

Sommaire

ARTICLE 1	Le mauvais procès fait aux fonctionnaires déconstruit en 6 points	2
	Nécessaires aux entreprises	2
	Besoins	2
	1/ Y A-T-IL DE PLUS EN PLUS DE FONCTIONNAIRES EN FRANCE ?.....	3
	Hausse dans les collectivités.....	4
	2/ LA FRANCE COMPTE-T-ELLE PLUS DE FONCTIONNAIRES QUE LES AUTRES PAYS D'EUROPE ?...5	
	3/ LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS MIEUX PROTÉGÉS QUE LES SALARIÉS DU PRIVÉ ?.....	6
	Tensions avec le public	7
	4/ LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT-ELLES FAIT EXPLOSER LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ?7	
	L'emploi à la hausse surtout en régions.....	8
	Temps partiel.....	8
	Sa5/ LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS MIEUX PAYÉS QUE LES SALARIÉS DU PRIVÉ ?	8
	Stagnation.....	9
	6/ LES FONCTIONNAIRES TRAVAILLENT-ILS MOINS ET MOINS LONGTEMPS ?.....	9
	Distorsions	10
	<i>In fine</i> , les fonctionnaires pas mieux lotis.....	10
ARTICLE 2	Une démocratie plus directe, la solution à tous les maux ?	11
	Participation citoyenne	12
	Référendum d'initiative citoyenne.....	12
ARTICLE 3	Crise démocratique : trois options pour améliorer la représentation des citoyens	13
	Plus de proportionnelle, la clé d'une meilleure représentativité ?.....	14
	Le vote obligatoire, la solution contre l'abstention ?	15
	Le tirage au sort, une autre vision de la citoyenneté	15
ARTICLE 4	Informations	16
	Accompagnez vos agents dans leur demande de validation de périodes.....	16
ARTICLE 5	Jurisprudences.....	17
	Limites de l'accès à l'emploi public des personnes handicapées	17
	Censure partielle de la loi anti-casseurs par le Conseil constitutionnel	17

ARTICLE 1

Le mauvais procès fait aux fonctionnaires déconstruit en 6 points

Publié le 01/04/2019 • Par le Bastamag : [Toute l'actu RH](#)

Effectifs, statut, temps de travail..., tour d'horizon des sujets qui font polémique à propos des salariés du public en France.

Haro sur les fonctionnaires ! A l'automne dernier, la primaire de la droite avait tourné au concours de celui qui proposerait de supprimer le plus d'emplois publics. Encore, lors du débat entre les onze candidats à la présidentielle organisé par BFMTV, le sort des agents de la fonction publique a été au centre des joutes oratoires. Même au-delà de l'arène politique, l'idée domine largement aujourd'hui les débats que les employés du secteur public seraient un fardeau qui empêcherait le secteur privé, seul véritable créateur de richesses et d'emplois, de se développer. Cette vision a toujours été fautive, mais elle le devient de plus en plus.

Nécessaires aux entreprises

Aucune entreprise privée ne peut en effet produire de richesses avec succès si elle ne trouve pas dans son environnement immédiat des personnes bien formées, qui soient en bonne santé et soignées correctement si elles tombent malades, qui trouvent à se loger à des prix abordables dans un environnement suffisamment agréable, qui puissent se déplacer aisément, qui se sentent suffisamment sécurisées pour l'avenir pour se concentrer à 100 % sur leurs tâches... Il faut aussi à toute entreprise une justice qui fonctionne vite et bien pour régler ses litiges éventuels, ainsi que la certitude de disposer en permanence de courant électrique, d'accès à Internet...

Bref, les entreprises ont absolument besoin de « biens publics » de qualité pour prospérer. Et ces biens publics, on ne sait les produire que par une action publique mise en oeuvre le plus souvent par des employés du secteur public. Au fur et à mesure que la division du travail s'approfondit et que des personnes et des organisations plus nombreuses interviennent pour la production du moindre bien ou service, les entreprises ont même de plus en plus besoin de ces fameux biens publics : une organisation économique aussi sophistiquée nécessite en effet un environnement de plus en plus stable, prévisible, optimisé...

Besoins

Cela ne signifie évidemment pas que « plus il y a de fonctionnaires, mieux c'est ». Encore faut-il que l'action de ces employés du secteur public corresponde aux besoins réels de la société. Et sur ce plan, en France, nous avons à coup sûr d'importants progrès à réaliser, si on en juge par exemple par les résultats très insatisfaisants de l'école publique en matière de lutte contre les inégalités ou encore par les déséquilibres territoriaux persistants. C'est bien davantage sur cette question de l'efficacité de l'action

publique que le débat devrait se concentrer, plutôt que sur celle du nombre de fonctionnaires. Cette recherche d'une meilleure efficacité du secteur public implique qu'on s'interroge sur les statuts, les modes de recrutement et de rémunération ou encore la gestion des carrières des employés du public. Ils sont souvent très différents dans d'autres pays et nous aurions certainement des leçons à tirer de l'expérience de nos voisins, même si, bien entendu, la gestion des emplois publics doit s'inscrire dans l'histoire singulière de chaque pays.



1/ Y A-T-IL DE PLUS EN PLUS DE FONCTIONNAIRES EN FRANCE ?

Sous son apparente unité, la fonction publique recouvre en réalité trois entités distinctes. La fonction publique d'Etat regroupe les agents des ministères et ceux des établissements publics administratifs (Pôle emploi, CNRS, Musée du Louvre...). La fonction publique territoriale rassemble, elle, le personnel des collectivités locales (régions, départements, communes), ainsi que celui des établissements publics administratifs locaux. Relève, enfin, de la fonction publique hospitalière le personnel des hôpitaux publics, des établissements publics d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et des établissements médico-sociaux (aide sociale à l'enfance, par exemple).

