministériel à la sécurité routière, la politique de sécurité routière de l'Etat privilégie l'action interministérielle.

Aujourd'hui, les organismes intervenant directement dans la lutte contre l'insécurité routière et rattachés au Premier ministre sont au nombre de quatre :

- Organe central, le Comité interministériel à la sécurité routière (CISR) est présidé par le Premier ministre et regroupe tous les ministres concernés par les problèmes de sécurité routière (Intérieur, Défense, Education nationale...). Le comité définit la politique du Gouvernement dans le domaine de la sécurité routière et ses mesures générales d'application. Organe se réunissant périodiquement, il est assisté du Délégué interministériel à la sécurité routière.

- Le Délégué interministériel à la sécurité routière (DISR) assure le secrétariat du CISR : il prépare les délibérations et veille à l'application des décisions du comité. Pour ce faire, il est entouré de conseillers techniques mis à disposition par les ministères intervenant en matière de sécurité routière.

- L'Observatoire national de la sécurité routière (ONISR) est directement rattaché au DISR. Il est chargé de centraliser les données recueillies par les différents ministères s'occupant de sécurité routière, de les analyser puis de diffuser les résultats.

- Créé par le CISR du 25 octobre 2000, le Conseil national de la sécurité routière (CNSR) est chargé de formuler au Gouvernement des propositions en faveur de la sécurité routière, de commander des études permettant d'améliorer la connaissance de la sécurité routière et de procéder à des évaluations des actions engagées. Il réunit des représentants de l'ensemble des acteurs concernés par la sécurité routière (élus, entreprises, associations...).

L'action de ces différents organismes est notamment relayée par les interventions de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR), direction appartenant au ministère de l'Équipement, et qui est quant à elle responsable de la mise en œuvre des décisions du CISR.

### **1.3. Le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur**

Les ministères de la défense et de l'intérieur interviennent au travers des actions de la gendarmerie et de la police nationale.

Les forces de police, opérant au sein des agglomérations urbaines, et les compagnies de gendarmerie, qui ont compétence sur le reste du territoire, assurent plusieurs missions :

- surveiller et faciliter la circulation routière,
- constater les infractions et dresser les procès-verbaux,
- exercer une mission d'assistance et de sauvetage en cas d'accident. En outre, elles prennent part aux opérations de prévention et d'information parascolaires organisées notamment par La Prévention Routière.

Au sein du ministère de la Défense, ces missions sont essentiellement remplies par les unités de gendarmerie départementale. Celles-ci regroupent des unités spécialisées dans la police de la route : les pelotons d'autoroutes, les brigades rapides d'intervention et les brigades motorisées autoroutières assurant la surveillance des autoroutes ; ainsi que les brigades motorisées, qui assurent la surveillance des routes nationales et départementales à fort trafic. Ces unités peuvent être renforcées par les sections aériennes de la gendarmerie (pour la surveillance du trafic) et les unités de la gendarmerie mobile, à l'occasion notamment des grandes migrations saisonnières.

Au sein du ministère de l'Intérieur, la direction centrale de la sécurité publique regroupe les commissariats de police, organisés autour d'unités spécialisées (unité ordre public et sécurité routière, équipes de police de proximité), et les directions départementales de la sécurité publique. Celles-ci sont dotées d'unités spécialisées, telles les compagnies départementales de circulation et de sécurité routière affectées à la surveillance du trafic routier et à des missions de contrôle technique, et les formations motocyclistes qui assurent des missions de sécurité routière et d'escorte.

En outre, le service central des compagnies républicaines de sécurité gère des missions de circulation et de sécurité du réseau routier suburbain et des grands itinéraires ; tandis que la direction centrale de la police aux frontières s'intéresse aux problèmes de circulation routière dans les zones frontalières terrestres et aux abords des enceintes portuaires et aéroportuaires internationales.

Enfin, les préfetures ont la responsabilité de la politique locale de sécurité routière et ont en charge la diffusion des titres de circulation, la délivrance des autorisations d'enseignement, la gestion des fichiers et la gestion des commissions médicales du permis de conduire.

## **II. Les infrastructures**

Dans les années 1950, face aux besoins de la reconstruction et à l'intensification prévisible des échanges par l'avènement du marché commun, l'Etat lance un vaste programme de construction d'autoroutes.

Les premières liaisons autoroutières réalisées relient Paris aux grandes villes de province. A partir de la fin des années 1980, la construction d'axes transversaux évitant Paris est programmée par les schémas directeurs routiers nationaux (SDRN), documents d'orientation de la politique de la route prévus par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), visant la complémentarité des différents réseaux routiers et autoroutiers (les voies communales et les routes départementales appartiennent respectivement aux communes et aux départements, les routes nationales et les autoroutes à l'Etat) et le respect des contraintes d'aménagement du territoire.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, leur substitue les schémas multimodaux de services collectifs de transports (SSCT). L'adoption des SSCT participe d'une relance de la planification territoriale : il s'agit de définir les orientations de la politique de la route en conciliant besoin de transport et de déplacement à long terme et exigences économiques, sociales et environnementales du développement durable.

Ceux-ci sont relayés, au niveau local, par les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), documents prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 et redéfinis par la LOADDT.

L'ordonnance du 8 juin 2005 supprime les SSCT, dont le caractère contraignant entraînait des dysfonctionnements. Cependant, toute forme de planification des transports n'est pas abandonnée. Demeure notamment la volonté de réaliser les projets prioritaires routiers retenus par le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 18 décembre 2003 (CIADT) et d'améliorer la connexion du réseau français avec les réseaux des Etats européens, en conformité avec le projet de l'Union européenne d'établissement d'un réseau routier transeuropéen.

### **2.1. Les voies communales et les routes départementales**

Chaque collectivité territoriale (commune ou département) est propriétaire de son propre réseau routier (voies communales ou routes départementales). Cependant, le partage des responsabilités ne respecte pas ce strict découpage :

- lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale doté de la compétence communale en matière de gestion de la voirie, le pouvoir de police de la conservation relatif aux voies transférées revient au président de l'EPCI.

- dans le cas des routes départementales traversant une commune, le pouvoir de police de circulation revient au maire, qui a ainsi obligation d'assurer, par des opérations de déneigement, de nettoyage..., leur commodité et leur sûreté.

Concernant l'entretien des routes, les modalités d'intervention des services des directions départementales de l'équipement diffèrent suivant le type de collectivité territoriale considéré : si chacune peut recourir aux services des DDE, seuls les départements ont la possibilité de conclure des conventions précisant les prestations qui leur seront fournies.

En matière de financement, de nombreux transferts existent : les départements versent aux communes des subventions ; ceux-ci reçoivent des aides régionales, relatives aux 'itinéraires d'intérêt régional' définis en accord avec les régions. D'autre part, l'importance stratégique de la voirie nationale conduit les collectivités territoriales à définir pour partie l'aménagement de leur propre réseau en fonction de celle-ci, et à financer une partie des programmes routiers de l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

Pour faciliter la recherche de la complémentarité entre les différents réseaux routiers, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999 prévoit l'établissement de schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), documents d'orientation établis par la région après avis des départements, définissant les objectifs à moyen terme de localisation des infrastructures pour le territoire régional.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit, à partir du 1er janvier 2006, le transfert de certaines routes nationales au réseau départemental. En contrepartie, les départements se voient dotés des services des DDE chargés jusqu'alors de leur entretien et de leur exploitation.

## **2.2. Les routes nationales et les autoroutes**

Lorsqu'elle est redevenue d'actualité, une fois la reconstruction achevée, la politique de routière de l'Etat s'est rapidement heurtée à l'insuffisance des ressources budgétaires : la construction d'autoroutes et la modernisation des routes nationales nécessitaient de recourir à de nouveaux modes de financement.

Ainsi, en 1955, la loi portant statut des autoroutes instaure le système de péage et le régime de la concession. Celui-ci fera l'objet de différentes modifications, la dernière en date visant à rendre le mode de financement des nouvelles sections autoroutières concédées conforme aux normes européennes en matière de procédures d'attribution des concessions. Dans les années 1980, la loi portant réforme de la planification et le décret relatif aux contrats de plan Etat-Régions ouvrent la voie au développement des procédures contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales, et permettent ainsi la généralisation du cofinancement des investissements routiers. A ces ressources s'ajoutent les concours de l'Union européenne, attribués au titre des liaisons routières intégrées au projet de réseau routier transeuropéen.

De fait, progressivement, l'Etat ne finance plus qu'une part des investissements relatifs au réseau routier national. Cependant, il en détermine toujours les plans d'aménagement : l'Etat initiait les schémas directeurs routiers nationaux, dont les orientations sont intégrées aux schémas multimodaux de services collectifs de transport (cadres de référence des grands



projets d'infrastructures de 2001 à 2005) ; et dirige l'ensemble de la procédure d'élaboration des grands projets d'infrastructures : l'Etat réalise les études préalables et mène l'ensemble du processus de concertation, jusqu'à la déclaration d'utilité publique (étape à partir de laquelle interviennent, dans le cas des autoroutes concédées, les sociétés concessionnaires).

Afin d'organiser la réalisation des grands projets d'équipement retenus par le CIADT du 18 décembre 2003, l'Agence de Financement des Infrastructures de France (AFITF) a été créée par le décret du 26 novembre 2004. Suite à la privatisation de trois sociétés concessionnaires d'autoroutes au cours de l'année 2005, l'AFITF a été réaménagée : ses ressources seront désormais constituées des dotations de l'Etat augmentées d'une partie des produits de cette cession et de la taxe d'aménagement du territoire. D'autre part, dans sa déclaration en date du 11 octobre 2005, le ministre des transports, M. Dominique Perben, a souligné que l'AFITF prendra part à la mise en œuvre des contrats de plan Etat-Région.

### **III. La sécurité routière**

Jusqu'au début des années soixante-dix, l'action des pouvoirs publics en faveur de la sécurité routière représente un ensemble de mesures éparses, élaborées par les différents ministères intervenant en la matière.

Le décret du 5 juillet 1972 instituant le Comité interministériel à la sécurité routière (CISR) pose de nouvelles bases à l'intervention étatique. Désormais, l'Etat assure la lutte contre l'insécurité routière en élaborant une politique globale définie par le CISR. Durant la décennie 1970, de grandes mesures en faveur de la lutte contre l'alcoolémie, la limitation de la vitesse et le port de la ceinture sont adoptées.

A partir des années 1980, tout en développant le cadre réglementaire, l'Etat initie différentes opérations d'information, de formation, et de recherche : l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) est créé, et les collectivités territoriales sont encouragées à relayer, au niveau local, la politique nationale de sécurité routière.

Paru en 1989, le Livre Blanc sur la sécurité routière prescrit différentes mesures visant à renforcer la formation des conducteurs et l'efficacité du système de contrôle-sanction, dont certaines seront adoptées durant les années 1990. Cette décennie voit aussi apparaître les premières dispositions communautaires relatives aux règles de construction et d'équipement des véhicules. Malgré ces actions, et alors que les années 1970 et 1980 ont connu de fortes baisses du nombre de tués, la courbe de diminution globale des accidents tend à s'arrêter et les progrès sont plus difficiles à atteindre, allant même jusqu'à une inversion de tendance en 1998 et 2001.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin initie les Etats généraux de la sécurité routière le 17 septembre 2002, concertation qui répond au souhait du Président de la République de faire de la sécurité routière l'une des priorités de son quinquennat. Ces réflexions ont depuis servi de base de travail aux différents CISR, dont certaines décisions sont notamment reprises au travers de la loi renforçant la lutte contre la violence routière du 12 juin 2003 : sont ainsi organisées, la multiplication des contrôles, l'aggravation des sanctions et la création du permis probatoire.

Afin de renforcer cette dynamique, le CISR du 1<sup>er</sup> juillet 2005 a prévu la tenue, le 20 octobre 2005, des deuxièmes Etats généraux de la sécurité routière.

### **3.1. La formation et la prévention**

En complément de mesures réglementaires, l'Etat cherche à faire appel au sens civique de chacun au travers d'actions de formation et de campagnes de sensibilisation, notamment mises en œuvre en partenariat avec les acteurs locaux.

Bien que dans les écoles l'enseignement du code de la route soit rendu obligatoire dès 1957, et l'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR 1er niveau) prévue dès 1977, la préparation à l'examen du permis de conduire est longtemps restée l'unique et principale étape de formation à la sécurité routière. Aussi, le CISR de 1981 décide le développement des actions en faveur de l'information et de la formation des usagers de la route.

Cette démarche aboutit à la mise en place, en 1987-1988, de l'apprentissage anticipé de la conduite (AAC). Elle est confirmée en 1992 avec l'instauration du permis à points et des stages de récupération de points, puis en 1993 et 1994 par la généralisation de l'ASSR (premier niveau et second niveau) complétées par la création du Brevet de sécurité routière (BSR) en 1996. A partir de ces éléments, le CISR du 25 octobre 2000 décide la mise en place d'un continuum éducatif : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'ASSR 2<sup>e</sup> niveau est nécessaire pour passer le permis de conduire, et le BSR exigé pour la conduite d'un cyclomoteur (décret du 30 avril 2002).

L'orientation choisie par le CISR de 1981 a également permis d'encourager la déclinaison, au niveau local, de la politique élaborée au niveau national. Désormais, pour mobiliser et soutenir les collectivités territoriales (propriétaires de la plus grande partie du réseau routier) l'Etat initie des programmes (enquêtes REAGIR), et participe, par le biais des Plans Départementaux d'Actions de Sécurité Routière, à l'élaboration des actions locales. La mobilisation des acteurs locaux passe en outre par la coordination des différentes politiques contractuelles comportant un volet sécurité routière (CLS, CLE...) et, plus largement, par le soutien apporté aux actions de sensibilisation émanant de l'ensemble des acteurs de la société civile (au travers des projets *Label Vie* notamment).

### **3.2. La répression**

Les premières grandes règles de conduite ont été adoptées au début des années 1970. Ces mesures ont par la suite été renforcées et complétées, et les peines encourues aggravées. En effet, l'efficacité du cadre réglementaire ainsi constitué repose en partie sur l'efficacité du système de sanctions.

Ainsi, l'action réglementaire sur les comportements ne consiste pas uniquement à déterminer des normes de comportement - comme le constitue l'adoption récente de la loi relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants - mais également à élaborer un système répressif alliant à la probabilité d'être sanctionné, liée notamment à la fréquence des contrôles, la brièveté du temps écoulé entre le relevé de l'infraction et le début d'application de la sanction.

Publié en 1989, le Livre blanc sur la sécurité routière avait souligné la nécessité de renforcer l'efficacité de la chaîne contrôle-sanction. Différentes mesures ont depuis été adoptées, en vue de multiplier les contrôles, d'élaborer un processus de sanctions systématiques, rapides et normalisées, et de remédier à la saturation du système judiciaire : ainsi, certaines contraventions ont été forfaitisées, l'utilisation d'appareils automatiques de contrôle et le permis à points instaurés...

Cette dernière mesure, couplée à la mise en place de stages de formations post-permis, constitue une avancée novatrice : il s'agit d'associer dissuasion et pédagogie, de façon à responsabiliser les conducteurs. Cette optique transparaît également dans les dispositions de la loi Gayssot du 18 juin 1999 qui prévoit une obligation de suivi de stages de sensibilisation pour les conducteurs novices ayant perdu 4 points (ou plus) sur leur permis de conduire.

Des initiatives juridiques ont également été adoptées : la loi Gayssot instaure ainsi la responsabilité pécuniaire des propriétaires de véhicule pour les infractions relatives à la vitesse et au non respect des feux rouges et des stops. La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne élargit les compétences des gendarmes et des adjoints de sécurité en matière de lutte contre les infractions routières, tandis que la loi du 9 septembre 2002 met en place l'ordonnance pénale pour les délits routiers sur lesquels pourront statuer les juges de proximité.

La loi renforçant la lutte contre la violence routière du 12 juin 2003 s'inscrit dans le renforcement de ces dispositions : elle prévoit la création d'un permis probatoire, l'aggravation des sanctions pour les récidivistes, et l'automatisation de la chaîne contrôle-sanction. De même, la loi du 9 mars 2003 (dite loi Perben II) comporte différentes dispositions instituant de nouveaux délits en matière de sécurité routière, comme la conduite sans permis.

### **3.3. La sécurité des routes**

Les efforts de recherche entrepris par les centres d'études techniques du ministère de l'Équipement et l'INRETS ont permis d'intégrer des préoccupations relatives à la sécurité dès les premiers travaux destinés à adapter le réseau routier à la circulation croissante.

Les instructions ainsi élaborées (concernant chaque type d'infrastructures : autoroutes de liaison, route nationale, voies rapide et autoroute urbaine, ouvrage d'art...), sont depuis complétées par une démarche particulière de surveillance appliquée lors de la construction des routes du réseau de l'État : « *le contrôle de sécurité des projets routiers* » et, pour l'aménagement des routes existantes, de « *la démarche SURE* » (sécurité des usagers sur les routes existantes).

Suite à l'accident du tunnel du Mont-Blanc (1999), et conformément aux recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Rapport Kert), les dispositions réglementaires relatives à la sécurité des tunnels de plus de 300 mètres de long sur l'ensemble du réseau routier sont modifiées : une nouvelle procédure préalable à la mise en service et des modalités de suivi de l'exploitation sont instaurés (circulaire du 25 août 2000 complétée par le décret du 24 juin 2005). En complément de ces mesures, la circulaire de 1976 réglementant la circulation des matières dangereuses dans les tunnels du réseau routier national a été entièrement refondue : la nouvelle circulaire du 30 novembre 2000

prévoit l'obligation de procéder à une étude comparative des risques sur l'itinéraire incluant le tunnel et sur les itinéraires alternatifs.

S'agissant des tunnels transfrontaliers, des dispositions spécifiques sont établies au cas par cas, en accord avec les autorités compétentes des pays concernés.

Enfin, concernant les tunnels appartenant au réseau routier transeuropéen, l'Union européenne a fixé, au travers de la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, des exigences de sécurité minimales.

### **3.4. La réglementation technique**

Les normes techniques relatives aux véhicules ont pour objet la sécurité routière et le respect de l'environnement. Leur mise en œuvre induisant des entraves aux échanges commerciaux, les décisions ne sont plus prises par le seul Gouvernement français, mais émanent également d'instances internationales : l'Union Européenne et les Nations Unies.

L'Union Européenne a mis en place, suite à l'adoption de la directive 70/156/CEE du Conseil européen du 6 février 1970, un système de réception communautaire des véhicules : dans le respect des directives relatives à l'harmonisation technique, les véhicules importés par un Etat membre peuvent ensuite être mis en circulation sans contrôle dans tous les autres Etats membres.

Cette procédure est aujourd'hui achevée pour les voitures, les motocyclettes, les vélomoteurs et les tracteurs agricoles, son extension aux véhicules utilitaires, autobus et autocars est prévue par la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2003. Ce texte organise également la refonte du système communautaire de réception des véhicules en rendant obligatoires les procédures de réception communautaires et en les substituant aux procédures nationales, avec lesquelles elles avaient coexisté jusqu'à présent.

Les textes réglementaires relatifs à l'harmonisation technique des véhicules prescrivent :

- des règles relatives à la construction, l'équipement et l'entretien des véhicules (poids et dimensions, éclairage et freinage, les limiteurs de vitesse, gaz d'échappement...),
- des exigences portant plus spécifiquement sur l'utilisation des véhicules (le contrôle technique, le transport de matières dangereuses...).

### **3.5. La recherche**

La recherche en sécurité routière est à la base de l'action réglementaire en matière de normes techniques appliquées à la route, aux véhicules et aux règles de conduite.

La recherche scientifique indépendante a commencé en France à partir des années 1960 avec la création de l'Organisme National de Sécurité Routière, devenu partie de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) en 1985. Dès 1969, les constructeurs automobiles Peugeot et Renault, avaient mis en place un Laboratoire d'Accidentologie et de Biomécanique (LAB), qui a largement participé aux progrès réalisés en matière de sécurité des véhicules.

Aujourd'hui, la recherche s'organise autour des centres de recherche rattachés à l'Etat (INRETS, LCPC, SETRA, CERTU) ou aux constructeurs (LAB, CEESAR), associés au sein de grands programmes, tels le programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) ou, au niveau européen, le programme communautaire de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD).

Lancé en mars 1996 à l'initiative des ministères des Transports, de la Recherche, de l'Environnement et de l'Industrie, avec le soutien de l'ADEME et de l'ANVAR, le PREDIT représente le cadre national d'action de la recherche pour le secteur des transports terrestres : le PREDIT finance des projets de recherche et soutient des projets d'innovation visant à éclairer la politique des transports.

De même, le 6<sup>e</sup> PCRD, dont l'objectif assigné vise à valoriser les actions de recherche et de développement économique par le soutien financier aux liens transnationaux de coopération entre entreprises, universités et centres de recherche, développe plusieurs projets de recherche ayant trait à la sécurité routière.

Lors du CISR du 18 décembre 2002, a été prévu, pour la période 2004-2008, un vaste programme de recherche et d'application destiné à permettre une meilleure compréhension de la genèse et des impacts des accidents, et la conception de technologies visant à éviter l'accident et à aider les conducteurs à gérer les situations à risques.

Mais la recherche en sécurité routière concerne également la réalisation d'études (programme CARE...) fournissant des bases de comparaisons internationales.

## **IV. Les transports**

Les années 1980 constituent un tournant en terme de définition de la politique des transports.

La loi d'organisation des transports intérieurs (LOTI) est promulguée le 30 décembre 1982. Redéfinissant le cadre d'intervention de l'Etat en matière d'organisation des transports, elle constitue aujourd'hui encore le fondement de la réglementation des transports routiers. Conjugué à l'adoption des lois de décentralisation, ce texte a profondément refondu l'organisation des transports collectifs non urbains de personnes (à l'exception des transports de la Région Ile-de-France, non évoqués ici).

Simultanément, la dimension communautaire de la politique des transports s'affirme. Prévue par le Traité de Rome, la politique commune des transports connaît une impulsion décisive avec l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 mai 1985, qui condamne le Conseil pour ne pas avoir élaboré de politique en la matière. Celle-ci prend forme avec l'Acte unique, qui exprime la volonté des Etats membres de réaliser la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. Visant la libéralisation du secteur des transports et l'harmonisation des réglementations nationales, l'action communautaire constitue un élément majeur de la législation française actuelle.

Par le Traité de Maastricht et le Livre blanc intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, la politique communautaire s'oriente en faveur de l'intermodalité des systèmes de transports. Cette préoccupation, déjà exprimée avec LOTI, est réaffirmée, en France, au travers des Schémas multimodaux de services collectifs de transport

de marchandises et de voyageurs (2001-2005), documents d'orientation élaborés dans le souci de mettre en œuvre une politique globale des transports. Alliant les points forts du chemin de fer (transport de grandes quantités sur longues distances) et les avantages du camion (collecte et distribution sur courtes distances), le transport combiné rail-route est tout particulièrement encouragé.

#### **4.1. Le transport des marchandises**

Les mesures de libéralisation des transports routiers de marchandises appliquées au début des années 1980 causent l'accroissement du nombre de faillites d'entreprises de transport routier (suite à la multiplication des autorisations d'exploitation elle-même consécutive à la suppression définitive du contingentement et à la guerre des tarifs suscitée par l'abrogation de la tarification routière obligatoire, remplacée par une tarification de référence), incitant les pouvoirs publics à adopter de nouvelles dispositions.

La loi portant sur les relations de sous-traitance est promulguée le 31 décembre 1992. Ce texte vise à mettre un frein à la sous-tarification et aux violations de la réglementation des transports, objectifs réaffirmés au travers de certaines dispositions de la loi du 6 février 1998. L'action de l'Etat porte également sur les relations entre partenaires de la chaîne transport, comme en témoigne le texte de la loi du 1er février 1995 relative aux clauses abusives et à la présentation des contrats.

Avec l'avènement du marché unique, la dimension communautaire de la politique des transports par route s'affirme : il s'agit d'organiser la libéralisation des transports et de définir des normes sociales et fiscales communes.

- Les conditions d'accès à la profession de transporteur routier sont désormais définies au niveau communautaire, les transports transnationaux libéralisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le régime d'autorisations contingentées organisant le cabotage routier définitivement supprimé le 1<sup>er</sup> juillet 1998 et les transports internationaux facilités par la recherche de l'harmonisation technique des véhicules.

- La réglementation sociale communautaire a essentiellement trait à l'harmonisation des temps de conduite et des moyens utilisés pour leur contrôle ; la création de l'attestation de transporteur vise en outre à faire échec à l'emploi de conducteurs de pays tiers à des conditions défavorables. Mais l'harmonisation reste limitée, et des disparités demeurent, notamment en matière de restrictions à la circulation et de conditions de travail. En France, la durée du travail est fixée par le décret du 26 janvier 1983, modifié par les décrets du 25 avril 2002 et du 22 décembre 2003.

- En matière fiscale, les règles de fixation des taxes sur les carburants, les véhicules et l'usage de certaines infrastructures sont encadrées par les directives 1999/62/CEE et 92/82/CEE.

Suite au rapport Hillmeyer, qui retrace les forces et faiblesses des entreprises françaises de transport routier de marchandises et les enjeux que constitue l'élargissement de l'Union Européenne en ce domaine, le ministre des transports, Gilles de Robien, annonce le 8 avril 2004, la mise en place de travaux préparatoires au lancement d'un plan d'action en faveur de la compétitivité et de l'emploi du secteur.

## 4.2. Le transport combiné rail-route

Face aux risques de saturation des infrastructures routières et à l'importance croissante des préoccupations écologiques, les pouvoirs publics favorisent, dès les années 1990, l'intermodalité dans les transports.

Le transport combiné, qui correspond au transport sur de longues distances et dans un même contenant de marchandises utilisant plusieurs modes de transport intégrés, constitue le moyen le plus simple d'assurer le transfert de la route vers les autres modes de transport. Parmi les différentes combinaisons possibles, le transport combiné rail-route est donc particulièrement encouragé.

Le Traité de Maastricht érige l'approche intermodale en principe directeur de la politique communautaire des transports : il s'agit de libéraliser les opérations de transport combiné [Directive 92/106/CEE], d'encourager l'apparition de nouveaux opérateurs (Programme PACT 1997-2001) et d'améliorer l'interconnexion des infrastructures européennes, tandis que la France met en place un système d'aides financières (le contrat TOP).

Orientation qui est réaffirmée au début des années 2000 :

- Le Livre blanc *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, renouvelle l'engagement de la politique communautaire en faveur des transports intermodaux. Des mesures venant compléter et approfondir les actions menées sont également adoptées : un organisme de promotion du transport combiné - Eurift - est mis en place, tandis que le programme MARCO POLO [Règlement (CE) 1382/2003 du 22 juillet 2003] succède au programme PACT, arrivé à échéance.

- En France, les Schémas multimodaux de services collectifs de transport (2001-2005), documents d'orientation de la politique des transports, intègre l'objectif de rééquilibrage intermodal. A cette fin, les décrets d'application de la loi du 3 janvier 2002 créent deux fonds dédiés au financement des opérations de transport combiné rail-route, venant ainsi confirmer l'engagement en faveur du développement du ferroutage dans les Alpes. En parallèle, un nouveau régime d'aides à l'exploitation de services de transports combinés, portant sur la période 2003-2007, est défini.

Enfin, après le lancement en l'an 2000 par M. Gayssot, alors ministre de l'équipement, d'une politique de ferroutage dans les Alpes ; le 12 décembre 2005, D. Perben, ministre de l'équipement, a signé un protocole prévoyant l'ouverture d'une autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg en mars 2007.

## 4.3. Les transports collectifs non urbains

Les transports collectifs non urbain - ou transports par autocar - sont définis par la LOTI (Loi d'organisation des transports intérieurs du 30 décembre 1982) et soumis à la réglementation communautaire relative à l'accès à la profession de transporteur et à l'exercice des activités de transport de personnes.

Ils se répartissent entre services relevant d'une activité commerciale (services privés) soumis à autorisation auprès des services de l'Etat ; et activités de service public (services réguliers publics, des services à la demande, des services occasionnels publics) organisées par une collectivité territoriale.

Concernant ces derniers, la LOTI fixe les responsabilités :

- les départements organisent l'ensemble des transports collectifs non urbain situés sur leur territoire (notamment les transports scolaires),
- les régions pilotent les réseaux régionaux,
- les communes et leurs groupements peuvent, sur délégation des départements, organiser les transports scolaires et lignes desservant leur propre territoire.

Depuis, les relations entre autorité organisatrice et entreprise de transport ont été précisées par la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi du 29 janvier 1993) ; et l'association d'autorités organisatrices autorisée par la loi de solidarité et de développement urbains (loi dite SRU du 13 décembre 2000).

L'adoption des schémas multimodaux de services collectifs de transports (2001-2005) qui privilégient l'organisation de modes de transport alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur, constitue un nouvel encouragement au développement des transports collectifs non urbain.



# Glossaire

## **AAC**

Apprentissage anticipé de la conduite (ou conduite accompagnée). Dispositif, spécifiquement français, de prévention par l'éducation, généralisé depuis 1998, qui combine l'apprentissage du Code de la route en auto-école et la conduite avec un accompagnateur non institutionnel.

## **Accident corporel de la circulation**

Selon les statistiques officielles de la circulation routière, il s'agit d'un accident, mortel ou non, qui provoque au moins une victime, sur une voie ouverte à la circulation publique et impliquant au moins un véhicule.

## **Accidentalité**

Comme la mortalité désigne un taux de décès rapporté à une population, le terme d'accidentalité est utile pour désigner un taux d'accident rapporté à une variable qui peut être le nombre de véhicules pris en considération, ou un kilométrage parcouru par les véhicules exposés au risque d'accident. Il peut également s'agir du taux d'accident dans une population.

## **Accidentologie**

Activité ayant pour objet l'étude des accidents et leurs conséquences sur une base interdisciplinaire, de la traumatologie à l'ensemble de disciplines touchant à la conception d'un véhicule, à l'étude de la prise de risque, aux mesures juridiques ou aux méthodes de prévention. Elle participe à la constitution des données statistiques dans ces différents domaines.

## **Adossement**

Jusqu'à la fin des années 90, l'attribution des nouvelles concessions autoroutières s'inscrivait dans un schéma dit d'adossement en vertu duquel l'Etat choisissait de manière discrétionnaire un concessionnaire qui disposait d'un quasi-monopole sur une zone géographique déterminée et finançait les nouvelles sections d'autoroutes, éventuellement moins rentables, par les péages prélevés sur les sections plus anciennes, plus rentables et parfois déjà amorties. Pour compenser la dégradation de la rentabilité moyenne de l'activité du concessionnaire en

résultant, l'Etat allongeait généralement la durée du contrat de concession ainsi modifié.

## **ASSR**

Attestation scolaire de sécurité routière ; dite de premier niveau, elle est préparée et contrôlée par l'Education nationale en classe de 5<sup>e</sup> ; celle de 2<sup>e</sup> niveau se passe en 3<sup>e</sup>. Depuis 1997, l'ASSR de premier niveau combinée à une épreuve pratique de conduite sur cyclomoteur constitue le BSR.

## **Autoroute**

La loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes définit les autoroutes comme : des « *voies routières à la destination spéciale, sans croisements, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et essentiellement réservées aux véhicules à propulsions mécaniques.* »

## **Autoroute de dégagement**

Autoroute située à la périphérie des villes, qualifiée d'autoroute urbaine.

## **Autoroute de liaison**

Autoroute allant de ville à ville, qualifiée d'autoroute interurbaine.

## **Autoroute ferroviaire**

Technique de ferroutage qui permet de transporter un ensemble routier complet sur un train composé de wagons, à plancher surbaissé, adaptés à ce type de transport.

## **BAAC**

Bulletin d'analyse d'accident corporel de la circulation établi par les forces de l'ordre et décrivant les caractéristiques essentielles d'un accident, il sert de base aux études épidémiologiques exhaustives des accidents corporels de la circulation en France ; un procès-verbal est dressé parallèlement sur les lieux de l'accident.

## **BSR**

Brevet de sécurité routière, mis en place depuis 1997. Depuis le décret du 30 avril 2002, tous les conducteurs de cyclomoteurs doivent être titulaires du BSR.

### **Cabotage routier**

Transport routier national effectué par un véhicule routier automobile immatriculé dans un autre pays.

### **Caisse mobile**

Type de conteneur simple destiné au seul transport combiné rail - route.

### **Chargeur**

Client d'une entreprise de transport de marchandises appelée opérateur.

### **CEESAR**

Le centre européen d'études de sécurité et d'analyse des risques est une structure associative réalisant des études accidentologiques, de biomécanique et de physiologie de la conduite pour différents partenaires, notamment des constructeurs automobiles, des équipementiers, des assureurs ou des pouvoirs publics.

### **CERTU**

Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public.

### **CETU**

Le centre d'études des tunnels, service technique central du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer, a été créé par décision du 31 décembre 1970. Il a pour champ de compétence l'ensemble des techniques et méthodes relatives à la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la sécurité des tunnels routiers. Il réalise des études et des recherches en relation avec de nombreux organismes français et étrangers, et en particulier avec les organismes du réseau scientifique et technique du ministère.

### **CIADT**

Créé en 1960 et présidé par le Premier ministre, le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire décide des perspectives et des choix en matière d'aménagement du territoire, de

l'utilisation des crédits des divers fonds relevant de son domaine de compétence et arbitre les engagements financiers des départements ministériels. A ce titre, celui de Limoges du 9 juillet 2001 a arrêté, dans leur version définitive, les schémas de services collectifs.

### **CISR**

Créé en 1972, le comité interministériel de sécurité routière est présidé par le Premier ministre et regroupe tous les ministres concernés par les problèmes de sécurité routière. Il a pour mission de définir la politique du Gouvernement en matière de sécurité routière et de s'assurer de son application.

### **CNA**

Créée en 1963, la caisse nationale des autoroutes est un établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière qui a pour mission de procurer aux sociétés concessionnaires d'autoroutes les ressources destinées au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes donnant lieu à la perception de péages. Pour ce faire, elle émet des emprunts sur les marchés français et internationaux et contracte des emprunts auprès de certains établissements financiers.

### **CNSR**

Le conseil national de la sécurité routière, dont la décision de création a été prise par le comité interministériel de la sécurité routière du 25 octobre 2000, est chargé de formuler au Gouvernement des propositions en faveur de la sécurité routière, d'une part, et, d'autre part, de commander des études permettant d'améliorer les connaissances et les évaluations des actions de sécurité routière. Il réunit l'ensemble des acteurs concernés par la sécurité routière (élus, entreprises, associations et administrations) et entend être un lieu de débats et de propositions sur la sécurité routière.

### **CNT**

Le conseil national des transports a été institué par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Organisme de concertation, il est associé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports. Il est consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des

systèmes de transport de personnes et de marchandises terrestre, aérien et maritime. A ce titre, il exécute les missions d'études et de propositions qui lui sont confiées. Il a, de plus, la possibilité de se saisir lui-même de questions qui lui paraissent nécessaires de traiter.

#### **Conteneur**

Caisse de métal de dimensions normalisées, destinée à recevoir des marchandises, permettant un stockage et une manutention aisés dans les ports ou les plateformes multimodales de transport combiné.

#### **Contrat de plan Etat-Région**

Issus de la régionalisation de la planification et de la montée en puissance des pratiques contractuelles, les CPER ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. L'Etat, représenté par le préfet de région, et le président du conseil régional s'accordent sur un programme pour 7 ans (5 ans précédemment) d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Chaque partenaire s'engage sur la nature et le financement des différentes opérations programmées. Les CPER constituent un outil privilégié de mise en œuvre des orientations arrêtées par les schémas de services collectifs.

