
CENTRE D'ETUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LES QUALIFICATIONS



L'INFORMATISATION DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

- Joëlle LEVY -

FORMATION - QUALIFICATION - EMPLOI
DOCUMENTS DE TRAVAIL

L'INFORMATISATION DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

- Joëlle LEVY -

PRIX : 70 F.

Janvier 1989

Résumé

Dans le cadre de la politique de Décentralisation, les 36 000 communes de France connaissent une période de changement significatif dans leur rôle et attributions. Simultanément, l'introduction de nouvelles techniques de l'information bouleverse les procédures traditionnelles du travail administratif. Que résulte-t-il de ce double choc ?

L'analyse des textes juridiques récents, la synthèse des données statistiques et bibliographiques, la réalisation d'enquêtes sur le terrain permettent d'apporter tout un ensemble d'informations.

Le premier chapitre présente le contexte législatif, économique et social. Ainsi l'allègement de la tutelle, la modification et même la suppression des contrôles, la responsabilisation des communes, le rapport à l'environnement économique et social, sont largement facilités par le traitement informatique des données.

L'utilisation de l'informatique et de la bureautique ne se limite pas à la seule automatisation des procédures existantes mais bouleverse les procédures de gestion et de prises de décision. Elle permet aux responsables locaux élus et agents municipaux (fonctionnaires ou contractuels) d'assurer au mieux leurs responsabilités. Elle permet également d'effectuer une meilleure gestion des données économiques, comptables, financières et sociales concernant le domaine dont ils ont la charge.

Le deuxième chapitre examine les conditions et conséquences de l'introduction des nouvelles techniques informatiques dans les communes. Avec la large diffusion de la micro-informatique, ce sont toutes les communes (de la plus petite à la plus grande) qui sont maintenant concernées. De plus, on assiste au développement d'une informatique répartie : l'informatique n'est plus réservée à un petit nombre de spécialistes informaticiens mais est utilisée par un nombre de plus en plus important d'employés communaux.

Si, au départ, il pouvait s'agir d'une mise en place au coup par coup, les responsables de cette implantation ont rapidement senti la nécessité d'ériger des plans d'informatisation en faisant généralement participer le personnel utilisateur.

Enfin, le troisième chapitre traite des conséquences de l'introduction et du développement des nouvelles techniques informatiques sur l'emploi, la qualification, la formation et le statut du personnel communal.

Le traitement automatisé de l'information n'a pas forcément impliqué une économie de personnel mais ce dernier pourra consacrer plus de temps à remplir de nouvelles tâches. De plus, la banalisation de l'utilisation des nouvelles technologies modifie le rapport du personnel au travail et aux équipements.

La maîtrise des nouvelles technologies entraîne l'augmentation du besoin de double compétence sur le métier et sur l'outil informatique : à la qualification propre à un métier de base, il faut rajouter la qualification nécessaire à l'utilisation d'un matériel informatique ou bureautique. Ces profondes mutations ne peuvent être gérées que si les communes développent des moyens spécifiques d'action, notamment dans le domaine de la formation. Face à toutes ces évolutions, il importe que le cadre statutaire retenu pour tout le personnel communal, y compris les informaticiens, constitue le moyen pour les communes d'assurer au mieux leurs missions et leurs développements ; ce statut, celui d'une fonction publique à gestion locale, connaît et connaîtra encore de profondes modifications.

Sommaire

	Page
Introduction	7
CHAPITRE I - ROLE, ATTRIBUTIONS ET ACTIVITES DES COMMUNES	11
1. Caractéristiques des communes	11
1.1. Définition	11
1.2. Bref rappel à propos des élus	11
1.3. Le nombre de communes en France	12
2. Evolution Historique	14
2.1. La situation avant les nouvelles lois de Décentralisation	14
2.2. Les modifications apportées par les lois de Décentralisation de 1982	16
3. Rôle et attributions des communes	25
3.1. La fonction financière et comptable	26
3.2. La gestion du personnel communal	27
3.3. L'administration communale des données démographiques	28
3.4. L'action dans le domaine éducatif, culturel et sportif	29
3.5. La fonction économique et sociale	30
3.6. Les services techniques communaux	33
Conclusion : dans quel contexte l'informatique s'est-elle développée dans les communes ?	36
CHAPITRE II - ANALYSE DES CONDITIONS ET DES CONSEQUENCES DE L'INTRODUCTION DES NOUVELLES TECHNIQUES INFORMATIQUES DANS LES COMMUNES	39
1. Caractérisation du développement de l'informatique	39
1.1. L'évolution accélérée des nouvelles techniques informatiques	40
1.2. La banalisation de l'utilisation	40
2. Pourquoi les communes se sont-elles informatisées ?	42
2.1. Modernisation de la gestion communale	42
2.2. L'amélioration du travail interne	52
2.3. Modification des relations entre la commune et les administrés, la commune et son environnement	55
3. Les étapes de l'informatisation dans les communes	61
3.1. Les applications informatiques aux activités communales	62
3.2. Conséquences de l'informatisation sur l'administration et les activités commnales	63
3.3. Le risque d'une informatique plaquée	63