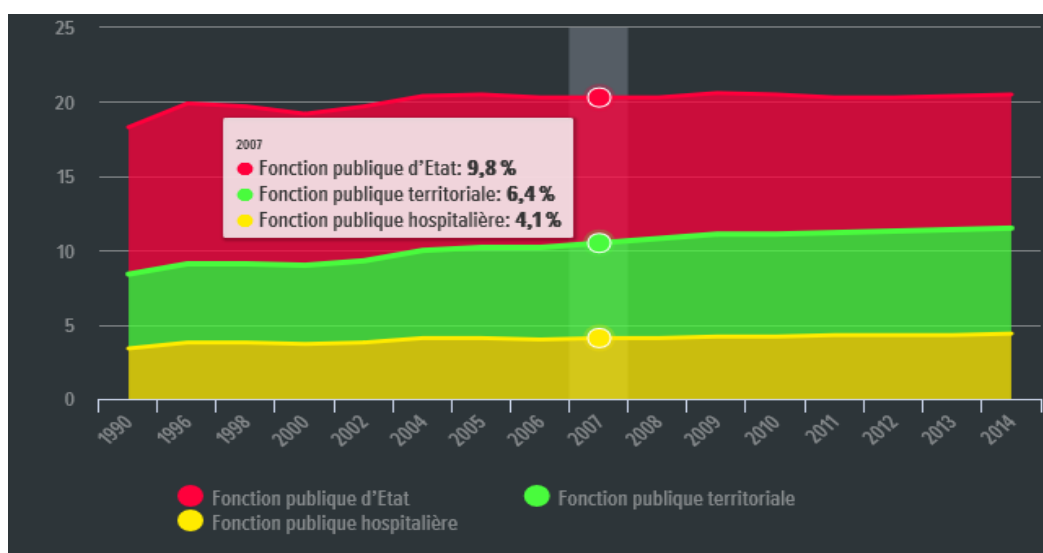
Fin 2014, la fonction publique dans son ensemble employait 5,4 millions de personnes, hors contrats aidés (voir ci-après), soit 20 % de l'emploi total. C'est 220 000 agents de plus qu'en 2004, mais la population française a augmenté, elle aussi, de 3,8 millions dans le même temps. Sur cette période, la fonction publique d'Etat (44 % des effectifs globaux), a perdu plus de 250 000 postes. Cela s'explique en partie par le transfert, entre 2006 et 2010, de 135 000 agents vers les collectivités territoriales, suite aux lois de 2004 sur la décentralisation (personnel d'accueil, de restauration et d'hébergement des collèges et lycées, personnel des anciennes Directions départementales de l'équipement). La politique de non-renouvellement d'un retraité sur deux, appliquées de 2007 à 2012 dans la fonction publique d'Etat et la baisse des budgets des ministères ont également contribué à faire diminuer les effectifs.

Hausse dans les collectivités

A l'inverse, les effectifs de la fonction publique territoriale ont fortement augmenté, et ceux de la fonction publique hospitalière plus modérément. Dans cette dernière branche, ce sont les effectifs des Ehpad, structures en fort développement, qui se sont particulièrement accrus : + 3,1 % par an en moyenne. Il n'en reste pas moins que, dans leur ensemble, les effectifs de la fonction publique n'ont pas évolué plus vite que l'emploi total.

Des effectifs qui n'évoluent pas plus vite que l'emploi total depuis dix ans

Evolution des effectifs de l'emploi public comparée à celle de l'emploi total en %



Mais attention, progression de l'emploi public ne veut pas nécessairement dire progression du nombre de fonctionnaires : seuls sept agents publics sur dix ont ce statut. Les autres, quand ils ne sont pas militaires (5,6 %), sont le plus souvent contractuels, c'est-à-dire employés avec un contrat de droit privé (CDI ou CDD). La part de ces contractuels dans l'emploi public a progressé de trois points en dix ans, pour atteindre 17,3 %. Par ailleurs, les organismes publics peuvent recourir à des contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi depuis 2010, contrats d'avenir depuis 2012) pour embaucher des personnes ayant des difficultés d'insertion. 191 000 de ces contrats avaient cours dans la fonction publique fin 2014 (3,4 % des effectifs).

Inversement, le fait que le nombre de fonctionnaires statutaires augmente ne veut pas nécessairement dire que les effectifs totaux augmentent. En 2014 par exemple, environ 78 000 fonctionnaires statutaires sont entrés dans la fonction publique et 150 000 en sont sortis. Pourtant le nombre total de fonctionnaires statutaires a augmenté de 26 000 cette année-là par rapport à 2013. Pourquoi ? Parce qu'en 2014 (comme d'ailleurs en 2013), un peu moins de 100 000 contractuels, déjà présents dans les effectifs de l'emploi public, ont été titularisés en application des plans de résorption de la précarité dans la fonction publique (loi Sauvadet de 2012). Des subtilités qu'ont rarement en tête ceux qui dénoncent le « toujours plus de fonctionnaires ».



2/ LA FRANCE COMPTE-T-ELLE PLUS DE FONCTIONNAIRES QUE LES AUTRES PAYS D'EUROPE ?

Les autres grands pays industrialisés ont-ils besoin de moins d'agents publics qu'en France pour offrir les mêmes services ? La réponse est clairement négative.