#### **Contrôle-sanction automatisé**

L'automatisation des contrôles permet d'assurer des contrôles permanents à partir, soit de postes fixes et intégrés dans l'infrastructure, soit de postes déplacés sur les sites accidentogènes. Les premières phases de la chaîne de contrôle (constatation des infractions, relevé des données et transmission vers les postes de contrôle des forces de l'ordre) sont automatisées à l'aide de dispositifs composés de radars couplés à des systèmes de prise de vue numériques. Les systèmes de transmission utilisent des réseaux de télécommunication (le plus souvent de fibres optiques) dédiés, avec cryptage des données. Les phases concernant le traitement des infractions et le recouvrement des amendes font l'objet d'une informatisation.

#### **Coûts externes**

Coûts non pris en compte dans le prix payé par l'utilisateur d'un moyen de transport et

assumés par l'ensemble de la collectivité ; ces coûts sont ceux des accidents, de la congestion des axes de circulation, du bruit, de la pollution atmosphérique et des autres effets environnementaux (sur la nature et les paysages notamment).

#### **DGMT**

La direction générale de la mer et des transports élabore et met en œuvre les orientations d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes et les orientations de l'Etat en matière de transports terrestres et maritimes de voyageurs et de marchandises. Elle définit les orientations en matière de politique des déplacements. Elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, aux analyses et études économiques dans le domaine des transports.

La direction générale de la mer et des transports comprend :

- la direction des transports ferroviaires et collectifs ;
- la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux ;
- la direction des affaires maritimes ;
- le secrétariat général de la direction générale de la mer et des transports ;
- la mission sûreté-défense ;
- la mission du transport des matières dangereuses ;
- la mission transports intelligents.

#### **DGR**

La direction générale des routes est responsable de la conception, de l'aménagement et de la gestion du réseau des routes nationales et des autoroutes de déchargement ainsi que de la conception et du contrôle des autoroutes de liaison, leur aménagement et leur gestion étant le plus souvent concédés.

#### **DISR**

Désigné par le Premier ministre, le Délégué interministériel à la sécurité routière assure le secrétariat du CISR. Pour l'aider dans ses missions, le délégué est entouré de conseillers techniques mis à disposition par les principaux ministères intéressés par les problèmes de sécurité routière : Intérieur, Défense, Éducation nationale, Justice et Santé. L'observatoire national interministériel de sécurité routière lui est d'autre part directement

rattaché. Le délégué interministériel à la sécurité routière est en même temps le directeur de la DSCR.

### **Domaine public de la route**

Le domaine public de la route correspond à la route et à ses abords dont une collectivité (État, département ou commune) est propriétaire.

### **DSCR**

Créée en 1982, la direction de la sécurité et de la circulation routière est responsable de la mise en œuvre des décisions du comité interministériel de la sécurité routière.

Elle est chargée de définir les conditions générales de circulation sur l'ensemble du réseau routier et autoroutier et de mettre en œuvre ces mesures sur le réseau national. Elle est également en charge de la réglementation technique des véhicules et de la formation du conducteur (gestion des examens du permis de conduire, des inspecteurs, définitions des programmes...).

Le directeur de la DSCR est en même temps délégué interministériel à la sécurité routière.

### **DTT**

Ancienne direction du ministère de l'équipement chargée, avant la réorganisation de l'administration centrale du ministère (mai 2005), d'élaborer et de mettre en œuvre la politique des transports terrestres de voyageurs et de marchandises au plan économique, technique et social. La DTT a depuis été fusionnée avec d'autres directions d'administration centrale pour former la direction générale de la mer et des transports (DGMT).

### **Ensemble routier**

Ensemble formé d'un tracteur routier et de sa semi-remorque, ou d'un camion avec ou sans remorque.

### **Euro-Ncap**

L'Euro-Ncap est un consortium européen, auquel peuvent adhérer soit des associations de droit privé concernées par la sécurité routière, soit les ministères chargés de la sécurité routière, et qui vise à donner aux médias et aux consommateurs des informations coopératives sur la sécurité des modèles de véhicules les plus vendus.

### **Ferroutage**

Ensemble de techniques de transport qui allient les modes ferroviaire et routier, celui-ci étant limité aux deux extrémités d'un trajet ferroviaire d'une distance suffisamment longue pour amortir les coûts de changement de mode de transport ; le ferroutage peut prendre la forme de transport combiné, de route roulante ou d'autoroute ferroviaire.

### **Gestionnaire / propriétaire de la route**

Chaque route a un propriétaire qui est une collectivité et un gestionnaire qui représente cette collectivité.

L'État est propriétaire des routes nationales, dont la gestionnaire est la DDE (direction départementale de l'Équipement) ; le département est propriétaire des routes départementales, dont la gestionnaire est le Conseil général ; enfin, la commune est propriétaire des voies communales, dont la gestionnaire est le conseil municipal.

### **GLAT**

Sigle apparu, à partir de 1988, lors des examens du schéma directeur routier national. Les grandes liaisons d'aménagement du territoire ne sont pas des autoroutes, mais ne répondent pas à une définition technique précise. Ce sont des liaisons routières considérées comme prioritaires par le Gouvernement sur un itinéraire donné, constituant l'armature à aménager en priorité en fonction du trafic constaté et prévisible.

### **GNTC**

Groupement National du Transport Combiné, association regroupant les principaux acteurs du transport combiné en France.

### **Infrastructures de transport**

Ensemble des supports physiques de l'activité de transport, soit, en France (1998) : 7 000 km d'autoroutes, 700 000 km d'autres routes (nationales, départementales et communales), 31 852 km de voies ferrées et 8 500 km de voies d'eau notamment.

### **INRETS**

L'institut national de recherches et d'études sur les transports et leur sécurité est un établissement ayant en charge la recherche publique dans le domaine des transports. Sous la tutelle conjointe du ministère de la

Recherche et du ministère de l'Équipement et des Transports, il a été constitué par la fusion de l'institut de recherche sur les transports (IRT) et de l'organisme national de sécurité routière (ONSER).

### **Intermodalité**

Mise en œuvre successive de plusieurs modes de transport différents, comme dans le transport combiné.

### **Interopérabilité**

Ensemble des adaptations techniques (voire, par extension, administratives) nécessaires à une circulation ferroviaire dans différents pays, comme l'écartement des rails et les types d'alimentation électrique ou de signalisation.

### **LAB**

Le laboratoire d'accidentologie, de biomécanique et d'études du comportement humain est un laboratoire privé, créé par les constructeurs automobiles (PSA-Peugeot Citroën - Renault) et consacré aux études de sécurité.

### **LACRA**

Sigle apparu, à partir de 1988, lors des examens du schéma directeur routier national. Les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier sont, en général, des routes express à caractéristiques quasi autoroutières qui viennent compléter le réseau autoroutier proprement dit.

### **LCPC**

Créé en 1831 sous le nom de Laboratoire des Ponts et Chaussées, le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées est devenu autonome en 1949. Aujourd'hui, Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique (EPST), c'est un organisme public national de recherche au service de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, en relation avec les professions, travaillant dans les domaines du génie civil, des transports, du génie urbain et de l'environnement.

### **Marchandises dangereuses**

Les types de marchandises dangereuses transportées par la route sont ceux définis par l'Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route (ADR).

### **Modes de transport**

Catégories regroupant différents moyens de transport qui utilisent un même type d'infrastructures, et parmi lesquelles on distingue essentiellement le ferroviaire, le routier, l'aérien, le fluvial et le maritime (d'où les concepts d'intermodalité, qui correspond à la mise en œuvre consécutive de plusieurs modes pour un même acheminement, et de multimodalité, correspondant à la mise en œuvre de plusieurs modes, en parallèle ou en concurrence, sur un même itinéraire ou dans une même zone géographique).

### **Multimodalité**

Organisation de transports mettant en œuvre simultanément plusieurs modes sur un même itinéraire ou dans une même zone géographique, comme dans de grands corridors, telle la vallée du Rhône, où coexistent une ligne ferroviaire à grande vitesse, deux voies ferrées classiques, une voie d'eau (Rhône ou canal), une autoroute et deux routes nationales.

### **ONISR**

L'observatoire national interministériel de sécurité routière assure la publication des données statistiques de la sécurité routière sous la forme de bilans réguliers ou de cahiers traitant de problèmes spécifiques (poids lourds, dispositifs de retenue des enfants, etc.).

### **Opérateur ferroviaire**

Entreprise de transport ferroviaire qui assure, le cas échéant, la distribution, l'approvisionnement et le stockage des produits d'un client.

### **PDSAR**

Dispositif de l'action locale de l'État en matière de sécurité routière, la procédure des plans départementaux d'actions de sécurité routière prévoit d'une part la mise en place d'actions par les préfets de chaque département (qui sont responsables des actions locales de sécurité routière) et apporte d'autre part un relais et un encouragement aux propositions émanant des responsables locaux. Les actions du PDASR couvrent des domaines très diversifiés : infrastructure, éducation, formation, communication, contrôle et sanction, alerte, secours et soins. Elles sont toutes conçues à partir d'un diagnostic local de sécurité routière.

### **Permis à points**

Système, instauré en France depuis 1992, qui consiste en un capital de points attribué à chaque conducteur et sur lequel on opère des retraits en fonction des infractions commises ; ce système fonctionne depuis longtemps dans de nombreux pays sous des formes proches (depuis 1947 dans un premier Etat des Etats-Unis, depuis 1962 en Grande-Bretagne ou 1974 en ex-RFA).

### **Plate-forme multimodale ou chantier**

Espace aménagé de manière à faciliter le transbordement de marchandises entre deux ou plusieurs modes de transport.

### **Point nodal**

Point de groupage/dégroupage de camions, de wagons ou de conteneurs, permettant de reconstituer des ensembles directs à partir d'éléments de différentes provenances (exemples : les triages sont des points nodaux de wagons, tels Villeneuve-Saint-Georges ou Metz-Sablon).

### **PREDIT**

Le programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres est un programme de recherche, d'expérimentation et d'innovation dans les transports terrestres, initié et conduit par les ministères chargés de la Recherche, des Transports, de l'Environnement et de l'Industrie, l'ADEME et l'ANVAR.

Stimulant la coopération entre secteurs public et privé, ce programme vise à favoriser l'émergence de systèmes de transport économiquement et socialement plus efficaces, plus sûrs, plus économes en énergie, et finalement mieux respectueux de l'homme et de l'environnement.

### **REAGIR**

Plan Réagir par l'Etude des Accidents Graves et les Initiatives pour y Remédier. Mis en place lors du CISR de 1982, il s'est traduit par la création de commissions composées d'une large palette de professionnels de la sécurité routière qui se rendent immédiatement sur les lieux d'accidents graves afin de mener des enquêtes sur le terrain (distinctes de l'enquête judiciaire) qui serviront à l'analyse des accidents et au recensement des points noirs.

### **Réseau routier transeuropéen**

Le projet de réseau routier transeuropéen a été défini après analyse des propositions des Etats membres par décision conjointe du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Il porte sur des autoroutes et routes de haute qualité, existantes, nouvelles, ou à aménager « *garantissant aux usagers un niveau de service, confort et de sécurité élevé, homogène et revêtant un caractère de continuité.* »

### **Route roulante**

Technique de ferroutage consistant à transporter un ensemble routier complet ou des remorques sur des rames ferroviaires spécialement aménagées.

### **SARTRE**

Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe, enquête internationale sur les attitudes des conducteurs d'automobile à l'égard de la sécurité routière, réalisée en 1978 dans quinze pays d'Europe.

### **Schémas de services collectifs**

Créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, les schémas de services collectifs sont des documents de planification à 20 ans. Au nombre de neuf, ils couvrent : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, le sport. L'approche en terme de services met l'accent non plus sur les seuls équipements, mais également sur les usages et les pratiques.

### **Schémas multimodaux de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs**

Les schémas de services collectifs de transports doivent permettre de répondre aux besoins de transport et de déplacements, à l'horizon de vingt ans, dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable et dans le respect des engagements de Kyoto. Ces schémas explicitent les grands projets présentant une importance majeure au niveau national et

susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir. Pour les autres grands projets relevant de l'Etat, les schémas fixent des orientations générales.

### **Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire**

Elaboré par le Conseil régional, le SRADT, prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 et modifié par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, fixe désormais « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional.* » Il comprend « *un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortis de documents cartographiques qui expriment le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.* »

Il peut ainsi comprendre les orientations adoptées par le Conseil régional en matière de d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures, de grands équipements et de services d'intérêt général. Ces orientations, qui ne sont pas prescriptives, doivent être compatibles avec celles des schémas de services collectifs.

### **SDRN**

L'établissement de schémas directeurs d'infrastructures de transport a été institué par la loi d'orientation des transports intérieurs (30 décembre 1982). Le schéma directeur routier national constituait le cadre à long terme des infrastructures routières interurbaines. Tout grand projet de voie rapide de plus de 25 km et, plus généralement, tout projet routier d'au moins 545 millions de francs devait être compatible avec celui-ci. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, les schémas multimodaux de services collectifs de transports de voyageurs et de marchandises se substituent au schéma directeur routier national.

### **Service public des transports de personnes Service de transport ouvert à tout public et organisé par des personnes publiques.**

Malgré l'appellation par la LOTI de services occasionnels publics, seuls les services

réguliers et les services à la demande relèvent de la notion juridique classique de service public, au sens des missions d'intérêt général qu'ils représentent, de leur organisation et de leur financement (partiel ou total) par une personne publique.

### **Services à la demande**

Services de transport collectif de personnes dont les principes de fonctionnement dépendent de la demande des clients : les points d'arrêts, les itinéraires, les horaires et les fréquences peuvent varier en fonction de l'existence et des exigences de la clientèle. Seule leur tarification doit être obligatoirement fixée et publiée à l'avance, la capacité minimale des véhicules utilisés étant fixée à 4 places, y compris celle du conducteur. Il s'agit par exemple d'une commune s'engageant une fois par semaine, selon une tarification connue, à organiser la desserte d'un marché si la demande lui en est adressée, selon une méthode déterminée : réservation téléphonique, inscription...

### **Services occasionnels publics**

Transports collectifs de personnes pouvant comprendre : soit des circuits à la place, c'est-à-dire des services dont chaque place est vendue séparément et qui ramènent les voyageurs à leur point de départ ; soit des services collectifs, qui comportent la mise d'un véhicule à la disposition exclusive d'un groupe ou de plusieurs groupes, d'au moins dix personnes, et constitués préalablement à leur prise en charge.

Il s'agit par exemple de la location d'un autocar pour une colonie de vacances ou pour une visite touristique ou un événement particulier (concert, exposition...), de la vente d'un circuit touristique par une agence de voyage...

### **Services privés**

Activités de transport collectif de personnes effectuées à titre gratuit, exécutées au moyen de véhicules appartenant à l'organisateur ou pris en location sans conducteur, et servant exclusivement aux besoins de fonctionnement de l'établissement organisateur.

### **Services réguliers publics**

Services de transport collectif de personnes offerts à la place. Les itinéraires, les points

d'arrêts, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

### **SETRA**

Le service d'études techniques des routes et autoroutes est un service technique rattaché à la direction des routes du ministère de l'Équipement.

Il intervient sur l'ensemble des techniques routières (hors milieu urbain et tunnels), de la planification des infrastructures à leur entretien en passant par leur conception, leur construction, leur exploitation, leur sécurité, la protection de leur environnement. Il produit des analyses statistiques sur les accidents et de nombreux documents sur les aménagements routiers.

### **Sillon**

Temps d'utilisation d'une section de voie ferrée par un train. Tracer les sillons signifie organiser la succession des trains sur une même voie.

### **Transport combiné**

Conjugaison d'au moins deux modes de transport pour acheminer un même conteneur ; en général, ce terme recouvre les transports rail-route.

### **Transport pour compte d'autrui**

Transport rémunéré de personnes ou de marchandises pour le compte de tiers.

### **Transport privé**

Transport de personnes ou de marchandises organisé pour son propre compte par une personne publique ou privée.

### **Transport public**

Transport de personnes ou de marchandises organisé par une personne pour le compte d'autrui.

### **Transport routier en transit**

Transport routier à travers un pays entre deux lieux (un lieu de chargement/embarquement et

un lieu de déchargement/débarquement), l'un et l'autre situés dans un autre pays ou dans d'autres pays, pourvu que la totalité de parcours dans le pays ait été effectuée par route et qu'il n'y ait eu ni chargement, ni déchargement dans le pays.

### **Transport routier international**

Transport routier entre deux lieux (un lieu de chargement/embarquement et un lieu de déchargement/débarquement) situés dans deux pays différents ; un tel transport peut nécessiter un transit par un ou plusieurs autres pays.

### **Transport routier international effectué par des tiers**

Transport routier international effectué par un véhicule routier automobile immatriculé dans un pays tiers. (Un pays tiers est un pays autre que celui de chargement/embarquement ou de déchargement/débarquement).

### **Transport routier national**

Transport routier entre deux lieux (un lieu de chargement/embarquement et un lieu de déchargement/débarquement) situés dans le même pays, quel que soit le pays dans lequel le véhicule routier automobile est immatriculé ; un tel transport peut nécessiter un transit par un second pays.

### **Transports scolaires**

Les transports scolaires sont des transports publics réguliers ou à la demande de personnes. En Ile-de-France, les transports scolaires sont des circuits spéciaux scolaires réservés exclusivement aux élèves. Ils sont régis par le décret du 4 mai 1973 et organisés par l'Etat. Hors Ile-de-France, les transports scolaires sont créés pour assurer à titre principal à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement et peuvent être ouverts à d'autres usagers.



# Justice, sécurité, prévention

## La politique d'une justice de proximité (1945-2002)

### Accès au droit, droit à la justice

Alors que l'emprise du droit sur la vie sociale est toujours plus forte, les études d'opinion montrent que la justice ne répond pas à toutes les attentes des citoyens. La mise en place d'une véritable justice de proximité, dont l'absence est patente depuis la disparition des juges de paix en 1958, apparaît alors comme l'un des moyens de combler le fossé entre les Français et le système judiciaire. Dans sa communication gouvernementale du 29 octobre 1997, Elisabeth Guigou, ministre de la justice, la mettait en tête de son projet de réforme de la justice. Le premier objectif qu'elle assignait à la réforme était de mettre en œuvre « *une justice au service des citoyens, accessible, rapide et égale pour tous.* »

Cet objectif implique que soient réduits plusieurs types de distances entre les citoyens et leur justice : distances géographiques, distances temporelles liées à des délais excessifs, distances sociales liées à des contraintes économiques ou culturelles. Peu à peu se sont mises en place des mesures qui visent à assurer l'égalité des citoyens face à la justice (élargissement de l'aide juridique), des mesures favorisant l'accès à la connaissance du droit, des mesures aidant à une justice plus rapide (réforme du référé administratif) ou des mesures permettant de privilégier les modes de règlement simplifiés des litiges impliquant de nouveaux partenariats (associations, élus locaux) et de nouveaux collaborateurs de justice (délégués du procureur, médiateurs, conciliateurs). La réforme de la carte judiciaire étant encore en gestation, la mise en œuvre de ces mesures s'est traduite essentiellement par l'activation de nouvelles structures (les Maisons de justice et du droit notamment) susceptibles de répondre à cette recherche d'une proximité plurielle.

La priorité accordée à la mise en place d'une justice de proximité est réaffirmée par M. Dominique Perben, ministre de la justice du gouvernement constitué par M. Jean-Pierre Raffarin le 7 mai 2002. Dans une communication au Conseil des ministres du 5 juin 2002, il présente cet objectif comme un des axes essentiels de la loi d'orientation et de programmation pour la justice que le Président de la République a demandé au gouvernement d'élaborer. L'objectif d'une justice plus proche et plus accessible se traduit notamment par l'instauration de juges de proximité. Cette nouvelle orientation de la justice de proximité fait l'objet du dossier *Juges et justice de proximité* qui détaille le statut et les compétences du juge de proximité.

### I. L'accessibilité économique : l'aide juridictionnelle

Le premier texte instituant un système d'assistance judiciaire date de 1851. Cette assistance était alors conçue comme une mission humanitaire gratuite assurée par les barreaux au profit des indigents.

La loi du 3 janvier 1972 rompt avec ce système d'assistance et reconnaît un droit à l'aide judiciaire subordonné à un seuil de revenu. Ce n'est cependant qu'en 1982 qu'on commence à rémunérer les commissions d'office assurées par les avocats.

La loi du 10 juillet 1991 (loi 91-647) crée l'aide juridique comprenant une aide juridictionnelle (prise en charge partielle ou totale des frais de procès) et une aide à l'accès au droit (information et conseil, notamment sur les modes non judiciaires de résolution des conflits). L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) établi au siège de chaque tribunal de grande instance. Afin de mettre en œuvre l'aide à l'accès au droit, l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 a créé dans chaque département un conseil départemental de l'aide juridique (C.D.A.J.).

Cette loi a également mis en place le Conseil national de l'aide juridique (C.N.A.J.) chargé : *« de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, de faire aux conseils départementaux de l'aide juridique des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement, d'établir chaque année un rapport sur l'activité d'aide juridique, au vu des rapports des conseils départementaux sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans leur ressort. »*

La loi du 18 décembre 1998, modifiant celle de 1991, prévoit une extension du champ d'application de l'aide juridictionnelle au règlement amiable des conflits avant la saisine d'une juridiction. Elle simplifie le fonctionnement des Bureaux d'aide juridictionnelle.

A la suite de plusieurs mouvements d'avocats, un protocole d'accord signé le 18 décembre 2000 conduit au décret du 17 janvier 2001 revalorisant la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats. Le même protocole prévoit l'extension de l'aide juridictionnelle à l'assistance des détenus devant les conseils disciplinaires, ce qu'entérine l'article 74 du projet de la loi de finances pour 2002.

D'autre part à la demande du Ministère de la justice, une commission chargée de réfléchir sur l'accès au droit et à la justice, présidée par Paul Bouchet, remet son rapport en mai 2001. Suite à ce rapport, les services du Ministère de la justice travaillent à l'élaboration de textes qui permettraient un élargissement de la population éligible à l'aide juridictionnelle, la simplification des procédures, une plus grande transparence dans le système de rémunération des avocats et la correction des disparités de traitement constatées sur le territoire. Suite à ces travaux, la ministre de la justice présente en Conseil des ministres, le 20 février 2002, un projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice visant notamment à élargir la population éligible à l'aide juridictionnelle et à simplifier les procédures de demande et d'octroi.

Dans une communication en Conseil des ministres, le 5 juin 2002, Dominique Perben, nouveau ministre de la justice, annonce que la loi d'orientation et de programmation pour la justice, que le Président de la République a demandé au nouveau gouvernement d'élaborer, comportera un volet sur la justice de proximité dont l'un des axes sera la simplification des procédures d'accès à l'aide juridictionnelle. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, présenté par M. Dominique Perben au Conseil des ministres du 17 juillet 2002, prévoit notamment que la victime d'infractions criminelles particulièrement graves pourra bénéficier de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.

## **II. Justice et territoire : la carte judiciaire**

Les 1 120 juridictions existant actuellement sur le territoire métropolitain résultent d'une organisation datant de Napoléon I<sup>er</sup>. Elles sont inégalement réparties sur le territoire et présentent des niveaux d'activité peu homogènes. La dernière réorganisation de la carte judiciaire date de 1958, cette carte ne correspond plus aux réalités démographiques, sociales et économiques, ce qui va à l'encontre d'une justice rapide et accessible pour tous.

Par arrêté du 24 mars 1998, le Garde de Sceaux a nommé un délégué à la réforme de la carte judiciaire auprès de la Direction des services judiciaires. Assisté par une équipe d'experts, il recense les données objectives sur l'activité des tribunaux, procède à la collecte des données locales, sociologiques, géographiques et économiques et engage une concertation avec les magistrats, les organisations syndicales des personnels, les représentants des professions judiciaires, les élus locaux.

Une première étape est centrée sur les tribunaux de commerce. Dans un premier temps, le travail d'analyse, de concertation et de proposition a été conduit dans six cours d'appel où les tribunaux de commerce sont les plus nombreux : Caen, Dijon, Montpellier, Poitiers, Riom et Rouen, qui couvrent 20 départements et 81 tribunaux de commerce, soit plus du tiers des 227 juridictions commerciales au plan national. Il a été décidé de ramener à 47 le nombre de tribunaux dans ces ressorts ; deux autres tribunaux dans les ressorts des cours d'appel de Bourges et d'Amiens doivent disparaître à leur demande du fait de leur faible activité. Deux décrets du 30 juillet 1999 modifient la carte des tribunaux de commerce dans le ressort de ces cours d'appel.

Même si les pouvoirs publics s'orientent aujourd'hui prioritairement vers le développement de nouveaux réseaux de proximité, de nombreuses voix insistent toujours sur la nécessité de poursuivre le travail visant à la refonte de la carte judiciaire, thème sur lequel insiste notamment le rapport sur les moyens des services judiciaires présenté en 2001 par Patrick Devedjian au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

## **III. Les réseaux de proximité**

Le souci d'une justice plus proche et plus accessible est présenté comme un des volets essentiels de la réforme de la justice. Il convient de différencier dans ce domaine ce qui relève de l'accès au droit et ce qui relève de l'accès à la justice.

L'objectif affirmé est d'abord de mettre en place un réseau d'accès au droit permettant l'accession des citoyens à la connaissance des règles de droit les concernant dans leur vie quotidienne et pouvant permettre dans certains cas d'éviter le recours à la voie contentieuse. Cette politique s'appuie notamment sur la loi du 11 juillet 1991 modifiée par celle du 18 décembre 1998 sur l'accès au droit et la résolution amiable des conflits.

Il s'agit aussi de mettre en place un réseau judiciaire de proximité permettant un accès facilité au juge. Ce souci implique à la fois une amélioration de l'accueil des justiciables dans les établissements judiciaires traditionnels et le développement de nouveaux établissements judiciaires, notamment dans les zones ou communes connaissant des difficultés particulières (Zones Urbaines Sensibles, Grands Projets de Ville, Zones d'Education Prioritaires...). Dans

ces nouvelles entités judiciaires sont développées, au plus près des habitants, des actions favorisant le règlement amiable des litiges civils (conciliation), des réponses souples à la petite délinquance (alternatives aux poursuites), la prévention, l'aide aux victimes et l'accès au droit. Un sondage réalisé à la demande du Ministère de la Justice par l'Institut CSA a fait apparaître qu'elles répondaient à un fort besoin des habitants.

Les contrats de plan Etat région et les contrats de ville de la génération I 2000-2006 peuvent constituer des facteurs d'extension de ce nouveau réseau judiciaire de proximité.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice promulguée le 9 septembre 2002 intègre également cette préoccupation en créant notamment un nouveau type de magistrat, le juge de proximité. Les règles statutaires de recrutement, de nomination, de formation, d'incompatibilité et de discipline applicables à ces juges de proximité sont déterminés par une loi organique promulguée le 26 février 2003.

### **3.1. Réseau d'accès au droit**

En application de la loi du 18 décembre 1998, le réseau d'accès au droit se met en place sur la base d'un partenariat avec les associations, les travailleurs sociaux ou les collectivités locales. A l'échelon national le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) est chargé de formuler des propositions pour le développement et l'harmonisation des actions menées localement. A l'échelon départemental les Conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) sont chargés d'évaluer les besoins de définir la politique départementale et d'en évaluer les résultats.

Des Points d'accès au droit (PAD) sont créés pour répondre à la demande d'information juridique. Ils peuvent être localisés au sein d'une implantation judiciaire traditionnelle aussi bien que dans des structures extérieures (hôpital, mairie, ...). Enfin les Maisons de la justice et du droit (MJD) voient leur rôle consacré en matière d'accès au droit.

Un nouveau projet de loi déposé par le gouvernement en février 2002 contient plusieurs dispositions propres à améliorer encore ce dispositif. Dans chaque département sera effectivement créé un Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), dont les missions consistent à développer les points d'accès au droit où toute personne peut être renseignée, conseillée, orientée vers les structures compétentes, tout en assurant une cohérence du dispositif sur le département. Aujourd'hui, deux tiers des départements ont des CDAD : ils deviendront obligatoires et seront créés par la loi.

Le projet transforme l'actuel Conseil national de l'aide juridique en Conseil de l'accès au droit et à la justice placé auprès du Premier ministre. Il devra effectuer un véritable audit permanent des actions d'accès au droit menées sur le territoire afin d'en évaluer la cohérence, de détecter les manques et de proposer les solutions propres à répondre aux attentes des citoyens. Il devra par ailleurs proposer des mesures permettant d'assurer la qualité des prestations fournies par tous les intervenants de l'accès au droit. Sa composition, qui sera définie par décret, permettra de réunir des représentants des ministères particulièrement concernés par l'accès au droit, des représentants des professions juridiques, des représentants d'associations ainsi que de représentants des élus locaux.

### **3.2. Le réseau judiciaire**

La présence judiciaire de proximité implique d'abord une amélioration de l'accueil des justiciables et la simplification de leurs démarches. C'est pour répondre à cette nécessité qu'a été engagée, en 1998, une expérimentation de mise en place d'un guichet unique de greffe (GUG).

Par ailleurs la maison de justice et du droit (MJD) est une structure dépendant de l'autorité judiciaire, mais créée dans des communes ou des quartiers éloignés des palais de justice. C'est un lieu de justice de proximité pour tous les habitants où des acteurs de la justice répondent de manière adaptée à la petite délinquance quotidienne, aux petits litiges civils (logement, consommation), en proposant, à l'amiable, des solutions rapides et de qualité (conciliation et médiation).

Enfin des structures plus légères que les MJD, les Antennes de justice, sont installées dans certaines cours d'appel ; ayant les mêmes missions que les MJD, elles ne sont cependant pas soumises au même encadrement normatif.

Le gouvernement constitué par M. Jean-Pierre Raffarin après les élections présidentielle et législatives de 2002 réaffirme la nécessité de « *rapprocher la justice des justiciables.* » La loi d'orientation et de programmation pour la justice crée le juge de proximité compétent « *en matière de traitement des litiges de la vie quotidienne et de réponse pénale aux incivilités constitutives d'infractions.* »

Les règles statutaires de recrutement, nomination, formation, incompatibilité et discipline applicables à ces juges de proximité font l'objet d'une loi organique promulguée le 26 février 2003.

## **IV. Les modes alternatifs de règlement des conflits**

Face à une justice jugée lente et onéreuse par les Français, la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits tente d'apporter une réponse à une demande de droit et de justice en constante augmentation, à une progression de contentieux nouveaux, hors du champ pénal et de la petite délinquance, qui intéressent notamment les conflits familiaux et sociaux. Elle traduit la volonté gouvernementale d'instaurer une régulation sociale par le droit en facilitant l'accès au droit et en développant une politique publique de résolution amiable des litiges.

L'institution judiciaire vise à favoriser le développement de modes de règlement non contentieux des litiges civils, hors ou dans le cadre de procédures judiciaires, telles la conciliation ou la médiation judiciaire en matière civile, familiale et sociale.

En matière pénale, la médiation pénale se veut une alternative ou troisième voie entre le classement sans suite et le déclenchement des poursuites. Elle est institutionnalisée par la loi du 4 janvier 1993 (précisée par la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 1993) et se veut une réponse à la petite délinquance, notamment la délinquance urbaine, ainsi qu'un nouvel instrument de politique pénale. Avec l'institution de la composition pénale, réservée aux personnes majeures, résultant de l'article 41-2 du code procédure pénale, se met en place une forme

originale d'alternatives aux poursuites dont la mise en œuvre et l'exécution ont pour objet d'éteindre l'action publique.

La mise en œuvre de ces nouveaux instruments juridiques est confiée à des acteurs distincts des magistrats que sont les conciliateurs de justice, les médiateurs de justice (médiateur civil, médiateur pénal), les délégués du procureur de la République. Leur rôle et leur habilitation sont reconnus par décret et leur mission s'exerce au sein des maisons de la justice et du droit, des antennes de justice, etc... La mission de ces intervenants est rétribuée à l'exception des conciliateurs de justice dont l'action est bénévole. Leur activité s'effectue à l'initiative et sous contrôle des magistrats hors le cas des conciliateurs de justice sollicités directement par les parties.

En matière administrative, les différends qui opposent l'administration aux administrés sont traités par le Médiateur de la République et localement par les délégués du médiateur. Le Médiateur reçoit les réclamations individuelles des administrés selon une saisine particulière. Mais il ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Au niveau international, le recours à des mécanismes de règlement des différends est préconisé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 29 novembre 1985 ; au niveau communautaire, diverses initiatives et recommandations sont soumises à la Commission européenne concernant la médiation sociale (séminaire des 22 et 23 septembre 2000 à Créteil), la résolution des conflits en matière civile et commerciale, la médiation pénale ; pour sa part, le Conseil de l'Europe a adressé deux recommandations aux Etats membres, sur la médiation pénale et la médiation familiale.

#### **4.1. La conciliation**

La conciliation est historiquement un mode ancien de règlement amiable des conflits, pratiqué sous l'Ancien régime, dont le principe est repris après la Révolution de 1789. Elle relève des juges de paix qui fondent leur décision sur l'équité et non sur le droit. Avec la réforme de l'organisation judiciaire issue de l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui voit la suppression des juges de paix, la conciliation est intégrée dans l'activité des juridictions civiles. Avec le décret du 9 septembre 1971, la conciliation devient « *l'un des principes directeurs du procès.* »

Dans le cadre d'une procédure civile, le recours à la conciliation par le juge, laissée à l'initiative du juge et des parties, mais en l'absence de tout caractère obligatoire hormis dans les cas du divorce et de la garde d'enfants, ne connaît pas de développement sur le plan judiciaire, devant les juridictions civiles.

En revanche, la conciliation, déléguée au conciliateur de justice et encadrée par le décret du 20 mars 1978 (modifié par le décret du 13 décembre 1996), voit son essor favorisé en raison de la souplesse, de la rapidité, de la simplicité, de la gratuité et de la confidentialité de la procédure et peut être mise en œuvre soit à l'initiative des personnes hors de tout procès, soit à l'initiative d'un juge dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Toutefois, son champ est limité et reste circonscrit aux petits litiges de la vie quotidienne, concernant le logement, la consommation et les troubles de voisinage.

## **4.2. La médiation**

La médiation se définit comme un processus formel qui fait intervenir une tierce personne, impartiale, indépendante et sans pouvoir, le médiateur, pour rechercher, après confrontation des points de vue lors d'un échange entre les protagonistes, une solution à un conflit opposant deux parties en présence.

Face à la multiplication des activités de médiation, il importe de distinguer entre les médiations judiciaires et extra judiciaires, et les différents secteurs d'intervention (famille, entreprise, quartier...) En matière juridique, l'intervention du médiateur est fondée par un texte ou par une autorité judiciaire.

Le recours à la médiation en matière judiciaire a été présenté en Conseil des ministres, le 26 avril 1989 par le ministre de la justice, Pierre Arpaillange. Le texte du projet de loi reconnaît une pratique déjà expérimentée dans certains tribunaux : tout juge de l'ordre judiciaire peut de sa propre initiative proposer un médiateur à deux parties en litige. Il vise à favoriser le règlement amiable des litiges civils. La médiation est introduite par la loi du 8 février 1995 (articles 21 à 26). La médiation en matière pénale sous contrôle du parquet est reconnue par la loi de 1993 et constitue une réponse à la délinquance urbaine, entre le classement sans suite et le déclenchement des poursuites.