4. Les formes d'introduction des nouvelles techniques informatiques dans les communes	65
4.1. Les villes les plus importantes se sont d'abord informatisées	67
4.2. Les communes de taille moyenne ou de petite taille se sont informatisées plus récemment	70
5. Incidences de l'introduction des nouvelles technologies dans les communes	76
5.1. Analyse des changements intervenus depuis l'introduction des nouvelles technologies dans les communes	77
5.2. La rédaction d'un schéma directeur de l'information	78
Conclusion	80
CHAPITRE III - ANALYSE DES CONSEQUENCES DE L'INTRODUCTION DES NOUVELLES TECHNIQUES INFORMATIQUES SUR L'EMPLOI, LA QUALIFICATION, LA FORMATION ET LE STATUT DU PERSONNEL COMMUNAL	83
1. Conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur l'emploi	83
1.1. Impact sur le volume de l'emploi	83
1.2. Répercussion sur le contenu de l'emploi	86
1.3. L'évolution de la structure des emplois par grandes catégories professionnelles	90
1.4. Les particularités de la précarisation de l'emploi communal	91
2. L'évolution des qualifications	93
2.1. Définition préalable	93
2.2. La double compétence	93
2.3. L'élévation des qualifications	94
2.4. La requalification par la formation	96
3. Les besoins en formation	96
3.1. Présentation de l'organisme assurant la formation du personnel communal : le Centre de formation des personnel communaux (CFPC)	96
3.2. Adaptation et amélioration de la qualification par la formation	97
3.3. Plan de formation et gestion prévisionnelle du personnel	98
4. Le statut du personnel communal	101
4.1. L'institution du cadre d'emplois et la redéfinition des missions des centres de gestion	103
4.2. L'autonomie et la spécificité des collectivités locales	104
4.3. La rationalisation des structures de gestion et de formation	105
CONCLUSION	111
ANNEXE	115
BIBLIOGRAPHIE	129

Introduction

Les communes en France ont depuis longtemps un rôle important dans la vie politique, sociale, économique. Cependant, la période contemporaine en a fait des investisseurs importants, des prestataires de services essentiels et également un employeur de poids : ce sont près de 800 000 personnes qui sont employées par les communes ; il y a en France 36 433 communes dont 25 788 de moins de 700 habitants.

Les communes sont le plus souvent étudiées d'un point de vue institutionnel, du point de vue de la sociologie politique mais rarement du point de vue de l'emploi et des qualifications. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier les conséquences de l'informatisation sur les qualifications des personnels communaux.

Notre étude s'est développée au moment où l'entrée en application des lois de Décentralisation modifiait, en l'élargissant, le rôle des communes. Ainsi l'augmentation des budgets locaux, la suppression quasi totale des contrôles à priori, la globalisation des prêts et des subventions impliquent une parfaite maîtrise, par les élus et leurs collaborateurs, de l'évolution des dépenses et des recettes communales. Les simulations financières fournissent des renseignements facilitant la prise de décision.

L'informatisation améliore les prestations des communes. Elle aide à faire face à des tâches nouvelles et s'étend progressivement à de nombreuses activités "traditionnelles"

L'étude que nous avons menée s'est appuyée sur diverses sources d'information :

- ouvrages et articles ; bon nombre de ces écrits nous ont permis de nous situer dans une réflexion générale qui traite les différents thèmes abordés. La liste est détaillée dans la bibliographie figurant en annexe ;
- étude des textes juridiques ; nous avons tenu compte des modifications récentes induites par les lois ou décrets, et notamment, les lois de Décentralisation relatives aux droits et libertés des communes, des départements, des régions et les lois relatives à la fonction publique territoriale. Ces textes juridiques seront cités au fur et à mesure de la réflexion ;
- enquête de terrain ; elle a porté sur l'organisation du travail et les situations d'emplois dans les communes où l'informatisation était déjà en place.

La dimension de l'étude excluait toute représentativité statistique. Nous avons diversifié nos observations selon les variables suivantes : la taille des communes, le type de matériel utilisé, le type de gestion appliquée.

Les sept mairies enquêtées ont les caractéristiques suivantes :

Trois mairies de petite taille : la taille des deux premières situées en zone rurale est respectivement de 716 et de 1 877 habitants ; la troisième située en région parisienne a une population de 3 096 habitants. Toutes les trois effectuent une gestion autonome de toutes leurs activités. Elles utilisent des micro-ordinateurs.