Afin d'effectuer cette comparaison, on peut commencer par ramener le nombre de fonctionnaires au nombre d'habitants. En effet, lorsque les partisans de la baisse de 500 000 agents mettent en avant l'idée que l'on reviendrait alors au niveau de l'année 2000 (pas franchement une France de déserts des services publics), ils oublient qu'entre 2000 et 2016, nous avons gagné 6 millions d'habitants. Et que l'accroissement régulier de notre démographie réclamera, a priori, plus d'emplois et d'investissements publics, pas moins !

Ramené à la population, l'emploi public français se situe aujourd'hui dans la moyenne haute des pays de l'OCDE avec 86 personnes pour 1 000 habitants. C'est loin derrière les pays nordiques (Suède, Finlande, Danemark), mais c'est plus que le Portugal (68) et bien plus que l'Allemagne (60).

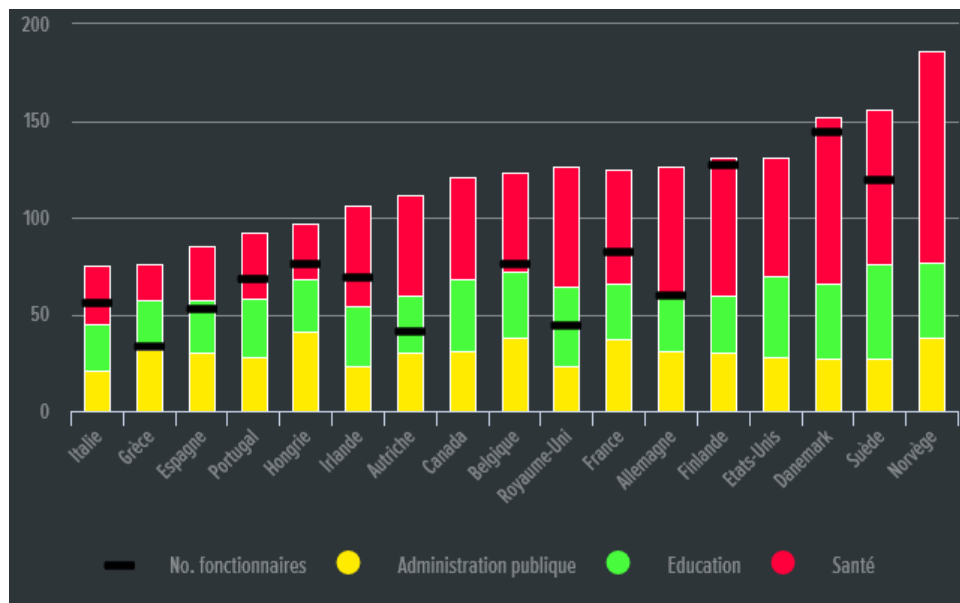
Pas de surpoids français

Mais cette comparaison est biaisée par le fait que le périmètre de mesure du nombre de fonctionnaires n'est pas identique d'un pays à l'autre. Par exemple, tandis que les jeunes Allemands commencent l'école à 6 ans, c'est 3 ans en France, ce qui implique forcément plus d'enseignants. Et les personnels des hôpitaux allemands, bien que financés par l'argent public, ne sont pas comptabilisés dans les effectifs de la fonction publique, etc.

C'est pourquoi Xavier Timbeau, directeur principal à l'OFCE, propose de comparer le nombre total de personnes offrant des services non marchands (santé, éducation et administrations), toujours ramené au nombre d'habitants. Les pays nordiques ressortent encore largement en tête. La France se situe au même niveau que les autres grands pays industrialisés et même derrière les Etats-Unis. Ce qui n'est pas forcément une bonne nouvelle. Par exemple, si l'on regarde de près les chiffres sur l'éducation, notre pays semble avoir fait « *le choix délibéré de dépenser moins pour éduquer moins* », souligne Xavier Timbeau.

Services publics : pas trop de fonctionnaires en France

Nombre de personnes offrant des services publics et nombre de fonctionnaires tous statuts confondus pour 1000 habitants



Un dernier point mérite d'être souligné. Les partisans de la baisse du nombre de fonctionnaires mettent en avant le fait que d'autres pays, en particulier la Suède, le Danemark, le Canada ou le Royaume-Uni, ont engagé ce type de politique avec succès. Mais les statistiques de l'OCDE montrent que l'effet est temporaire : aujourd'hui, dans tous ces pays, la part des fonctionnaires dans l'emploi total est plus élevée qu'en France !



3/ LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS MIEUX PROTÉGÉS QUE LES SALARIÉS DU PRIVÉ ?

Qui dit fonction publique suggère emploi à vie. Les fonctionnaires bénéficiant d'un tel statut sont cependant loin d'être les seuls agents publics : ils représentent 72 % de ces effectifs. 17 % sont des contractuels

soumis à un régime dérogatoire de droit public, 4 % sont en contrats aidés et 7 % ont un statut encore différent (médecins hospitaliers, enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat).

A côté du stock, les flux donnent à voir un autre visage de l'emploi public : en 2013 (dernière année dont les chiffres sont disponibles), les contractuels ont représenté 54 % des embauches et les emplois aidés 23 %. Le reste se répartissant entre 16 % de fonctionnaires et 7 % de personnels sous un autre statut. Les personnels non statutaires ont toujours existé dans la fonction publique mais, depuis le début des années 2000, le nombre d'établissements qui fonctionnent comme des agences de l'Etat sur le modèle anglo-saxon a crû fortement. Leurs modalités de gestion leur permettent de recruter plus aisément de nombreux contractuels, notamment dans l'enseignement supérieur et la recherche (les universités depuis la loi LRU), la culture ou la santé (agences régionales de santé).