Processus particulier de gestion des conflits, la médiation familiale occupe une place et un statut à part et intervient non seulement en matière de séparation ou de divorce, mais également en matière de protection de la jeunesse et prend en compte différents types de conflits qui relèvent de la compétence du juge aux affaires familiales, mais aussi d'une partie de ceux relevant du juge des enfants.

## **V. La justice administrative : réforme du référé**

Les juridictions administratives connaissent une augmentation constante du nombre de contentieux qu'elles ont à traiter.

Les délais de jugement se sont considérablement allongés, ce qui est d'autant plus préjudiciable que le juge administratif est mal équipé pour faire face aux situations d'urgence. A plusieurs reprises, dans l'affaire du sang contaminé notamment, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la justice administrative française pour avoir été incapable de juger dans des délais raisonnables.

Reprenant l'essentiel des conclusions d'un groupe de travail sur les procédures d'urgence constitué par le Conseil d'Etat en 1997, le gouvernement a déposé en 1999 un projet de loi réformant le référé administratif, qui débouche sur la loi du 30 juin 2000 et son décret d'application du 22 novembre 2000.

Cette loi est présentée par le gouvernement comme un des éléments qui faciliteront l'accès des citoyens à la justice administrative. Elle permet d'obtenir du juge des référés, dans un délai relativement court, des mesures qui assurent la sauvegarde de leurs droits.

Elle met notamment en place trois nouveaux types de référés :

- Le référé suspension se substitue à l'ancien sursis à exécution. On peut y recourir si l'administration a pris une décision dont l'exécution est imminente, cette exécution créant une situation d'urgence, et s'il y a de sérieuses raisons de penser que la décision elle-même est illégale.
- Le référé injonction ou liberté peut être exercé contre une mesure de l'administration portant atteinte à une liberté fondamentale (libre circulation des personnes, liberté du commerce et de l'industrie..). Il faut qu'il y ait urgence, et que la mesure présente une illégalité manifeste.
- Le référé conservatoire permet de demander au juge en cas d'urgence, même sans que l'administration ait pris de décision, toute mesure utile, sans toutefois faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

Pour ces trois référés, le juge des référés statue en urgence et prononce des mesures provisoire ou conservatoire, au terme d'une procédure contradictoire, soit écrite, soit orale. Le recours à l'oralité doit permettre de statuer dans des délais raccourcis tout en respectant le principe du contradictoire. Ces mesures prises pour la sauvegarde des droits du justiciable ne règlent pas définitivement le litige avec l'administration. Le juge statue en audience publique, ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours en cassation. Les requêtes présentées en urgence sont dispensées du droit de timbre.

## **VI. Tableau de la justice de proximité en 2006**

Entendue comme l'ensemble des structures juridictionnelles et des réseaux d'accès au droit qui assurent prévention et dénouement de certains litiges et qui privilégient le règlement des conflits, la justice de proximité se concrétise par trois aspects :

- une proximité spatiale en rapprochant la justice des citoyens,
- une proximité humaine en étant plus respectueuse des personnes et en utilisant davantage le dialogue,
- une proximité temporelle en réagissant en temps réel.

La notion de justice de proximité est récente, elle date de la fin des années 1980. Elle s'est d'abord concrétisée par la création de maisons de justice et du droit (MJD) chargées de mettre en œuvre un règlement alternatif des petits litiges, et dont l'objectif était de rétablir la paix sociale en rendant une justice négociée. Puis, avec la création des juridictions de proximité, la politique en faveur d'une justice de proximité se réoriente vers une présence judiciaire plus juridictionnelle. Cette nouvelle juridiction tend à dépasser la traditionnelle opposition d'une justice alternative, exercée dans les MJD, à la justice classique exercée dans les tribunaux.

### **6.1. Les juges de proximité**

La création des juridictions de proximité en 2002 tend à répondre au souci ancien, constamment réaffirmé depuis la disparition des juges de paix, de rapprocher la justice des citoyens.

Face au constat d'une crise de l'institution judiciaire, de nombreuses propositions ont été formulées en vue de réconcilier les Français avec leur justice :



- en février 1994, le rapport de MM. Jean Arthuis et Hubert Haenel préconise le retour à une certaine forme de justice de paix impliquant une profonde réorganisation de l'architecture judiciaire,
- en 1996, la mission d'information du Sénat chargée d'évaluer les moyens de la justice défend dans une logique analogue un renforcement des tribunaux d'instance et une remise à plat de l'organisation judiciaire. Elle souligne la nécessité de donner un rôle pivot au juge d'instance chargé de répartir les affaires entre des juges non professionnels issus de la société civile selon leur profil,
- en 1997, le rapport Casorla propose la simplification de l'organisation des juridictions de première instance par la création d'un Tribunal de première instance,
- en 2002, l'institution de juges de proximité figure dans le programme du candidat Jacques Chirac à l'élection présidentielle.

Les juridictions de proximité ont été créées par la loi du 9 septembre 2002 afin de donner une « *réponse simple, rapide et efficace aux petits litiges de la vie quotidienne.* » Cependant, la mise en œuvre de la réforme n'est devenue effective qu'à partir du mois de mai 2003 en raison du vote de la loi organique du 26 février 2003 et de la publication des décrets relatifs aux modes de recrutement et aux compétences des juges de proximité. Les premiers juges de proximité sont entrés en fonction en octobre 2003.

### **Organisation judiciaire**

Lors de la création d'une juridiction de proximité, le gouvernement a retenu l'option d'un nouvel ordre de juridiction visant à satisfaire rapidement les attentes des citoyens en bouleversant le moins possible le système judiciaire : la nouvelle juridiction vient décharger la juridiction d'instance d'un certain nombre de petits litiges.

Les juges de proximité sont nommés pour 7 ans et doivent être âgés de 35 ans au moins et de 75 ans au plus. Peuvent être nommés juges de proximité, par décret du président de la République, pris sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, les anciens fonctionnaires des catégories A et B des services judiciaires, les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans, les auxiliaires de justice à statut réglementé et, plus généralement, les personnes titulaires d'une expérience juridique avérée. Avant de prendre leurs fonctions et de prêter serment, ils doivent suivre une formation à l'Ecole nationale de la magistrature, et, pour certains d'entre eux, suivre un stage probatoire à la demande du CSM.

Le juge de proximité est un juge à part dans l'organisation judiciaire : il exerce de manière temporaire et à temps partiel, concomitamment à son activité professionnelle, une part limitée des fonctions normalement réservées aux magistrats professionnels de l'ordre judiciaire, tout en constituant à lui tout seul un nouvel ordre de juridiction autonome. Il est soumis au statut de la magistrature mais n'appartient pas au corps des magistrats de l'ordre judiciaire.

Aux termes de la loi du 9 septembre 2002, la juridiction de proximité dispose d'un domaine de compétences qui lui est propre. La juridiction de proximité juge en dernier ressort. Initialement, cette juridiction était compétente, en matière civile, pour les actions introduites par des personnes physiques, dans leur vie privée n'excédant pas 1 500 euros. En matière pénale, elle connaissait de la plupart des contraventions des 4 premières classes.

La loi du 26 janvier 2005 confie aux juges de proximité les contentieux civils n'excédant pas 4 000 euros (à l'exclusion des conflits relatifs aux baux d'habitation et des litiges relevant du crédit à la consommation). Sur le plan pénal, les domaines de compétence respectifs de la juridiction de proximité et du tribunal d'instance sont clarifiés : la juridiction de proximité est compétente pour les 4 premières classes de contraventions, le tribunal de police pour la 5<sup>e</sup> classe. La loi du 26 janvier 2005 permet aussi et surtout aux juges de proximité de siéger en qualité d'assesseurs aux audiences collégiales correctionnelles.

### **Débats et évaluations**

La création de juges de proximité a été très contestée par les professionnels du droit, notamment par les juges d'instance.

Le 26 octobre 2002, les principaux syndicats de la magistrature dénoncent dans un appel commun un projet qui n'apporte « aucune garantie d'indépendance ni d'impartialité » à la fonction de juge de proximité. Les magistrats s'inquiètent de la mise en place de juges non professionnels, qui risquent de rendre « une justice au rabais », une « justice de notables. »

Le 15 juillet 2002, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme adopte un avis dans lequel elle « s'inquiète de voir confier le jugement d'affaires pénales à des juges non professionnels. » Elle « s'étonne que la voie choisie pour assurer cette justice de proximité, qui doit aussi être une justice de qualité, soit celle du recours à des juges non professionnels exerçant à temps partiel. » Enfin, le Conseil supérieur de la magistrature remet à Jacques Chirac le 19 septembre 2002 un avis spontané dans lequel il critique notamment les conditions de nomination et d'exercice des fonctions de juges de proximité, estimant que « toutes les garanties propres à satisfaire au principe d'indépendance » ne sont pas apportées par le projet de loi.

Au lendemain de l'adoption de la loi du 26 janvier 2005 étendant les compétences de la juridiction de proximité, un groupe de travail ayant pour mission de réfléchir à la formation des juges de proximité et de contrôler le suivi de la mise en œuvre de la réforme de la justice de proximité a été mis en place par le garde des Sceaux. Ce groupe, présidé par Dominique Charvet, Premier Président de la cour d'appel de Bastia et Jean-Claude Vuillemin, procureur général près la cour d'appel de Grenoble, a remis son rapport en novembre 2005. Il conclut que le juge de proximité doit être mieux recruté et mieux formé, son efficacité renforcée et ses pouvoirs accrus.

## **6.2. Accès au droit et réseau judiciaire de proximité**

La justice de proximité s'oppose à une vision institutionnelle - voire répressive - de la justice qui privilégie l'accès au procès. Dans les années 70, l'explosion de la demande de justice impose une nouvelle approche qui va favoriser l'accès au droit plutôt que l'accès à la justice. Il ne s'agit plus seulement de favoriser l'accès à la justice conçue comme un service public mais de favoriser l'utilisation du droit par les acteurs sociaux.

La politique publique de l'accès au droit a pour objectif de développer un réseau de services de proximité afin d'assurer l'égal accès de tous les citoyens au droit, et notamment les publics les plus en difficulté.

Pilotée au niveau national par le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV), cette politique s'appuie au plan local sur les Conseils départementaux de l'accès au droit et elle trouve sa mise en œuvre concrète au sein des points d'accès au droit, des maisons de la justice et du droit (MJD) et des antennes de justice. Les MJD répondent également au souci de faciliter l'accès au juge et elles constituent un réseau judiciaire de proximité.

Ces deux réseaux - le réseau d'accès au droit et le réseau judiciaire de proximité - incarnent le rapprochement de la politique judiciaire et de la politique de la ville.

Dans la loi de finances pour 2006, le programme *Accès au droit et à la justice* couvre l'ensemble des politiques destinées à permettre au citoyen de connaître ses droits, l'action n°2 de ce programme concerne spécifiquement le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité. Au plan interministériel, l'accès au droit est inscrit dans le Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et les exclusions.

### **Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)**

Par la loi du 18 décembre 1998, les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) succèdent aux conseils départementaux de l'aide juridique (CDAJ) qui avaient été créés par la loi du 10 juillet 1991.

La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits concrétise la volonté d'instaurer une véritable politique de régulation sociale par le droit en apportant une nouvelle définition de l'accès au droit. Désormais, l'accès au droit a pour objectif principal de permettre à chaque citoyen, quel que soit le lieu où il réside, d'être informé sur ses droits et ses obligations, d'être orienté utilement vers les organismes compétents, d'être aidé dans l'accomplissement de toutes démarches d'ordre juridique et de bénéficier d'une consultation juridique adaptée ou de l'assistance d'un tiers qualifié pour la rédaction des actes.

Pour remplir ces objectifs, les CDAD, qui doivent être créés dans chaque chef lieu de département, s'ouvrent aux acteurs de terrain en intégrant les associations aux côtés de l'Etat, du conseil général et des professions juridiques et judiciaires. Les CDAD sont constitués sous la forme de groupement d'intérêt public (GIP) et sont dotés de la personnalité morale sous la présidence du Président du Tribunal de grande instance.

Les quatre-vingt CDAD recensés au 31 juillet 2005 sont chargés d'identifier les besoins, de définir une politique locale, d'impulser des actions nouvelles, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées, d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leur concours.

Au-delà des prestations habituelles (consultations gratuites d'avocats, diffusion d'un guide d'accès au droit...), les actions développées par les CDAD tendent à se diversifier en proposant une offre d'aide à l'accès au droit ciblée en direction de publics spécifiques (personnes âgées, ménages menacés d'expulsion locative...). L'accès au droit des personnes en difficulté figure dans les priorités du plan national d'action en faveur des publics fragilisés de la Justice présenté au Conseil des ministres du 21 avril 2004.

## **Les maisons de la justice et du droit (MJD)**

Les Maisons de la Justice et du Droit (MJD) relèvent d'abord d'expériences judiciaires de proximité : les premières MJD sont créées en 1990 dans le Val d'Oise à l'initiative du procureur de la République de Pontoise, M. Moinard. La démarche répond au souci de lutter contre la petite délinquance en zone urbaine en systématisant et en diversifiant la réponse pénale et d'assurer une présence judiciaire de proximité dans les quartiers en difficulté. D'autres MJD sont ensuite créées et, à la demande du ministre de la Justice, les MJD font l'objet d'une évaluation - positive - dans le rapport de Gérard Vignoble en 1995.

Les MJD sont institutionnalisées par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. La loi consacre la possibilité de créer dans le ressort des TGI des Maisons de Justice, placées sous l'autorité du Procureur de la République et du président du tribunal concerné et elle définit le rôle des MJD.

Leur mission est double :

- en amont, elles participent « à la prévention de la délinquance et aux politiques d'aide aux victimes et d'accès au droit » grâce à la présence judiciaire de proximité qu'elles assurent,
- en aval, les MJD jouent un rôle essentiel dans le développement du traitement non juridictionnel des affaires, puisqu'elles sont appelées à devenir des lieux privilégiés pour les « mesures alternatives de traitement pénal. »

En juillet 2003, l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) rend un rapport dans lequel elle souligne que le dispositif des MJD répond aux attentes des citoyens et permet à la Justice d'offrir des réponses de qualité dans le cadre d'actions partenariales avec les collectivités locales. Cependant, l'IGSJ relève également une disparité des actions menées, le déclin progressif de l'activité judiciaire ainsi qu'un déficit de personnels judiciaires qui ne permet pas de gérer au mieux ces structures.

En réponse à ce rapport, la circulaire relative aux maisons de justice et du droit et aux antennes de justice du 24 novembre 2004 définit des orientations générales destinées à faciliter la gestion des MJD et elle rappelle notamment qu'une présence judiciaire doit y être assurée. Cette présence inclut l'affectation de personnels des services judiciaires (greffiers...) et l'intervention des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Au 31 janvier 2006, le réseau judiciaire de proximité est constitué de 117 MJD et de 67 antennes de justice. Implantées le plus souvent dans les zones urbaines sensibles ou dans les lieux de peuplement éloignés des tribunaux, les MJD constituent des plateformes multiservices, regroupant divers acteurs associatifs et institutionnels. L'exploitation des grilles d'activité des MJD confirme le succès que rencontrent ces structures auprès du public : chaque MJD a reçu, en moyenne, 3 400 personnes en 2002, plus de 4 000 personnes en 2003 et 4 500 personnes en 2004.

### **6.3. Les modes alternatifs de règlements des conflits**

Encombrement, lenteur, coût, complexité, distance sont autant de critiques formulées très régulièrement par les justiciables à l'encontre d'un ordre judiciaire qui ne dispose plus des moyens matériels nécessaires pour faire face à l'augmentation du contentieux. Les modes

alternatifs de règlement des conflits (MARC) visent à répondre à ces dysfonctionnements de la justice. De plus, ils s'inscrivent au cœur d'un bouleversement de la société visant à la déréglementation, à la recherche de nouveaux pôles de régulation sociale et qui se manifeste essentiellement par un phénomène de contractualisation, de passage de l'imposé au négocié.

Les modes alternatifs comprennent la médiation et la conciliation. Dans les deux cas, l'accent est mis sur la préservation du pouvoir décisionnel des parties au différend. A l'opposé du procès, les MARC permettent une maîtrise du traitement du conflit et expriment la volonté d'aboutir à une solution amiable du différend.

C'est la loi du 8 février 1995 qui consacre pour la première fois les modes alternatifs en comprenant un chapitre intitulé « *la conciliation et la médiation judiciaires.* » En 1998, la loi du 18 décembre prévoit deux séries de dispositions très favorables au développement des modes alternatifs : elle rend possible l'obtention d'une aide juridique lorsque les parties tentent d'aboutir à une transaction avant l'introduction de l'instance, et elle institutionnalise les Maisons de justice et du droit dont l'une des fonctions est d'accueillir les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des conflits.

### **La médiation judiciaire**

La médiation judiciaire prend deux formes :

- la médiation civile et sa variante la médiation familiale qui a pour objet de trouver des solutions aux situations conflictuelles qui peuvent surgir au sein de la famille (par exemple, lorsqu'un couple se sépare ou divorce et ne parvient pas à s'entendre sur les conséquences de la rupture ou lorsqu'un couple marié n'arrive pas à se mettre d'accord sur la contribution de chacun aux charges du mariage ou l'éducation des enfants)
- la médiation pénale qui constitue une mesure alternative aux poursuites pénales. Sur proposition du parquet, elle réunit l'auteur et la victime d'une infraction pénale, en présence d'un tiers médiateur habilité par la justice, et consiste à trouver une solution librement négociée et définir les modalités d'une réparation.

La médiation est par nature consensuelle : elle ne peut se dérouler qu'avec l'accord des parties. La médiation pénale a été introduite par la loi du 4 janvier 1993 : le procureur de la République peut ordonner le recours à la médiation « *s'il lui apparaît qu'elle est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur.* » La médiation pénale nécessite trois conditions : une plainte déposée, une infraction pénale caractérisée, des parties identifiées. Elle est une alternative au procès ou au classement sans suite.

Quant à la médiation civile, elle a été instaurée par la loi du 8 février 1995 et le décret du 22 juillet 1996. Ces textes disposent que le juge peut, en tout état de la procédure et après avoir recueilli l'accord des parties, ordonner une médiation confiée à une personne physique ou à une association.

Le recours à la médiation est encouragé par le Conseil de l'Europe et par l'Union européenne, mais dix ans après l'adoption des premiers textes, les bilans statistiques montrent une faible utilisation de ce dispositif. Dans son rapport sur la politique pénale en 2004, la direction des Affaires criminelles et des Grâces constate que « *La médiation pénale reste stable* » (34865 en 2004 contre 34077 en 2003). Souvent utilisée dans les contentieux liés à des « *conflits personnalisés* », la médiation pénale, face à la diversité croissante des mesures dites de

troisième voie, est jugée plus onéreuse voire moins performante dans sa réalisation et marquée par un taux d'échec non négligeable et des délais d'exécution plus conséquents. De fait, la circulaire du 16 mars 2004 réserve son utilisation à des « *infractions commises à l'occasion d'une relation de proximité.* »

Parallèlement, la médiation familiale, bien qu'elle ait fait l'objet de dispositions spécifiques dans le code civil (exercice de l'autorité parentale, divorce), reste peu utilisée. En effet, une étude du ministère de la Justice (Infostat Justice, n°84, août 2005) montre que les juges aux affaires familiales ont eu recours, en 2003, aux mesures de médiation familiale dans 0,7 % des affaires familiales avec enfants mineurs qu'ils ont eu à traiter.

## **La conciliation**

La conciliation a été instituée par le décret du 20 mars 1978 : « *il est institué des conciliateurs qui ont pour mission de faciliter en dehors de toute procédure judiciaire le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition.* »

L'institution des conciliateurs vise une meilleure régulation des flux contentieux, et par conséquent un désengorgement des tribunaux ; elle tente aussi d'apporter une réponse qui soit plus adaptée que le procès à de nombreux litiges.

Les conciliateurs ont pour mission de faciliter le règlement amiable des conflits portant sur des droits dont les parties ont la libre disposition. Les matières intéressant l'ordre public telles que l'état des personnes, le divorce, le droit pénal et les rapports entre les particuliers et l'administration sont donc exclues de leur champ de compétence.

En pratique, ils connaissent essentiellement des petits conflits individuels : troubles de voisinage, litiges fonciers, malfaçons, problèmes locatifs ou de consommation, exécution des contrats. Leur intervention est entièrement gratuite pour les parties.

Ils sont saisis de manière très simple :

- soit directement par le justiciable, par tout moyen (visite, lettre, téléphone), en dehors de toute procédure judiciaire ;
- soit par délégation du juge d'instance dans le cadre d'une procédure devant le tribunal d'instance.

Les conciliateurs peuvent en effet être désignés par le juge afin d'exercer le pouvoir de conciliation que les textes reconnaissent à ce dernier :

- en application des articles 21 et suivants de la loi du 8 février 1995 et du décret du 13 décembre 1996, ils peuvent être désignés pour procéder à une tentative préalable de conciliation avant une instance, sauf en matière de divorce et de séparation de corps (articles 831 à 835 du nouveau code de procédure civile). La mission du conciliateur ne peut excéder un mois, renouvelable à la demande du conciliateur. Le juge peut y mettre fin à tout moment, d'office ou à l'initiative d'une partie ou du conciliateur ;
- en application du décret du 28 décembre 1998, ils peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1999, être directement désignés en cours d'instance par le juge d'instance, sans formalité particulière, quel que soit le mode de saisine du tribunal (articles 840, 847 et 847-3 du nouveau code de procédure civile).

# Glossaire

## **Aide à l'accès au droit : loi du 18 décembre 1998**

Aide permettant à toute personne d'être informée sur ses droits et ses obligations, en dehors de tout procès, et sur les moyens de les faire valoir ou de les exécuter. Elle consiste à offrir, dans des lieux accessibles à tous (palais de justice, points d'accès au droit, maisons de justice et du droit...), des services :

- d'information et d'orientation vers les organismes ou professionnels compétents ;
- d'aide pour accomplir des démarches en vue d'exercer un droit ou d'exécuter une obligation (ex : obtenir le versement une allocation, aide à la rédaction ou à la constitution d'un dossier...) ;
- d'assistance par des professionnels qualifiés devant les administrations et certaines commissions (ex : la commission de surendettement) ;
- de consultations juridiques par des professionnels habilités (ex : avocats, huissiers de justice...) et d'assistance pour la rédaction ou la conclusion d'actes juridiques.

## **Aide juridictionnelle**

Aide financière qui permet aux personnes sans ressources ou ayant des revenus modestes d'obtenir la prise en charge par l'Etat de la totalité ou d'une partie des frais d'un procès (honoraires d'avocat, d'huissier de justice, frais d'expertise...) selon les revenus de l'intéressé. Elle peut être accordée devant toutes les juridictions dans les conditions prévues par la loi et après étude du dossier déposé ou adressé au bureau d'aide juridictionnelle. Elle peut aussi être accordée aux transactions en dehors d'un procès.

## **Aide juridique**

Assistance qui permet aux personnes démunies ou aux ressources modestes d'accéder à la justice et d'être informées sur leurs droits et leurs obligations et sur les moyens de les faire valoir ou de les exécuter. Cette aide peut être entièrement gratuite ou partiellement prise en charge. Elle comprend l'aide à l'accès au droit et l'aide juridictionnelle.

## **Alternative aux poursuites pénales (mesure)**

Pour les infractions de faible gravité, le ministère public (le parquet) peut décider à

l'encontre de l'auteur de l'infraction une mesure de remplacement aux poursuites pénales devant un tribunal. Cette mesure peut être un rappel à la loi, une composition pénale, une mesure de réparation ou une médiation pénale.

## **Arbitrage**

Moyen de régler un conflit présent ou à venir, en dehors d'un procès. L'arbitrage peut être prévu au préalable dans un contrat ou un accord, dans le cadre des relations d'affaires. Si un litige survient, les personnes font appel à un tiers, un arbitre, choisi d'un commun accord.

## **Auxiliaires de justice**

Professionnels du droit qui concourent au fonctionnement de la justice et exercent une profession libérale ; ex : avocats, avoués, huissiers de justice, experts judiciaires.

## **Composition pénale**

Mesure alternative aux poursuites pénales. Pour certaines infractions, le ministère public (parquet) peut proposer à l'auteur d'exécuter une ou plusieurs obligations : le versement d'une amende dite de composition, la remise du permis de conduire ou de chasser, le dessaisissement au profit de l'Etat du produit de l'infraction ou de la chose qui a servi à la commettre, la réparation des dommages ou la réalisation d'un travail non rémunéré. L'exécution des obligations peut mettre fin aux poursuites pénales.

## **Conciliation**

Mode de règlement à l'amiable de certains litiges civils exercé soit directement par le juge (ex : conciliation en matière de divorce, conciliation par le conseil de prud'hommes) soit par un conciliateur de justice. La conciliation peut intervenir en dehors de tout procès ou au cours d'une procédure judiciaire déjà engagée. Elle vise à rechercher un compromis tout en respectant les intérêts de chacun.

## **Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)**

Structure chargée, dans un département, de définir une politique d'accès au droit. Le

CDAD comprend plusieurs partenaires : autorités judiciaires, préfet, conseil général, avocats, notaires, huissiers de justice, association départementale des maires, association intervenant en matière d'accès au droit (par exemple association de consommateur, d'aide aux victimes)... Il pilote et coordonne les actions en matière d'accès au droit dans le département.

### **Délégué du procureur**

Personne désignée par la justice pour mettre en œuvre, à la demande et sous le contrôle et la responsabilité du ministère public (parquet), des mesures alternatives aux poursuites pénales à l'égard de personnes qui ont commis une infraction, comme par exemple : un rappel à la loi, une mesure de réparation, une composition pénale...

### **Frais de justice**

Ensemble des frais de procédure exposés lors d'un procès. Depuis 1978, les droits, taxes et redevances perçus par l'État sont supprimés en matière civile et administrative. En matière pénale, les frais de justice sont à la charge de l'État, mais la personne condamnée doit acquitter une taxe appelée droit fixe de procédure. En revanche, les rémunérations dues aux auxiliaires de justice demeurent : honoraires des avocats et des experts judiciaires (en matière civile uniquement), des émoluments des avoués et des huissiers de justice...

### **Greffe**

Ensemble des services d'une juridiction composés de fonctionnaires de justice qui assistent les magistrats dans leur mission. Il est dirigé par un greffier en chef, dépositaire des actes de la juridiction, qui assure également la responsabilité et le fonctionnement des services administratifs.

### **Guichet unique de greffe**

Service d'accueil centralisé d'un palais de justice commun à plusieurs juridictions (tribunal d'instance, tribunal de grande instance...) pour orienter les personnes, les informer sur les démarches, enregistrer des actes de procédure.

### **Litige**

Désaccord sur un fait ou un droit donnant lieu à un arbitrage ou à un procès.

### **Maison de justice et du droit (MJD)**

Structure dépendant de l'autorité judiciaire créée dans des communes ou quartiers éloignés des palais de justice.

C'est un lieu de justice de proximité pour tous les habitants où interviennent de nombreux acteurs : magistrats, greffiers, avocats, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, délégués du procureur, agents des services d'insertion et de probation... Ils répondent de manière adaptée à la petite délinquance quotidienne par des procédures souples et rapides : actions de prévention, d'insertion et de réinsertion, mesures alternatives aux poursuites pénales. Ils répondent aussi aux petits litiges civils (logement, consommation...) en proposant, à l'amiable, des solutions rapides et de qualité (conciliation, médiation).

C'est aussi un lieu d'accueil, d'écoute, d'orientation et d'information sur les droits et les obligations : on y offre des services et des compétences pour que chacun puisse obtenir les informations juridiques dont il a besoin : par exemple, consultations juridiques par des avocats, aide et soutien par des associations... Un accueil spécifique est réservé aux victimes d'infraction.

### **Médiateur judiciaire**

Personne, indépendante et qualifiée, désignée par le juge pour aider des personnes en conflit à dialoguer et à trouver elles-mêmes des solutions à leurs difficultés. Il n'est ni juge, ni arbitre. Il a généralement une formation en droit et/ou en sciences humaines.

### **Médiation judiciaire**

Lorsqu'un juge est saisi d'un litige, il peut à tout moment proposer aux personnes en conflit de résoudre à l'amiable leurs difficultés grâce à l'intervention confidentielle d'un médiateur. Il s'agit d'amener les personnes à renouer le dialogue, à confronter leurs points de vue et à rechercher elles-mêmes les bases d'un accord durable et acceptable.



# Aménagement, urbanisme, ville

## La politique de la ville (1970-2005)

### Trente-cinq ans d'expérimentations

La politique de la ville comprend l'ensemble des actions visant à lutter contre les phénomènes d'exclusion des populations urbaines défavorisées. La politique de la ville s'intéresse aux quartiers en crise.

Depuis ses prémises dans les années 70 jusqu'aux émeutes urbaines de novembre 2005, la politique de la ville est restée une « *politique incertaine* » (Marie-Christine Jaillet, 2000) quant à l'objet qu'elle se donne, aux perspectives qui sont les siennes, à son statut dans l'action publique. Le rappel de son histoire fait apparaître une série d'oscillations : du quartier à l'agglomération, d'un Etat animateur, voire autoritaire, à l'effacement de l'Etat au profit des maires, d'une politique d'exception à une politique à visée d'abord pédagogique, du développement auto-centré du quartier à sa remise à hauteur de la norme environnante.

Néanmoins, des constantes se dégagent sur la même période. La politique de la ville est d'abord une politique contractuelle, une politique globale embrassant tous les aspects de la vie quotidienne et une politique interministérielle. Son champ d'application concerne quatre domaines majeurs développés dans ce dossier : la rénovation urbaine, la sécurité et la prévention de la délinquance, le développement social et culturel des quartiers, enfin le développement de l'emploi et la revitalisation économique de ces mêmes quartiers.

### I. Cadre de la politique de la ville

Au sein de l'Etat, la politique de la ville est avant tout interministérielle. Elle repose sur des actions de tous les ministères, coordonnées par des structures qui lui sont propres. Cependant, du fait de la décentralisation notamment, l'Etat ne peut pas agir seul dans la plupart des domaines visés. Aussi la politique de la ville repose-t-elle en grande partie sur la participation des collectivités locales et sur celles de divers organismes tels que la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds d'action sociale (devenu l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances - ANCSEC) ou La Poste. Elle s'appuie aussi localement sur le milieu associatif qui sert de relais vers les populations concernées.

Le choix d'une politique partenariale explique l'importance du cadre contractuel. Outre les contrats de plan Etat-régions, qui comportent désormais systématiquement un volet « *politique de la ville* », des dispositifs contractuels propres sont le cadre de mise en œuvre privilégié de cette politique à l'échelon local. Ils associent l'Etat, les collectivités locales ainsi que les organismes publics et bailleurs sociaux. Ce cadre contractuel présente deux caractéristiques : il est territorialisé et s'inscrit dans l'horizon temporel des contrats de plans.

Les actions ainsi conduites s'appliquent à des territoires urbains dont les populations présentent des caractéristiques de grande précarité. Concentrée à l'origine sur quelques

quartiers particuliers d'une agglomération, la politique de la ville a progressivement été étendue, à travers les procédures contractuelles, à l'essentiel, voire à la totalité de celle-ci.

## **1.1. Les structures administratives**

La politique de la ville est une politique largement interministérielle qui repose sur l'action de nombreux ministères. Cette dimension interministérielle a été affirmée très tôt, notamment avec la création en 1984 du comité interministériel des villes (CIV) présidé par le Premier ministre auquel participent un grand nombre de ministres. Cette instance gouvernementale arrête, en principe, les orientations de la politique de la ville, définit les programmes qui la mettent en œuvre et répartit les moyens, notamment financiers.

Pour conduire et animer cette politique, une organisation spécifique a été progressivement mise en place à partir de la fin des années 80. Elle s'est traduite par la création en 1990 d'un ministère de la ville doté, à partir de 1994, d'un budget propre. Le positionnement de ce ministère au sein du gouvernement a cependant beaucoup varié.

Structure stable, la délégation interministérielle à la ville (DIV) forte d'une centaine d'agents, a été créée en 1988. La DIV est une administration de mission : elle prépare les délibérations du comité interministériel des villes (CIV) et veille à l'exécution de ses décisions, elle assure la mobilisation des différents acteurs de la politique de la ville, elle anime les réseaux des professionnels du développement social urbain et les services déconcentrés de l'Etat, elle assure le suivi de l'exécution des contrats de ville, enfin, elle anime les échanges européens et internationaux avec les Etats confrontés à des problèmes de développement social urbain. Au niveau déconcentré, les actions de la DIV sont relayées par les services préfectoraux. Afin d'assurer le suivi de cette politique, des « *sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville* » ont été nommés dans les départements les plus concernés.

Instance de concertation et de proposition, le Conseil national des villes (CNV) a été créé par le décret n°88-1015 du 28 octobre 1988.

Composé de personnalités porteuses, à des titres différents, d'une « *expertise concrète* » en matière de politique de la ville, le CNV est un lieu de confrontation ainsi qu'un relais entre les habitants des quartiers, les acteurs de terrain, les responsables des politiques publiques aux différents niveaux et le gouvernement. Le conseil concourt ainsi à l'élaboration de la politique nationale des villes et du développement social urbain par ses propositions d'orientation et de mise en œuvre. Il émet des avis sur saisine du gouvernement ou de sa propre initiative sur tout sujet pertinent au regard de la politique de la ville.

## **1.2. Les procédures contractuelles**

La politique de la ville repose sur la mise en œuvre de procédures et de dispositifs très variés et se caractérise par des procédures contractuelles spécifiques. L'augmentation du nombre de quartiers auxquels s'appliquent les procédures de la politique de la ville s'est conjuguée, dans un premier temps, avec la multiplication des systèmes de contractualisation.

Ainsi pendant le X<sup>e</sup> plan (1989-1992) coexistent, en dehors des procédures connexes concernant la sécurité et l'éducation notamment, les conventions de développement social des

quartiers (DSQ), les conventions de quartiers, les conventions ville-habitat, des contrats de programmes d'aménagement concertés du territoire urbain (PACT urbains), des sites pilotes pour l'intégration (FAS) et des contrats de ville expérimentaux.

En réaction, les contrats de ville 1994-1999 sont destinés à être la procédure unique de la politique de la ville. En pratique, des procédures distinctes, en moins grand nombre toutefois, sont maintenues. Outre les contrats de ville, trois autres procédures contractuelles coexistent : les grands projets urbains (GPU), les PACT-urbains et les conventions de sortie de DSQ, ainsi qu'une convention spécifique à la ville de Paris.

Pour la période 2000-2006, le contrat de ville est présenté comme la seule procédure contractuelle de la politique de la ville, mais cette unicité est formelle dans certaines communes dotées d'un grand projet de ville (GPV). Le bilan des contrats de ville 2000-2006 fait apparaître des apports incontestables (capacité à mobiliser l'ensemble des acteurs sur les quartiers en difficulté, rôle joué par les associations, adaptation des politiques publiques à la spécificité des territoires). Parallèlement, la multiplication des cofinancements a conduit à un alourdissement des procédures, alors même que la politique de la ville a vocation à répondre à des situations d'urgence sociale.

Le CIV du 9 mars 2006 a décidé de rénover le cadre contractuel de la politique en faveur des quartiers et des publics difficiles par la création du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Le CUCS est un contrat unique de 3 ans reconductibles ; il regroupe l'ensemble des programmes et des contrats existants (ERE, FIV, CEL, CLS, CLAS, VVV, Ecole ouverte, ASV...) et il est signé entre l'Etat, le maire et l'agglomération (contrat communal ou intercommunal selon les territoires), en associant le département et la région. Les CUCS succèdent aux contrats de ville à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### **1.3. Les zones d'intervention**

La territorialisation des actions constitue une des caractéristiques originales de la politique de la ville. Parallèlement à la géographie prioritaire qui résulte de la négociation et de la signature des contrats de ville, l'Etat a défini, notamment dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du « *pacte de relance pour la ville* », trois types de zonages urbains correspondant à une hiérarchisation des quartiers par ordre croissant de "handicaps économiques et sociaux".