Les deux mairies de taille moyenne ont respectivement 14 100 et 26 000 habitants. Ces deux mairies ont connu et connaissent partiellement encore une aide à leur gestion. Pourtant la tendance qui est en train d'apparaître est une recherche d'autonomie : en effet, ces deux communes ont acquis ou projettent d'acquérir des micro-ordinateurs tout à fait autonomes pour l'une et connectables au système en place pour l'autre. Elles utilisent actuellement pour l'une un mini-ordinateur en place dans la mairie et pour l'autre les deux gros ordinateurs du service informatique d'une grande ville.

Les deux mairies de grande taille ont des profils différents : l'une possède un service informatique important équipé d'un matériel lourd et composé d'informaticiens analystes et programmeurs ; l'autre mairie a adhéré à un syndicat intercommunal regroupant quatre communes. Ce syndicat assure le traitement informatique de nombreuses données émanant de différents services de la mairie. Ces services sont équipés de terminaux reliés au gros ordinateur du syndicat intercommunal. Au moment de l'observation cette mairie était en train d'acquérir des micro-ordinateurs compatibles et connectables à l'ordinateur du syndicat intercommunal.

Après avoir repéré globalement toutes les fonctions assumées par les communes, l'analyse détaillée a porté sur deux fonctions :

- la fonction comptable et financière pertinente du fait du développement des applications informatiques ;
- la fonction économique et sociale : il s'est agi avant tout de mettre à jour le type d'actions que la commune peut mener en matière économique et sociale même si des applications informatiques n'étaient pas forcément développées en ce domaine.

Des entretiens ont été effectués dans les sept mairies ; nous avons pris le parti de limiter notre investigation à un domaine précis d'activité, celui du traitement des données administratives. Ainsi dans toutes les mairies enquêtées nous nous sommes intéressés au personnel administratif et non point au personnel technique même si ce dernier était concerné dans son travail par l'informatisation. Les élus n'ont pas été interrogés.

L'analyse s'est déroulée en deux temps : les entretiens ont d'abord été menés auprès des responsables, secrétaire général et/ou responsable de service ; quelques titulaires d'emplois représentatifs des situations en évolutions ont été interviewés.

Plusieurs hypothèses ont guidé notre démarche : elles sont relatives à l'étude de l'utilisation de moyens informatisés dans les communes.

Pour examiner comment s'effectue l'utilisation des moyens informatisés, il faut d'abord s'interroger sur le fonctionnement général des communes tant d'un point de vue interne que d'un point de vue externe. Ainsi après un repérage systématique des fonctions assumées par les communes, on a étudié comment l'informatisation développe ou transforme les fonctions existantes ou favorise l'apparition de nouvelles fonctions.

L'autre aspect analysé concerne l'application aux communes des lois de Décentralisation ; l'informatique est-elle un moyen privilégié pour l'acquisition par les communes de l'indépendance à l'égard de leur ancienne tutelle et la prise en charge d'activités nouvelles ? Tout ceci provoque des modifications dans l'organisation traditionnelle des services et par conséquent à une incidence sur l'organisation du travail dans les communes.

Le développement de l'informatique induit la recherche de nouvelles structures adaptées à l'évolution en cours : les circuits de l'information et de la communication sont transformés. L'intégration de nouvelles démarches provoque en retour une autre répartition des tâches à laquelle doit correspondre la structure professionnelle.

On a pu constater que les tâches répétitives ont été informatisées en tout premier lieu. Mais l'utilisation de l'informatique ne se limite pas à ce seul aspect. Le contenu du travail peut être enrichi par les capacités de traitement des données effectuées par l'outil informatique.

Partant de l'hypothèse que les nouvelles technologies modifient la structure professionnelle, on peut se poser les questions suivantes quant aux conditions d'utilisation de la main-d'oeuvre.

A quelles compétences devra-t-on faire appel ?

Aura-t-on besoin de plus d'informaticiens ou, au contraire, d'économistes, de gestionnaires ?

L'hypothèse de nouvelles exigences de qualification nécessite une adaptation de la formation des employés. Ces besoins en formation seront-ils satisfaits par des formations professionnelles du type de celles qui sont diffusées actuellement ou bien par une formation d'un niveau plus élevé.

Comment l'utilisation de l'outil informatique par le personnel communal sera-t-elle résolue en terme de gestion du personnel.

D'une manière générale et consécutivement à la parution de textes législatifs ayant trait à la fonction publique territoriale, comment le statut du personnel communal intégrera-t-il ces nouvelles données ?