Tensions avec le public

Certes, parmi les non-fonctionnaires, tous ne sont pas précaires : les médecins des hôpitaux publics ou les enseignants du privé le sont rarement. Mais comme dans le privé, la précarité se conjugue surtout au féminin et rime avec temps partiel. Dans la fonction publique territoriale, les femmes représentent 61 % des agents, mais 68 % des contractuels. Les plans de résorption de la précarité n'ont pas remédié à cette situation. Depuis 2005, une réforme limite certes à six ans la durée maximale d'un CDD, mais les employeurs publics s'arrangent le plus souvent pour ne pas la franchir. Et cette limite reste très supérieure à ce qu'elle est dans le privé : un CDD ne peut y être renouvelé que deux fois dans une limite de dix-huit mois.

Quant aux titulaires, une fois entrés dans la fonction publique, ils en sont en effet rarement exclus : sur les 3 200 sanctions disciplinaires prises en 2015, on n'a décompté qu'une centaine de révocations (l'équivalent d'un licenciement pour faute lourde).

Cette garantie de l'emploi ne prémunit cependant pas contre de mauvaises conditions de travail. Les contraintes physiques sont certes moins fortes dans la fonction publique d'Etat que dans le privé, mais ce n'est pas le cas dans la territoriale, et surtout dans la fonction publique hospitalière, qui subit de plus massivement des horaires de travail atypiques. Les fonctionnaires travaillent dans l'ensemble plus souvent le dimanche et la nuit que les salariés du privé. Ils se plaignent aussi davantage de manquer d'informations claires sur leurs tâches ou d'être jugés par des personnes qui connaissent mal leur travail. Ils sont aussi et surtout beaucoup plus souvent confrontés à des situations de tension avec le public. L'affectation des fonctionnaires ne tient pas non plus toujours compte de leur situation personnelle. De plus, l'emploi à vie est assorti de contraintes en matière de liberté d'expression ou de droit de grève pour les militaires.

4/ LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT-ELLES FAIT EXPLOSER LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ?

Employés dans les communes, communautés de communes, départements, régions et quelques autres structures publiques locales, les fonctionnaires territoriaux sont presque deux millions, soit un gros tiers de la fonction publique. Est-ce trop ?

La Cour des comptes tranche régulièrement le débat en accusant les collectivités d'avoir exagérément recruté. De 2002 à 2013, les effectifs de la fonction publique territoriale ont en effet augmenté de 27,5 %, soit 405 000 agents supplémentaires. Cette forte hausse s'explique certes par le fait que l'Etat a transféré des compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Mais comme l'explique

la Cour, l'argument ne tient qu'en partie. Sur les 405 000 agents supplémentaires, 243 000 l'ont été dans les communes et les intercommunalités, alors qu'elles n'ont pas reçu de nouvelles compétences.

L'emploi à la hausse surtout en régions

De même, le rythme annuel d'embauches a certes été beaucoup plus faible dans les communes (+ 0,9 % par an) que dans les départements (+ 4,7 %) et les régions (+ 18,8 %), mais il reste supérieur à la croissance de la population française (+ 0,6 %). Et il aurait logiquement dû être plus limité dans la mesure où les communes se sont regroupées en communauté de communes, qui ont elles aussi beaucoup embauché (+ 7,2 %) pour fournir les services transférés au niveau intercommunal (collecte des déchets, petite enfance...)

Assiste-t-on donc à une dérive incontrôlée de l'emploi dans les collectivités locales ? Il faut y regarder dans le détail. En 2014 par exemple, l'emploi dans les communes a augmenté de 7 900 postes. Mais c'est uniquement le fait de la réforme des rythmes scolaires. Sans elle, le nombre d'agents y aurait baissé au contraire de 1 400 postes. Les réformes décidées au niveau de l'Etat peuvent aussi jouer sans qu'il y ait transfert de compétences formel.

Temps partiel

Autre limite : le développement du temps partiel. En 2014, le nombre d'agents de la ville du Creusot par exemple, a augmenté de 26 %. Mais ramenée en "équivalent temps plein annuel travaillé", cette hausse n'est plus que de 8 %. La fonction publique territoriale est en effet celle où les postes sont le plus souvent à temps partiel et précaires : en 2009, 20 % de ses agents n'étaient pas titulaires, contre moins de 14 % dans les autres fonctions publiques¹.

Pour ces raisons, l'évolution des dépenses de personnel est un indicateur plus pertinent que celle du nombre de postes. Elles ont cependant elles aussi augmenté assez rapidement, de 3 % par an de 2009 à 2014, contre 1,1 % pour l'Etat central, et 2,2 % pour les administrations de sécurité sociale. Il y a sans doute eu en effet une certaine dérive des effectifs au niveau du bloc communal. Philippe Laurent, maire UDI de Sceaux et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, nuance cependant : *"L'approche comptable de la Cour des comptes est utile, mais il faut aussi regarder les services qui sont rendus en face. Ces trente dernières années, les collectivités ont notablement élargi la palette des services rendus à la population, notamment en matière de crèches et de centres de loisirs, permettant ainsi l'entrée rapide des femmes sur le marché du travail."*

5/ LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS MIEUX PAYÉS QUE LES SALARIÉS DU PRIVÉ ?

A question simple, réponse malaisée. Si on compare l'éventail des salaires nets, ceux du secteur public sont plus élevés à quasiment tous les niveaux : en 2014, le salaire médian était de 1 957 euros par mois, contre 1 783 euros dans le privé. Pour les 10 % des salaires les plus élevés, les salaires du privé sont cependant supérieurs à 3 609 euros, contre 3 228 euros dans le public.