Les Zones urbaines sensibles (ZUS) sont « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.* » Le nombre de quartiers considérés comme sensibles a progressivement augmenté, le nombre actuel de ZUS est de 751 réparties sur 490 communes. Afin de mieux évaluer la situation de ces quartiers ainsi que les effets des politiques menées, un Observatoire national des ZUS a été créé en 2004.

Les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) correspondent aux ZUS « *qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique établi en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans*

*diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées.* » Le décret du 26 décembre 1996 a établi 416 ZRU.

Les Zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des zones dites sensibles ou défavorisées. Ils sont définis à partir des critères suivants :

- taux de chômage ;
- proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ;
- proportion de jeunes ;
- potentiel fiscal par habitant. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans. Aux 85 ZFU existantes, le comité interministériel des villes du 9 mars 2006 a ajouté 15 ZFU supplémentaires.

## **II. Rénovation et renouvellement urbain**

Les quartiers périphériques des années soixante, composés de grandes cités d'habitats à loyers modérés, apparaissaient alors comme l'apogée de la modernité. Déconnectés des villes, ces ensembles se sont dégradés rapidement. Malgré des réhabilitations lourdes, ces quartiers sont devenus des cités.

L'urbanisme des quartiers sensibles est ainsi présenté comme une des principales causes des difficultés rencontrées par les populations qui y vivent. Aussi, les efforts se sont-ils concentrés sur la réhabilitation des immeubles dégradés mais aussi, plus structurellement, sur l'organisation spatiale des quartiers.

Les interventions consistent donc, en général, à modifier profondément les aménagements urbains pour les rendre plus conviviaux et mieux adaptés à la vie et à la sécurité de leurs habitants. Cette transformation lourde implique, notamment, des opérations de démolition et l'émergence d'une offre nouvelle de logements sociaux. La rénovation des quartiers ne se limite pas à une intervention sur le bâti, elle vise également l'amélioration de la gestion des services et des équipements (entretien des immeubles et des espaces extérieurs, gardiennage, services urbains...).

### **2.1. Les programmes de rénovation**

La rénovation urbaine ou le renouvellement urbain constituent une priorité de la politique de la ville. Depuis le début des années 90, trois grands programmes se sont succédés ; ils visent tous une meilleure insertion des quartiers défavorisés dans la ville.

En 1991, sont lancés les grands projets urbains (GPU). Les GPU constituent un programme spécifique au sein de la politique de la ville, bénéficiant d'un niveau important de subventions de l'Etat. Les 14 sites GPU concernent des territoires comprenant des quartiers à forte proportion de logements sociaux ou de copropriétés dégradées, qui ont connu un fort accroissement de leurs handicaps urbains, sociaux et économiques.

Les opérations du GPU se concentrent sur l'aspect urbain et consistent à engager une restructuration urbaine profonde, sur dix à quinze ans, pour tenter de réintégrer des quartiers

isolés à l'agglomération. Ces territoires sont inclus dans des contrats de ville et, pour la plupart d'entre eux, bénéficient également des dispositifs des zones franches urbaines (ZFU) ou des zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Les grands projets de ville (GPV) succèdent aux GPU mais suivent une approche différente. Le GPV est un projet global. Si des opérations lourdes de requalification urbaine restent au cœur du projet, le GPV se donne aussi comme ambition d'améliorer les conditions de vie des habitants, de transformer l'image du quartier et la perception qu'on peut en avoir et de redonner une valeur économique à ces territoires. 50 sites sont concernés. Le programme national de renouvellement urbain lancé en 1999 se fonde sur les GPV.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville de 2003 institue un programme national de rénovation urbaine. « *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible (...). Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.* »

Le programme doit permettre aux acteurs locaux de réaliser plus facilement et plus rapidement des projets de réhabilitation et des programmes de « *démolition – reconstruction* » en veillant à l'application de la règle du un pour un (un logement démolit, un logement construit). L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est l'interlocuteur unique des collectivités locales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en oeuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires.

## **2.1. La requalification de l'habitat**

La majorité des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont des quartiers d'habitat social. La politique de requalification de l'habitat vise, au-delà de la qualité et du confort des logements, à introduire une plus grande diversité des fonctions urbaines dans ces quartiers. Elle implique donc parfois des opérations lourdes de restructuration urbaine et la démolition de logements sociaux.

Les démolitions sont d'abord des démolitions liées à des vacances structurelles : les immeubles se sont vidés et personne ne veut y habiter. Les démolitions ont également pour but de déconcentrer des problèmes de peuplement. Plus largement, les démolitions sont faites dans le but de reconstruire mais de ne pas reconstruire à l'identique, de dé-densifier l'espace et de diversifier le bâti. En 2001, 6 800 logements ont ainsi été démolis et le plan national de rénovation urbaine adopté en 2003 prévoit la destruction de 250 000 logements jusqu'en 2011.

La requalification de l'habitat a vocation à assurer une certaine mixité sociale. Celle-ci passe donc par une intervention au niveau de l'agglomération en s'appuyant sur le programme local de l'habitat (PLH). Le PLH a été créé en 1983 et sa portée s'est considérablement étendue avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui en a fait l'outil central de la politique de l'habitat placée sous la responsabilité des établissements de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. La loi solidarité et

renouvellement urbains fournit également des moyens d'intervention pour parvenir au rééquilibrage de l'offre de logements sociaux entre les communes.

La politique de la ville intervient également sur le parc privé et un dispositif spécifique destiné aux copropriétés dégradées a été mis en place. Le plan de sauvegarde des copropriétés dégradées permet de restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en grande difficulté, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) copropriétés permet une intervention sur des copropriétés fragiles, enfin l'état de carence peut être prononcé par la justice quand le syndicat des copropriétaires est dans l'incapacité d'assurer les travaux nécessaires. Lorsque l'état de carence est prononcé, l'expropriation est poursuivie au bénéfice de la collectivité locale compétente en matière de logement.

### **III. Sécurité et prévention**

La sécurité et la prévention de la délinquance sont considérées comme des éléments fondamentaux de la réduction des inégalités territoriales et sociales.

Les actes de délinquance tendent à accentuer le sentiment d'abandon des populations des zones urbaines sensibles, déjà fragilisées par une insécurité économique et sociale. Or, les manifestations de la violence se caractérisent par des phénomènes nouveaux ou d'une acuité plus grande (progression de la délinquance juvénile, extension des violences urbaines, développement des incivilités...) et engendrent une progression du sentiment d'insécurité.

Les politiques locales de prévention et de sécurité se sont donc développées depuis une vingtaine d'années. Pour l'essentiel, la politique de prévention et de sécurité s'opère dans un cadre contractuel par le biais des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Le thème recouvre cependant une grande diversité d'actions : la lutte contre la discrimination et pour la citoyenneté, l'accès au droit et la justice de proximité, l'aide aux victimes, la médiation sociale, le soutien à la parentalité, la lutte contre la violence scolaire, l'aide aux jeunes en grande difficulté, la lutte contre la délinquance, la prévention de la récidive.

#### **3.1. Le cadre contractuel du CCPD au CLSPD**

Les CDPD (conseils départementaux de prévention de la délinquance) et les CCPD (conseils communaux de prévention de la délinquance) ont été créés en 1983. Les premiers, obligatoires, sont placés sous la présidence du préfet, les seconds, au nombre de 850, sont créés par les conseils municipaux « *s'ils l'estiment nécessaire.* » Les CCPD réunissent tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité et la sécurité publique dans les communes.

En 1997 sont créés les CLS (contrats locaux de sécurité) dont les participants sont en nombre plus restreint (maire, représentants du préfet, de la police nationale ou de la gendarmerie, de l'inspecteur d'académie et du procureur) et dont les préoccupations sont à plus court terme, souvent centrées sur les problèmes de sécurité plus que de prévention. En vertu d'une décision du conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, les CLS constituent le volet

prévention et sécurité des contrats de ville du XII<sup>e</sup> plan. En juin 2001, on compte 527 CLS signés et 209 en cours d'élaboration. 60 % des CLS signés concernent des sites en contrat de ville.

Les contrats locaux de sécurité ayant été créés sans que soit clairement précisée leur relation avec les CCPD, ceci donne lieu, localement, à des situations variées et à une sédimentation de procédures successives, dont certaines sont dormantes.

En 2002, un décret du 17 juillet réforme le dispositif en créant une structure unique : les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le CLSPD, qui remplace le CCPD, devient l'instance de coordination locale de tous les acteurs de la prévention et de la sécurité.

Le CLSPD est présidé par le maire ou par le président d'un EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) dans le cas d'une instance intercommunale. Il est composé de 3 collèges : un collège d'élus désignés par le président, un collège de représentants de l'Etat désignés par le préfet et un collège composé de professionnels confrontés aux manifestations de la délinquance, responsables de services sociaux, représentants des associations, etc. Ils sont désignés par le président du CLSPD. On compte 650 CLSPD.

### **3.2. Les actions de préventions**

Les actions menées au titre de la prévention de la délinquance ou du maintien de la sécurité sont multiples et multifformes.

Outre les actions classiques de maintien de l'ordre, l'accent est mis sur la médiation sociale et les nouveaux modes de régulation des conflits. Il s'agit de soutenir les initiatives visant, par une présence de proximité, à prévenir et résoudre les conflits de la vie quotidienne dans les lieux sensibles (transports collectifs, parties communes des immeubles, centres commerciaux...). Issue principalement de démarches citoyennes et bénévoles, la médiation est mentionnée par la loi du 18 mars 2003 comme un des axes de la politique de sécurité.

L'administration judiciaire intervient largement dans la politique de la ville dans les actions de prévention de la récidive par le biais de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et de l'administration pénitentiaire. A ce titre, la Justice est fortement impliquée dans les contrats locaux de sécurité. La DPJJ apporte une contribution active dans la plupart des CLSPD (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation participent au suivi de plus de 60 contrats de ville. La Justice mène également une politique publique de l'accès au droit qui a pour objectif de développer un réseau de services de proximité afin d'assurer l'égal accès de tous les citoyens au droit. Pilotée au niveau national par le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV), cette politique s'appuie au plan local sur les Conseils départementaux de l'accès au droit et elle trouve sa mise en œuvre concrète au sein des points d'accès au droit, des maisons de la justice et du droit (MJD) et des antennes de justice.

Parallèlement, le programme interministériel *Ville, vie, vacances* est mis en œuvre depuis 1982. Dispositif intégré de prévention de la délinquance, le programme *Ville, Vie, Vacances* permet aux jeunes, habitant dans des quartiers sensibles, de bénéficier d'un accès à des

activités culturelles, sportives et de loisirs ainsi qu'une prise en charge éducative, pendant leurs vacances. Ce programme s'adresse prioritairement aux jeunes âgés de 11 à 18 ans.

Le dispositif repose sur la mobilisation autour des services de l'Etat, des communes, des départements et des associations. Plusieurs ministères (affaires sociales, justice, culture, affaires étrangères, défense, intérieur, jeunesse et sports) participent à ce programme en finançant certaines opérations et en mobilisant leurs personnels.

En 2006, l'Etat consacre à ces actions 15 millions d'euros, dont 10 % pour le financement d'actions de formation destinées à améliorer l'encadrement des jeunes.

## **IV. Le développement social**

La politique de la ville est une politique globale qui embrasse tous les aspects de la vie quotidienne. Elle prend donc en compte le traitement des difficultés sociales des populations défavorisées.

La politique d'intervention en faveur du renforcement du lien social regroupe de nombreuses actions dont le secteur associatif est souvent un acteur majeur.

Il s'agit en particulier des actions éducatives qui recouvrent à la fois la politique d'éducation prioritaire, notamment dans les ZEP, et le développement des activités péri et extra-scolaires. La politique de la ville comporte aussi des actions dans le domaine culturel ainsi que des actions concernant la jeunesse, le sport, l'action sociale, la santé, l'intégration, les gens du voyage, le développement des services publics de proximité ou la participation des habitants.

### **4.1. Les services publics**

La présence des services publics dans les quartiers est considérée comme une des conditions de la réussite de la politique de la ville.

A partir de 1996, l'Etat a ainsi contribué à la création des maisons de services publics. Telle que définie par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration, une maison de services publics « réunit des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés de mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public, afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu rural et urbain. » On en dénombre 350 en 2005.

Le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 a décidé un plan national pour le renforcement de la présence et de la qualité des services publics et pris un ensemble de mesures visant à faciliter et valoriser le rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville (nouvelle bonification indiciaire - NBI - accordée aux agents travaillant dans les quartiers en difficulté). Le CIV a institué les délégués du médiateur de la République et les délégués de l'Etat.



En 2005, 300 délégués du médiateur exercent leur activité dans les quartiers. Installés dans des équipements de proximité (maison de services publics, maison de justice...), ils sont chargés de recevoir les usagers et de faciliter leurs démarches. Les délégués de l'Etat ont d'abord été créés par le préfet du Rhône en 1992 puis le dispositif a été étendu à partir de 1996 et généralisé en 2000. Les délégués de l'Etat sont mandatés par les préfets pour assurer un suivi territorial des quartiers prioritaires et y renforcer la présence de l'Etat.

Le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 a décidé la délocalisation d'un certain nombre d'emplois publics et l'implantation d'équipements publics dans les quartiers afin d'assurer une plus grande mixité fonctionnelle de ces sites. Les entreprises publiques comme La Poste ou EDF sont également associées à ce plan.

## **4.2. Vie sociale et vie culturelle**

Les interventions en faveur du développement du lien social et de la vie sociale sont multiples.

La politique de la ville soutient, par exemple, des actions en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, en faveur de l'insertion des jeunes ou en faveur de la participation des habitants. De même, des mesures tendent à pallier les insuffisances du système de santé : les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) visent à satisfaire des besoins spécifiques et à assurer un meilleur suivi des personnes en situation précaire, les *Ateliers santé ville*, soutenus par la DIV et la Direction générale de la santé, tendent à promouvoir le développement de programmes locaux de santé en cohérence avec les PRAPS et portent une attention particulière au phénomène de désertification des quartiers en matière d'offre de soins.

Des projets de développement culturel des quartiers sont également soutenus par l'Etat. Le développement culturel des quartiers prioritaires cherche à favoriser l'accès de tous aux équipements culturels en améliorant les structures de proximité, à soutenir les pratiques en amateur et à contribuer à l'intégration des populations immigrées en valorisant leur culture d'origine.

De nombreuses actions éducatives sont menées afin de promouvoir la réussite éducative et l'égalité des chances. Dispositif le plus ancien, les ZEP (zones d'éducation prioritaire) représentent le premier exemple de territorialisation des politiques éducatives. Parallèlement, des projets éducatifs locaux sont élaborés avec les collectivités territoriales et les associations et fédèrent les différents dispositifs en matière d'éducation : les contrats de réussite, les contrats éducatifs locaux (CEL), les opérations *Ecole ouverte*, les dispositifs relais, les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)... En outre, le Plan de cohésion sociale comprend un programme *Réussite éducative* mis en œuvre à partir de la rentrée de septembre 2005.

Enfin, l'intégration des populations issues de l'immigration est une des priorités de la politique de la ville. C'est le FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) qui est en charge de la mise en œuvre de cette priorité.

## **IV. Emploi et revitalisation économique**

La question de l'emploi et du développement économique n'est pas identifiée à l'origine comme un axe majeur de la politique de la ville qui est plutôt centrée sur l'aménagement urbain et les actions sociales et de sécurité.

Une des premières mesures relevant spécifiquement de ce domaine d'intervention est la création des Emplois ville en 1996, absorbés par les emplois-jeunes en 1997. La création des ZRU et des ZFU en 1996 confirme la place tenue désormais par les préoccupations économiques.

Les mesures prises dans ce domaine ont deux objectifs convergents mais distincts : l'insertion et l'emploi des habitants des quartiers sensibles, la redynamisation économique de ces territoires.

Il s'agit de faire en sorte que ces territoires sortent de la relégation, de leur statut de cités-dortoirs pour devenir des lieux de vie et d'échange. Il s'agit aussi de favoriser le rééquilibrage social et urbain.

### **5.1. Le développement économique des quartiers**

La question du développement économique et de la diversification des activités au sein des quartiers en difficulté constitue aujourd'hui une des priorités de la politique de la ville. Il s'agit de revitaliser ces quartiers, d'y restaurer une vie économique et à terme de procéder à une recomposition urbaine en transformant leur image et en l'ouvrant sur le reste de la ville.

La politique de soutien du développement économique s'organise ainsi autour de deux axes majeurs :

- organiser l'accueil des entreprises
- susciter et accompagner les initiatives privées.

Les zones franches urbaines (ZFU) visent à inciter les entreprises à s'implanter dans les quartiers : des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales y sont applicables, destinés à favoriser le maintien du tissu artisanal et commercial de proximité, comme la création et l'implantation d'entreprises et d'emplois. Les régimes dérogatoires portent sur la fiscalité locale, la fiscalité d'Etat et les cotisations et charges sociales des entreprises.

L'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), créé par le Pacte de relance pour la ville, intervient lorsque les investissements de redynamisation des pôles commerciaux sont trop risqués ou insuffisamment rentables pour intéresser des opérateurs privés. Il a un rôle de promoteur - investisseur public : il prend le risque d'être maître d'ouvrage, conserve les centres dans son patrimoine pendant la durée de sa remise à niveau avant de les revendre.

Depuis 1992, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), géré par le ministère des PME, du commerce et de l'artisanat, permet d'opérer des restructurations lourdes sur le bâti d'équipements commerciaux et artisanaux et de soutenir les

opérations d'animation commerciale. Les projets soutenus par le FISAC concernent tant les centres-villes que le milieu rural et les quartiers.

Le comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006 a décidé de redynamiser les activités commerciales en améliorant les conditions d'intervention du FISAC (taux d'intervention porté de 20 à 40 % pour les aides de l'Etat aux entreprises implantées en ZFU ou en ZUS) et en augmentant le nombre d'opérations menées par l'EPARECA (passant de 10 à 30 réhabilitations commerciales par an).

Par ailleurs, la convention signée en mai 2004 par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui renouvelle pour 5 ans l'engagement de la CDC en faveur de la requalification des quartiers en difficulté, comprend pour la première fois un volet économique.

## **5.2. Les aides à l'emploi**

Le taux de chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est en moyenne deux fois supérieur au taux national. C'est pourquoi un effort supplémentaire est développé : il s'agit à la fois de faire bénéficier davantage les habitants de ces quartiers des dispositifs de droit commun et de créer des dispositifs spécifiques.

Parmi les dispositifs de droit commun, sont créées en 1982 les missions locales pour l'emploi des jeunes. Conçues comme des lieux d'accueil et d'information des jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système éducatif sans qualification et sans emploi, elles ont pour objectif d'assurer un suivi des parcours d'insertion en favorisant la mise en relation des jeunes avec les personnes ressources de leur environnement.

A partir de 1986, la création de régies de quartier est encouragée. Les régies prennent en charge la réalisation de tâches techniques visant l'amélioration de la vie quotidienne (entretien de l'habitat, de l'environnement...) et constituent ainsi des outils d'insertion professionnelle en intégrant des personnes en contrat emploi solidarité ou en contrat emploi consolidé.

En 1993, sont institués les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Les PLIE sont des outils de développement local ayant vocation à harmoniser et rationaliser les politiques en faveur de l'insertion et de l'emploi. Pour les personnes en difficulté, les PLIE ont pour mission d'organiser des parcours d'insertion professionnelle avec un accompagnement très renforcé. Le programme TRACE puis le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) visent également la mise en œuvre d'un projet professionnel à travers des actions d'accompagnement ou d'orientation vers un emploi ou d'assistance à la création d'une activité.

Parallèlement, sont aussi créés des dispositifs spécifiques de la politique de la ville. Il s'agit principalement des équipes emploi insertion (EEI) et des adultes-relais. La mission des EEI consiste à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation. Chaque équipe comprend au moins un agent de l'ANPE et un agent d'une mission locale.

Le programme des adultes-relais a été initié par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. D'abord ouvert à certains employeurs de droit privé puis élargi aux collectivités territoriales, le programme vise à valoriser et à conforter le rôle des adultes et la

fonction parentale. Les emplois d'adultes relais doivent viser à « *améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs.* »

# Glossaire

## **Aire urbaine**

Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par une couronne périurbaine formée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

## **ANRU**

Agence nationale pour la rénovation urbaine. Etablissement public industriel et commercial, l'ANRU est chargée de simplifier et d'accélérer les démarches des collectivités locales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires.

## **Banlieue**

Territoire autour d'une ville (à l'origine situé à une lieue autour de la ville).

## **CIV**

Comité interministériel des villes. Créé en 1984, le CIV est présidé par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. En particulier, il procède à la répartition régionale des crédits contractualisés de la politique de la ville et les crédits nationaux dans le cadre de conventions passées avec des organismes tiers.

## **CNV**

Conseil national des villes. Créé en 1988, il est une instance de concertation et de proposition présidée par le Premier ministre ou par délégation par le ministre en charge de la politique de la ville. Le CNV émet des avis sur saisine du gouvernement ou de sa propre initiative sur tout sujet pertinent au regard de la politique de la ville. Il contribue à l'information du public en publiant régulièrement des rapports d'activités.

## **Contrat de ville**

Les contrats de ville sont destinés à mettre en œuvre la politique de la ville. Ils portent sur les secteurs prioritaires identifiés au titre de cette politique, mais visent à rechercher des

solutions globales à leurs difficultés, à l'échelle de l'agglomération. Le contrat de ville constitue le cadre unique d'intervention au titre de la politique de la ville. Il s'agit d'un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans des quartiers connaissant des difficultés et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine. Un contrat de ville dure 7 ans.

## **Contrat éducatif local (CEL)**

Le CEL vise à mettre en œuvre un projet local élaboré par tous les partenaires concernés, pendant le temps péri et extra-scolaire des enfants des écoles maternelles et élémentaires, des adolescents des collèges. Il constitue un moyen privilégié pour contribuer à garantir l'égal accès des enfants et des jeunes aux savoirs, à la culture et aux sports. Il peut être initié par les communes ou leurs groupements ou d'autres partenaires locaux, sous réserve que la dimension territoriale soit prise en compte. Il est signé par la commune ou le groupement de communes concernés pour une durée de trois ans renouvelables.

## **CUCS (Contrat urbain de cohésion sociale)**

Institués par une circulaire du 24 mai 2006, les CUCS remplacent les contrats de ville à partir de 2007.

## **DIV**

Délégation interministérielle à la ville. Créée par décret du 28 octobre 1988, la DIV est une administration de mission, placée sous l'autorité du ministre délégué à la Ville.

## **FISAC**

Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. Géré par le ministère en charge des PME, le FISAC est un dispositif principalement destiné à financer les opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité.

## **GPU**

Grand projet urbain. Programme de rénovation urbaine créé en 1994 et remplacé en 2000 par les GPV.

## **GPV**

Grand projet de ville.

## **Maison des services publics**

*« Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu rural et urbain, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés de mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public. »* (art. 27 de la loi n°2000-321)

## **Opération Ecole Ouverte**

L'opération école ouverte travaille à accueillir dans les établissements scolaires, les mercredis, les samedis et pendant les vacances, les enfants et les jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances, ni ne fréquentent les structures d'accueil et de loisirs. Dans une optique de valorisation de l'image donnée à l'école et d'éducation à la citoyenneté, sont développées des activités variées, scolaires, culturelles, sportives et de loisirs.

## **PLIE**

Plan local pour l'insertion et l'emploi. Dispositifs de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficultés, les PLIE mobilisent l'ensemble des acteurs intervenant, avec l'Etat et le service public de l'emploi, en matière d'insertion sociale et professionnelle.

## **Programme local de l'habitat**

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document d'orientation et de programmation à moyen terme (5 ans), qui définit une politique de l'habitat à une échelle géographique pertinente, généralement l'agglomération ou le bassin d'habitat, et assure la cohérence avec l'ensemble des politiques urbaines : planification spatiale, développement économique et social, action foncière, urbanisme opérationnel et déplacements.

Élaboré par les élus, le PLH définit, à partir d'une analyse du fonctionnement du marché local de l'habitat, les principes, les objectifs, les actions d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements au sein de l'agglomération. Il peut faire l'objet d'une contractualisation avec l'État et d'autres partenaires sur les objectifs et les moyens d'actions nécessaires à sa mise en œuvre.

## **Zone de redynamisation urbaine**

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU), créées par la loi du 14 novembre 1996, correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

## **Zone franche urbaine**

Les zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des zones de redynamisation urbaine. Elles ont été définies à partir des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes, potentiel fiscal par habitant. Leur liste est fixée par décret. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans.

## **Zone urbaine sensible**

Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du pacte de relance de la politique de la ville distingue trois niveaux d'intervention : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU). Les trois niveaux d'intervention ZUS, ZRU et ZFU, caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante, visent à répondre à des degrés différents de difficultés rencontrées dans ces quartiers.

# Aménagement, urbanisme, ville

## La politique du logement social (2000-2005)

### De la loi de solidarité et renouvellement urbain au plan de cohésion sociale

Offrir à tous les conditions de se loger décemment, tel est l'objectif de la politique du logement social. Principal volet de la politique du logement, elle s'inscrit également pour partie dans le cadre de la politique de la ville. La politique du logement social se décline sous la forme des multiples interventions de l'Etat, menées le plus souvent en partenariat avec les collectivités locales et les organismes de logement social.

L'Etat assure les conditions du financement de la construction et de l'entretien : au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le nombre de logements sociaux s'élève à un peu plus de 4 217 000 : une résidence principale sur six est un logement social. Cependant, face à une baisse de la construction constatée depuis plusieurs années, malgré de nombreuses incitations financières (le nombre de logements sociaux construits par an est passé de 89 000 en 1994 à environ 43 000 par an en 1999 et 2000) et face à une demande estimée à un million de logements, la loi *Solidarité et renouvellements urbains*, entrée en vigueur en 2000, impose aux communes de disposer au moins de 20 % de logements sociaux. Dans le cadre de cette loi, le logement social est considéré à la fois comme un service d'intérêt général et un instrument efficace de la mixité sociale.

Cette pénurie reflète la réticence de certains élus locaux à faire construire des logements sociaux dans le périmètre de leur commune. Associant logements sociaux et concentration de populations à faibles revenus et en détresse sociale, ces élus redoutent une dégradation de l'image de leur commune. Une ségrégation spatiale redouble en conséquence les effets de l'exclusion sociale subis par les ménages les plus modestes.

Le volet logement du Plan de cohésion sociale présenté en Conseil des ministres le 30 juin 2004 prévoit, pour répondre à la crise du logement, un programme d'urgence en matière de construction de logement locatifs sociaux qui passera de 80 000 logement en 2004 à 120 000 en 2009 (soit 500 000 en cinq ans), une mobilisation du parc privé avec pour objectif le conventionnement de 200 000 logements privés à loyer maîtrisé et le renforcement de l'accueil et l'hébergement d'urgence.

Dans un entretien accordé à la *Tribune des Petites Villes* éditée par l'Association des petites villes de France (APVF), le ministre du Logement Gilles de Robien précise que « *l'objectif de diversité sociale et de répartition équilibrée de l'habitat locatif sur le territoire est un objectif qui doit être maintenu.* » Il constitue, en effet, l'un des socles de la solidarité nationale et de la cohésion sociale.

L'Etat distribue des aides au logement aux locataires disposant de faibles revenus. En 2002, 13,3 milliards d'euros d'aides personnelles sont versés à 6,2 millions de ménages pour

financer leurs dépenses courantes de logement. Il agit également en direction de publics ciblés, par exemple les jeunes, pour garantir à tous l'accès au logement.

Enfin, pour l'Etat le droit au logement demeure l'un des vecteurs de la cohésion sociale et de la lutte contre les exclusions. Des résidences d'urgence pour loger des personnes sans domicile fixe, aux logements très sociaux à usage de réinsertion de publics fragilisés, les dispositifs prévus sont nombreux. Certains interviennent en amont en prévenant les expulsions et en assurant le maintien des personnes en difficulté dans leur logement. D'autres, en outre, visent à résorber l'insalubrité et lutter contre « *les marchands de sommeil*. »

## **I. Le financement du logement social**

Il existe plusieurs sources de financement public :

- le budget de l'Etat, notamment les crédits budgétaires qui concernent les aides à la pierre et une partie des aides à la personne ;
- les collectivités territoriales peuvent également contribuer à des opérations de logements, et interviennent, le plus souvent, en financement complémentaire à celui de l'État ;
- la Caisse des Dépôts et Consignations, est le principal financeur des prêts, et mobilise à cet effet les ressources en provenance du livret A (compte d'épargne à taux réglementé et exonéré d'impôts) ;
- le 1 % logement c'est-à-dire la participation des employeurs à l'effort de construction, qui est destiné à favoriser le logement des salariés ; ces fonds sont utilisés aussi bien en prêts qu'en subventions et pour favoriser le logement locatif ou l'accession à la propriété.
- les caisses d'allocations familiales : reçoivent les cotisations des employeurs et distribuent les différentes aides personnelles au logement

## **II. Construction, attribution, accession à la propriété**

Les organismes d'HLM occupent une place prépondérante dans l'économie nationale de la construction : ils ont construit et gèrent 3,9 millions de logements locatifs (y compris les foyers), soit plus de 35 % du parc locatif. Les mises en chantier du secteur social représentent 36 % de la construction annuelle de logements en 2001 et, en 2003, le nombre de logements locatifs sociaux financés s'élève à 57 996 logements.

Dans son Plan de cohésion sociale de 2004, le gouvernement fixe la réalisation de 500 000 nouveaux logements sociaux sur cinq ans. Cependant, le Conseil économique et social, dans son dernier rapport, critique ce nombre qui ne serait qu'un rattrapage du retard et qui ne tient pas compte d'une éventuelle augmentation du solde migratoire.

Garants du financement du logement social et responsables du bon fonctionnement de ces structures, les services de l'Etat contribuent à cette action :

Au niveau local, par les directions départementales de l'équipement (DDE) qui, à l'occasion de l'exercice annuel de programmation, s'attachent particulièrement à vérifier la bonne situation financière, la qualité de la gestion des organismes constructeurs et l'équilibre financier prévisionnel des opérations de construction. De plus, la mission interministérielle



d'inspection du logement social (MILOS) participe à cette action en apportant son expertise aux DDE.

Au niveau central, par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), qui poursuit son action de prévention, de contrôle et de suivi des organismes d'HLM. En outre, elle participe, en concertation avec ses partenaires, au traitement des organismes en difficulté dans le cadre - renouvelé par la loi SRU du 31 décembre 2000 - de la procédure d'aide de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Dans le cadre de la transparence des attributions de logements sociaux et de l'égalité de traitement entre les candidats un nouveau dispositif est mis en place : toute demande de logement social devra obligatoirement être enregistrée et donner lieu dans le délai d'un mois à l'attribution d'un numéro unique.

Ce dispositif qui est entré en vigueur au 31 mai 2001 permet aussi de garantir les droits des demandeurs. Parallèlement, il facilitera la connaissance de l'état réel de la demande.

Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a clôturé le 4 février 2004 le colloque *Propriété pour tous*, organisé sur le thème de l'accession sociale à la propriété. Le gouvernement veut ainsi favoriser l'accession à la propriété en développant notamment l'acquisition de leurs logements par les locataires HLM.

### **III. Les aides personnelles au logement et les logements aidés**

Il existe deux grands types d'aide personnelle au logement : ces aides sont attribuées sous condition de ressources mais calculées selon des barèmes différents :

- L'allocation de logement (AL) qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS). L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL ; l'ALS est attribuée aux ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF.

- L'aide personnalisée au logement (APL). L'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé.

En 2002, les aides personnelles ont été versées à 6,2 millions de bénéficiaires, pour un montant total de 13,3 milliards d'euros. Le montant moyen des aides personnelles aux locataires a augmenté de 6,2 % par rapport à l'année 2001 date de la mise en place de la deuxième phase de la réforme des aides personnelles dans le secteur locatif. Cette réforme des barèmes a supprimé l'écart d'aide existant jusqu'alors, pour un même niveau de revenu, selon qu'il provient de transferts sociaux ou d'une activité professionnelle et s'est traduite par une hausse sensible de l'aide moyenne pour les bénéficiaires.

Outre ces allocations, le Fonds de solidarité pour le logement, institué dans chaque département, peut venir en aide aux locataires en difficulté.

La réforme du financement du logement social de 1977 a modifié les conditions de financement du logement locatif social, en particulier, les aides à la pierre ont été transférées vers les aides à la personne. Cependant les aides financières et les prêts dont peuvent

bénéficier les propriétaires et les locataires pour l'achat ou l'amélioration de leur habitat demeurent.

Pour l'acquisition ou la rénovation d'un logement, en plus du Prêt d'Épargne Logement (PEL) lié à un plan d'épargne logement, sont accessibles :

- le prêt à 0 % du ministère du logement est à demander auprès des établissements bancaires,
- le prêt à l'accession sociale (PAS) auprès du Crédit Foncier,
- le prêt à 1 % auprès de son employeur

Pour l'amélioration de l'habitat, des prêts spécifiques peuvent être obtenus :

- le prêt conventionné amélioration (PCA) auprès des établissements bancaires et financiers,
- le prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH) auprès de la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou de l'organisme versant les prestations sociales,
- les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH),
- les subventions pour la suppression de l'habitat insalubre (SSI) auprès de la Direction départementale de l'équipement (DDE).

## **IV. La défense du droit au logement**

Le droit au logement est reconnu comme droit social depuis 1946. Au niveau international, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 reconnaît dans son article 25-1 que le droit au logement fait partie des droits sociaux : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.* »

Ce droit est réaffirmé dans la loi du 31 mai 1990, visant justement à la mise en œuvre du droit au logement et dont l'article premier stipule : « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.* »

Le volet logement constitue une part importante de la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Les principales mesures concernent le renforcement des mesures de prévention des expulsions locatives, la réforme des attributions des logements, la mobilisation de la vacance des logements, et la lutte contre l'insalubrité. La loi SRU qui confirme le droit à un logement décent complète certaines de ces mesures.

Parmi les derniers rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, ceux publiés en 2002 et 2003, développent la réflexion sur la mise en œuvre d'un « *droit au logement opposable* » qui donnerait à la collectivité, non plus une simple obligation de moyens, mais une obligation de résultat.

### **4.1. La mixité sociale**

Le volet logement et urbanisme de la loi SRU, loi *Solidarité et renouvellement urbains*, du 13 décembre 2000, vise, dans le cadre de la politique de rénovation urbaine, à « *insuffler* » notamment plus de mixité sociale en matière d'habitat.

Dans chaque commune urbaine, 1 logement sur 5 doit être accessible aux quelques 3 Français sur 4 qui peuvent y prétendre. Les communes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants ayant moins de 20 % de logements sociaux devront réduire cet écart en contribuant à la construction de logements sociaux.

Le cas échéant, une contribution financière annuelle par logement manquant leur sera imputée. L'État disposera, en dernier recours, des moyens de passer outre au refus d'une commune de remplir son obligation via la neutralisation du droit de préemption de la commune et la délivrance d'un permis de construire État.