L'ensemble des méthodes utilisées et la recherche d'une réponse aux hypothèses avancées nous permet de caractériser l'évolution des emplois communaux dans un contexte général de changement institutionnel et technologique.

CHAPITRE I

Rôle, attributions et activités des communes

1. CARACTERISTIQUES DES COMMUNES

1.1. Définition

La commune est aujourd'hui :

- une unité géographique : chaque parcelle du territoire français fait nécessairement partie d'une commune ;
- une collectivité administrative relativement autonome : après avoir été une unité administrative subordonnée subissant les diverses tutelles juridiques, financières et techniques des administrations d'Etat, la commune de par les nouvelles lois de Décentralisation est devenue relativement autonome (nous développerons ce point important lorsque nous aborderons les conséquences des nouvelles lois de Décentralisation) ;
- une circonscription de l'Etat. La commune est la plus petite division administrative de l'Etat : c'est le point d'aboutissement le plus fin des décisions administratives et, en même temps, la communauté territoriale de base ;
- une personne morale dotée de certains pouvoirs : la commune a le droit de posséder des biens, d'emprunter, d'acheter, de vendre et de faire appel aux tribunaux.

1.2. Bref rappel à propos des élus

La commune est administrée par un maire et un conseil municipal. Les membres du conseil municipal dont le nombre varie suivant l'importance de la population sont élus pour six ans au suffrage universel par les électeurs ordinaires de la commune. Le conseil municipal désigne le maire et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue.

Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints suivant les effectifs de la population municipale. Les élus sont chargés de gérer la vie financière, économique, sociale et culturelle de la commune.

1.3. Le nombre de communes en France

La France a un nombre de communes élevé : au recensement de 1982 il y en avait 36 433.

Les communes se répartissent ainsi selon les strates de la population.

Tableau 1

Nombre de communes et population

Communes de	Nombre	%	Population	%
Moins de 700 habitants	25 788	70,8	6 984 603	12,6
700 à 2000 habitants	6 621	18,2	7 584 091	13,7
2000 à 10 000 habitants	3 219	8,8	12 897 211	23,4
10 000 à 50 000 habit.	697	1,9	14 396 520	26,0
50 000 à 100 000 habit.	68	0,2	4 503 062	8,1
Plus de 100 000 habit.	36	0,1	8 931 152	16,2
Communes inhabitées	4	-	-	-
TOTAL	36 433	100,00	55 296 639	100,00

Source : Recensement de 1982

Le nombre de communes de très petite taille (moins de 700 habitants) est extrêmement élevé : il représente 70,8 % du nombre total de communes ; ces communes regroupent seulement 12,6 % de la population totale.

Elles sont au nombre de 25 788 et regroupent 6.984.603 habitants.

Le tableau suivant donne la répartition des communes de moins de 700 habitants ainsi que la population correspondante selon des strates plus fines.

Tableau 2

Nombre de communes de moins de 700 habitants et population

Commune de	Nombre	%	Population	%
500 à 700 habitants	3602	13,9	2.112.230	30,2
400 à 500 habitants	2390	9,3	1.061.027	15,2
300 à 400 habitants	3656	14,2	1.265.801	18,2
200 à 300 habitants	5077	19,7	1.249.917	17,9
100 à 200 habitants	6989	27,1	1.032.085	14,8
50 à 100 habitants	3025	11,7	227.331	3,2
moins de 50 habitants	1049	4,1	36.212	0,5
TOTAL	25.788	100,0	6.984.603	100,0

Source : Recensement de 1982

0,1 % soit 36 communes sur les 36 433 communes existantes ont plus de 100.000 habitants. Ces 36 communes regroupent 16,2 % de la population totale.

Près de 50 % de la population vit dans des communes dont la taille est située entre 2 000 et 50 000 habitants. Elle se répartit ainsi : 23,4 % de la population se trouve dans des communes de 2 000 à 10 000 habitants et 26 % dans des communes de 10 000 à 50 000 habitants.

Cette configuration du paysage communal français caractérisé par un nombre élevé de communes de très petite taille explique en partie un phénomène qui se développe actuellement : il s'agit du regroupement des communes ou même de leur fusion. Ce n'est pas la seule raison : ce phénomène peut également s'expliquer par la nécessité pour les communes de faire face à des situations de plus en plus diversifiées, l'obligation de résoudre des problèmes de plus en plus complexes, dans des situations financières souvent difficiles.

Lorsque des communes s'associent dans des organisations intercommunales ou sous d'autres formes c'est pour mettre en commun certains services ou pour trouver des solutions en matière de gestion. En clair un syndicat intercommunal pourra par exemple réaliser plus rationnellement la paye du personnel des communes associées, le quittancement de l'eau, l'établissement et le suivi du fichier des électeurs, la gestion des achats et leur facturation, le suivi des fournisseurs, la préparation du budget.