La comparaison globale n'a cependant pas grand sens, car la structure des emplois n'est pas la même dans les deux secteurs. Le public compte en particulier une proportion plus grande de cadres et les agents y sont globalement plus âgés. Deux caractéristiques qui expliquent l'essentiel des écarts salariaux. Les employés de l'Etat central sont certes mieux payés que ceux du privé mais ce n'est pas le cas dans la territoriale ni dans les hôpitaux. Quant aux cadres du public ils sont nettement moins bien payés que ceux du privé surtout au niveau de l'Etat central.

Le gel du point d'indice* entre 2010 et 2016 a entraîné une stagnation de la rémunération des fonctionnaires au cours des dernières années : leurs salaires ont augmenté moins vite que l'inflation entre 2006 et 2015. Une garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa) a certes été mise en place en 2008 pour combler l'écart entre l'évolution du traitement indiciaire et l'inflation sur les quatre années précédentes. Mais elle n'est versée qu'à 150 000 personnes environ dans chacune des branches de la fonction publiques

Le développement des primes a permis de limiter les dégâts : elles représentent en moyenne 23 % de la rémunération des fonctionnaires. Mais ce taux est très variable : 45 % pour les emplois de direction de la fonction publique d'Etat, 5,3 % pour les professeurs des écoles, par exemple. Ont également aidé, l'exonération de charges sociales sur les heures supplémentaires (en place entre 2007 et 2012), le rachat de jour de RTT (1 150 euros par agent en moyenne en 2015), ainsi que des mesures catégorielles de reclassement (passage des infirmières en catégorie A), de revalorisation des débuts de carrière (enseignants) ou de révision des corps (police nationale). La prime à la performance instaurée en 2009 est, elle, restée anecdotique : son montant global n'a jamais représenté plus de 0,5 % de l'ensemble des dépenses de personnel.

Stagnation

Malgré toutes ces mesures, le salaire annuel moyen du secteur public, en euros constants, était identique en 2014 à ce qu'il était en 2002 : 22 410 euros, alors qu'il a augmenté de 6,5 % dans le secteur privé sur la même période. Les bas salaires ont certes été revalorisés (indexation du minimum de traitement sur le Smic), mais ils ne progressent désormais que très lentement. Et le resserrement des écarts en début de carrière, du fait de cette revalorisation, produit un sentiment de déclassement chez les plus qualifiés. La valeur du point d'indice va cependant augmenter de 0,6 % en février 2017, après une hausse d'autant en juillet dernier. Après six ans de blocage, pas de quoi pavoiser pour autant.

6/ LES FONCTIONNAIRES TRAVAILLENT-ILS MOINS ET MOINS LONGTEMPS ?

Eternels tire-au-flanc les fonctionnaires ? Sur le papier, ils doivent effectuer 35 heures hebdomadaires, comme dans le privé, soit 1 607 heures par an. Mais un récent rapport de Philippe Laurent, maire UDI de Sceaux et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, pointe que les agents ne réalisent en moyenne que 1 584 heures par an, soit 1,4 % de moins que la durée réglementaire. La différence s'explique surtout, selon le rapport, par les astreintes et des horaires plus souvent atypiques que dans le privé. Près de 37 % des fonctionnaires travaillent de nuit, contre 26 % des salariés du privé, et

18 % des agents travaillent le dimanche, contre 15 % dans le privé. Les compensations pour faire tourner certains services jour et nuit prennent plus souvent la forme de temps de travail en moins que d'une rémunération supplémentaire.

Distorsions

Par ailleurs, au-delà des strictes moyennes horaires hebdomadaires (la majorité des agents a choisi de travailler 38 heures 30 avec des jours de RTT), il existe des distorsions entre les différentes administrations. Ces écarts résultent de la mise en place des 35 heures dans une certaine précipitation et d'une "*faiblesse du management public*" qui n'a pas profité de l'occasion pour revoir l'organisation du travail, note le rapport.

La possibilité de conserver à cette occasion certains usages antérieurs (jours de congés supplémentaires), voire de maintenir des régimes plus favorables que les 35 heures dans certains métiers de la fonction publique territoriale, ont créé des inégalités entre services. Comme dans le privé, certains fonctionnaires connaissent des horaires à rallonge, connectés à leurs outils numériques. Sous la pression du management, ces heures supplémentaires ne sont cependant pas toutes déclarées et l'intensification du travail n'épargne pas les agents. La proportion des employés administratifs dont le poste exige une réponse immédiate à un usager a doublé en vingt ans, analyse la statisticienne Danièle Guillemot.

In fine, les fonctionnaires pas mieux lotis

Qu'en est-il en matière de retraite ? Un agent classé en catégorie "active", dont les tâches présentent un risque ou une fatigue exceptionnelle, peut faire valoir plus tôt ses droits à la retraite (52 ans pour un policier, 57 pour une infirmière). En 2013, un fonctionnaire sur cinq partant en retraite faisait partie de ces catégories. Certains agents bénéficiant de régimes spéciaux (SNCF, RATP...) peuvent eux aussi partir plus tôt que les salariés du privé. Mais pour la majorité des autres agents publics, les règles ont été alignées sur celles du privé depuis la réforme des retraites de 2010, qui fixe l'âge de départ à 62 ans à partir de la génération 1955.

Dans le secteur privé, les 25 meilleures années de carrière sont prises en compte pour le calcul de la pension. Les fonctionnaires bénéficient en théorie d'un mode de calcul plus avantageux, basé sur les six derniers mois d'activité. Pour autant, *in fine*, ces derniers ne sont pas mieux lotis, du fait notamment de la faible prise en compte des primes dans ce calcul. Selon le Conseil d'orientation des retraites, si on appliquait les règles du privé aux fonctionnaires (majoration de deux années par enfant contre une seule dans le public par exemple), plus de la moitié des agents nés en 1958 y gagneraient.