Gilles de Robien, ministre de l'équipement en charge du logement, et Jean-Louis Borloo, en charge de la ville se sont exprimés sur le sujet en rappelant l'un et l'autre leur attachement à la notion de mixité sociale, sans nier la possibilité de prévoir des aménagements dans l'application du texte. Marc-Philippe Daubresse, Secrétaire d'Etat au logement, rappelle lors des 5<sup>e</sup> entretiens de l'Amélioration de l'Habitat organisés par l'ANAH, le 4 mai 2004, que « *diversifier l'offre de logements et favoriser la mixité urbaine* » sont les « *vecteurs principaux du plan de cohésion sociale* » voulu par le gouvernement.

## **4.2. La prévention des expulsions**

Dans son rapport remis en 2002, le Haut Comité au logement pour les personnes défavorisées, s'alarmait du maintien à un haut niveau des chiffres des expulsions de locataires et préconisait un certain nombre de mesures pour une meilleure application du principe de prévention des expulsions.

Pourtant la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a mis en place une nouvelle procédure de prévention des expulsions locatives pour impayés de loyer : ce dispositif constitue un des volets essentiels de la lutte contre les exclusions. Il s'agit de favoriser la prévention pour éviter l'expulsion.

Ainsi, la saisine de la Section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) ou de la CAF est rendue obligatoire pour rechercher, en accord avec le bailleur social, des solutions adaptées à la situation des familles bénéficiaires d'aides au logement.

D'autre part le Préfet a désormais un rôle central puisqu'il est automatiquement informé, deux mois avant l'audience, de toute assignation des locataires et doit diligenter une enquête sociale, mobiliser les acteurs, informer le juge avant le terme de ce délai de 2 mois institué par la loi. En mai 2004, constatant des situations humainement inacceptables, Jean-Louis Borloo et Marc-Philippe Daubresse, en accord avec l'Union sociale pour l'habitat qui regroupe les fédérations d'organismes HLM, prennent la décision de mettre en place un dispositif exceptionnel de prévention des expulsions dans l'ensemble des logements HLM pour les locataires de « *bonne foi* ».

## **4.3. La lutte contre l'exclusion : le volet logement**

« *Nous assistons à une érosion continue du parc de logements à bas loyers tant privés que sociaux, qui se traduit par des difficultés croissantes d'accès au logement pour les ménages les plus démunis. Dans une société globalement riche, force est de constater que le droit au*

*logement n'est pas encore une réalité pour tous* » affirmait Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, lors de la rencontre nationale du logement au CNIT La Défense, le 5 juin 1998.

Les bilans d'application de la loi sur les exclusions (communiqué en conseil des ministres, rapports...) attestent des mesures prises, des avancées constatées, mais le nombre important de sans-abris, de mal logés témoigne de la difficulté de mise en œuvre du droit au logement.

Selon une enquête de L'INSEE réalisée au mois de janvier 2001, sur 86 500 adultes ayant fréquenté un service d'hébergement ou de distribution de repas chauds, environ 63 500 adultes, accompagnés de 16 000 enfants âgés de moins de 18 ans, étaient sans domicile. Il faut ajouter environ 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les centres de transit. A ce chiffre, il faut bien sûr ajouter les personnes véritablement à la rue.

Accueil d'urgence (de jour ou de nuit), centres d'hébergement et de réinsertion sociale, résidences sociales, sont quelques-unes des réponses apportées à la question du logement des personnes les plus défavorisées qui fait partie intégrante de la politique du logement depuis la loi du 31 mai 1990.

#### **4.4. La lutte contre l'insalubrité**

Le Conseil constitutionnel avait considéré dans sa décision du 19 janvier 1995, que « *la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.* » Cette notion sera introduite dans la législation avec la loi SRU du 13 décembre 2000.

Avec la loi SRU, les pouvoirs du maire et du préfet sont clarifiés pour la protection des occupants de logements insalubres : désormais, un arrêté d'insalubrité peut entraîner une suspension du paiement du loyer jusqu'à réalisation des travaux. Les moyens juridiques pour faire réaliser les travaux d'office aux frais du propriétaire et pour assurer le relogement des occupants sont renforcés. Ces mesures ont complété le dispositif de lutte contre le saturnisme introduit dans la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ; elles ont ouvert de nouvelles possibilités pour les locataires victimes des marchands de sommeil et conforté la mission de l'ANAH dans la lutte contre l'insalubrité.

En 2002, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées note dans son rapport, que le mal logement, en dépit des outils mis en place, reste quantitativement très important et touche plus de 3 millions de personnes.

Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, lors de la clôture du colloque « *propriété pour tous* » le 4 février 2004 annonce un plan de bataille pour lutter contre l'habitat indigne c'est-à-dire contre les logements insalubres sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui la lutte contre l'habitat indigne est un des objectifs essentiels du nouveau *Plan national d'action pour l'Inclusion Sociale 2003-2005 (PNAI)*.

# Glossaire

## **Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ANAH**

Etablissement public placé sous la tutelle conjointe du ministère chargé du logement et du ministère chargé du budget. L'ANAH attribue des subventions pour améliorer le confort dans l'habitat privé.

## **Aide personnalisée au logement**

Elle est attribuée pour des logements en accession à la propriété ou en location dans certaines conditions.

## **Allocations de logement**

Il existe une allocation de logement familiale et une allocation de logement sociale

## **Allocation de logement temporaire (ALT)**

Allocation versée par la Caisse d'allocations familiales (CAF) aux associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion par le logement des personnes défavorisées, après signature d'une convention avec l'Etat.

## **Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**

Ces centres accueillent les personnes ou familles connaissant de graves difficultés (économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion) en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Ces centres exercent leurs activités avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires et dans le cadre d'une organisation territoriale coordonnée.

## **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE)**

Organisme créé par le décret du 22 mars 1999, en application de la loi sur le revenu minimum d'insertion et sur la lutte contre les exclusions.

## **Conseil national de l'habitat**

Institué auprès du ministre du logement, il réalise des études sur tout sujet relatif à la politique du logement ainsi qu'un bilan annuel de la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990.

## **DAL (Droit au logement)**

Droit Au Logement est une association qui a pour but d'unir les familles et les individus mal

logés, sans logis, pour la défense du droit à un logement décent pour tous.

## **Droit au logement**

La loi Besson du 31 mai 1990 dispose dans son article 1er : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir.* »

## **Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (FGAS)**

Créé en 1993 par les pouvoirs publics, pour faciliter l'accès au crédit immobilier des ménages à revenus modestes, ce fonds indemnise les prêteurs privés pour les défauts de remboursements ou les remboursements tardifs des Prêts à l'accession sociale (PAS) qu'il garantit.

## **Fonds de solidarité logement (FSL)**

La mise en place d'un FSL dans chaque département a été rendue obligatoire par la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson. Ce Fonds est destiné à aider les personnes et familles défavorisées à accéder à un logement indépendant ou à se maintenir dans les lieux en cas d'impayés locatifs, par l'octroi d'aides financières. Il prend également en charge les mesures d'accompagnement social lié au logement nécessaires à l'insertion de ces personnes. Enfin, il finance en partie les coûts de gestion supportés par les associations qui logent des personnes défavorisées.

## **Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

Institué auprès du Premier ministre, il a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il publie chaque année un rapport remis au Président de la République et au Premier ministre.

### **Loi d'orientation pour la ville**

La loi du 13 juillet 1991 assure un droit à la ville à tous les citoyens. Il s'agit "pour les collectivités locales d'offrir des conditions de vie et d'habitat qui favorisent la cohésion sociale et permettent d'éviter les phénomènes de ségrégation".

Cette loi offre une traduction juridique du concept de politique locale de l'habitat, instauré à travers les PLH des lois de décentralisation de 1983. Son objectif est la lutte contre l'exclusion et la ségrégation spatiale, en imposant la mixité du logement privé et du logement social dans les grandes agglomérations.

### **Logement vacant**

Aux termes de l'article 51 de la loi du 29 juillet 1998, une taxe sur les logements vacants est instituée dans les communes où existe un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Cette taxe est à la charge des propriétaires de logement vacant depuis 2 ans sauf si la vacance est indépendante de leur volonté.

### **Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)**

Il s'agit d'une équipe pluridisciplinaire (action sociale, logement) qui vise à développer l'accès au logement des plus défavorisés. Elle assure l'interface entre les structures ayant à connaître les problèmes des personnes défavorisées face au logement et les offreurs potentiels du logement. Elle est prévue sur une période de 1 à 3 ans.

### **Mission interministérielle d'inspection du logement social**

La mission est chargée du contrôle des personnes physiques ou morales intervenant dans le domaine du logement social. Elle peut être chargée par les ministres dont elle relève de contrôles et d'enquêtes ainsi que d'études, d'audits ou d'évaluations dans le domaine du logement social. Elle formule des propositions sur les suites à donner à ses rapports d'inspection et s'assure de la mise en œuvre par les personnes contrôlées des mesures prises par les ministres dont elle relève. La mission apporte, à leur demande, son soutien aux services déconcentrés des ministères chargés de l'économie, des finances, du budget et de l'équipement.

### **Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)**

Procédure d'intervention concertée entre l'Etat, la commune, et l'ANAH. Son objectif est de réhabiliter le parc immobilier bâti, d'améliorer l'offre de logements locatifs mise en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants.

### **Prêts à l'accession sociale (PAS)**

Destinés aux ménages aux ressources modestes, ils sont garantis par le Fonds de Garanties de l'Accession Sociale à la propriété (FGAS).

### **Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**

Il est élaboré par le Préfet et le Président du conseil général sur la base d'une étude quantitative et qualitative des besoins; participent à l'élaboration du plan, des associations, des bailleurs publics ou privés, les caisses d'allocations familiales (CAF) les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction dits collecteurs du 1 %, les DDASS, DDE et services du conseil général. Le plan est établi pour trois ans et doit définir les catégories de personnes défavorisées avec une priorité accordée aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune.

### **Plan départemental d'hébergement d'urgence (PDHU)**

Il est élaboré par le préfet qui met en place un parc de logements d'urgence et de logements d'insertion.

### **Prêt d'accession à la propriété (PAP)**

Issu de la réforme Barre de 1977, il est distribué sous conditions de ressources et ouvre droit à l'APL. Il disparaît en 1995 remplacé par le prêt à taux zéro.

### **Prêt locatif aidé (PLA)**

Issu de la réforme Barre de 1977, prévu pour allier l'aide à la pierre à l'aide à la personne, il peut accueillir 80 % des ménages grâce à un plafond de ressources supérieur de 50 % aux anciens plafonds HLMO (HLM ordinaires).

En septembre 1999, le PLA est remplacé par le PLUS (Prêt locatif à usage social).

#### **Prêt locatif aidé très social (PLA-TS)**

Il répond à la demande de logements à loyers très modérés en offrant un financement avantageux : le PLA-TS bénéficie d'une subvention de l'Etat majorée en contrepartie de plafonds de loyers réduits à 20 %. Les logements construits ou acquis au moyen de PLATS sont réservés à des ménages dont les ressources maximum sont inférieures de 40 % aux plafonds d'accès.

#### **Prêt locatif à usage social (PLUS)**

Il désigne le logement social locatif subventionné par l'Etat et réalisé par les organismes de logements sociaux. Il remplace le PLA depuis septembre 1999 dans le cadre d'une réforme destinée à favoriser la mixité sociale des occupants des logements sociaux (75 % de la population peut prétendre à ces logements). Il doit répondre à l'ensemble de la demande locative et est accessible.

#### **Prêt locatif intermédiaire (PLI)**

Prêt créé en 1987 pour ouvrir l'accès des logements sociaux aux ménages des classes moyennes dont les ressources dépassent le plafond des PLA.

#### **Réquisition**

L'ordonnance de 1945 sur les réquisitions visait à trouver un toit aux familles sinistrées par la Seconde guerre mondiale. Elle autorise le Préfet (en cas de crise grave du logement), ou le Maire (exclusivement dans les situations d'urgence), à installer pour une durée de un à cinq ans dans des logements inoccupés des personnes très mal-logées, menacées d'expulsion ou sans logis. Une indemnisation est versée au propriétaire par le bénéficiaire ou

par l'État en cas de défaillance. Depuis la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, seuls les logements détenus par une personne morale (banques, compagnies d'assurances, sociétés foncières...) sont susceptibles d'être réquisitionnés.

#### **Saturnisme**

Il est reconnu comme maladie à déclaration obligatoire depuis la loi de lutte contre les exclusions. Dans les logements insalubres d'avant 1948 dont les peintures s'écailent, risque d'intoxication pour les enfants en bas âge et les femmes enceintes. Les conséquences de la maladie sont irréversibles (diminution du quotient intellectuel, retards psychomoteurs, diminution des capacités d'apprentissage et du développement des enfants).

#### **SRU (loi sur la solidarité et le renouvellement urbains)**

Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

La loi SRU réaffirme la place du logement locatif social, et le rôle des organismes HLM au service du droit au logement et de la mixité sociale. Le texte réforme les procédures de lutte contre l'insalubrité et le péril, instaure le droit à un logement décent, renforce les capacités d'intervention dans les copropriétés dégradées et unifie les modes d'interventions publiques en faveur de l'habitat privé. A compter du 1er janvier 2002, les communes qui n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux devront à la fois payer une contribution et s'engager dans un plan de rattrapage pour tendre vers l'objectif de mixité sociale (801 communes sont concernées en France).

## La politique hospitalière (1970-2005)

### De la création du service public hospitalier au plan hôpital 2007

« *L'hôpital est en crise* », « *l'hôpital est malade* »... tous les rapports récents concluent sur le même constat : malaise des personnels, insuffisance des moyens, règles de fonctionnement inappropriées, crainte d'une détérioration de la qualité des soins... Pourtant, l'hôpital c'est aussi plus de 250 000 personnes accueillies chaque jour (dont 200 000 pour le seul secteur public), 20 000 interventions chirurgicales ou exploratoires réalisées dans les blocs opératoires et 17 000 diagnostics ou traitements pratiqués sur le parc d'équipements lourds. Plus d'un million de personnes travaillent dans les établissements de santé. Chaque année, on compte plus de 10 millions de passages aux urgences, dont les neuf dixièmes à l'hôpital public. Les 1 058 établissements publics, 3 145 hôpitaux privés et cliniques recensés en 2002 représentent 2 253 690 lits et places.

Héritier de la réforme de 1958 et de la loi de 1970, le système hospitalier français a connu de profondes mutations jusqu'à l'annonce du Plan Hôpital 2007. Le présent dossier présente ces mutations jusqu'à la parution de l'ordonnance du 2 mai 2005. Les réformes hospitalières ont principalement visé les instruments de gestion hospitalière en recherchant un équilibre entre l'adaptation de l'offre de soins aux besoins et la maîtrise des dépenses de santé.

Aujourd'hui la politique hospitalière doit répondre à de nouveaux défis. Ils concernent notamment l'évolution de la démographie médicale, la réduction du temps de travail et la lutte contre les infections nosocomiales. Par ailleurs, les services d'accueil des urgences rencontrent des difficultés spécifiques.

## I. Le système hospitalier

Les principes et le fonctionnement de l'hospitalisation sont définis par les lois du 31 décembre 1970 et du 31 juillet 1991.

La loi du 31 décembre 1970 crée la notion de service public hospitalier (SPH) : égalité d'accès, égalité de traitement, continuité du service. La loi du 31 juillet 1991 attribue aux établissements de santé, publics ou privés, des missions communes et reconnaît l'unicité du système hospitalier au-delà du statut des établissements.

Les établissements de santé doivent assurer quatre types de mission : soins, information du patient, évaluation et analyse de l'activité, enfin mission de santé publique. Pour les mener à bien, le système hospitalier est régi par deux entités administratives principales : la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et les agences régionales de l'hospitalisation. Le système hospitalier français étant mixte, les établissements publics et les établissements privés ont des statuts différents. Quant aux hôpitaux publics, leur organisation interne est



définie nationalement et l'activité de la plupart de leurs salariés non médecins est encadrée par les règles de la fonction publique.

Le Plan Hôpital 2007 tend à réformer, pour partie, le système hospitalier français en renforçant le pouvoir des agences régionales de l'hospitalisation et en modifiant les règles de la gouvernance hospitalière.

## **1.1. Les structures administratives**

Le pilotage de la politique hospitalière est assuré, au plan national, par la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins (DHOS) et, au plan régional, par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH).

Construite en 2000 à partir de l'ancienne direction des Hôpitaux, la DHOS exerce une mission générale d'organisation de l'offre de soins à la fois en ville et en établissement. Elle est ainsi compétente à l'égard de l'ensemble des établissements de santé : les établissements publics, les établissements privés non lucratifs participant ou non au service public hospitalier, les établissements privés lucratifs. La DHOS doit assurer la prise en charge globale du malade, elle suscite donc la complémentarité des différentes structures et des professionnels de santé, notamment par la création de réseaux et de filières de soins. Elle suit la mise en œuvre de la procédure d'accréditation, conçoit, met en œuvre et assure le suivi de la politique de tarification et de régulation financière des établissements de santé. Enfin, elle élabore les règles relatives à la fonction publique hospitalière et aux praticiens du secteur hospitalier.

Les 26 agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ont été créées par l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée. Leurs attributions portent sur deux domaines :

- l'organisation de l'hospitalisation publique et privée, avec, en particulier, l'élaboration des schémas régionaux de l'organisation sanitaire (SROS). Les ARH ont le pouvoir de suspendre ou de retirer des autorisations d'activité, ou d'en modifier le contenu ;
- la répartition des enveloppes financières régionales entre les établissements publics et privés, en tenant compte de l'activité de chacun et des objectifs négociés chaque année avec eux. L'ordonnance de simplification administrative du 4 septembre 2003 renforce le rôle des ARH et de leur directeur en leur transférant des compétences jusque là détenues par le ministre de la Santé ou le préfet (sécurité sanitaire des établissements de santé, pouvoir de suspendre en cas d'urgence ou de danger grave le droit d'exercice des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens y exerçant...).

## **1.2. Les établissements de santé**

Le système hospitalier français se compose d'établissements de santé publics et d'établissements de santé privés. On distingue les hôpitaux publics, établissements publics rattachés à une collectivité locale, des hôpitaux privés à but lucratif, sociétés commerciales, et des hôpitaux privés à but non lucratif, associations loi 1901.

La loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière amène par la notion de service public hospitalier une nouvelle distinction :

- les établissements publics de santé ;
- les établissements de santé privés à but non lucratif admis (sous certaines conditions) à participer à l'exécution du service public hospitalier. Ces établissements signent une convention de participation au service public hospitalier et sont de fait soumis à certaines obligations de service public ;
- les établissements de santé privés autres que ceux qui assurent le service public hospitalier.

Les établissements de santé publics et privés assurent les examens de diagnostic, la surveillance et le traitement des malades, des blessés et des femmes enceintes. Ils participent également à des missions de santé publique.

### **Les établissements publics**

Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public. Ils assurent une mission de service public et sont soumis au contrôle de l'Etat. Le plus souvent rattachés à une commune, ils jouissent d'une certaine autonomie de gestion. Il existe différents types d'hôpitaux.

### **Les centres hospitaliers**

Leur mission est d'assurer toute la gamme des soins aigus en médecine, chirurgie et obstétrique ainsi que les soins de suite et de longue durée. Le décret du 3 mars 1992 distingue les centres hospitaliers régionaux (CHR) et les centres hospitaliers. Les CHR, au nombre de 29 (dont 27 CHU) et généralement implantés dans les capitales des régions sanitaires, ont une vocation régionale liée à une haute spécialisation. La plupart d'entre eux passent convention avec l'unité de formation et de recherche de médecine et sont appelés centres hospitaliers universitaires (CHU). Les missions d'un CHU, outre les soins, sont l'enseignement, la recherche, la prévention et l'éducation sanitaire à l'égard de la population et du personnel hospitalier.

### **Les hôpitaux locaux**

Implantés à distance des CH, ils assurent les soins médicaux courants des populations vivant en milieu rural. Ils ont une faible médicalisation et recourent de façon habituelle aux services de médecins généralistes qui y exercent à titre libéral. Ils doivent être liés par convention avec un ou plusieurs hôpitaux, notamment pour l'accès au plateau technique. Les missions des hôpitaux locaux sont précisées par la circulaire du 28 mai 2003.

### **Les centres hospitaliers spécialisés**

Ce sont des établissements qui assurent l'hospitalisation des patients en psychiatrie.

### **Les établissements privés**

1834 établissements à tarif conventionné CRAM, 466 établissements à prix de journée préfectoral, 489 établissements participant à l'exécution du service public hospitalier (dont 20 centres de lutte contre le cancer) (01/01/97).

Les établissements à but non lucratif relèvent d'associations, de congrégations, d'organismes sociaux (mutuelles ou caisses d'assurance maladie). Certains d'entre eux ont une vocation

spécialisée comme les centres régionaux de lutte contre le cancer. Ces établissements sont soumis aux mêmes règles de gestion que les hôpitaux publics ; ils peuvent bénéficier des avantages accordés à ceux-ci.

Les établissements à but lucratif sont la propriété de particuliers ou de sociétés et sont autorisés à faire des bénéfices ; ils ont des règles de gestion et des modes de financement (prix de journée) différents de ceux des hôpitaux publics et des établissements à but non lucratif.

### **1.3. L'organisation interne de l'hôpital**

Au sein d'un établissement hospitalier, on distingue les organes de décision et les organes consultatifs. Le conseil d'administration, instance délibérative aux compétences importantes mais limitativement énumérées, et le directeur, dont la compétence est générale, sont assistés par un ensemble d'instances consultatives, notamment la commission médicale d'établissement (CME), qui assure la représentation des médecins, et le comité technique d'établissement, qui réunit les représentants des organisations syndicales.

L'organisation administrative de l'hôpital a fait l'objet de nombreuses critiques dans des rapports officiels. Elle est jugée déresponsabilisante et source d'une bureaucratisation excessive de l'hôpital.

Le Plan Hôpital 2007 comprend un volet gouvernance hospitalière qui tend à réformer l'organisation interne de l'hôpital. Le plan prévoit la généralisation de l'amendement liberté, la création d'une nouvelle entité juridique (les pôles d'activité) en remplacement des services et départements, une modification de la composition et des compétences du conseil d'administration, une redéfinition du projet d'établissement, la création au sein de chaque hôpital d'un conseil exécutif médico-administratif, la réforme de la commission médicale d'établissement et du comité technique d'établissement.

L'ordonnance du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé a été adoptée dans le cadre de la mise en place du Plan Hôpital 2007 et elle adapte l'organisation interne de l'hôpital en redéfinissant le rôle de ses instances. L'ordonnance prévoit que les personnels hospitaliers participent au fonctionnement de cette organisation dans le cadre des conseils de pôles où leurs représentants sont élus. Elle renouvelle le cadre de la collaboration entre centre hospitalier universitaire et université et définit également une nouvelle organisation budgétaire et comptable, en cohérence avec la réforme du financement (tarification à l'activité) des établissements de santé.

### **1.4. La fonction publique hospitalière**

Les fonctionnaires hospitaliers relèvent depuis 1986 du statut général de la Fonction publique. Aux côtés des fonctionnaires d'Etat (Titre II) et des fonctionnaires territoriaux (Titre III), les hospitaliers partagent avec eux le Titre I (Droits et obligations des fonctionnaires) et relèvent du Titre IV posé par la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Au 31 décembre 2001, la fonction publique hospitalière, telle que la définit la loi du 9 janvier 1986, compte 722 000 agents titulaires. Elle regroupe, à l'exception du personnel médical

(médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes), l'ensemble des emplois des établissements suivants :

- les établissements d'hospitalisation publics ;
- les maisons de retraite publiques ;
- les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ;
- les établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés ;
- les centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou à caractère public.

L'élaboration réglementaire, le suivi statutaire et la définition des politiques de ressources humaines incombent à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS). En vertu de l'autonomie des établissements publics de santé, la gestion de ces personnels (recrutement, notation, avancement) est totalement décentralisée et relève de la seule autorité du chef d'établissement dans la limite du respect des textes statutaires généraux et particuliers.

Institué par le décret du 28 décembre 2001, l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH) a pour mission de suivre l'évolution des emplois dans la fonction publique hospitalière, de contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle, d'apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications, de recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques.

## **II. Les instruments**

L'âge d'or de l'hôpital public a permis à la France de se doter de structures sanitaires performantes entre 1958 et 1985. Mais, avec le ralentissement de la croissance consécutive aux chocs pétroliers, les coûts croissants de la recherche médicale et le creusement des déficits des régimes sociaux, les pouvoirs publics ont utilisé, successivement ou concomitamment, différents outils pour encadrer la dynamique accélérée des dépenses d'hospitalisation et réformer les modes de financement des établissements hospitaliers publics et privés.

La politique hospitalière poursuit, dès lors, deux objectifs : organiser l'offre de soins et planifier sa répartition sur le territoire en fonction de l'appréciation des besoins sanitaires de la population, mais aussi réguler les dépenses de santé.

La régulation par la planification des équipements (cartes sanitaires, schémas régionaux d'organisation sanitaire) et des moyens techniques est complétée par la mise en œuvre de la régulation par les coûts (enveloppe globale, puis tarification à l'activité). De même, le système d'information sur l'hôpital et les procédures d'évaluation fournissent un cadre à la régulation du système hospitalier.

### **2.1. La planification hospitalière**

La planification sanitaire et l'encadrement des dépenses sont amorcés avec la loi hospitalière du 31 décembre 1970 qui crée la notion de service public hospitalier et instaure la carte sanitaire. Arrêté en 1974, ce découpage de l'espace géographique en 256 secteurs sanitaires,

répartis en 21 régions, vise l'instauration d'un plateau technique minimum au sein de chaque secteur et un rééquilibrage sectoriel des équipements hospitaliers. La carte sanitaire est accompagnée d'une procédure renforcée d'autorisation visant les établissements privés pour les équipements en nombre de lits et les installations d'équipements lourds. Les établissements publics demeurent sous le principe de l'approbation par l'autorité de tutelle des décisions de leur conseil d'administration.

La loi hospitalière du 31 juillet 1991 renforce le contenu de la carte sanitaire, développe les alternatives à l'hospitalisation et crée le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS). La loi de 1991 prend en compte la dimension régionale en tant que référence sanitaire : le pouvoir de l'Etat en la matière est pour partie délégué aux instances régionales ou locales.

En matière de planification, la réforme issue de l'ordonnance du 24 avril 1996 institue les Agences régionales de l'hospitalisation et régionalise les budgets avec pour objectif d'améliorer la complémentarité de l'offre de soins au sein d'une même zone géographique.

A partir de 1997, le gouvernement s'attache à accompagner le mouvement de recomposition hospitalière qui doit déboucher sur une coopération et une recherche de complémentarité entre les établissements de santé, publics et privés. Elle s'inscrit dans le cadre des schémas régionaux d'organisation sanitaire, qui fixent pour 5 ans le cadre général d'évolution de l'offre hospitalière.

Dans le cadre du plan Hôpital 2007, l'ordonnance du 4 septembre 2003 simplifie et régionalise les démarches de planification : la carte sanitaire est supprimée, le SROS devient l'outil unique de planification, les secteurs sanitaires sont remplacés par des territoires de santé, toutes les autorisations sont déconcentrées au niveau des ARH. Par ailleurs, l'ordonnance unifie les formules de coopération sanitaire entre établissements publics et privés en faisant du Groupement de Coopération Sanitaire (GCS) le cadre naturel des coopérations et des réseaux de santé.

La circulaire d'orientation du 5 mars 2004 pour les SROS de troisième génération (2005-2010) vient compléter le dispositif et précise les orientations ministérielles pour les territoires de santé, les projets médicaux de territoire, les modalités de concertation avec les établissements, les professionnels de santé, les usagers et les élus, ainsi que les modalités d'organisation des plateaux techniques et des activités de proximité.

La circulaire définit trois démarches distinctes et complémentaires en matière de territorialisation : des territoires de santé pour l'organisation de l'offre, des territoires pour la concertation avec les conférences sanitaires et des territoires de proximité pour l'accès aux soins.

Les nouveaux SROS se voient confier comme objectifs d'assurer une organisation sanitaire territoriale permettant le maintien ou le développement d'activités de proximité, et la mise en place d'une organisation graduée des plateaux techniques.

## **2.2. Le financement des dépenses hospitalières**

En 1983, un système d'enveloppe globale est institué pour l'hospitalisation publique, la dotation globale de financement. Cette enveloppe annuelle de dépenses, fixée a priori pour

chaque hôpital, se substitue à la tarification au prix de la journée, jugée inflationniste. Le système de l'enveloppe dite globale oblige chaque hôpital à s'attacher avant tout à ne pas dépasser les crédits qui lui sont attribués par la caisse pivot dont il dépend.

Dans le domaine de l'hospitalisation privée, une première tentative de régulation des dépenses est entreprise en 1974, avec le classement des cliniques. L'objectif est de provoquer une remise en ordre tarifaire en ajustant le niveau des prix de journée en fonction des catégories de classement. Avec l'introduction, au début des années quatre-vingt-dix, de l'objectif quantifié national (OQN), les cliniques se voient fixer un objectif annuel en taux d'évolution, les écarts constatés faisant l'objet d'une régularisation sur le taux d'évolution de l'année suivante.

L'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée jette les bases d'un nouveau système de contraintes. Elle instaure une régulation par les coûts fondée sur les lois annuelles de financement de la Sécurité sociale et l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). L'ordonnance prévoit que le montant de l'ensemble des dépenses des caisses d'assurance maladie de l'année donnée résultera de l'application au niveau de l'ONDAM de l'année précédente d'un taux d'évolution annuel. L'ordonnance renforce la dimension régionale de la référence sanitaire contenue dans la loi du 31 juillet 1991 puisque le montant total des dépenses hospitalières pour le secteur public est réparti en dotations régionales. L'objectif quantifié national pour le secteur privé fait l'objet d'un accord annuel national d'évolution des tarifs qui est ensuite décliné en accords régionaux.

La loi du 27 juillet 1999 permet le lancement d'une expérimentation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 et durant cinq ans, de nouveaux modes de financement des établissements de santé, publics ou privés, fondés sur une tarification à la pathologie. Cet objectif est repris par le plan Hôpital 2007 qui prévoit une réforme du financement des activités MCO (Médecine, Chirurgie, Obstétrique). La tarification à l'activité doit s'appliquer dans tous les établissements quelles que soient les modalités des activités de soins (hospitalisation avec ou sans hébergement, hospitalisation à domicile, consultations et soins externes). L'objectif est de procéder à un financement mixte, distinguant : les missions d'intérêt général (dépenses liées à la recherche ou à l'enseignement, par exemple) qui seront financées par une dotation et les missions de soins, qui ont vocation à être financées directement à l'activité.

Dans un autre domaine, le plan Hôpital 2007 prévoit un plan de soutien à l'investissement hospitalier de 6 milliards d'euros sur 5 ans et l'ordonnance de simplification administrative autorise des modalités innovantes de réalisation.

### **2.3. Le système d'information sur l'hôpital**

Le système d'information sur l'hôpital est principalement constitué, d'une part, de répertoires et de fichiers statistiques, et, d'autre part, du PMSI.

Le Fichier d'identification national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) recense l'ensemble des établissements et équipements sanitaires et sociaux autorisés et installés. Le répertoire ADELI enregistre les membres des professions réglementées par le code de la santé publique. Principalement utilisé pour identifier les professionnels installés en ville, il est également utile pour identifier ceux qui exercent à l'hôpital. La statistique annuelle des Etablissements de santé (SAE) recense l'activité et les personnels des établissements de santé

publics et privés ainsi que les moyens de production humains et matériels utilisés. Cette statistique a été refondue à partir de 1999 pour tenir compte de la généralisation du PMSI.

Autorisé par une circulaire du 5 août 1986, le Programme de médicalisation du système d'information (PMSI) consiste en un recueil d'informations administratives et médicales sur chaque séjour de patient effectué dans un établissement de santé. La totalité des séjours est classée en un nombre limité de groupes de séjours présentant une similitude médicale et un coût voisin (les GHM : groupes homogènes de malades). Par ailleurs, grâce à la comptabilité analytique détaillée d'une quarantaine d'établissements, un coût moyen, exprimé en ISA (indice synthétique d'activité), est calculé pour chaque GHM. Pour chaque région et pour chaque établissement, sont calculés le nombre de points ISA produits et la valeur moyenne du point ISA. La valeur du point ISA constitue un indicateur global de productivité des établissements de santé.

## 2.4. L'accréditation

Introduite au sein du système de santé français par l'ordonnance du 24 avril 1996 et par le décret du 7 avril 1997, la procédure d'accréditation a pour objectif de s'assurer que les établissements de santé développent une démarche d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins délivrés aux patients. Cette procédure, initialement conduite par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), est désormais prise en charge par la Haute autorité de santé. La loi du 13 août 2004 qui crée la Haute autorité introduit aussi un changement de vocable : la certification des établissements de santé remplace l'accréditation"(qui est réservée à l'accréditation des médecins et équipes médicales).

L'article L. 6113-3 du code de la santé publique prévoit que la procédure d'accréditation « conduite par la Haute Autorité de santé, vise à porter une appréciation indépendante sur la qualité d'un établissement ou, le cas échéant, d'un ou plusieurs services ou activités d'un établissement, à l'aide d'indicateurs, de critères et de référentiels portant sur les procédures, les bonnes pratiques cliniques et les résultats des différents services et activités de l'établissement. »

L'ANAES a d'abord opté pour une démarche d'accréditation centrée sur la qualité du fonctionnement logistique de l'hôpital et de la prise en charge du malade, à l'exclusion des pratiques cliniques, c'est-à-dire de la qualité de l'acte médical lui-même. Une communication en Conseil des ministres du 5 mars 2003 indique que la procédure d'accréditation doit évoluer dans le sens d'une plus grande médicalisation des critères. Le rythme auquel les établissements doivent obtenir puis renouveler leur accréditation est également accéléré.

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a créé la Mission Nationale d'Expertise et d'Audit Hospitaliers (MEAH). Les missions conduites par la MEAH vise à faire émerger une meilleure organisation des activités hospitalières. Son programme de travail annuel est arrêté par le ministre de la Santé.

### **III. L'hôpital face à de nouveaux défis**

Les grandes lois hospitalières de 1970, de 1991 et les ordonnances de 1996 ont introduit les critères économiques dans les choix et les orientations des politiques hospitalières. A l'objectif qui consiste à assurer les meilleures qualités et sécurité des soins pour tous répond celui de la maîtrise des dépenses de santé.

L'opinion publique a été périodiquement alertée par les fermetures d'établissements publics ou privés, la réduction du nombre de lits, les reports d'interventions coûteuses ou encore les transferts de patients vers d'autres établissements. Des tensions de plus en plus vives affectent le monde de la santé et l'hôpital public en particulier : difficultés d'application des 35 heures, manque d'effectifs, judiciarisation accrue, retards dans l'accueil des patients, restructurations contestées...

La mission Hôpital 2007 identifiait cinq dysfonctionnements majeurs responsables de la crise de l'hôpital :

- Les directeurs ploient sous les textes, règlements et autres contraintes sécuritaires.
- Les médecins s'inquiètent de la bureaucratie, de l'augmentation des poursuites, du manque de personnel soignant, de l'insuffisance d'investissement en matériels et plus généralement d'une pénurie qu'ils n'ont pas créée et qu'ils doivent gérer.
- Les personnels hospitaliers qui se dévouent au quotidien ont pris de plein fouet la réglementation des trente cinq heures qui n'a fait qu'aggraver une situation déjà précaire.
- L'absence de prise en compte de la pénibilité et de la responsabilité dans les rémunérations est régulièrement évoquée.
- Les malades et leurs familles se plaignent d'une absence de prise en charge globale de leur cas, en insistant sur les difficultés d'information qu'ils rencontrent, sur les délais d'attente aux urgences et sur la pauvreté des établissements de soins de suite et de long séjour.