Nous reviendrons ultérieurement sur ce phénomène important de regroupement des communes mais nous l'aborderons sous l'angle de l'utilisation des moyens modernes de traitement de l'information et notamment l'utilisation de l'informatique.

2. EVOLUTION HISTORIQUE

2.1. La situation avant les nouvelles lois de Décentralisation

Les communes françaises n'ont pas toujours eu le même aspect géographique, administratif, social ou politique. Elles ont évolué suivant les époques. Cellules de base, les communes existaient depuis fort longtemps. Elles avaient alors des régimes très divers nés des circonstances de leur naissance. La loi qui régit la compétence des communes et homogénéise leur statut date de 1884. Cette loi a défini les fondements de l'organisation municipale et a marqué une première étape vers la décentralisation.

Dans l'un des articles qui la compose on trouve écrit que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Cette disposition reconnaît donc aux communes une compétence pour l'ensemble des affaires concernant leur territoire ; elle autorise en pratique les communes à intervenir dans tous les domaines qui ont une incidence sur la vie locale.

Depuis la loi de 1884, la commune est une collectivité territoriale de plein exercice. Le conseil municipal, élu au suffrage universel direct, prend ses décisions sous forme de "délibérations". Le maire élu par le conseil municipal a la charge de l'instruction et de l'exécution de ces délibérations. Il dispose à cet effet d'une administration communale plus ou moins étoffée dont il est le responsable et prend ses décisions sous forme d'arrêtés. Délibérations, arrêtés, décisions sont des actes administratifs que la commune accomplit couramment.

La loi de 1884 consacre ainsi la vocation générale de la commune, premier échelon de l'administration territoriale. Par sa globalité elle rend possible l'extension des interventions des communes : de fait, progressivement, les communes vont intervenir dans des domaines de plus en plus variés, action sociale, activités culturelles et sportives, développement économique.

Cependant, le législateur de l'époque avait entendu maintenir le principe de tutelle de l'Etat sous la forme d'un contrôle a priori sur les actes importants du maire et sur les délibérations du conseil municipal. Il permet à l'Etat et à ses représentants de limiter l'action des communes et d'intervenir dans leur fonctionnement.

Le contrôle a priori recouvre deux réalités distinctes, d'une part une tutelle sur les personnes, d'autre part, une tutelle sur les actes. La tutelle sur les personnes, expression du pouvoir disciplinaire, vise à soumettre aux obligations de leurs charges le maire et le conseil municipal. Ainsi le maire ou ses adjoints peuvent être suspendus par le Préfet ou par le Ministre de l'Intérieur, voire être révoqués par décret pris en Conseil des Ministres ; les conseillers municipaux peuvent être démis d'office ou suspendus et le conseil municipal peut être dissout. La tutelle sur les actes comporte deux aspects. Le premier aspect est le contrôle hiérarchique exercé par le Préfet sur les actes du Maire ou de ses adjoints en tant qu'agents de l'Etat. Les procédés de ce contrôle sont le pouvoir d'instruction, le pouvoir d'annulation, le pouvoir de substitution dans le

cas où le Maire refuse ou néglige d'accomplir un acte qui lui est prescrit par la loi.

Le deuxième aspect est le contrôle de tutelle proprement dit, la tutelle administrative qui s'exerce sur les actes du Maire ou du conseil municipal en tant que pouvoirs locaux. A la différence du contrôle hiérarchique qui s'exerce d'office, le contrôle de tutelle doit être organisé par la loi. Il sanctionne l'illégalité et, plus rarement, l'opportunité d'un acte. Les procédés de contrôle sont les mêmes que ceux utilisés dans le cadre du contrôle hiérarchique. Ainsi les arrêtés pris par le Maire portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après avoir été transmis au Préfet. Ils peuvent être annulés pendant ce délai, mais, s'ils ne le sont pas, on admet qu'ils ont été tacitement approuvés. Le Préfet peut aussi annuler pour illégalité ou pour inopportunité tous les arrêtés de police pris par le Maire, comme il peut annuler les délibérations d'un conseil municipal dès lors que des membres du conseil intéressé n'y ont pas pris part. Le Préfet peut enfin prononcer la nullité des délibérations du conseil lorsqu'elles portent sur un objet étranger aux attributions légales du conseil municipal ou sont prises en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Enfin, le Préfet dispose du même pouvoir de substitution que celui qu'il exerce dans le cadre du contrôle hiérarchique. Il se substitue au Maire qui refuse de faire un acte que la loi lui impose ou qui, par exemple, refuse une permission de voirie sans que l'intérêt général s'y oppose. Il se substitue au conseil municipal qui refuse l'inscription au budget d'une dépense obligatoire.