ARTICLE 2 Une démocratie plus directe, la solution à tous les maux ?

Publié le 05/04/2019 • Par La Gazette • dans : [A la une](#), [France](#)



Et si la solution à la crise des Gilets jaunes passait par une refonte de notre démocratie actuelle ? Après avoir exploré, la semaine dernière, les pistes d'une refonte des modes électifs, la Gazette s'interroge cette fois-ci sur la mise en place d'une démocratie plus « directe ». Un levier de gouvernance où les collectivités montrent une fois de plus l'exemple.

« Nous sommes dans un contexte d'urgence démocratique » aime à répéter la chercheuse au CNRS, Catherine Neveu, quand on lui demande de commenter la crise que nous traversons depuis le début du mouvement social des Gilets jaunes. Et son constat de la situation actuelle est sévère : « d'un côté, les citoyens regrettent que la démocratie participative est organisée de manière à ce qu'ils n'aient pas vraiment leur mot à dire et lors des rendez-vous électoraux, ces mêmes citoyens boudent les urnes ». Côté élus, la chercheuse n'est pas plus tendre : « encore beaucoup d'entre eux considèrent que les citoyens n'ont pas la légitimité à participer à la décision publique ».

Ce constat est partagé par la majorité des politologues qui, aux reproches traditionnels faits à l'encontre des Français (taux d'abstention record, augmentation du vote blanc et nul, déplacement du vote traditionnel vers les extrêmes...), leur ajoutent ceux formulés envers les élus (manque de représentativité, classe politique professionnalisée qui se renouvelle peu, élus coupés des réalités du quotidien...). Mais qui de « la poule » du manque de représentativité des élus ou de « l'œuf » du taux record de l'abstention aux élections est arrivé le premier ? Un cercle vicieux qui démontre qu'il y a urgence à réconcilier les citoyens et leurs représentants. Et si la solution à la crise démocratique que traverse notre pays se trouvait (aussi) du côté de la démocratie directe ? Une piste que les collectivités ont déjà commencé à explorer.

Participation citoyenne

Les collectivités l'ont bien compris : on ne peut plus gouverner de manière verticale, du haut vers le bas. Première étape pour y remédier : la participation des citoyens à la décision publique. Depuis une dizaine d'années – plus pour certains territoires – les outils de démocratie participative (principalement la consultation, la concertation et la co-construction) sont intégrés dans les process décisionnels locaux.

A Nantes, la démocratie participative est carrément devenue le mantra de l'action publique locale. L'adjoint au maire en charge de la co-construction et du dialogue citoyen, Bassem Asseh, explique l'originalité nantaise : « nous avons choisi de transformer la démocratie participative en dialogue citoyen car un dialogue doit toujours se faire entre plusieurs parties. Ici, il s'agit de faciliter le dialogue entre les services de la ville, les citoyens et les élus afin que l'expertise d'usage et l'expertise technique éclairent la décision finale de l'élu ». Ainsi, à Nantes, pas une décision publique n'est prise sans le prisme du citoyen, de l'élu mais aussi des agents de la ville.

Une quête du dialogue chez les collectivités qui amènent les professionnels de démocratie participative – démocratie numérique en tête – à redoubler d'inventivité. Depuis ces trois dernières années, c'est le budget participatif qui a recueilli tous les suffrages. Outil numérique de co-décision où le citoyen intervient à la fois à l'initiative du projet et à son vote, le budget participatif s'appuie sur un principe simple : « vous décidez, nous réalisons ». De quoi plaire aux collectivités et aux citoyens et qui pourrait même séduire prochainement le Gouvernement, à en écouter les propos prononcés par la Garde des Sceaux, Nicole Belloubet, devant les députés, ce mercredi 3 avril au sujet d'une meilleure prise en compte de la parole citoyenne. « M. le ministre de l'Education nationale vient de faire cette suggestion à l'instant devant moi : sur certains points, il importerait de développer des budgets participatifs. Peut-être le dira-t-il tout à l'heure mieux que moi, de telles initiatives pourraient intéresser l'éducation nationale au niveau départemental ».

Référendum d'initiative citoyenne

Mais pour certains, ces outils participatifs ne vont pas assez loin. Le référendum d'initiative citoyenne (RIC) s'est imposé comme l'une des revendications phares des Gilets jaunes pour sortir de la crise de la démocratie représentative.

Deux scénarios au service de cet outil de démocratie directe sont envisagés parmi ses défenseurs : un premier basé sur le recueil de 700 000 signatures sur un site Internet ou via un organisme indépendant, entraînant un référendum national dans un délai d'un an, ou une autre forme, plus radicale, via quatre types de référendums (législatif, abrogatoire, révocatoire, constituant). Leur but : inscrire le RIC dans la Constitution, qui ne prévoit pour l'instant que le référendum législatif d'initiative partagée, une procédure si complexe qu'elle n'a pour le moment pas été utilisée (il faut en effet que la proposition de loi soit signée par un cinquième des membres du Parlement, soutenus par 10% du corps électoral, soit 185 députés et sénateurs et plus de 4,5 millions de citoyens.)

A l'échelon local, deux récents exemples montrent que les collectivités tentent aussi de jouer cette carte, et avec plus ou moins de succès. A Gonfreville l'Orcher (Seine-Maritime), un référendum local a été organisé à la fin du mois de février et au début du mois de mars sur les revendications du mouvement des gilets jaunes. Si la participation, modeste, s'est élevée à 23,2%, l'adhésion au RIC a été massive : à la question « êtes-vous favorable à la création du RIC ? », les participants ont répondu oui à 82,89% ! (4,66% non, 12,46% ne se prononçant pas).