On s'attardera sur la démographie médicale, la réduction du temps de travail à l'hôpital, le cas particulier des urgences et sur la lutte contre les infections nosocomiales.

#### **3.1. La démographie médicale**

Alors que le nombre de médecins a fortement augmenté en un siècle, de récents rapports et publications laissent entrevoir une forte diminution du nombre de médecins d'ici 2020 du fait du vieillissement de la profession et des mesures limitant le nombre d'étudiants en médecine (*numerus clausus*).

De plus, on constate l'apparition d'une crise des vocations, différenciée suivant les spécialités, les secteurs et les régions. Si le taux global de vacance des postes de praticiens à temps plein atteint 18 %, ce taux est beaucoup plus élevé dans les régions Picardie, Champagne-Ardenne, Auvergne, Nord Pas de Calais, Basse Normandie et Lorraine.

De même, la crise des vocations est remarquable dans certaines disciplines (obstétrique, anesthésie, chirurgie notamment). De plus en plus, les étudiants réussissant le concours de l'internat délaissent la chirurgie et choisissent en priorité des spécialités médicales, jugées plus rémunératrices et moins exigeantes.



Le rapport Berland propose ainsi un relèvement progressif du *numerus clausus* à 8 000 d'ici 2007 et aussi l'intégration de 2 à 3 000 praticiens à diplôme hors Union européenne. Pour aider à la régulation de la démographie médicale, un Observatoire national de la démographie des professions de santé a été installé le 11 juillet 2003.

### **3.2. La réduction du temps de travail**

La réduction du temps de travail à l'hôpital est prévue par deux protocoles d'accord :

- le protocole du 27 septembre 2001 concerne la fonction publique hospitalière,
- le protocole du 22 octobre concerne les personnels médicaux. Pour ces derniers, il s'agit d'une part d'intégrer l'évolution de la législation française mais aussi de prendre en compte les dispositions de la directive européenne 93/104 qui définit le temps de travail (intégration du temps de garde dans le temps de travail et respect d'un plafond hebdomadaire).

Des difficultés dans la mise en œuvre de la RTT ont été constatées dans les établissements de santé, notamment en raison de l'ampleur des réorganisations à conduire et de l'importance des recrutements à effectuer dans un contexte de démographie médicale tendue. Une mission nationale d'évaluation de la RTT dans les établissements de santé, présidée par M. Angel Piquemal, a ainsi été constituée. Dans son rapport, la mission souligne l'attachement des personnels à la RTT qu'ils considèrent « *comme un acquis sur lequel il ne saurait être question de revenir.* » Elle estime que la réduction du temps de travail a servi de « *révélateur d'une crise du fonctionnement interne des établissements.* »

Les conclusions de la mission ont conduit à l'adoption de mesures d'assouplissement pour les personnels médicaux et à la signature d'un protocole d'adaptation pour la fonction publique hospitalière.

### **3.3. Les urgences médicales**

Depuis leur création au milieu des années 60, les services d'accueil des urgences ont connu une croissance soutenue et régulière de leur activité. En 2000, les services d'accueil des urgences ont enregistré 13 millions de passages (dont 90 % pour le secteur public) contre 7,2 millions de passages en 1990.

Cette évolution indique que de nouvelles fonctions sont assumées par les urgences : développement d'un mode d'accès spécifique aux soins hospitaliers, réponse à des besoins non satisfaits, notamment pour la prise en charge des populations à faible niveau de ressources, substitution partielle à la médecine de ville. Ainsi, les motifs de fréquentation des urgences évoqués par les patients vont du souhait de bénéficier du support d'un plateau technique, à la gratuité apparente des soins offerts par l'hôpital en passant par la méconnaissance des possibilités offertes par la médecine libérale.

En conséquence, les urgences hospitalières sont régulièrement engorgées et les services confrontés à un niveau de charge structurellement tendu. La croissance de la fréquentation explique, pour partie, l'allongement des files d'attente, mais les difficultés des urgences ont des causes multiples. Les réponses à la crise des urgences doivent prendre en compte l'organisation et les effectifs des services, mais aussi l'amont (avec l'orientation et la prise en charge des patients) et l'aval des urgences (avec l'hospitalisation des malades dans des lits de

suite). Le Plan urgences présenté par la DHOS en octobre 2003 tente de traiter l'ensemble de ces éléments.

Parallèlement, pour améliorer la permanence des soins, le décret du 7 avril 2005 modifie les dispositions qui introduisaient la notion de volontariat pour les gardes dévolues aux médecins non hospitaliers.

### **3.4. Les infections nosocomiales**

Les infections nosocomiales suscitent des craintes croissantes chez patients et soignants : les premiers s'interrogent sur le risque de contracter une maladie lors d'une hospitalisation, les seconds redoutent une judiciarisation grandissante de leur profession. La mise en examen, en décembre 2003, de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris et de six de ses médecins a relancé la polémique sur ce phénomène qui concerne 500 à 800 000 patients chaque année.

En 1988, un décret crée les Comités de lutte contre les infections nosocomiales (CLIN) dans les établissements publics de santé. Pour soutenir l'action de ces instances hospitalières, des structures inter-régionales et nationales de coordination et de conseil sont créées en 1992 : le Comité technique contre les infections nosocomiales (CTIN) et les comités de coordination de lutte contre les infections nosocomiales (CCLIN). Le décret du 6 décembre 1999 impose la présence d'un CLIN dans chaque établissement ainsi qu'une équipe opérationnelle d'hygiène hospitalière. Une circulaire DGS / DHOS du 29 décembre 2000 précise le dispositif de lutte contre les infections nosocomiales (missions des CLIN, composition des équipes d'hygiène hospitalière - 1 infirmier pour 400 lits, un médecin ou un pharmacien pour 800 lits).

Le Code la santé publique (article L. 6111-1) inscrit, parmi les missions de tous les établissements de santé, l'organisation de la lutte contre les infections nosocomiales, ce qui implique que les cliniques doivent mettre en place un CLIN à l'instar des établissements publics. Il prévoit également la mise en place d'un système permettant d'assurer la qualité de la stérilisation des dispositifs médicaux et il pose le principe du recueil et du signalement de certaines infections nosocomiales.

# Glossaire

## **Affection iatrogène**

Affection provoquée par le médecin

## **AFSSAPS**

Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé. Créée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, l'AFSSAPS est un établissement public ayant pour mission de : garantir l'indépendance, la compétence scientifique et l'efficacité administrative des études et des contrôles relatifs à la fabrication, aux essais, aux propriétés thérapeutiques et à l'usage des médicaments et des produits de santé. Elle délivre les autorisations de mise sur le marché des médicaments et exerce des fonctions de police sanitaire. Elle s'est substituée à l'Agence du médicament.

## **Aléa thérapeutique**

Accident médical en l'absence de faute

## **Ambulatoire**

A l'hôpital, qualifie une prestation médicale assurée auprès d'un malade séjournant moins de 24 heures

## **ANAES**

Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé. Créée par l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, l'ANAES, établissement public de l'Etat, a pour mission de :

- favoriser, tant au sein des établissements de santé publics et privés que dans le cadre de l'exercice libéral, le développement de l'évaluation des soins et des pratiques professionnelles ;
- de mettre en œuvre la procédure d'accréditation des établissements de santé (...);
- elle peut être également chargée de l'évaluation d'actions et de programmes de santé publique.

## **AP-HP**

Assistance publique Hôpitaux de Paris

## **ARH**

Agence régionale de l'hospitalisation. Créée par l'ordonnance du 24 avril 1996 dans chaque région, sous la forme d'un GIP (groupement d'intérêt public), c'est une autorité de décision, compétente à la fois pour l'hospitalisation publique et privée. C'est à elle qu'incombe la définition et la mise en œuvre de la politique régionale d'offre de soins hospitaliers, l'analyse et la coordination de l'activité des établissements de santé publics et privés, et la détermination de leurs ressources. Le directeur de l'ARH détient la responsabilité du régime des autorisations en matière de création, suppression, transformation et conversion d'activités médicales hospitalières, après avis d'un Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) composé de représentants de l'Etat, de l'assurance-maladie, des collectivités territoriales, des établissements de santé publics et privés, des professions de santé hospitalières médicales et non médicales et des usagers. Il dispose de moyens très contraignants pour faire coopérer les établissements de santé ou pour imposer des fusions forcées.

## **Carte sanitaire**

Instituée par la loi hospitalière du 31 décembre 1970, le découpage du territoire en secteurs sanitaires avait pour but une maîtrise quantitative des équipements par le biais d'indices, une planification et une coordination de l'installation des équipements lourds et des lits. Très critiquée pour sa rigidité, elle a été essentiellement utilisée comme un outil de gestion des demandes d'autorisation, de création, d'extension ou de conversion des établissements. La carte sanitaire a été supprimée par l'ordonnance de simplification administrative du 4 septembre 2003.

## **Charte du patient hospitalisé**

Annexée à la circulaire du 6 mai 1995, elle précise que « *le patient hospitalisé n'est pas seulement un malade, il est avant tout une personne avec des droits et des devoirs.* » Elle traite principalement de l'accès au service public hospitalier, de la dispensation des soins (préventifs, curatifs ou palliatifs), de l'information du patient et de ses proches, du principe général du consentement préalable

(spécifique pour certains actes), de la liberté individuelle, du respect de la personne et de son intimité, du droit à la vie privée et à la confidentialité, de l'accès aux informations contenues dans les dossiers administratifs et médicaux et des voies de recours des patients. « *Chaque établissement remet aux patients, lors de leur admission, un livret d'accueil auquel est annexée la charte du patient hospitalisé (...)* », (art. L. 1112-2 du Code de la santé publique).

### **CHR**

Centre hospitalier régional. Les CHR ont une vocation régionale liée à leur haute spécialisation et figurent sur une liste établie par décret. Ils doivent assurer les soins courants à la population proche, et aussi des soins techniques de haut niveau pour l'ensemble de la population régionale, voire nationale.

### **CHU**

Centre hospitalier universitaire. C'est un CHR qui a passé une convention avec une université comportant une ou plusieurs unités de formation et de recherche.

### **COM**

Contrat d'objectifs et de moyens. Conclu entre l'ARH et les établissements de santé publics et privés participant au service public hospitalier, il tient compte des orientations stratégiques arrêtées dans le projet d'établissement et définit les transformations nécessaires à la poursuite de ces orientations.

### **Comité technique national des infections nosocomiales**

Créé par un arrêté du 3 août 1992, ce comité est essentiellement chargé de définir un programme national de lutte contre les infections nosocomiales, de promouvoir un système national de surveillance et de faire des recommandations techniques pour la surveillance et la prévention des infections nosocomiales.

### **DHOS**

Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

### **Dotation globale de financement (DGF)**

Mode de financement du secteur public hospitalier depuis la loi du 19 janvier 1983,

remplaçant le prix de journée qui représentait le prix moyen d'une journée d'hospitalisation. Désormais, le budget global fixe une dotation globale finançant la part des dépenses prises en charge par les régimes d'assurance-maladie. La DGF a un caractère forfaitaire et son montant, qui couvre en moyenne 90 % des ressources d'exploitation, est arrêté depuis la réforme de 1996 par le directeur de l'ARH. Son versement aux établissements de santé est assuré sous la forme de 12 allocations mensuelles par la caisse de sécurité sociale du régime général ou d'autres régimes de la circonscription dans laquelle est implanté l'établissement. Elle doit être supprimée au profit de la tarification à l'activité.

### **DREES**

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

### **EPS**

Etablissement public de santé

### **FASMO**

Fonds pour l'accompagnement social et la modernisation des hôpitaux

### **FIMHO**

Fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux

### **FPH**

Fonction publique hospitalière

### **FINESS**

Fichier national des établissements sanitaires et sociaux.

### **GHM**

Groupes homogènes de malades. Dans le PMSI, la classification en GHM repose sur le classement de la totalité des séjours en un nombre limité de groupes de séjours présentant une similitude médicale et un coût voisin.

### **Infection nosocomiale**

Infection absente à l'admission à l'hôpital

### **INVS**

Institut de veille sanitaire. Créé par la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, l'InVS est un établissement public, placé sous

la tutelle du ministre de la Santé, chargé « d'effectuer la surveillance et l'observation permanente de l'état de santé de la population », d'alerter les pouvoirs publics en cas de menace sur la santé publique et de mener toute action appropriée. Il a succédé au Réseau national de santé publique (RNSP).

#### **ISA**

Indice synthétique d'activité. Permet de mesurer l'activité des unités de soins de courte durée MCO des établissements hospitaliers.

#### **MCO**

Médecine Chirurgie Obstétrique

#### **ONDAM**

Objectif national des dépenses d'assurance maladie

#### **OQN**

Objectif quantifié national

#### **Permanences d'accès aux soins de santé (PASS)**

Suivant la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, le service public hospitalier concourt « à la lutte contre l'exclusion sociale. » Sur cette base, l'accueil social à l'hôpital est généralisé et les établissements publics de santé ainsi que les établissements privés participant au service public hospitalier doivent mettre en place, dans le cadre des Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), des PASS adaptées aux personnes en situation de précarité pour les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits. En 1999, les établissements publics de santé ont mis en place 300 PASS.

#### **PLFSS**

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale

#### **PMSI**

Programme de médicalisation des systèmes d'information.

Le PMSI est un outil d'allocation budgétaire, d'utilisation obligatoire pour l'ensemble des hospitalisations de court séjour. Il permet de produire un indicateur d'efficacité ou de productivité des hôpitaux.

#### **Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS)**

Créés, dans chaque région, par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions qui affirme que « l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé. » Ces programmes concernent l'accès à la prévention, l'éducation à la santé, l'accès aux soins et visent à assurer une continuité de la prise en charge socio-sanitaire des personnes et des familles en difficulté. Leur élaboration et leur mise en œuvre sont coordonnées par le préfet de région.

#### **PSPH**

Etablissement privé participant au service public hospitalier

#### **Réseaux de soins**

L'ordonnance du 24 avril 1996 incite les établissements de santé à développer des réseaux de soins avec les praticiens libéraux sur tout le territoire, afin de promouvoir de nouvelles formes de prise en charge plus cohérente des patients et de renforcer, par exemple, la place du médecin généraliste. La coopération est volontaire et l'activité comprend la prise en charge des malades, des activités de prévention collective et d'éducation pour la santé (article L. 6121-5 du Code de santé publique).

#### **SAE**

Statistique annuelle des établissements de santé

#### **SAU**

Service d'accueil des urgences

#### **SPH**

Service public hospitalier

#### **SROS**

Schéma régional d'organisation sanitaire. Etablis dans chaque région par le directeur de l'ARH, pour 5 ans, après concertation avec les acteurs locaux, ils organisent la répartition géographique des équipements ou activités. Ils doivent prendre en compte les priorités régionales, celles-ci (les urgences, la cancérologie, la périnatalité, la cardiologie) étant différentes selon les régions, en s'appuyant sur une appréciation fine des

besoins. A côté de la carte sanitaire, les SROS, publiés en 1995 puis en 1999, doivent contribuer au décloisonnement de l'offre de soins en proposant notamment des réallocations de moyens (en équipements et en personnel) (articles L. 6121-3 et 4 du Code de la santé publique).

## La politique du handicap (1975-2005)

### Les personnes handicapées dans la cité : vers un droit à la compensation

La politique en direction des personnes handicapées s'est construite progressivement au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Il n'est plus question aujourd'hui d'assistance charitable mais de solidarité nationale. Après le droit à réparation, puis le droit à la rééducation, le principe de non discrimination se substitue à celui de réadaptation.

L'intégration des personnes handicapées, définie comme obligation nationale par la loi d'orientation du 30 juin 1975, reste une ambition à réaliser trente ans plus tard : c'est l'une des priorités nationales définies par le Président de la République en 2002. Les pouvoirs publics reconnaissent ainsi le retard pris par la France dans la prise en compte du handicap. Un regard sur les pratiques d'intégration des personnes handicapées à l'étranger montre le décalage entre notre pays et les pays voisins.

Le droit à compensation des conséquences des handicaps devient l'expression de l'égalité de droit pour l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière. Il constitue l'innovation principale de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ce dossier propose un état des lieux de l'intégration des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie quotidienne jusqu'à la promulgation de cette loi.

## I. Ethique et handicap

Certaines évolutions scientifiques, la question des diagnostics ante et post-nataux, les technologies génétiques et leurs pouvoirs d'intervention sur le vivant, les thérapies nouvelles qui se profilent posent des questions éthiques inédites. Parce qu'elles permettent la pratique d'un eugénisme, ces techniques et les débats qu'elles suscitent peuvent influencer sur l'appréhension du handicap et le statut de la personne handicapée.

L'arrêt Perruche pris par la Cour de cassation en novembre 2000 a suscité des débats et réactions contradictoires dans la communauté médicale, chez les juristes, au sein des associations de personnes handicapées : pour certains, accepter la logique de l'arrêt était encourager un eugénisme de précaution. Pour d'autres, la décision de la Cour était une décision à caractère humanitaire mettant l'enfant handicapé à l'abri des aléas financiers. La loi du 4 mars 2002 en affirmant dans son premier article : « *Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance* » semble avoir tranché ; elle renvoie à la solidarité nationale pour le préjudice matériel et le surcroît de charges découlant du handicap de l'enfant tout au long de sa vie.

La pratique de la stérilisation chez les personnes handicapées mentales a été pratiquée largement dans tous les pays, particulièrement dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, rappelle un rapport du Comité national d'éthique de 1996. La stérilisation faisait partie d'une panoplie de mesures visant à réduire le nombre de personnes inaptes dans la population. Toutes les formes de contraception réversibles ou non doivent se faire par consentement libre et éclairé, rappelle ce même rapport. Cette pratique reste un aspect de la maltraitance des personnes handicapées. « *La Loi du 2 janvier 2002 relative à l'action sociale et médico-sociale a permis quelques avancées en matière de moyens pour prévenir tout acte de maltraitance des personnes handicapées et notamment des enfants.* » (Rapport de Jean-François Chossy).

Pour prendre en compte des cas de « *détresse lorsque tout espoir thérapeutique est vain et que la souffrance est insupportable* », le Comité consultatif national d'éthique a recommandé en janvier 2000 la reconnaissance par la loi d'une exception d'euthanasie. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, mais le débat sur cette question a été provisoirement repoussé. Après la mort du jeune Vincent Humbert, le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, a annoncé le 15 octobre 2003 la création d'une mission d'information sur l'accompagnement de fin de vie qui a rendu son rapport en juin 2004. La loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, stipule que les traitements ne doivent pas être poursuivis avec une obstination déraisonnable et fait obligation de dispenser des soins palliatifs.

## **II. La protection juridique des personnes handicapées**

Les personnes handicapées peuvent avoir besoin d'un tiers pour s'occuper de la gestion de leur argent, de leur patrimoine, des prestations dont elles bénéficient. Curatelle, tutelle ou sauvegarde de justice sont les différents modes de prise en charge prévues par le Code civil.

Près de 1 % de la population en France est sous protection juridique. Près des deux tiers d'entre eux vivent à domicile, l'autre tiers vit en institution.

Sur la base de travaux commandés par plusieurs gouvernements successifs, après la publication du rapport de la Cour des comptes (2003) rappelant les responsabilités normalement exercées par l'Etat dans ce domaine, le ministre de la justice, Dominique Perben présente le 9 décembre 2004 les axes de son projet de réforme de la loi de 1968 relative à la protection des incapables. Cette réforme du dispositif juridique de protection des majeurs doit prendre en compte la protection de la personne et les modifications de procédure utiles, la formation et le recrutement des personnes en charge d'une mesure de protection, le contrôle des comptes de gestion des majeurs protégés, le financement des mesures de protection. Mais, finalement, le projet n'est pas discuté en 2005.

Parallèlement, alors que de plus en plus de personnes sont jugées incapables de gérer leur patrimoine, il existe une tendance croissante à la responsabilisation des personnes ayant commis un acte délinquant ou criminel dans le cadre d'une pathologie mentale : « *Les experts psychiatres sont ainsi tentés de ne pas déclarer irresponsables des personnes qui seront difficiles à gérer en hôpitaux psychiatriques : dernier maillon de la chaîne, les prisons sont là pour accueillir les malades mentaux!* » (extrait du rapport sénatorial, *Prisons : une humiliation pour la République*, 1999).



### III. Les acteurs

De nombreux acteurs interviennent dans la mise en œuvre de la politique à l'égard des personnes en situation de handicap. La répartition des compétences entre multiples acteurs n'aide pas toujours à une prise en charge efficace des personnes handicapées.

Pour certains, les difficultés résultent d'une décentralisation non aboutie (rapport de Vincent Assante au Conseil économique et social en 2000) ; d'autres préconisent la création de guichets uniques, véritables structures de proximité aisément accessibles et compétentes pour traiter avec la personne handicapée de la totalité des questions posées et des démarches à faire (rapport du sénateur Paul Blanc en 2000). La mise en œuvre de sites pour la vie autonome dans un certain nombre de départements va dans le sens d'interlocuteurs uniques pour la compensation du handicap. Une Agence nationale du handicap pourrait voir le jour et serait chargée de coordonner et d'unifier les actions locales. Simplifier et clarifier les compétences est une priorité annoncée par la secrétaire d'Etat aux Personnes Handicapées dans le cadre de la refonte du texte d'orientation de 1975 pour une cohérence accrue dans le partage des interventions et des financements entre les différents acteurs, ainsi qu'une simplification des procédures pour la personne handicapée.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, crée des maisons départementales du handicap. La maison départementale des personnes handicapées exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille, ainsi que de sensibilisation de tous les citoyens au handicap.

#### L'Etat

Le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées « *prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la protection de la santé, de l'assurance maladie-maternité, de la famille, de l'enfance et de l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées.* »

Le secrétariat d'Etat aux Personnes Handicapées « *exerce, par délégation du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, les attributions de celui-ci relatives aux personnes handicapées.* »

Une Délégation Interministérielle aux Personnes Handicapées est créée en 1995. Depuis 2002, elle est placée auprès du secrétariat d'Etat aux personnes handicapées. Le délégué interministériel aux personnes handicapées est chargé de coordonner les actions favorisant l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, notamment dans les domaines de l'intégration scolaire, du maintien à domicile et de l'accessibilité, de l'emploi et de la formation professionnelle consulter son décret de création

Tous les ministères et leurs services déconcentrés préparent la politique du gouvernement dans leur secteur de compétence, la mettent en œuvre et participent à l'insertion des personnes handicapées.

## **Les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales (départements, régions, communes et groupements de communes) ont des compétences en matière d'aide sociale à l'enfance et aux personnes handicapées depuis les lois de décentralisation de 1983.

## **Les Conseils consultatifs**

Mis en place par les pouvoirs publics, les conseils consultatifs sont chargés d'évaluer la situation du handicap sur le plan national et local dans différents domaines : emploi, éducation, formation professionnelle, accessibilité, transports, tourisme et loisirs. Ils sont composés de représentants des secteurs associatifs, des organismes de protection sociale, des collectivités locales et de l'Etat.

## **Les Commissions d'orientation et d'évaluation**

La reconnaissance du handicap, l'orientation des personnes handicapées et l'accès aux aides relèvent de commissions d'évaluation et d'orientation. Les Commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) sont compétentes pour les enfants et adolescents de 0 à 20 ans, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) pour les adultes handicapés à partir de 20 ans. Tous ces services sont désormais remplacés par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

## **Les Associations**

Elles regroupent majoritairement des personnes handicapées ou leurs familles et amis, et elles constituent des interlocuteurs à tous les niveaux des pouvoirs publics. Certaines sont également gestionnaires de structures d'accueil et de services. Plusieurs dizaines d'associations représentatives de personnes handicapées et de parents d'enfants handicapés se sont regroupées de façon informelle au sein d'un Comité d'entente. Ce comité constitue un interlocuteur privilégié de l'Etat.

## **IV. Les handicapés dans la cité**

« *Nos cités n'ont pas été pensées pour l'ensemble des citoyens.* » (Michel Fardeau, 2001). Il faut que les villes s'adaptent à leurs citoyens, ce n'est pas aux citoyens de s'adapter à la ville.

Beaucoup de personnes en situation de handicap souhaitent vivre et s'intégrer en fonction de leurs capacités en milieu ordinaire, c'est-à-dire en dehors d'établissements spécialisés, et se trouvent confrontées à des difficultés de tous ordres, matérielles, juridiques, économiques mais aussi culturelles.

En dehors des problèmes d'accessibilité du point de vue technique et matériel des lieux et des équipements publics se posent la question de l'accessibilité des personnes handicapées à la vie de la cité dans toutes ses dimensions citoyennes (travail, culture, loisirs, plein exercice des droits fondamentaux et des droits civiques) pour qu'elles soient des citoyens comme les autres.

Aujourd'hui la mise en œuvre d'un droit à compensation est le corollaire d'une vraie reconnaissance de citoyenneté. Ce droit à compensation est l'innovation majeure de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 (JO du 12 février)

#### **4.1. Quelle accessibilité dans la cité pour les personnes handicapées**

Le concept d'accessibilité est né avec la promulgation de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées : « *les dispositions architecturales et aménagements des locaux d'habitation et des installations ouvertes au public, notamment les locaux scolaires, universitaires et de formation doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles au public* » (art.49). Pour la première fois, le législateur impose aux collectivités de prendre en compte les différents besoins de la population, et de favoriser l'accès de la ville et de ses équipements à tous quel que soit leur degré de mobilité. Depuis cette date, de grands progrès ont été réalisés.

Une loi portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des équipements publics est promulguée en juillet 1991.

L'un des axes du projet de loi, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, déposé en 2004 veut « *promouvoir une participation effective et entière des personnes handicapées à la vie sociale grâce à l'organisation de la cité autour du principe d'accessibilité généralisée, qu'il s'agisse de l'accès à l'école, à l'emploi, aux transports ou tout simplement au cadre bâti.* » La loi est promulguée en février 2005. Le titre VI de la loi est intitulée : *Citoyenneté et participation à la vie sociale.*

#### **4.2. Quel droit à compensation ?**

Revendiqué depuis longtemps par les associations de personnes handicapées, le droit à compensation n'apparaît dans les textes qu'en 2002, avec la loi dite de modernisation sociale. Le droit à compensation est l'expression de l'égalité de traitement entre les citoyens en situation de handicap et les autres, mais comme le souligne une note d'orientation pour la réforme de la loi d'orientation du 30 juin 1975 sur les handicapés, « *il est resté à ce jour sans contenu.* » La compensation du handicap passe par l'octroi d'aides financières suffisantes, la possibilité de recruter des aides humaines (les auxiliaires de vie), indispensables pour se maintenir à domicile ou réussir son intégration sociale dans le milieu ordinaire, l'accès à des aides techniques par leur prise en charge intégrale. Les sites pour la vie autonome (4 premiers sites sont créés en 1997) s'inscrivent dans cette démarche de compensation du handicap.

##### **Les aides financières**

« *Tout être humain qui, en raison de son état de santé, de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité les moyens convenables d'existence.* » (Préambule de la Constitution de 1946).

Plusieurs allocations ou prestations en espèces sont versées aux personnes handicapées de moins de 60 ans. L'allocation aux adultes handicapés pour ceux qui ne peuvent exercer une activité professionnelle, ou bien la garantie de ressources doivent assurer un revenu minimum. Des allocations compensatrices telles que le complément d'allocation autonomie, l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'allocation compensatrice pour frais professionnels et la garantie de ressources des travailleurs handicapés complètent le dispositif. En outre des avantages fiscaux sont accordés au titre du handicap sous forme de revenus exonérés, d'abattements ou réductions d'impôts.

Une réflexion est engagée sur la nécessité de recentrer les allocations existantes autour de la compensation intégrale du handicap. Paul Blanc, sénateur, préconise la création d'une nouvelle allocation compensatrice individualisée qui remplacerait la totalité des prestations existantes. Le rapport du Médiateur en 2002 propose lui aussi une refonte des allocations aux handicapés pour que leurs ressources soient au moins égales aux minima sociaux.

### **Les aides humaines**

Les dispositifs de soutien et d'accompagnement des personnes handicapées pour leur maintien à domicile ou leur intégration en milieu ordinaire doivent être développés.

Ce sont les services médico-sociaux d'accompagnement pour les enfants handicapés en dehors de l'établissement scolaire ou bien les auxiliaires d'intégration scolaire, créés dans le cadre du dispositif emploi-jeune de 1997. Ce sont aussi les auxiliaires de vie sociale pour les adultes handicapés.

### **Les aides techniques**

Les aides techniques permettent à une personne d'être plus autonome dans sa vie de tous les jours. Elles augmentent sa sécurité, son confort ou celui de son entourage. Elles jouent un rôle de prévention.

### **La recherche et l'innovation ont un rôle important aussi à jouer dans ce domaine.**

Plusieurs rapports se sont focalisés sur la problématique des aides techniques : absence de données épidémiologiques permettant de bien évaluer les besoins, prise en charge des aides très dispersée, absence d'une classification homogène des aides techniques rendant difficile une prise en charge globale, un manque d'information des personnes handicapées et l'absence de données précises sur le marché des aides techniques.

## **V. Les personnes handicapées et le monde du travail**

Favoriser l'accès des personnes handicapées au monde du travail est une condition essentielle de leur insertion sociale et de leur autonomie financière. Plusieurs textes législatifs organisent et rappellent l'importance de cette insertion.

La loi du 23 novembre 1957 introduit la notion de travailleur handicapé, tandis que la loi d'orientation du 30 juin 1975 confie à la COTOREP (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel) la reconnaissance du handicap et l'aide au reclassement professionnel. Enfin la loi du 10 juillet 1987 impose à l'ensemble des employeurs, parmi

lesquels les administrations de l'Etat ainsi que les établissements publics à caractère scientifique, technologique ou culturel, une obligation d'emploi égale à 6 % de l'effectif salarié au bénéfice des travailleurs handicapés.

Pourtant les chiffres concernant les personnes handicapées et l'emploi témoignent de difficultés persistantes d'accès à l'emploi, du fait aussi du vieillissement des personnes handicapées, de leur faible niveau de formation, des difficultés d'accessibilité (en matière de transport, d'aménagement des locaux de travail...).

Néanmoins, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé permet de bénéficier de mesures spécifiques pour compenser le handicap, que ce soit en matière de formation professionnelle, de placement en milieu de travail protégé, d'emploi en milieu ordinaire de travail dans le cadre notamment de l'obligation d'emploi des entreprises de plus de 20 salariés et de compensation d'une partie du salaire grâce à la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

## **5.1. Les aides à la recherche d'un emploi et la formation professionnelle**

Pour améliorer les chances d'une insertion professionnelle réussie, une formation adaptée est primordiale.

### **Les aides à la recherche d'un emploi**

Le travailleur handicapé à la recherche d'un emploi en milieu ordinaire peut bénéficier du soutien d'une équipe de préparation et de suite de reclassement (EPSR) ou d'un organisme d'insertion et de placement (OIP) regroupés au sein du réseau CAP Emploi. Les organismes d'insertion et de placement (OIP) sont aussi constitués en associations. Depuis 1992, des Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH), sous l'autorité du préfet, complètent des actions d'orientation et d'information qui visent à maintenir en milieu ordinaire de travail les personnes handicapées.

Le travailleur handicapé peut aussi bénéficier de tous les services proposés par l'ANPE dans le cadre de ses missions : informations sur les emplois disponibles, sur le fonctionnement et le rôle des institutions spécialisées, sur les structures de reclassement professionnel, ainsi que des informations sur les possibilités de formation de droit commun (AFPA, GRETA, CCI, Organismes privés, ...)

Dans chaque département il existe un conseiller chargé plus spécialement des travailleurs handicapés et dont le rôle est d'apporter une assistance technique aux directeurs d'agence, de développer les relations avec l'ensemble des organismes chargés de l'insertion, mais aussi, d'informer les chefs d'entreprise sur leurs obligations, leur faire connaître les aides financières et recueillir les offres d'emploi.

### **La réinsertion professionnelle**

Une personne handicapée peut envisager un projet professionnel dans les centres de préorientation par la mise en pratique de situation ordinaire de travail de différents métiers ; un bilan de compétence peut aussi lui être accordé. Les travailleurs handicapés sont prioritaires pour l'accès aux contrats de travail aidés par l'Etat (contrat initiative emploi,

contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, de qualification adultes...). Le contrat de rééducation professionnelle permet aux personnes handicapées de se réadapter à leur ancienne profession ou d'acquérir des connaissances pour exercer un nouveau métier. Toutes les formations professionnelles sont ouvertes aux travailleurs handicapés salariés, de façon prioritaire (le congé individuel de formation, le plan de formation de l'entreprise, le capital temps de formation...).

### **La formation professionnelle des jeunes travailleurs handicapés**

Le contrat d'apprentissage permet aux jeunes handicapés de 16 à moins de 27 ans orientés vers l'apprentissage par la COTOREP, de suivre un enseignement adapté en centre de formation d'apprentis (CFA) et d'acquérir une qualification reconnue sur le marché du travail. Les jeunes travailleurs handicapés ont aussi accès aux contrats d'insertion en alternance, aux contrats de qualification, aux contrats d'orientation et aux contrats d'adaptation.

## **5.2. L'insertion professionnelle en milieu ordinaire**

L'insertion du travailleur handicapé en milieu ordinaire de travail est l'axe principal de la politique de l'emploi en faveur des personnes handicapées et s'applique dans le secteur privé comme dans les fonctions publiques. La loi du 10 juillet 1987 en fait une obligation. Cette obligation inclut tous les handicapés qu'ils soient atteints dès la naissance, victimes d'accident du travail, de maladies professionnelles ou d'accidents de la vie. Cependant l'obligation se heurte à de multiples obstacles et fait que les entreprises actuellement n'emploient que 4 % de salariés handicapés.

**L'obligation d'emploi dans le secteur privé** s'applique par l'embauche directe (le travailleur handicapé qui intègre une entreprise bénéficie du même statut que les autres salariés de l'entreprise sauf quelques aménagements sur quelques points). Elle s'applique aussi par une contribution de substitution : les entreprises qui ne procèdent pas à des embauches directes peuvent s'acquitter de cette obligation par le paiement d'une contribution financière à l'AGEFIPH (Agence pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées), par la conclusion de contrats de fournitures, de sous-traitance d'activité ou de services avec des ateliers protégés, des centres d'aide par le travail ou des centres de distribution de travail à domicile ou par l'application d'un programme en faveur de l'emploi de travailleurs handicapés conclu par accord d'établissement, d'entreprise ou de branche. Toute entreprise affiliée à l'UNEDIC peut bénéficier des mesures d'aide à l'insertion des travailleurs handicapés.

Les entreprises sont soumises à des sanctions pénales, prévues par le Code du travail, si, lors d'un recrutement ou pour sanctionner ou licencier un travailleur handicapé, elles appliquent des mesures discriminatoires du fait du handicap.

**Dans la fonction publique l'obligation d'emploi**, qui est aussi de 6 % de l'effectif salarié, ne représente en fait que 3% et, faute d'atteindre ce quota, l'administration passe des marchés de sous-traitance avec le secteur protégé. La carrière des fonctionnaires handicapés se déroule dans les mêmes conditions que celle des autres fonctionnaires appartenant au même corps et au même grade. Ils sont soumis aux mêmes règles statutaires, ils ont les mêmes droits, les mêmes obligations, la même rémunération et les mêmes indemnités.