En résumé, il existe un contrôle administratif sur les personnes et sur les actes du Maire et du conseil municipal qui s'inscrit soit dans le cadre du pouvoir disciplinaire, soit dans le cadre du contrôle hiérarchique ; mais il existe aussi un contrôle administratif qui s'inscrit dans le cadre de la tutelle administrative et dont la finalité est d'assurer la légalité des actes des autorités locales, voire, dans certains cas, leur opportunité, leur conformité à l'intérêt général. Ce contrôle de tutelle, exercé au moyen d'actes administratifs, est organisé par la loi.

Au fil des ans les diverses tutelles se sont considérablement allégées. Ce mouvement a été réalisé par étapes : amorcé dans l'entre-deux-guerres en 1926, il a été fortement accentué d'abord par l'ordonnance et le décret du 5 janvier 1959 "portant mesures de décentralisation et simplification concernant l'administration communale", puis par la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

Les récentes lois de Décentralisation (1982) s'inscrivent dans une évolution plus qu'elles ne créent un fait nouveau. Au fond ces lois prennent acte d'une situation et franchissent le pas qui transforme les faits en droits.

L'objectif des nouvelles lois de Décentralisation est de rendre moins prégnante la tutelle de l'Etat sur les autorités locales. Lorsqu'on examine de près les situations nouvelles créées par ces lois on s'aperçoit que les liens unissant les communes à l'Etat sur le plan administratif, financier, technique et économique sont modifiés et qu'en fait, il y a redéfinition des contrôles. Ces lois n'ont pas supprimé la tutelle : elles ont modifié les conditions de son exercice.

2.2. Les modifications apportées par les lois de Décentralisation de 1982

Rompant avec les mécanismes juridiques hérités de la loi de 1884, la loi du 2 mars 1982 énonce que les "délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit".

Cette loi supprime toutes formes de contrôle dite a priori exercées par le représentant du pouvoir central (jadis le Préfet, aujourd'hui le Commissaire de la République) sur les décisions des collectivités locales ; elle supprime donc toutes les tutelles a priori qu'elles soient administratives, financières, économiques ou techniques. Elle y substitue un contrôle a posteriori, c'est-à-dire une fois que la décision est entrée en vigueur, sous la forme du contrôle de légalité exercé par le tribunal administratif et le contrôle du budget effectué par les 24 chambres régionales des comptes, institutions nouvelles mises en place depuis le 1er janvier 1983. Sont également modifiées les tutelles techniques. De même de nouveaux pouvoirs en matière économique sont donnés aux communes.

La loi du 2 mars 1982 a pour double objectif d'assouplir les relations entre l'Etat et les institutions locales et de rendre les élus locaux responsables de leurs actes. Cette loi est modifiée et complétée par la loi du 22 juillet 1982. Nous verrons par la suite et en détail quels changements apportent ces lois, dans quels domaines et selon quelles modalités.

a) Sur le plan administratif

Le contrôle de légalité consiste en un contrôle juridictionnel qui est exercé par le tribunal administratif : en effet, le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraire à la légalité.

Autre élément du nouveau dispositif : les actes des autorités locales doivent être transmis dans la quinzaine au représentant de l'Etat sans que cette transmission soit un préalable au caractère exécutoire des actes qui doivent simplement, comme tout acte administratif, être publiés ou notifiés selon le cas.

Voici le schéma mis en place par la loi du 2 mars 1982 :

- liberté totale des élus locaux qui désormais ne devront plus rendre aucun compte au pouvoir central ;
- responsabilité totale des élus locaux qui désormais n'auront plus de "parapluie" ou de couverture hiérarchique ;
- contrôle juridictionnel de droit commun qui se suffit à lui-même pour garantir les citoyens contre l'illégalité et l'excès de pouvoir.

Les élus locaux n'auront pas de comptes à rendre au Préfet mais ils devront l'informer de leurs actes pour que ceux-ci deviennent exécutoires.

Un nouveau contrôle de légalité est organisé par la loi du 22 juillet 1982. Cette loi modifie et complète la loi du 2 mars 1982.

Cette loi énonce que les actes des autorités locales sont exécutoires lorsqu'ils ont été publiés ou notifiés et qu'ils ont été transmis au représentant de l'Etat ou à son délégué dans l'arrondissement.

Les actes devant être publiés sont les actes réglementaires, c'est-à-dire ceux qui comportent des dispositions générales ; les actes individuels ou collectifs, c'est-à-dire ceux qui intéressent une personne ou un groupe de personnes nommément désignées, doivent être notifiés aux intéressés.