Le recours au référendum peut aussi révéler des résultats inattendus par rapport aux attentes que pouvaient en avoir les collectivités. De ce point de vue, la commune de Quimper a su reconnaître sa défaite. Elle avait organisé début mars un référendum sur la rénovation ou la destruction et reconstruction des Halles, le dernier scénario ayant les faveurs de la municipalité. La participation s'est là aussi élevée à environ 20%, mais 63% des votants se sont exprimés... contre la démolition et la reconstruction des Halles, ce dont le maire a pris acte.

Si ces deux exemples ne s'illustrent pas par une participation record, sur des sujets plus « porteurs », il y a fort à parier que celle-ci pourrait être bien plus importante. En atteste la mobilisation citoyenne record autour des enjeux climatiques, avec la pétition « L'affaire du siècle », soutenue par plusieurs ONG, et qui affiche plus de 2,17 millions de soutiens à ce jour. Des forces citoyennes qui ne demandent donc qu'à s'exprimer... encore faut-il trouver le bon canal de diffusion !

ARTICLE 3 Crise démocratique : trois options pour améliorer la représentation des citoyens

Publié le 29/03/2019 • Par [La Gazette](#) • dans : A la Une en [France](#)



L'effet miroir entre les citoyens et les élus serait-il brisé ? Oui, à en décrypter la crise démocratique qui secoue le pays depuis des semaines. Et si cette crise était l'occasion de repenser la

démocratie représentative ? Modes de scrutin, vote obligatoire, tirage au sort... Quelles solutions pour un nouveau mode de gouvernance ?

« Manque de représentativité », « une classe politique professionnalisée qui se renouvelle peu », « des élus coupés des réalités du quotidien »... les attaques envers les représentants politiques sont sévères parmi les Gilets jaunes et se traduisaient, déjà, depuis quelques années, dans les urnes : taux d'abstention record, augmentation du vote blanc et nul, déplacement du vote traditionnel vers les extrêmes.

Pour autant, le politologue spécialiste de nos systèmes démocratiques, Loïc Blondiaux analyse la situation de façon optimiste. Dans un entretien à la Gazette paru le 12 février, il expliquait que « le Grand débat national est une chance pour les démocraties représentatives qui sont critiquées par une fraction croissante de la population ». Le politologue va même plus loin en affirmant que « le débat pourrait permettre la réhabilitation des élus ».

Une réhabilitation des élus qui passera, notamment par la révision des modes électifs. Plus de proportionnelle, vote obligatoire, tirage au sort... Quelles solutions existent pour « sauver la démocratie représentative » ?

Plus de proportionnelle, la clé d'une meilleure représentativité ?

Une dose de proportionnelle. Le candidat Macron l'avait promis mais force est de constater que la réforme institutionnelle tarde à être engagée.

L'an dernier, le Premier ministre, Edouard Philippe annonçait devant la presse que le nombre de députés serait réduit de 30 %, passant de 577 à 404, et que 60 d'entre eux (soit 15 %) seraient à l'avenir élus à la proportionnelle.

Jugée insuffisante pour certains, cette dose de proportionnelle est présentée par le Premier ministre comme une manière de corriger les déséquilibres engendrés par le système majoritaire actuel, sans trop compliquer l'émergence d'une majorité législative.

Le constitutionnaliste, Dominique Rousseau, connu notamment pour sa défense de la proportionnelle, n'est pas favorable à la proposition gouvernementale. Pour ce professeur, « le meilleur système serait la proportionnelle intégrale avec un seuil pour participer à la répartition des sièges fixé à au moins 5% d'obtention des voix, tout en donnant une prime à la liste qui arrive en tête » confiait-il à nos confrères du Parisien.

Le scrutin proportionnel intégral présente en effet l'avantage de reconnaître la diversité politique des citoyens et de restaurer l'autorité du Parlement qui ne serait plus la caisse d'enregistrement des réformes gouvernementales. Sauf que ce mode de scrutin conduit souvent à une instabilité du système politique et favorise le multipartisme.

Rappelons que le scrutin municipal, scrutin mixte par excellence, emprunte des éléments aux systèmes majoritaire et proportionnel. Par exemple, le mode de scrutin utilisé pour les élections municipales dans les

communes de plus de 1 000 habitants a pour but d'assurer une majorité au vainqueur, de permettre des alliances entre les deux tours et de donner une représentation aux minoritaires. Ainsi, à l'issue du deuxième tour, la liste en tête obtient la moitié des sièges, l'autre moitié étant répartie à la proportionnelle entre toutes les listes ayant rassemblé au moins 5% des suffrages.

Le vote obligatoire, la solution contre l'abstention ?

En 2017, à la question « êtes-vous favorable au vote obligatoire ? », 57 % des participants à notre baromètre hebdomadaire y étaient favorables.

Pourtant, transformer le droit de vote en un impératif ne coule pas de source en France. Dans le droit électoral français, se sont soumis à obligation de vote que les grands électeurs. En cas d'abstention de vote « sans raison valable », le code électoral les soumet au paiement d'une amende de... 4,57 €. Et malgré les différentes propositions de lois en ce sens (la dernière date de janvier 2017 et a été déposée par le député du Parti radical de gauche Stéphane Saint-André) aucune d'entre elles n'a aboutie.