Deux voies d'accès sont ouvertes aux travailleurs handicapés : le recrutement sur contrat ou le concours. Depuis la loi du 4 février 1995, la possibilité de recrutement par voie contractuelle n'est plus réservée à la seule catégorie C, mais est étendue aux catégories A et B.

La loi du 11 février 2005 dispose qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, les titulaires de la carte d'invalidité et de l'allocation pour adulte handicapé s'ajouteront à la liste des bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

A cette même date, le calcul des effectifs pour l'appréciation du quota de 6% sera modifié, le plafond de la contribution des entreprises pour chaque bénéficiaire de l'obligation non employé sera élevé, les obligations des employeurs publics seront alignées au secteur privé et les sanctions applicables aux employeurs qui ne respectent pas cette obligation seront renforcées.

### **5.3. Les établissements de travail protégés**

Le travailleur handicapé qui ne peut avoir accès à un emploi en milieu ordinaire de travail, du fait de son handicap, peut exercer, après avis de la COTOREP, une activité dans le cadre des établissements de travail protégé : centres d'aide par le travail (CAT), ateliers protégés (AP) ou centres de travail à domicile (CDTD). Ces établissements de travail protégé doivent, à terme, constituer des passerelles vers le milieu de travail ordinaire. On estime cependant que le nombre de places disponibles dans ce secteur est très insuffisant.

Les centres d'aide par le travail (CAT) sont des établissements médico-sociaux (EMS) dont la vocation est de donner une activité productive à des personnes handicapées qui, du fait de leur handicap, ne pourraient travailler dans un autre cadre ou de faciliter à terme leur passage en atelier protégé ou en milieu ordinaire de travail.

Les ateliers protégés (AP) sont des entreprises de droit commun, ils assurent une mission d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés et leur permettent d'exercer une activité professionnelle salariée adaptée à leurs possibilités.

Les centres de distribution de travail à domicile (CDTD) offrent au travailleur handicapé la possibilité d'accomplir des travaux intellectuels ou manuels à domicile.

## **VI. Les personnes handicapées et l'école**

L'article 4 de la loi d'orientation de 1975 fixe une obligation de scolarisation pour les enfants handicapés. Trente ans plus tard, elle n'est pas réalisée : trop d'enfants sont encore hors des circuits. Historique des textes sur l'intégration scolaire

Pourtant, pendant longtemps, les parents d'enfants handicapés n'ont eu pour seul recours que de garder leurs enfants au sein de la famille à défaut d'obtenir une place dans un établissement spécialisé. Inscrit dans la loi, l'objectif d'intégration scolaire n'a jamais été concrétisé faute de moyens humains et budgétaires, comme le soulignent plusieurs rapports. Augmenter le nombre de places dans les classes d'intégration scolaire (les CLIS à l'école élémentaire) ou les unités pédagogiques d'intégration (les UPI au collège et au lycée),

améliorer les services d'accompagnement (SESSAD, auxiliaires de vie scolaire), compléter la formation des enseignants sont des orientations rappelées dans chaque plan.

A propos des formations spécialisées : le CAPA SH et le 2CA-SH se substituent au CAPSAIS, abrogé en 2004.

Plusieurs ministères se partagent la mise en œuvre de la scolarisation des enfants handicapés : le ministère de l'Éducation nationale a pour mission d'accueillir enfants et adolescents dans les écoles, collèges, lycées et universités, le ministère en charge de la santé a compétence sur les établissements spécialisés, tandis que le ministère de la Santé est impliqué budgétairement au travers des prises en charge.

## **6.1. L'orientation des enfants handicapés**

Les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) ont un rôle central dans le dispositif d'évaluation et d'orientation des enfants handicapés (de 0 à 20 ans). Sur le rôle des CDES consulter le site [handicap.gouv.fr](http://handicap.gouv.fr) Les commissions de circonscription, soit CCPE (commission de circonscription de l'enseignement préélémentaire et élémentaire) soit CCSD (commission de circonscription du second degré), agissent par délégation de pouvoir des CDES. Pour toute décision n'ayant aucune incidence financière, c'est-à-dire essentiellement pour les décisions d'orientation et d'intégration scolaires, la CDES délègue ses pouvoirs à ces Commissions de Circonscription. L'aspect scolaire de l'orientation est presque toujours du ressort des commissions de circonscription, CCPE ou CCSD.

Le fonctionnement des CDES doit être amélioré. Paul Blanc, dans son rapport de 2002, rappelle quelques dysfonctionnements nés notamment de l'ampleur de la tâche de ces commissions et de la faiblesse des moyens mis à leur disposition :

- manque d'informations sur les places disponibles dans les établissements vers lesquels elles orientent les enfants,
- manque de suivi des personnes,
- éventail limité des solutions envisagées par ces commissions, peu de choix laissé aux familles,
- insuffisante représentation des associations dans la composition des commissions.

Quant au rapport d'Yvan Lachaud, 2003, il propose de charger les groupes Handiscol de présenter au CDPH (conseil départemental consultatif des personnes handicapées) un état de l'intégration scolaire et un bilan de fonctionnement des commissions spéciales (CDES) et s'étonne que le décret créant les CDPH ne mentionne pas les groupes Handiscol, d'où une interrogation sur la réalité du partenariat défini dans l'organisation des groupes Handiscol.

En effet les groupes Handiscol ont été mis en place par la circulaire du 25 novembre 1999 ; leurs travaux s'inscrivent dans le cadre du CDPH. Ils en constituent la commission en charge de la scolarisation des handicapés. Chaque année ils établissent un rapport sur la scolarisation des jeunes handicapés et formulent pour les services de l'État et les collectivités territoriales les recommandations pour l'amélioration du dispositif. Ils ne sont pas chargés de l'orientation mais les informations recueillies doivent permettre une meilleure connaissance des besoins en matière d'intégration scolaire.



Une réforme des commissions est souhaitée dans le cadre du projet d'actualisation de la loi d'orientation de 1975.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et citoyenneté des personnes handicapées prévoit que tout enfant ou adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de santé doit être inscrit dans l'école ou l'établissement le plus proche de son domicile.

La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) remplace la commission d'éducation spéciale (CDES). Elle est notamment chargée, de prendre, en accord avec les parents, la décision d'orientation scolaire, après une évaluation des compétences, des besoins et des mesures mises en oeuvre dans le cadre du parcours de formation de chaque enfant ou adolescent.

## **6.2. Les établissements spécialisés**

L'appellation établissement spécialisé recouvre plusieurs types d'institutions accueillant des enfants et des adolescents malades, handicapés, en difficulté scolaire ou en difficulté sociale. Si l'intégration en milieu ordinaire doit être la règle, parfois une autre situation doit être envisagée.

Les établissements médico-éducatifs s'adressent à de jeunes handicapés et relèvent soit du ministère de l'Education nationale, soit du ministère en charge des Affaires sociales.

- les Instituts médico-éducatifs (IME) qui regroupent les anciens IMP (Instituts médico-pédagogiques) et les anciens IMPRO (Instituts médico-professionnels) accueillent les enfants et adolescents atteints de déficiences mentales ;
- les Instituts de rééducation (IR) concernent les jeunes souffrant de troubles de la conduite et du comportement ;
- les établissements pour polyhandicapés s'adressent aux enfants et adolescents présentant des handicaps complexes, à la fois mentaux et sensoriels et/ou moteurs ;
- les instituts d'éducation sensorielle pour les handicaps auditifs et visuels ;
- les établissements pour infirmes moteurs sont souvent appelés IEM (Instituts d'éducation motrice) ;

L'orientation vers ces établissements dépend de la Commission départementale de l'éducation spéciale (CDES). La scolarisation des enfants et adolescents qui y sont admis est placée sous le contrôle du ministère de l'Education nationale.

Les établissements à caractère sanitaire accueillent les enfants et adolescents malades. Les établissements de santé et les Maisons d'enfants à caractère sanitaire (MECSA) sont des établissements publics ou privés qui sont placés sous la tutelle du ministère en charge de la santé. L'admission est prononcée sur prescription médicale. Le secteur sanitaire organise l'accueil des enfants malades ou souffrant de troubles de la santé. La scolarisation dans les structures ordinaires est privilégiée. Chaque établissement est spécialisé dans le traitement d'un type de pathologie mentale ou physique.

Des accords avec l'éducation nationale permettent dans certains cas l'organisation d'une scolarité à l'intérieur même de ces institutions :

- les services de pédiatrie des centres hospitaliers,

- les hôpitaux de jour qui prennent en charge les soins et l'éducation des malades maintenus dans leur milieu de vie ordinaire,
- les maisons d'enfants à caractère sanitaire (MECSA) qui accueillent en internat les jeunes nécessitant un suivi médical constant.

L'orientation vers ces établissements relève exclusivement d'une décision de la CDES (Commission départementale de l'éducation spéciale). Le coût de la prise en charge y est assuré par l'assurance maladie. Les établissements sont placés sous la tutelle des DDASS (Directions départementales de l'action sanitaire et sociale) et la scolarisation y est assurée par des enseignants de l'éducation nationale.

L'amendement Creton (article 22 de la loi 89-18 du 13 janvier 1989) permet le maintien d'adolescents et de jeunes adultes dans un établissement médico-social au-delà de 20 ans, en attendant une solution adaptée par décision conjointe de la CDES et de la COTOREP.

La loi du 11 février 2005 remplace la commission d'éducation spéciale (CDES) par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), chargée, entre autres, de prendre, en accord avec les parents, la décision d'orientation scolaire, après une évaluation des compétences, des besoins et des mesures mises en oeuvre dans le cadre du parcours de formation de chaque enfant ou adolescent

## **VII. La politique à l'égard des personnes handicapées en Europe**

Les politiques à l'égard des personnes handicapées suivies dans les différents pays européens s'inscrivent dans des contextes culturels et historiques différents. Plusieurs rapports ont montré les approches différentes des politiques publiques nationales. Mais ces politiques se mettent en place aussi au niveau européen en s'inscrivant dans des textes de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.

### **L'Union européenne (UE)**

L'Union Européenne a proclamé l'année 2003, Année européenne des personnes handicapées (AEPH).

Le principal objectif de cette année est de faire avancer le programme politique visant la pleine et entière intégration des personnes handicapées. Le programme a été défini en 2001 dans la communication de la Commission intitulée *Vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées*.

Pour favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la société, l'UE a adopté un programme de lutte contre toute discrimination directe ou indirecte. Doté de 98,4 millions d'euros, ce programme (prévu pour la période 2001-2006) soutient notamment l'échange d'expériences et d'informations entre les Etats membres, dans le domaine de la prévention et de l'aide précoce, de la réadaptation fonctionnelle et de l'usage des nouvelles technologies.

L'article 26 de la Charte sociale communautaire, adoptée en 1989 par les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, reconnaît le droit de toute personne handicapée à l'intégration professionnelle et sociale et « à pouvoir bénéficier de mesures additionnelles concrètes concernant la formation professionnelle, l'ergonomie, l'accessibilité, la mobilité,

*les transports et le logement.* » Par ailleurs, le traité d'Amsterdam, dans son article 13, autorise le Conseil européen à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre toute discrimination fondée sur un handicap.

### **Le Conseil de l'Europe**

Les Ministres et responsables de haut niveau de 45 pays européens, représentants de diverses ONG (Organisations Non Gouvernementales) et d'organisations intergouvernementales, réunis à Malaga les 7 et 8 mai 2003 à l'invitation du Gouvernement espagnol, ont adopté la Déclaration ministérielle de Malaga relative aux personnes handicapées, intitulée *Progresser vers la pleine participation en tant que citoyens* ; elle trace le cadre d'un plan d'action européen.

# Glossaire

## **Accessibilité**

Mesures d'adaptation et d'aménagement de l'espace social destinées à en faciliter l'accès aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ces mesures concernent la voirie urbaine, les transports publics, toutes installations neuves de locaux ouverts au public, les immeubles d'habitations...

## **Aide à domicile**

Mode d'intervention et métier de l'action sociale. Il s'agit à la fois d'une intervention auprès de familles, de personnes âgées, de personnes handicapées ou malades pour les aider dans les tâches quotidiennes et leur permettre de rester dans leur milieu de vie habituel, et d'un métier exercé par les aides à domicile, personnes qualifiées ayant reçu une formation spécifique.

## **Aide sociale**

Ensemble de prestations constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques par la loi et destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir. L'aide sociale s'est substituée en 1953 à l'assistance publique. L'accès aux prestations d'aide sociale est fondé sur l'appréciation de la situation personnelle du demandeur et s'avère subsidiaire, c'est-à-dire n'intervient que lorsque les autres solidarités se révèlent défaillantes.

L'aide sociale a été largement décentralisée, les départements ayant compétence pour l'enfance, les personnes âgées ainsi que pour une grande partie de l'aide aux personnes handicapées.

## **Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)**

Allocation visant à assurer l'autonomie financière de personnes handicapées n'ayant exercé auparavant aucune activité professionnelle ou ne pouvant prétendre aux prestations d'invalidité de la sécurité sociale.

Le bénéfice de cette allocation, financée par l'Etat et versée par les Caisses d'Allocations Familiales, est fonction d'un taux d'incapacité apprécié par la Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

(COTOREP), maintenant remplacée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

## **Allocation compensatrice (AC)**

Allocation servie, au titre de l'aide sociale départementale, aux personnes handicapées dans le but de compenser les dépenses résultant du recours à une tierce personne (allocation compensatrice pour tierce personne) et/ou de l'exercice d'une profession (allocation compensatrice pour frais professionnels). Le bénéfice de cette allocation est soumis à conditions, notamment de ressources et d'incapacité.

## **Allocation d'éducation spéciale (AES)**

Allocation destinée à compenser les surcoûts entraînés par l'éducation d'enfants ou d'adolescents handicapés. Le bénéfice de cette allocation, financée par l'Etat et versée par les Caisses d'Allocations Familiales, est fonction d'un taux d'incapacité apprécié par la Commission Départementale de l'Education Spéciale (CDES), maintenant remplacée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Celle-ci se prononce également sur l'orientation vers des établissements et services de l'éducation spéciale.

## **Allocation personnalisée à l'autonomie (APA)**

Allocation mise en place par la loi du 20 juillet 2001 et en vigueur depuis le 1er janvier 2002. Elle remplace la prestation spécifique dépendance (PSD), qui avait été créée par la loi du 24 janvier 1997. Elle a pour objectif d'améliorer la prise en charge des personnes de plus de 60 ans confrontées à une perte d'autonomie. Elle s'adresse aux personnes résidant à domicile ou en établissement. Elle n'est pas soumise à conditions de ressources mais son calcul prend en compte les revenus du bénéficiaire. L'APA est gérée par les départements.

## **Amendement Creton**

Il s'agit d'un dispositif législatif permettant le maintien temporaire de jeunes adultes de plus de 20 ans en établissements d'éducation spéciale dans l'attente d'une place dans un

établissement pour adultes. La Commission Départementale d'Éducation Spéciale (CDES) et la Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP) se prononcent, par décisions conjointes, sur l'orientation de ces jeunes vers un type d'établissement pour adultes, tout en les maintenant, par manque de places disponibles, dans l'établissement d'éducation spéciale dans lequel ils étaient accueillis avant l'âge de 20 ans.

### **Arrêt Perruche**

Le 17 novembre 2000, l'assemblée plénière de la Cour de cassation s'est prononcée sur l'existence d'un préjudice subi par un enfant atteint de rubéole congénitale dont le diagnostic prénatal n'avait pas été porté du fait d'une négligence du laboratoire d'analyses biologiques. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 mars 2002 a mis un coup d'arrêt à la jurisprudence dite PERRUCHÉ : « *I. - Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance.* »

### **Auxiliaire de vie scolaire (AVS)**

L'auxiliaire de vie scolaire est affecté auprès d'un enfant ou d'un adolescent pour lequel la commission d'éducation spéciale a pris une décision favorable à son intégration individuelle en milieu scolaire ordinaire et pour lequel l'équipe éducative, dans le cadre du projet pédagogique, éducatif et thérapeutique, a estimé utile son accompagnement continu ou discontinu au cours de la journée de classe par un auxiliaire d'intégration scolaire. Il peut s'agir d'un aide-éducateur recruté à cet effet, ou d'un assistant d'éducation.

### **Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)**

Issue de la loi du 10 juillet 1987, elle a pour objet de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.

### **Atelier protégé (AP)**

Unité de production, autonome ou fonctionnant dans une entreprise, qui emploie des personnes handicapées ne pouvant travailler en milieu ordinaire, tout en ayant des capacités supérieures à celles d'une personne orientée vers un centre d'aide par le travail. Les ateliers

protégés sont pris en charge, pour partie, par l'Etat. Les travailleurs handicapés des ateliers protégés perçoivent une rémunération et ont le statut de salarié.

### **CAP EMPLOI**

Ancien Service d'accompagnement et d'insertion professionnelle (CAP EMPLOI depuis 1998), c'est un organisme de placement qui accueille, oriente, élabore le parcours d'insertion professionnelle, et assure son suivi. Centre d'Aide par le Travail (CAT) : Structure médico-sociale s'adressant aux personnes handicapées âgées de 20 ans et plus, ne pouvant momentanément ou durablement travailler dans des entreprises ordinaires, ni dans un atelier protégé, ni exercer une activité professionnelle indépendante. Elle remplit à la fois une mission de mise au travail et d'insertion professionnelle ainsi qu'une mission de soutien éducatif et d'accès à l'autonomie sociale.

Les personnes travaillant en CAT, bien que touchant une rémunération, n'ont pas le statut de salarié. Créés dans les années 50, les CAT sont soumis à une réglementation définie par la loi du 30 juin 1975 en faveur des handicapés.

Centre de distribution de travail à domicile (CDTD) : Entreprise employant au moins 80 % de travailleurs handicapés qui peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités. Il permet une insertion et une promotion professionnelle en tenant compte du handicap. Il peut servir de tremplin vers des emplois en milieu ordinaire. Il offre la possibilité de travailler à domicile.

### **Centre médico-psycho-pédagogique (CMPP)**

Centre de consultation et de suivi s'adressant à des enfants et adolescents présentant des difficultés scolaires, des troubles psychomoteurs ou des troubles du comportement. Le CMPP met en oeuvre une action éducative et thérapeutique, de nature ambulatoire c'est-à-dire avec le maintien de l'enfant dans sa famille.

### **Classe d'intégration scolaire (CLIS)**

CLIS 1 pour handicapés mentaux, CLIS 2 pour handicapés auditifs, CLIS 3 pour handicapés visuels, CLIS 4 pour handicapés moteurs. Les CLIS ont été créées pour organiser la scolarité

adaptée des élèves qui ne peuvent, dans l'immédiat, être accueillis dans une classe ordinaire et pour lesquels l'admission dans un établissement spécialisé ne s'impose pas. Elles constituent une pièce maîtresse du dispositif d'intégration scolaire mis en place par l'Éducation nationale. La CLIS apparaît ainsi comme une structure intermédiaire entre l'établissement spécialisé et la classe ordinaire. La CLIS est une structure d'intégration collective. Elle se caractérise par la population accueillie et par un projet d'enseignement adapté à ce public. Mais il s'agit bien d'une classe, fonctionnant dans une école.

### **Classification internationale des fonctionnalités (CIF)**

Classification de l'OMS. En 1980, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) confie au rhumatologue anglais Philippe Woods le soin d'élaborer une Classification Internationale du Handicap (CIH). Cette nouvelle classification replace le handicap dans un contexte social, prenant en compte les incapacités et les désavantages en fonction de l'environnement des personnes. Révisée en 2002, la CIH devient la CIF (Classification Internationale des Fonctionnalités) dans laquelle apparaît même la notion de situation de handicap.

La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CNAAPH) de chaque département est compétente pour examiner les demandes présentées antérieurement à sa mise en place à la commission départementale de l'éducation spéciale ou à la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel qui n'ont pas donné lieu à une décision de ces dernières commissions. Après évaluation des besoins, et selon le plan personnalisé de compensation mis en place, la personne handicapée est orientée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) vers un établissement ou service médico-social selon son âge et son degré d'autonomie. Elle remplace la CDES et la COTOREP.

### **Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP)**

Elle apprécie le taux d'incapacité d'une personne handicapée et peut, sous certaines conditions, attribuer la carte d'invalidité, voire

la carte européenne de stationnement pour personnes handicapées. Elle ouvre les droits à certaines prestations : l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'allocation compensatrice pour frais professionnels supplémentaires. Elle oriente vers un établissement social ou médico-social (foyer d'hébergement, maison d'accueil spécialisé, foyer à double tarification, foyer occupationnel). Elle aide à la réinsertion professionnelle en reconnaissant la qualité de travailleur handicapé et en appréciant l'aptitude au travail. Elle est désormais remplacée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

### **Curatelle**

Régime de protection judiciaire sous lequel peut être placé un majeur lorsque, sans être hors d'état d'agir lui-même, il a besoin d'être conseillé et contrôlé dans les actes les plus graves de la vie civile, soit en raison d'une altération de ses facultés personnelles, soit à cause de sa prodigalité, de son intempérance ou de son oisiveté. C'est un régime d'incapacité partielle, le majeur protégé pouvant notamment utiliser ses revenus ou voter.

### **Déficiences**

pertes ou dysfonctionnement des diverses parties du corps. Elles résultent en général d'une maladie ou d'un traumatisme.

### **Dépendance**

Incapacité d'effectuer sans aide les actes essentiels de la vie quotidienne qui entraîne la nécessité de recourir à une tierce personne pour les tâches élémentaires.

Ce terme est utilisé essentiellement dans les domaines du handicap physique et de la gérontologie.

### **Désavantages**

Désignent les difficultés ou impossibilités que rencontre une personne à remplir les rôles sociaux auxquels elle peut aspirer ou que la société attend d'elle : suivre un cursus scolaire, accomplir un travail, communiquer avec ses semblables, remplir un rôle parental... Ils se situent à la croisée de l'environnement naturel ou social et des caractéristiques propres de l'individu.

### **Educateur spécialisé**

Professionnel du travail social qui intervient auprès d'enfants, d'adolescents ou d'adultes rencontrant des difficultés sociales ou des handicaps physiques ou mentaux.

### **Etablissement régional d'enseignement adapté (EREA)**

Les EREA assurent un enseignement général, technologique ou professionnel adapté selon le type de handicap, en proposant si nécessaire l'internat éducatif ; ils participent à l'éducation, à la citoyenneté et à la formation de la personnalité des adolescents qu'ils accueillent ; ils réorientent dès que possible, et dans les meilleures conditions, dans des établissements ordinaires, les élèves qui ont des chances réelles d'y réussir leur projet d'orientation et de formation ; ils contribuent à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en grande difficulté ou présentant un handicap.

### **Garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH)**

Complément de rémunération versé à des travailleurs handicapés exerçant une activité professionnelle afin d'assurer un revenu minimum. Son montant varie selon le type d'emploi, en milieu protégé ou en entreprise. L'Etat assure également la compensation de cotisations sociales patronales correspondantes.

### **Grand invalide civil (GIC)**

Titre donnant droit à un macaron, attribué au titulaire d'une carte d'invalidité (ou à son accompagnateur) permettant de bénéficier de facilités dans le domaine du stationnement. La carte d'invalidité, délivrée par le Préfet, atteste la situation de handicap dans laquelle se trouve la personne détentrice et lui procure certains avantages notamment en matière de réduction d'impôts et d'exonération de taxes.

### **Handicap**

Terme récent, emprunté à l'anglais (1827). Son origine est attribuée à l'expression *hand in cap* (main dans le chapeau), jeu d'échange d'objets personnels pratiqué au XVI<sup>e</sup> siècle en Grande-Bretagne. Un arbitre, évaluant les prix des objets, était chargé de surveiller l'équivalence des lots afin d'assurer l'égalité des chances des joueurs. La mise étant déposée dans un chapeau (*cap*). Puis, le mot fut utilisé dans certains sports (notamment hippiques) pour

exprimer l'application d'un désavantage sur les meilleurs concurrents (par exemple, un supplément de poids sur les meilleurs chevaux) afin d'égaliser leurs chances avec les moins bons lors de courses à handicap. L'utilisation du mot handicapé, associé à celui de travailleur, se développe ensuite en France notamment lors des débats publics des premières lois de 1957 qui officialisent l'usage du terme. Très rapidement, il remplace dans la langue courante française les termes d'infirme, d'invalidé, d'inadapté.

### **Inadaptation**

Incapacité ou difficulté d'accomplir une tâche ou encore d'assumer un rôle, tel que la société le prescrit et/ou l'attend. C'est donc un état général qui handicape l'être humain dans ses rapports avec les autres et avec la société. Le terme d'inadaptation est lié très tôt au champ de l'éducation spécialisée, mais il est de moins en moins utilisé. On lui préfère la notion de handicap plus large et plus universelle, ou encore celles de marginalité, de délinquance, voire d'exclusion, chacune d'entre elles, plus à même de préciser la nature des situations conduisant à l'inadaptation.

### **Incapacité**

Situation d'une personne qui, par suite de maladie ou d'accident, se trouve dans l'impossibilité provisoire ou permanente (invalidité) de travailler et/ou d'effectuer certains gestes élémentaires. En cas d'incapacité temporaire, on distingue : l'Incapacité Temporaire Totale de travail (ITT), l'Incapacité Temporaire Partielle de travail (ITP). En cas d'incapacité permanente (également dénommée invalidité), on distingue : l'Incapacité Permanente Partielle (IPP), l'Incapacité Permanente Totale (IPT).

### **Infirmité**

Affection particulière qui atteint d'une manière chronique une partie du corps. L'infirme peut se trouver privé d'une certaine capacité d'action. Le désavantage qui en résulte à ses yeux ou aux yeux des autres peut constituer un handicap. Ce mot est de moins en moins utilisé dans le langage courant, au profit du mot handicap. Il n'en sert pas moins à désigner spécifiquement certaines maladies : infirmité motrice, infirme moteur cérébral ...

## **Insertion**

Processus qui conduit une personne à trouver une place reconnue dans la société. L'insertion peut prendre plusieurs figures : insertion professionnelle, sociale, globale. L'insertion professionnelle est la remise en contact avec le milieu de travail ou la réadaptation au marché du travail. L'insertion sociale concerne l'accompagnement social de la personne. L'insertion sociale globale désigne un ensemble d'actions d'accompagnement personnalisé visant un effet global d'interventions croisées (emploi, soins, logement, culture, éducation).

## **Institut Médico-Educatif (IME)**

Les instituts médico-éducatifs (IME) regroupent les anciens instituts médico-pédagogiques (IMP) et les anciens instituts médico-professionnels (IMPro). Ils accueillent les enfants et adolescents atteints de déficiences mentales.

## **Maison d'accueil spécialisée (MAS)**

Etablissement médico-social d'accueil pour adultes gravement handicapés. Assurant hébergement, soins médicaux et paramédicaux, soins d'entretien, maternage et activités de vie sociale, il vise à améliorer les acquis et à prévenir la régression des personnes handicapées accueillies.

## **Maison départementale des personnes handicapées**

La loi du 11 février 2005 crée un lieu unique destiné à faciliter les démarches des personnes handicapées : la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Celle-ci offre, dans chaque département, un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées.

## **Polyhandicapé**

Personne atteinte le plus souvent d'une déficience première ayant entraîné pour conséquences des gênes dans différents aspects de son développement. Cette combinaison des handicaps a besoin d'être appréhendée globalement, les conséquences d'une action sur ce point pouvant être fâcheuses sur d'autres points, ce qui nécessite un lent travail de coopération des techniciens concernés, en même temps qu'une mise en commun permanente. La personne polyhandicapée doit être distinguée de la personne multihandicapée

chez laquelle les handicaps n'ont aucun lien entre eux.

## **Projet d'accueil individualisé (PAI)**

il s'agit d'un projet élaboré en commun par les familles, les enseignants et les autres intervenants concernés, en liaison avec la Commission départementale de l'éducation spéciale (CDES), par l'intermédiaire des Commissions de circonscription pour l'enseignement préscolaire et élémentaire (CCPE) et pour l'enseignement du second degré (CCSD) pour favoriser une meilleure intégration scolaire des enfants handicapés.

## **Réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficulté (RASED)**

C'est une aide personnalisée gratuite qui s'adresse à tous les enfants qui éprouvent momentanément des difficultés particulières dans l'acquisition et la maîtrise des apprentissages fondamentaux. Le réseau comprend : un psychologue scolaire, une enseignante ré-éducatrice, une enseignante pédagogique.

## **Service d'Education et de Soins à Domicile (SESSAD)**

Il s'agit d'une structure mobile d'intervention intermédiaire entre l'établissement spécialisé et le milieu ordinaire.

## **Section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)**

Les élèves qui quittent l'école élémentaire avec de lourdes difficultés sont accueillies en SEGPA. Les enseignements généraux et professionnels adaptés, intégrés au collège, leur assurent une formation commune qui vise à faire acquérir en fin de troisième, une autonomie et les acquisitions suffisantes pour préparer une formation qualifiante de niveau V en lycée professionnel pour la majorité ou en centre de formation d'apprentis. La SEGPA est rattachée à un collège. Elle est dirigée par un directeur de SEGPA sous la responsabilité du Principal de collège. Le directeur de SEGPA est un enseignant spécialisé titulaire du CAPSAIS ou du diplôme de psychologue scolaire. Il a passé également le diplôme de Directeur d'Etablissement spécialisé. La SEGPA est organisée en divisions dont l'effectif moyen se situe aux environs de 16 élèves.



### **Travail protégé**

Des structures dites de travail protégé peuvent accueillir les personnes handicapées, pour lesquelles le placement dans un milieu normal de travail s'avère impossible, leur permettant d'exercer une activité professionnelle adaptée à leurs possibilités. Ces structures de travail protégé, de statut privé ou public, sont de trois types : l'atelier protégé (AT), le centre de distribution de travail à domicile (CDTD), le centre d'aide par le travail (CAT).

### **Tutelle**

Régime de protection judiciaire sous lequel peut être placé un majeur qui, en raison d'une altération de ses facultés personnelles, a besoin d'être représenté d'une manière continue dans tous les actes de la vie civile. C'est un régime d'incapacité complète. Ainsi, le majeur protégé, qui perd ses droits civiques, voit son patrimoine et ses revenus gérés par un tuteur désigné par le juge. La tutelle des majeurs est à distinguer de la tutelle aux prestations sociales où celles-ci sont versées à une personne physique ou morale qualifiée, à charge pour elle de les utiliser au profit des bénéficiaires.

### **Unités pédagogiques d'intégration (UPI)**

Elles ont été créées à partir de 1995 pour scolariser des adolescents présentant un handicap mental, afin d'assurer une continuité avec les CLIS 1. Les UPI, confiées à des enseignants spécialisés, accueillent au maximum 10 élèves, âgés de 11 à 16 ans, qui ne peuvent pas être intégrés individuellement dans une classe ordinaire, sans pour autant nécessiter l'admission dans un établissement médico-social d'éducation spéciale. Chaque élève d'une UPI doit pouvoir participer, régulièrement ou occasionnellement, en fonction de ses capacités, aux activités d'une classe du collège. Les UPI doivent se développer et le dispositif doit s'étendre aux autres types de handicaps, afin d'assurer la continuité de la scolarisation dans les établissements ordinaires des élèves des CLIS de type 2, 3 et 4. Pour les adolescents présentant des déficiences sensorielles ou motrices, l'objectif des UPI est de permettre d'effectuer leur cursus scolaire, au collège et au lycée, dans les meilleures conditions, afin de favoriser l'accès d'un plus grand nombre à des études universitaires.

## La politique de la famille (1990-2007)

### De nouvelles priorités pour un Etat arbitre ?

La France enregistre, juste après l'Irlande, le meilleur taux de fécondité par femme parmi les pays européens : l'indicateur de fécondité y atteint 1,92 enfant par femme en 2005 et 2,0 en 2006 contre 1,71 en 1995. La France est aussi l'un des pays où les femmes travaillent le plus (82 % des femmes âgées de 24 à 49 ans exercent une activité). Si la France enregistre une fécondité plus élevée que ces voisins n'est-ce pas grâce à sa politique familiale ?

En effet, alors que la question démographique était absente des préoccupations de la plupart des pays européens, la France s'est rapidement distinguée en mettant en place une politique volontariste à l'égard des familles. C'est à la fin des années 30 qu'une véritable politique de la famille a été mise en œuvre et ce avec trois objectifs principaux : favoriser le renouvellement des générations, assurer l'équité entre les familles et les personnes sans enfants mais aussi perpétuer un modèle familial fondé sur le mariage.

Aujourd'hui, l'Etat est devenu un arbitre qui accompagne les évolutions de l'institution familiale et, dans le même temps, le champ de la politique familiale tend à s'étendre en s'ouvrant à de nouvelles thématiques.

### I. Les acteurs

La famille apparaît d'emblée comme une question relevant de la sphère privée, pourtant elle occupe, en France, une place de choix dans les politiques publiques. L'action publique consacrée aux questions familiales et l'ampleur du dispositif mis en place illustrent combien la famille est affaire publique et, de ce point de vue, la France se distingue sensiblement des autres pays européens, qui n'ont pas forcément la même conception de la famille et n'envisagent pas de la même manière le rôle de l'Etat.

Avant la naissance de l'Etat-nation moderne, c'est essentiellement l'Eglise qui exerce la tutelle des familles et qui ordonne les unions et la parenté. A partir de la Révolution, l'Etat intervient dans la vie familiale : la sécularisation de l'état civil fait de la famille, à la fois, une institution à la charnière du privé et du public et un objet légitime de l'intervention publique.

La politique de la famille s'est ensuite développée à partir des années 30 et sous l'influence, successive ou concomitante, de quatre courants doctrinaux :

- un courant familial qui considère qu'il est de la responsabilité de l'Etat de défendre et de protéger la famille, la famille étant entendue comme une institution essentielle à la structuration de la société et à la transmission des valeurs
- un courant individualiste pour lequel la famille est une entité seconde associant des individus libres et égaux en droit

- un courant nataliste selon lequel l'Etat, garant de la continuité de la Nation, doit veiller au renouvellement des générations
- un courant social qui privilégie la prise en compte des besoins sociaux et met l'accent sur la redistribution des revenus.

Ainsi, les objectifs de la politique de la famille ont pu évoluer oscillant entre natalisme, familialisme et lutte contre les inégalités.

Aujourd'hui, la politique familiale est une politique partenariale. Outre l'Etat, elle implique notamment les organismes de sécurité sociale et les associations familiales. La Conférence de la famille qui se tient tous les ans est la manifestation concrète de ce partenariat.

## **1.1. L'Etat**

C'est en 1939 que le premier Secrétaire d'Etat à la famille est nommé au sein du gouvernement Daladier. Cette nomination consacre une tendance amorcée au début des années 30, avec l'implication croissante de l'Etat dans les questions relatives à la famille. Depuis, la constitution d'un ministère spécifique n'est systématique.

L'action publique en faveur des familles pouvant intéresser plusieurs domaines ministériels tels que la justice, l'économie ou le logement, une délégation interministérielle a été créée en 1998. Au sein de l'Etat, la Délégation interministérielle à la Famille est chargée d'animer et de coordonner l'action des pouvoirs publics et des ministères concernés en matière de politique familiale, de participer à la définition de la politique de la famille et à l'élaboration des textes, d'organiser les travaux interministériels, en associant tous les partenaires de la politique familiale, relatifs à la préparation de toutes les mesures entrant dans le champ de la politique familiale, et enfin de conduire, mener toutes les consultations nécessaires, coordonner les travaux préparatoires de la conférence annuelle de la famille.

Par ailleurs, le Haut Conseil de la population et de la famille (HCPF) est un organisme consultatif chargé d'éclairer le président de la République et le gouvernement sur les problèmes démographiques et sur leurs conséquences à moyen et long termes dans les domaines de la fécondité, du vieillissement et des mouvements migratoires, ainsi que sur les questions relatives à la famille.