Tous les actes des autorités locales sont en principe soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat à l'exception de deux catégories d'actes : il s'agit des actes qui n'ont pas un caractère administratif mais qui relèvent du droit privé, et des actes qui ont un caractère administratif mais qui sont pris par le Maire en tant qu'agent de l'Etat et non en tant qu'élu local (il s'agit, par exemple, pour cette deuxième catégorie d'actes, de l'état civil, des mesures de sûreté générale, des attributions en matière électorale, en matière d'urbanisme). Pour les actes soumis à l'obligation de transmission, il n'y a pas de délai mais tant que la transmission n'a pas lieu, l'acte ne peut être exécuté.

Suite à la loi du 22 juillet 1982, on peut se poser la question de savoir quand les actes des autorités locales sont-ils exécutoires ? Ainsi les actes exclus du contrôle de légalité sont immédiatement exécutoires ; les actes non soumis à l'obligation de transmission mais devant être publiés ou notifiés sont exécutoires à la date de leur publication ou de leur notification ; les actes soumis à l'obligation de publication et de transmission sont exécutoires dès que l'autorité locale est certaine de leur réception par le représentant de l'Etat et que la publication a été faite.

b) Sur le plan financier

La dépendance financière des collectivités locales à l'égard de l'Etat persiste. En effet, les nouvelles lois de Décentralisation n'établissent pas leur autonomie financière qui demeure partielle voire limitée.

Les collectivités locales ont deux sources de financement principales : les ressources fiscales et les concours de l'Etat.

Elles peuvent avoir recours à l'emprunt mais ceci entraîne mécaniquement l'endettement et réduit proportionnellement leur liberté d'action ;

Le produit fiscal est fonction de la faculté contributive des habitants et donc limité. L'Etat apporte son concours au financement des collectivités locales principalement au moyen de trois types de dotation :

- la dotation globale de fonctionnement instituée par la loi du 3 janvier 1979 et qui préexistait donc aux lois de Décentralisation. Elle contribue à couvrir les dépenses de fonctionnement ;
- la dotation globale d'équipement instituée par la loi du 7 janvier 1983. Elle contribue à couvrir les dépenses d'investissement ;
- la dotation générale de décentralisation créée par la loi du 7 janvier 1983 et qui vise à assurer la compensation intégrale des charges qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalités.

Le concours financier de l'Etat est important et fait apparaître la dépendance des collectivités locales. Qu'il soit appelé dotation globale ou subvention, le concours de l'Etat constitue de fait une tutelle financière.

L'apport important des lois de Décentralisation est d'avoir réorganisé le contrôle financier. Elles suppriment tout contrôle a priori pour instaurer un contrôle a posteriori.

Jusqu'à la réforme du 2 mars 1982 les finances du secteur public local étaient soumises à un triple contrôle :

- celui exercé par l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le Préfet. Ce contrôle s'était considérablement allégé pour les communes depuis 1970 : en effet, l'autorité de tutelle n'intervenait qu'en cas de refus d'exécution des obligations légales ou en cas de difficulté financière ;
- celui exercé par l'Administration des Finances qui n'avait pas hésité à développer un véritable contrôle financier parallèlement au pouvoir comptable détenu par le receveur municipal ;
- celui exercé par la Cour des Comptes qui jugeait les comptes des collectivités locales.

Désormais, le contrôle des finances du secteur public local est effectué a posteriori par une Chambre Régionale des Comptes. Cependant, ce contrôle ne supprime pas d'autres types de contrôle préexistants tels que celui exercé par l'Inspection Générale des Finances.

La Chambre Régionale des Comptes est un organe composé de magistrats qui contrôle a posteriori les actes budgétaires des collectivités locales. Ce contrôle est effectué préalablement à toute intervention du Commissaire de la République et les décisions prises par les élus locaux en matière financière sont exécutoires de plein droit dès leur transmission à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Cet organisme de contrôle met fin au dualisme traditionnel Cour des Comptes/Trésorier Payeur Général ou Receveur Municipal et devrait conduire à une plus grande rapidité et à une meilleure efficacité dans le contrôle des finances publiques locales.

Trois missions ont été fixées aux Chambres Régionales des Comptes :

- le contrôle juridictionnel des comptes ;
- le contrôle budgétaire ;
- le contrôle de gestion.

Le contrôle juridictionnel ne porte que sur les comptes c'est-à-dire sur une activité passée. Le budget décrit, lui, une activité future et il serait anormal qu'il soit jugé.

Le contrôle du budget est de nature administrative. Il s'exerce selon trois modalités : le règlement du budget, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, l'inscription des dépenses obligatoires. Cependant lorsqu'il y a problème (budget qui n'est pas voté en temps utile, budget non équilibré, déficit budgétaire, refus d'une assemblée locale de voter l'inscription au budget d'une dépense obligatoire) c'est au Préfet qu'il revient de régler le budget et de le rendre exécutoire mais sa décision doit être assortie d'une motivation explicite s'il écarte les propositions de la Chambre Régionale des Comptes.