Rien à voir donc avec ce qui se pratique par exemple chez nos voisins belges. Depuis la fin du XIXe siècle, le vote est obligatoire en Belgique et ce pour l'ensemble des scrutins. Un système d'amende gradué est prévu. Ainsi, une première amende, comprise entre 25 et 50 €, est prévue pour une première abstention et est portée de 50 à 125 € en cas de récidive. Enfin, les électeurs qui s'abstiennent au moins quatre fois au cours d'une période de quinze ans sont rayés des listes électorales pour dix ans et ne peuvent, pendant ce temps, recevoir aucune nomination, promotion ou distinction d'une autorité publique.

Brandie comme une solution pour lutter contre l'abstention, le vote obligatoire n'est pas une baguette magique pour renouer la confiance des citoyens envers les élus. Pour preuve, dans un sondage dévoilé en octobre 2018 en Belgique, soit à la veille de leurs dernières élections communales, « plus d'un Belge sur trois n'irait pas voter s'il n'y était pas obligé ». Selon les chiffres alors récoltés, « les abstentionnistes belges seraient précisément 38% », contre les « 10 % actuels de réfractaires ».

Le tirage au sort, une autre vision de la citoyenneté

Parmi les pancartes érigées dans les rangs des Gilets jaunes, un leitmotiv : « Nous ne sommes pas en démocratie ». En substance, ils expriment un sentiment de confiscation du pouvoir par une petite classe d'élus déconnectés des réalités.

Pour y remédier, parallèlement au désormais célèbre « référendum d'initiative citoyenne » : l'idée d'une assemblée de citoyens tirés au sort.

Cette solution, coutumière de la démocratie athénienne, où le tirage au sort jouait un rôle essentiel, permettait de prévenir les tentatives de confiscation des pouvoirs par ceux qui n'étaient poussés que par l'ambition personnelle. Une vision politique partagée quelques siècles plus tard par Rousseau – l'autre – qui aimait à répéter que « la démocratie ne saurait être un système basé sur la représentation ».

Plus récemment, le tirage au sort a montré ses vertus lors de l'acte 2 du Grand débat national, à savoir les conférences citoyennes régionales, sortes de gigantesques tables rondes, composés de 70 à 100 Français tirés au sort et représentatifs de la diversité sociologique qui ont pu, durant les week-ends de mars, donner leur avis sur les propositions du Grand débat qui ont émergé.

« Un dispositif inédit » avait alors expliqué le Collège des garants du Grand débat qui, en amont du dispositif, avait proposé au Gouvernement deux modalités de tirage au sort : celui à partir des listes électorales à jour au 1er janvier 2019 et celui consistant en la génération aléatoire de numéros de téléphone mobile ou fixe, dont les titulaires seront invités à participer au débat.

C'est finalement cette dernière technique qui a eu la préférence gouvernementale, présentant l'avantage de ne pas restreindre le tirage au sort aux seules personnes inscrites sur les listes électorales.

Car si la démocratie a besoin de repenser le lien avec ses citoyens, elle a aussi ici une occasion de repenser ce qu'est aujourd'hui la citoyenneté.

ARTICLE 4 Informations

Accompagnez vos agents dans leur demande de validation de périodes

Mis en ligne par ID CiTé le 08/04/2019



Vous avez des dossiers de validation de périodes en cours ? La CNRACL vous aide à accompagner vos agents dans leur choix de maintenir ou d'abandonner leur demande.

La validation de périodes de non titulaire peut avoir un impact sur la durée d'assurance globale, tous régimes confondus, et par conséquent, sur le montant de la pension CNRACL.

En effet, les règles relatives à la détermination des trimestres sont différentes entre la CNRACL et le Régime général. Ainsi, le nombre de trimestres validés par la CNRACL peut être inférieur à celui qui aurait été retenu par le régime général pour cette même période, ce qui peut entraîner une décote ou une surcote moindre de la pension.

Pour vous permettre d'aider vos agents à mieux apprécier l'intérêt à maintenir leur demande, la CNRACL met à votre disposition plusieurs outils :

[Un tableau de synthèse avec des exemples de résultats](#)

[Un simulateur et un convertisseur salaires - trimestres](#)

[CNRACL - Synthèse - 2019-04-05](#)

Vous avez une demande de validation de périodes en cours ?

[CNRACL - Synthèse - 2019-04-05](#)

ARTICLE 5 **Jurisprudences**

Limites de l'accès à l'emploi public des personnes handicapées

Publié le 02/04/2019 • Par Sophie Soykurt • dans : [Jurisprudence](#), [Jurisprudence RH](#)

L'autorité administrative a l'obligation de prendre les mesures appropriées au cas par cas pour permettre l'accès de chaque personne handicapée à l'emploi auquel elle postule sous réserve, d'une part, que ce handicap soit compatible avec l'emploi en cause et, d'autre part, que ces mesures ne constituent pas une charge disproportionnée pour le service.

REFERENCES [CAA Bordeaux 7 février 2019 req. n° 17BX00354-17BX00355](#)

Censure partielle de la loi anti-casseurs par le Conseil constitutionnel

Publié le 05/04/2019 • Par [La gazette](#) • dans : [Jurisprudence](#), [Jurisprudence prévention-sécurité](#)

Le Conseil constitutionnel a validé en partie, dans une décision du 4 avril, la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, dite « anti-casseurs ». Les sages ont notamment validé les dispositions permettant en cas de manifestations certains contrôles et fouilles sur réquisition judiciaire (article 2) ainsi que la répression pénale de la dissimulation volontaire du visage (article 6)

Par contre, ils ont censuré, « faute de garanties suffisantes », les dispositions relatives au prononcé d'interdictions administratives individuelles de manifester (article 3).

REFERENCES [Conseil constitutionnel, 4 avril 2019, décision n° 2019-780 DC](#)