## **1.2. La branche familiale de la Sécurité sociale**

Les Allocations familiales forment la branche Famille de la Sécurité sociale, à travers le réseau formé par la caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et l'ensemble des caisses d'Allocations familiales (CAF). Au sein de la politique familiale, la branche famille est en charge des prestations légales et de l'action sociale familiale : les CAF gèrent les aides en faveur des familles mais aussi en faveur du logement et de la lutte contre la précarité. Dans le cadre fixé par la réglementation, la branche Famille est gérée par la Caisse nationale des allocations familiales et l'ensemble des caisses d'Allocations familiales sous l'autorité de conseils d'administration, représentant les partenaires sociaux et familiaux et sous le contrôle de l'Etat.

L'ordonnance du 24 avril 1996 précise la chaîne des responsabilités entre le Parlement, le Gouvernement, la CNAF et les CAF : l'État détermine les missions de la branche, les prestations qu'elle sert, ses ressources et approuve les délibérations des conseils d'administration. Les relations entre l'Etat et la CNAF sont contractualisées par la signature d'une convention d'objectifs et de gestion.

Outre le ministère de la Famille, la tutelle est également assurée par le ministère du Budget. La Cour des comptes et l'IGAS exercent leur activité de contrôle sur la branche Famille.

La Caisse nationale des Allocations familiales est un établissement public qui finance l'ensemble des régimes de prestations familiales. La CNAF définit également la stratégie de la branche et les politiques d'action sociale. Elle répartit les ressources entre les CAF et réalise les grands investissements institutionnels.

Les caisses d'Allocations familiales sont des organismes de droit privé qui assure une mission de service public régie par le code de la Sécurité sociale.

### **1.3. L'UNAF**

Depuis l'ordonnance du 3 mars 1945, l'UNAF (Union nationale des associations familiales) représente officiellement l'ensemble des familles françaises et des familles étrangères vivant en France auprès des pouvoirs publics.

L'UNAF est une association loi 1901, reconnue d'utilité publique, réunissant exclusivement des personnes morales. Ses adhérents sont de deux types :

- les membres actifs : les 100 Unions Départementales des Associations Familiales (UDAF), 8 mouvements familiaux nationaux généralistes et 20 mouvements à recrutement spécifique (agissant sur des domaines particuliers de la politique familiale : éducation, formation, action sociale, familles monoparentales....).
- les membres associés : 38 groupements nationaux à but familial agréés par l'UNAF. Ils ne sont pas considérés par la loi comme associations familiales au sens propre du terme, mais leur action sur le terrain est jugée conforme aux intérêts des familles.

Près de 25 000 représentants familiaux siègent dans les instances nationales, régionales, départementales et locales où sont impliqués les intérêts familiaux.

Au niveau départemental les UDAF gèrent différents services et prestations (tutelles aux majeurs protégés, tutelles aux prestations sociales, conseil en économie familiale, médiation familiale...) dont l'Etat leur confie la charge.

Elles peuvent enfin se porter partie civile, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, dans les affaires où les intérêts moraux et matériels des familles sont en jeu.

Les actions institutionnelles des Unions d'associations familiales, sont financées par un fonds spécial issu des prestations familiales. Ce mode de financement est défini par l'article L. 211.10 du code de l'action sociale et des familles.

## **1.4. La conférence de la famille**

Annoncée par le Président François Mitterrand à la fin de l'année 1981, la première conférence de la famille s'est tenue l'année suivante et s'est régulièrement réunie depuis. On notera cependant que le principe d'une rencontre entre les différents acteurs de la politique familiale n'a été inscrit dans la loi qu'en 1994 (loi du 25 juillet 1994 relative à la famille) : « *le gouvernement organise chaque année une conférence nationale de la famille à laquelle il convie le mouvement familial et les organismes qualifiés.* »

Au-delà de l'obligation posée par le législateur, ce rendez-vous est l'occasion pour les pouvoirs publics de présenter les grandes orientations et l'état d'avancement de la politique familiale du gouvernement.

La conférence de la famille réunit, outre le Premier ministre et les ministres intéressés, l'ensemble des associations du mouvement familial (regroupées dans l'UNAF) les organismes de protection sociale, les partenaires sociaux, les élus et les représentants de collectivités territoriales, et des personnalités qualifiées.

Bilan des conférences depuis 1996 :

- 1996 : aucun engagement financier n'est annoncé mais le gouvernement recule sur son projet de fiscaliser les allocations familiales
- 1997 : Prestations familiales versées jusqu'à 19 ans pour les familles nombreuses
- 1998 : Rétablissement du versement des allocations familiales sans conditions de ressources en contrepartie d'une diminution du quotient familial et ouverture des prestations familiales jusqu'aux 20 ans des enfants
- 1999 : Prolongement du versement de l'allocation logement et du complément familial jusqu'aux 21 ans des enfants
- 2000 : Instauration d'un fonds d'investissement pour la petite enfance, création d'un congé pour enfant gravement malade et d'une allocation de présence parentale, mise en place d'une aide à la reprise d'activité pour les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation
- 2001 : Création d'un congé paternité de deux semaines
- 2002 : Pas de conférence en raison de l'élection présidentielle
- 2003 : Création de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) qui comprend une prime à la naissance, une allocation de base et des compléments dits de libre choix
- 2004 : Création de maisons des adolescents
- 2005 : Création d'un nouveau congé parental plus court et mieux indemnisé
- 2006 : Création d'un congé de soutien familial.

## **II. Les instruments de la politique familiale**

Les aides aux familles sont de nature diverse quant à leurs modalités et leurs objectifs. Certaines de ces aides sont à l'intersection d'autres politiques que celle relative à la famille, comme le logement, l'éducation ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les différents types de dépenses publiques au titre des familles sont ainsi classés en deux ensembles. Le premier ensemble correspond aux aides et prestations directes aux familles et aux prestations logement et pauvreté (prestations générales d'entretien, d'accueil ou de garde des jeunes enfants ou encore celles liées à l'éducation des enfants, dépenses d'action sociale

prises en charge par les Caf ou les collectivités locales, dépenses au titre des aides au logement ainsi que les dépenses publiques du risque pauvreté exclusion sociale). Le second est constitué par les « *avantages familiaux en matière fiscale*. »

L'aide totale aux familles apparaît ainsi plus ample que ce qui est généralement considéré. La diversité des instruments mis en œuvre pose néanmoins la question de leur articulation et de leur cohérence.

## **2.1. Prestations familiales et aides aux familles**

Au cœur de la politique familiale, on trouve les aides directes aux familles constituées des prestations familiales, de l'action sociale et des prestations logement et pauvreté.

Les prestations familiales sont des prestations générales d'entretien, d'accueil ou de garde des jeunes enfants ou encore celles liées à l'éducation des enfants. La plupart de ces prestations sont versées par les caisses d'allocations familiales, certaines sont universelles (cas des allocations familiales versées dès le deuxième enfant), d'autres sont sous condition de ressources. Une partie de ces transferts peut relever de régimes d'employeurs comme le supplément familial de traitement pour les fonctionnaires.

Les dépenses d'action sociale comprennent des prestations extra-légales, des prestations en nature ou des dépenses d'intervention sociale. Les prestations d'action sociale versées aux familles correspondent aux services rendus par les assistantes de service social et les puéricultrices à domicile, aux interventions des aides ménagères ainsi qu'aux aides aux vacances. Dans les prestations en nature, figurent les contributions aux équipements liés à la garde des enfants (crèches, garderies, centres de loisirs).

Bien qu'il soit délicat de distinguer dans l'ensemble des aides au logement celles qui sont strictement familiales, il est admis de les intégrer dans les aides aux familles. Seule l'allocation de logement familiale, qui s'adresse aux familles et aux jeunes ménages, relève du champ famille, l'allocation de logement sociale concerne majoritairement des isolés et l'aide personnalisée au logement (APL) s'adresse à toutes les catégories de ménages (elle dépend du revenu, de la composition familiale, des caractéristiques du logement et du statut d'occupation).

Enfin les dépenses publiques liées à la lutte contre la pauvreté sont également intégrées dans le champ des dépenses en faveur des familles compte tenu de leur mode de calcul qui prend en compte la dimension familiale (cas du RMI par exemple). De même, l'allocation de parent isolé qui est un minimum social peut aussi être classé dans les prestations familiales *stricto sensu*.

Sur les quinze dernières années, les études portant sur l'évolution de la politique familiale relèvent une progression au profit des personnes isolées sans enfant percevant des aides au logement et des familles composées de couples avec deux enfants.

## **2.2. Les allègements d'impôts**

A l'exception de la CSG (contribution sociale généralisée) et de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), les impôts directs prennent en compte la dimension familiale pour le calcul des contributions.

Le principal dispositif est le quotient familial. En effet, depuis la loi de finances pour 1946, le calcul de l'impôt sur le revenu prend en compte la taille et la configuration de la famille. Techniquement, le quotient familial consiste à diviser le revenu net par le nombre de parts, les parts étant calculées selon un barème propre au fisc. Le barème de l'impôt est ensuite appliqué à ce quotient du revenu, puis l'impôt par part est multiplié par le nombre de parts pour obtenir l'impôt brut.

Ce dispositif a souvent été critiqué car il s'applique de la même façon à tous les ménages quel que soit leur niveau de revenus.

Le mécanisme du quotient familial vise à atténuer les effets de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables ayant au moins un enfant à charge grâce à une majoration du quotient d'une demi-part au titre de chacun des deux premiers enfants et d'une part au titre de chacun des autres enfants à charge à compter du troisième.

Avec ce système, le montant de l'allègement croît avec le revenu. C'est pourquoi a été institué, en 1982, un mécanisme de plafonnement des effets du quotient familial, qui consiste à fixer un maximum au montant de la réduction d'impôt obtenue au titre de chacune des demi-parts de quotient. En 1998, l'abaissement du plafond a été une solution alternative à la mise sous conditions de ressources des allocations familiales décidée par le gouvernement de Lionel Jospin et vivement contestée par nombre d'acteurs de la politique de la famille.

Ce plafonnement limite (sans l'annuler) le caractère globalement régressif du mécanisme du quotient familial. Si celui-ci permet à certaines familles de devenir non imposables, il n'a cependant aucun effet pour les familles qui ne sont déjà pas imposables en raison de leur niveau de revenu. L'économie induite par le quotient familial est donc d'autant plus importante que le revenu du ménage est élevé.

Aux demi-parts de droit commun, s'ajoutent des dispositifs dérogatoires (octroi de demi-part supplémentaire pour les enfants de rang supérieur à trois, pour les foyers monoparentaux...) ainsi que des réductions d'impôt soit pour compenser des frais de scolarité, soit pour prendre en compte une partie des coûts de garde des jeunes enfants. De plus, certains revenus comme les prestations familiales ou les aides au logement sont exonérés de l'impôt.

Parallèlement, pour la taxe d'habitation, la prise en compte des enfants se fait au travers d'exonérations (10 % pour deux enfants puis + 5 % par enfant supplémentaire).

## **III. L'accompagnement des évolutions de la famille**

A l'origine, la politique de la famille est mise en œuvre avec trois objectifs principaux : favoriser le renouvellement des générations, assurer l'équité entre les familles et les personnes sans enfants mais aussi perpétuer un modèle familial fondé sur le mariage. L'Etat cherche à

influencer les choix familiaux et privilégie un modèle familial : une famille stable d'au moins trois enfants où la mère reste au foyer (« *Madame aux petits soins* ») et le père exerce une activité salariée (« *Monsieur gagne-pain* »). Dans le Code de la famille, l'Etat définit le profil de la famille qu'il veut encourager et se positionne comme une instance normative à l'égard des familles.

A partir de la Libération, l'institution familiale tend à s'effacer derrière un processus continu d'individualisation de la vie privée comme en témoigne la diversification croissante des formes de constitution du couple. Ce mouvement d'individualisation ne prend sa pleine mesure qu'en relation étroite avec le processus d'émancipation des femmes et leur accès à la maîtrise de la fécondité. Plusieurs modèles familiaux coexistent, même s'ils semblent, pour certains d'entre eux en tout cas, plutôt correspondre à des formes successives dans la vie d'un couple qu'à de véritables alternatives : concubins hétérosexuels ou homosexuels, familles monoparentales ou recomposées, figurent désormais parmi les multiples facettes de l'institution familiale.

Ces changements ont créé des situations auxquelles le droit n'a pas toujours été en mesure de répondre. L'Etat promoteur d'un certain modèle familial a dû changer de rôle : l'Etat n'est plus celui qui impose une norme mais plutôt un arbitre qui accompagne les évolutions de la société. L'évolution de la législation est marquée par l'effacement progressif d'un pouvoir qui, de normatif à l'égard des familles, accorde la priorité à l'accompagnement des choix de vie individuels. Le régime juridique de la famille est ainsi profondément modifié, l'Etat prend en compte dans le domaine du droit civil l'évolution des mœurs et de la société. Cela se traduit par une amélioration de la capacité juridique de chacun des membres de la famille à exercer ses choix ou son autonomie.

### **3.1. La conjugalité**

Depuis la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité (PACS), le code civil prévoit trois formes d'organisation du couple : le mariage, le pacte civil de solidarité, créé par la loi précitée, ces deux formes correspondant à des situations de droit, et le concubinage, qui est une situation de fait.

Traditionnellement, le mariage est l'acte fondateur de la famille qui, seul, fonde la légitimité des enfants. Institué dans sa forme moderne par le code civil de 1804, le mariage est à l'origine profondément inégalitaire et repose sur la toute puissance du mari sur sa femme et ses enfants.

Dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle le législateur atténue quelques unes des injustices les plus flagrantes (liberté pour la femme de disposer librement de son salaire, abolition de la puissance maritale par exemple), puis à partir des années soixante viennent les évolutions les plus significatives, marquées par la prise en compte croissante du choix et de la responsabilité de l'individu. Le lien que le mariage formalise entre l'homme et la femme est plus égalitaire : la femme mariée bénéficie désormais des mêmes droits que son époux, les responsabilités sont partagées, notamment en ce qui concerne l'éducation des enfants.

Dans le même temps, les dispositions qui concernent le divorce évoluent aussi. Autorisé pendant la Révolution et le Premier Empire, supprimé à la Restauration, le divorce, sous la forme exclusive du divorce pour faute, est rétabli en 1884 mais il demeure peu fréquent et mal



considéré jusque dans les années 70. A partir de ces années-là, les couples y ont de plus en plus recours et la législation évolue en conséquence. La loi du 11 juillet 1975 permet au couple de mieux assumer son histoire en consacrant le divorce par consentement mutuel. La loi du 26 mai 2004 prévoit que le divorce peut être obtenu à la suite d'une séparation de fait de deux ans, sans qu'un conjoint puisse s'y opposer.

Autre évolution : la liberté de vivre ensemble sans être mariés s'impose également. Une définition légale du concubinage, ou « *union libre* » ou « *vie maritale* », n'est cependant introduite dans le code civil qu'avec la loi relative au Pacte civil de solidarité : « *le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple.* » Cependant, il ne crée pas de liens de droit entre les concubins, c'est donc le droit commun qui leur est appliqué dans la plupart des cas.

Enfin, la conjugalité évolue en ne concernant plus forcément deux personnes de sexe différent. Dans les années 90, les revendications d'associations homosexuelles s'amplifient et déplorent l'absence de droits pour les concubins de même sexe et les situations parfois dramatiques qui en résultent. Entre le concubinage et le mariage, est institué en 1999 le PACS. Le PACS est un contrat conclu entre deux personnes physiques pour organiser leur vie commune. Le PACS est source de droits fiscaux, sociaux et civils mais les revendications pour l'autorisation du mariage homosexuel demeurent.

### **3.2. La parentalité**

Aux trajectoires familiales multiples, correspondent des places et des rôles parentaux plus flous, ce qui contribue à faire de la parenté une notion de plus en plus délicate à appréhender. Pour mieux la saisir, on distingue désormais le conjugal du parental et donc, la conjugalité de la parentalité, et ce nouveau concept de parentalité est ainsi parfois utilisé pour décrire les nouvelles formes de conjugalité et de vie familiales.

Dans son rapport 2006, la Défenseure des enfants, Dominique Versini, se penche sur le droit et la parentalité et souligne des insuffisances dans la prise en compte de nouvelles formes de parentalité, notamment dans la reconnaissance de la place de tiers qui concourent activement à l'éducation de l'enfant. 20 % des enfants vivent dans des familles recomposées, monoparentales ou homoparentales. Les enfants sont amenés à nouer des relations avec des beaux-parents, mais en cas de séparation, chacun repart avec les enfants qu'il a eus d'une précédente union. Le droit prévoit la situation des enfants communs, pas celle des autres alors qu'il y a parfois des liens d'affection.

La revendication d'un statut pour le beau-parent dans les familles recomposées n'est pas nouvelle : elle est déjà présente dans le rapport d'Irène They remis en 1998 ainsi que dans le rapport de Françoise Dekeuer-Défossez remis en 1999. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant publié en février 2006 propose également une délégation de responsabilité parentale au profit du beau-parent. Dominique Versini suggère, de son côté, de créer un mandat d'éducation permettant aux beaux-parents et aux homoparents d'accomplir certains actes de la vie de l'enfant (intervention chirurgicale ou voyage à l'étranger), voire une convention de partage de l'exercice de l'autorité parentale homologué par un juge.

Mais le concept de parentalité peut aussi être utilisé pour désigner les responsabilités qui échoient aux parents et notamment pour stigmatiser l'effondrement du rôle des parents dans la socialisation des enfants : « *le discours sur la parentalité est un discours d'ordre public.* »

De fait, le débat public sur la parentalité est largement occupé par la mise en cause des défaillances des parents, rendus responsables de nombre de problèmes sociaux. L'Etat est ainsi tenté d'abandonner son nouveau rôle d'arbitre pour de nouveau s'immiscer dans la sphère familiale en dictant aux parents des règles de conduite. Par exemple, la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 crée un contrat de responsabilité parentale. Ce contrat s'applique en cas de troubles portés au fonctionnement de l'établissement scolaire ou d'absentéisme scolaire grave. Le contrat rappelle aux parents leurs devoirs et propose des mesures d'aide et d'action sociales. Si les parents refusent de signer le contrat ou s'ils ne respectent pas les obligations qui y sont prévues, le président du conseil général peut demander, sous certaines conditions, la suspension de tout ou partie du versement des prestations familiales.

### **3.3. L'autorité parentale**

Afin de tenir compte des évolutions conjointes de la conjugalité et de la parentalité, plusieurs lois ont profondément modifié l'exercice de l'autorité parentale.

L'autorité parentale a été introduite par la loi du 4 juin 1970 en remplacement de l'autorité paternelle et de la notion de chef de famille.

La loi du 22 juillet 1987, dite Loi Malhuret, étend l'exercice de l'autorité parentale par les deux parents aux couples non mariés et aux couples divorcés. L'intervention du juge, à qui il appartient de fixer la résidence habituelle de l'enfant, est cependant nécessaire.

En 1993, la loi du 8 janvier consacre le principe général de la coparentalité : les parents, qu'ils soient mariés ou non mariés, s'ils ont reconnu l'enfant dans la première année de sa vie alors qu'ils vivaient ensemble exercent tous deux l'autorité parentale de plein droit. L'autorité parentale découle directement du lien de filiation : un parent ne peut être dépossédé de l'exercice de l'autorité parentale que par la décision d'un juge et pour des motifs sérieux tenant à l'intérêt de l'enfant.

Enfin, en 2002, la loi relative à l'autorité parentale vise à assurer l'égalité entre tous les enfants, quelle que soit la situation matrimoniale de leurs parents. Elle s'attache également à renforcer le principe de coparentalité selon lequel il est dans l'intérêt de l'enfant d'être élevé par ses deux parents, même lorsque ceux-ci sont séparés. La loi dispose ainsi que, sauf motifs graves, l'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Le Juge aux Affaires Familiales peut prendre des mesures pour garantir la continuité et l'effectivité du maintien du lien de l'enfant avec chacun de ses parents. Il peut notamment faire inscrire sur le passeport des parents l'interdiction de sortie de l'enfant du territoire français sans autorisation des deux parents. Tout changement de résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités d'exercice de l'autorité parentale doit faire l'objet d'une information préalable et en temps utile par l'autre parent. Le juge répartit les frais de déplacement et ajuste en conséquence la pension alimentaire. La loi accorde aussi une existence légale à la résidence alternée.

### **3.4. La filiation**

Outre l'autorité parentale, la filiation concerne la transmission du nom, le choix du prénom, la nationalité, le lien alimentaire et le lien successoral. Avec la multiplication des formes de conjugalité, la filiation tend à devenir l'élément fondateur de la famille et, de fait, le droit de la filiation a dû s'adapter aux évolutions des modes de vie.

Le code Napoléon ne reconnaissait que la filiation légitime qui découlait du mariage, mais peu à peu l'enfant naturel s'est imposé dans le droit et l'explosion du nombre de naissances hors mariage a conduit à la suppression de la distinction entre filiation légitime et filiation naturelle. La loi du 3 janvier 1972 affirme pour la première fois l'égalité entre les deux filiations. En 2005, l'ordonnance du 4 juillet 2005 procède à la suppression formelle des notions de filiations légitime et naturelle et prévoit, pour répondre à l'objectif d'unification des conditions d'établissement de la filiation maternelle, de ne plus tenir compte de la situation matrimoniale de la mère mais de tirer les conséquences de la matérialité de l'accouchement. La mère non mariée n'a plus à reconnaître l'enfant dont elle a accouché.

Néanmoins, les femmes conservent la possibilité de demander le secret de leur admission lors de l'accouchement : c'est l'accouchement sous X. L'accouchement sous X est intégré dans le Code civil depuis la loi du 8 janvier 1993 qui prévoit que l'enfant ne peut ni connaître l'identité de sa mère, ni tenter une action en justice visant à établir un lien de filiation. La loi du 23 janvier 2002 organise la réversibilité du secret en la liant toutefois à l'accord exprès de la mère. La loi crée également un Conseil national des origines personnelles, chargé du recueil, de la conservation des éléments d'information sur l'identité des parents de naissance et destinataire des éléments de l'histoire originaire de l'enfant.

Par ailleurs, le droit de la filiation est confronté aux revendications de parentalité des familles homosexuelles qui réclament une double paternité ou une double maternité remettant en cause un dogme du droit de la filiation : l'enfant n'a qu'un père et une mère.

## **IV. Les nouveaux thèmes et priorités**

Le courant nataliste, qui se développe dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle suite au choc de la défaite de 1870, a pour objectif principal l'élévation de la fécondité en promouvant des aides spécifiques aux familles nombreuses, une redistribution horizontale du revenu des célibataires vers les familles et des incitations au premier enfant. Dans les années 30, s'opère le rapprochement des courants nataliste et familialiste qui concourent à la création des allocations familiales (décret-loi du 12 novembre 1938) et à l'institution du Code de la famille (décret-loi du 29 juillet 1939).

Ce courant nataliste perdure aujourd'hui et les préoccupations démographiques resurgissent régulièrement dans le débat public pour légitimer des mesures visant à développer une politique familiale favorable à une haute fécondité (aides spécifiques aux familles nombreuses, incitations au premier enfant...).

Cependant, pour assurer le renouvellement des générations, la politique en faveur des familles ne se veut plus ouvertement une politique nataliste qui aurait pour ambition de peser sur les choix des familles. Désormais, la politique familiale vise à garantir le « *libre choix des*

*familles* », à donner les moyens aux parents de satisfaire des désirs parentaux librement décidés.

Avec le développement de l'emploi des femmes, la politique familiale ne peut se contenter de viser une compensation des charges mais elle doit permettre la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Parallèlement, le champ de la politique familiale s'élargit et intègre de nouveaux thèmes suscités par de nouvelles configurations familiales.

#### **4.1. Le modèle familial français**

Pour assurer le renouvellement des générations, la politique en faveur des familles ne se veut plus ouvertement une politique nataliste qui aurait pour ambition de peser sur les choix des familles. Désormais, la politique familiale vise à garantir le « *libre choix des familles* », à donner les moyens aux parents de satisfaire des désirs parentaux librement décidés.

La fécondité n'augmente que pour les femmes de plus de 30 ans et ce taux progresse avec le travail féminin. L'emploi précède l'enfant : c'est à l'enfant qu'on va renoncer si la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est trop difficile. En conséquence, les actions de la politique de la famille vont porter prioritairement sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et sur l'accueil des jeunes enfants. La politique familiale conserve, certes, un volet destiné à compenser les charges de famille avec la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) qui comprend une prime à la naissance et une allocation de base mais la priorité n'est plus dans l'injonction nataliste. Par exemple, pour favoriser ce modèle familial fondé sur le libre choix, la Conférence de la famille de l'année 2005 a adopté une réforme du congé parental d'éducation.

Jusqu'alors le « *complément de libre activité* » permettaient aux parents d'enfants de moins de 3 ans qui cessent de travailler pendant une durée de un à trois ans de toucher une prestation forfaitaire de 513 euros par mois. Ce congé avait pour principal effet d'exclure du marché du travail des mères de jeunes enfants, de renforcer les inégalités entre les hommes et les femmes et d'accentuer le clivage entre les femmes non qualifiées et les autres. En 2005, dans un rapport au gouvernement, Hubert Brin, président de l'UNAF, souligne : « *la durée du congé parental d'éducation éloigne de l'emploi des femmes en situation professionnelle précaire ou mal assise et leur fait perdre leur peu d'employabilité* ». Le même rapport propose de créer un congé parental court et indemnisé en proportion du salaire, un congé égalitaire pris autant par les hommes que par les femmes, permettant de rester en contact avec le monde du travail pour une réinsertion facile, sans pénaliser les carrières.

Les contraintes budgétaires ont cependant limité l'ampleur de la réforme : l'idée d'une modulation de l'indemnisation en fonction du salaire a été abandonnée au profit d'une allocation forfaitaire (750 euros) ce qui laisse présager que les pères continueront à recourir faiblement à ce dispositif. De plus, le nouveau congé d'un an est réservé aux parents d'au moins trois enfants et l'orientation nataliste est ici à peine masquée...

Autre mesure emblématique des orientations prioritaires de la politique de la famille : un Plan Petite enfance a été présenté, en novembre 2006, par le ministre délégué à la Famille. Il s'agit de lever les obstacles au développement d'une offre de garde diversifiée et de qualité par le

biais de 9 grandes mesures : création de 12 000 places de crèche par an pendant 5 ans, rénovation du décret qui fixe les règles d'encadrement et de fonctionnement des crèches, autorisation à titre expérimental de micro-crèches, assouplissement des modalités du congé maternité, etc...

## 4.2. Les solidarités intergénérationnelles

Avec l'allongement de l'espérance de vie, s'annonce le remplacement progressif du modèle familial à trois générations par le modèle à quatre voire à cinq générations. Dans le même temps, les solidarités familiales sont fragilisées par le grand nombre de jeunes sans qualification, par la précarité des familles monoparentales, par les difficultés rencontrées par les familles nombreuses et par le poids d'anciens en perte d'autonomie. Pour la première fois en 2006, la Conférence de la famille, après s'être penchée sur la politique familiale à l'égard de la petite enfance, l'enfance ou l'adolescence, s'est consacrée à l'intergénérationnel. Les réseaux familiaux, leurs échanges, l'entraide familiale constituent en effet des sujets neufs dans le champ de la politique familiale.

La génération des 50-60 ans est aujourd'hui appelée à une double solidarité familiale : solidarité envers leurs enfants qui tardent à devenir adultes, solidarité envers leurs parents vieillissants voire envers leurs grands-parents. Entre 19 et 24 ans, neuf jeunes ménages sur dix bénéficient d'une aide régulière de leur famille et, dans le même temps, 75 % des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie sont aidés par leurs proches. Pour la « *génération pivot* » des 50-60 ans, la solidarité familiale s'exprime en termes nouveaux. Le champ de la politique de la famille tend ainsi à s'élargir pour prendre en compte ces nouvelles exigences de solidarité entre générations.

Le rapport d'Alain Cordier remis en préparation à la Conférence de la famille 2006, souligne cependant le double écueil à éviter : « *Il serait tout aussi vain d'imaginer pallier les difficultés de financement de la protection sociale par un recours aux seules solidarités familiales que d'ignorer l'existence de celles-ci* » ; le rapport de Raoul Briet , remis en préparation à la même conférence, renchérit : « *la solidarité familiale ne saurait être un substitut des défaillances de la solidarité collective, pas plus que celle-ci ne saurait se substituer à l'entraide familiale.* » Il ne s'agit donc pas de « *privatiser* » l'espace familial, mais la Conférence de la famille 2006 a clairement dit que la société compte sur la famille puisque le jour où les « *aidants familiaux* » ne parviennent plus à assumer leur charge, c'est à la solidarité nationale de prendre le relais. Entre les arguments de principe qui opposent ceux qui craignent un affaiblissement des solidarités publiques et ceux qui craignent un affaiblissement du lien de filiation, une évidence s'impose : l'importance des besoins sociaux à satisfaire.

Une politique publique de soutien aux aidants familiaux est donc en train de se développer : création d'un congé de soutien familial, Plan *Solidarité Grand âge*. Le congé de soutien familial doit permettre, à ceux qui exercent une activité professionnelle, de s'absenter pendant une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an, pour prendre en charge un parent dépendant. Par ailleurs, des places d'accueil de jour et des places d'hébergement temporaires devraient être créées pour accorder un « *droit au répit* » aux aidants.

### 4.3. Le coût de l'enfant

Les études sur le coût de l'enfant conduisent à s'interroger sur les objectifs et le périmètre de la politique familiale.

Le coût de l'enfant est défini par « *le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille pour conserver le même niveau de vie qu'avant l'arrivée d'un enfant* » (Albouy et Roth, 2003). Le mode de calcul de ce revenu supplémentaire fait débat. En effet, dans son rapport de 2003, le Haut conseil de la population et de la famille intègre dans le périmètre de la politique familiale, outre les prestations familiales, les avantages fiscaux et les avantages familiaux différés (avantages retraites). En revanche, le Conseil d'analyse économique retient, en 2005, un périmètre beaucoup plus restreint qui exclut les avantages différés ainsi que la politique sociale non familialisée (allocation logement...).

Néanmoins, les conclusions soulignent toutes une insuffisante compensation. Le HCPF indique : « *le système français n'apporte pas une compensation du coût des enfants défini en termes économiques (en proportion du revenu des parents), il n'assure pas non plus une égalité de traitement entre les différents enfants, des écarts importants apparaissant selon la taille des familles, mais aussi selon leur revenu initial.* »

Le rapport du Conseil d'analyse économique renchérit « *Les familles avec enfants sont, malgré les transferts sociaux (en espèces), moins bien loties que les célibataires, les couples sans enfant ou encore les retraités (...). Les calculs de pouvoir d'achat par unité de consommation montrent la paupérisation relative des familles nombreuses.* »

Cette compensation insuffisante est désormais soulignée aussi pour les familles pauvres. Il apparaît ainsi que les minima sociaux n'assurent pas aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux célibataires ou aux couples : « *un célibataire se voit garantir par le RMI et l'allocation logement un niveau proche du seuil de pauvreté alors que le couple qui élève 2 enfants vit à 10% au dessous de ce seuil* » (CAE, 2005). D'autres études montrent des compensations variables suivant la composition des familles. Ainsi, le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) sur les enfants pauvres souligne des transferts plus importants en faveur des familles monoparentales et en faveur des enfants âgés de moins de 3 ans.

Dès lors que l'objectif de compensation des charges et de lutte contre la pauvreté ne semble pas atteint, des propositions sont avancées pour réformer la politique familiale.

# Glossaire

## **Adoption**

Lien de filiation entre un adulte et un mineur, qui n'ont aucun rapport direct de sang entre eux. L'adoption résulte d'une décision du tribunal de grande instance. Elle est dite plénière, lorsqu'il n'existe plus de lien entre l'enfant adopté avec sa famille d'origine ; elle est simple, lorsque l'enfant conserve des liens avec sa famille d'origine.

## **Autorité parentale**

Ensemble des droits et devoirs des parents sur leur enfant légitime, naturel ou adoptif, jusqu'à sa majorité ou son émancipation :

- devoir de le protéger, de le nourrir, de l'héberger, d'assurer sa garde, sa surveillance et son éducation, de veiller à sa santé, à sa sécurité et à sa moralité... ;
- droit de lui interdire certaines fréquentations, de choisir sa religion... En principe, elle est exercée conjointement par les deux parents. Dans certains cas, le juge peut décider de la confier à un seul parent.

## **Divorce**

Dissolution du mariage prononcée par décision du juge aux affaires familiales ou par une chambre du tribunal de grande instance. Il existe plusieurs formes de divorce : par consentement mutuel (sur requête conjointe ou demande acceptée), pour rupture de la vie commune (après 6 ans de séparation), ou pour faute.

## **Famille**

Groupe de personnes liées par des liens de filiation et d'alliance.

## **Famille monoparentale**

Famille composée d'un seul parent vivant avec un ou plusieurs enfants.

## **Famille recomposée**

Famille composée d'un couple d'adultes, mariés ou non, vivant avec au moins un enfant né d'une union précédente de l'un des deux conjoints.

## **Fécondité**

Nombre moyen d'enfants par femme.

## **Filiation**

Lien juridique entre les parents et leurs enfants.

## **Mariage**

Union entre un homme et une femme consacrée par une déclaration solennelle (célébration) effectuée devant un officier d'état civil (le maire ou une personne qu'il délègue). Le mariage confère aux époux des droits (fiscaux, sociaux...) et des devoirs réciproques (assistance, secours, fidélité, contribution aux charges du mariage, éducation et entretien des enfants...).

## **Natalité**

Naissances comme composante des évolutions de la population.

## **PACS**

Le pacte civil de solidarité est un contrat entre deux personnes majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune. Il a été promulgué par la loi du 15 novembre 1999. Il établit des droits et des obligations entre les deux contractants, en terme de soutien matériel, de logement, de patrimoine, d'impôts et de droits sociaux. Par contre, il est sans effet sur les règles de filiation et de l'autorité parentale si l'un des contractants est déjà parent. Le pacs peut être dissout par la volonté de l'un ou des deux contractants, qui adresse(nt) une déclaration au tribunal d'instance. Il est automatiquement rompu par le mariage ou par le décès de l'un ou des deux contractants.

## **Politique de population**

Ensemble de mesures explicites ou implicites prises par un Etat afin d'exercer une influence sur les effectifs, la croissance, la composition ou la répartition de la population. Cette politique peut aller dans le sens d'une population plus nombreuse, en favorisant la natalité ou l'immigration (politique de la famille, politique migratoire...), ou moins nombreuse, en limitant les naissances. Elle peut aussi viser à modifier la répartition de la population dans un pays en encourageant les migrations ou en déplaçant les populations.

**Politique familiale**

Ensemble des mesures prises par un gouvernement qui tendent à compenser le poids des charges familiales ou à aider les familles qui se trouvent dans certaines situations.

**Remplacement des générations**

Remplacement nombre pour nombre des générations en âge de procréer par les générations naissantes. Une génération assure son remplacement si le nombre de filles dans la génération des enfants est égal au nombre de femmes dans la génération des parents. A cause du rapport de masculinité à la naissance (il naît 105 garçons pour 100 filles) et de la faible mortalité infantile, le niveau de remplacement est atteint lorsque les femmes ont environ 2,1 enfants dans les pays développés.

**Union libre ou concubinage**

Situation de deux personnes de sexe différent ou de même sexe, vivant ensemble de façon stable et continue.