Le contrôle de gestion : les Chambres Régionales des Comptes ont la possibilité de présenter aux collectivités locales des observations sur leur gestion. Ces observations sont dépourvues de sanctions : elles se présentent sous forme de constatation assorties de suggestions.

On peut donc observer que le Préfet détient toujours de grands pouvoirs en matière de contrôle financier mais les collectivités locales se voient offrir plus de garantie dans la mesure où le Préfet sera relativement lié par les propositions de la Chambre Régionale des Comptes.

La réforme du contrôle financier préserve un pouvoir fort d'origine étatique et, en même temps, renforce le pouvoir des collectivités locales. Ce qui est important, c'est la répartition des pouvoirs entre élus et nommés.

c) L'allègement des tutelles techniques

Pour comprendre ce que les lois de Décentralisation ont modifié dans la relation de la commune avec ses tutelles techniques, on va prendre l'exemple de l'instruction d'un dossier technique et le suivre jusqu'à ce que le projet soit mené à bien.

Ainsi quand une commune voulait effectuer une réalisation, elle devait instruire la question pour que l'assemblée locale puisse délibérer sur un dossier technique complet. Une fois que le conseil municipal adoptait le dossier technique ce dernier devait être contrôlé par les directions départementales afin qu'elles vérifient si toutes les normes étaient bien respectées. Dans l'affirmative, elles délivraient un "certificat de conformité technique" correspondant à une autorisation de commencement de travaux. Sans certificat pas de subvention spécifique et sans subvention, pas d'autorisation d'emprunter. Ce système était très lourd et contraignant et pouvait même être pernicieux car on pouvait aboutir à ce que les travaux des communes soient contrôlés et instruits par ceux là même qui étaient ensuite amenés à les réaliser.

Au fil des ans les normes techniques se sont multipliées et le rapport GIRAUD (1) affirme qu'il en existe plus de 10.000 éparées dans les textes que les différents ministères ont élaboré.

Avant la réforme, la tutelle technique pouvait s'analyser à travers deux aspects intimement liés :

. tout d'abord, les rapports entre les communes et les agents techniques de l'Etat, principalement ceux qui travaillent dans les services extérieurs, c'est-à-dire dans les directions départementales ;

. ensuite l'analyse des prescriptions ou normes que l'Etat impose de différentes manières aux communes. C'est ce deuxième aspect que les lois de Décentralisation se sont attachées à modifier et à simplifier mais l'un ne va pas sans l'autre et les modifications apportées aux prescriptions et procédures techniques transforment les rapports entre les communes et les agents techniques concernés.

La loi du 2 mars 1982 se propose d'alléger la tutelle technique de trois manières :

- elle instaure une restriction des prescriptions et procédures techniques en stipulant que seules pourront être opposées aux communes, départements et régions celles que prévoient lois et décrets. Il s'agit ainsi de subordonner l'existence de telles normes au principe de légalité. En effet, beaucoup sont nées de la pratique administrative sans être strictement réglementées par des textes ;
- il a été mis en place un comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques visant à alléger, unifier et adapter ces contraintes et qui fait un recensement des tutelles techniques. Cet organisme devra proposer toutes mesures de simplification ou de suppression des prescriptions et procédures techniques inutiles ou excessives ;
- L'élaboration d'un code de prescriptions et de procédures techniques par le comité est en cours de réalisation. Le comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques est chargé de regrouper dans ce code celles qui sont spécifiques aux collectivités locales et qui auront été jugées comme devant être maintenues. Ultérieurement le comité donnera son avis sur la création de toutes normes nouvelles. Il est important de noter que deux opérations simultanées seront effectuées : d'une part, la codification, d'autre part, et éventuellement la modification de la norme, si un allègement paraît nécessaire. De plus ce comité essaiera de tenir compte des conditions locales ; c'est donc la renonciation à l'uniformisation, aux stéréotypes, aux modèles nationaux.

Ainsi un examen de tous les textes est en train d'être fait dans chacun des ministères techniques. Une dernière précaution a été prise : l'Etat ne pourra réintroduire des prescriptions supplémentaires, par le biais d'une

(1) Michel GIRAUD - Rapport devant le Sénat sur la loi portant sur les droits et libertés des communes, des départements, des régions.

condition technique, à l'obtention d'une aide financière, et la globalisation de la plus grande partie des subventions d'équipement (instituée par la loi du 7 janvier 1983) constitue d'ailleurs une garantie supplémentaire.

S'attaquer à ce système c'était aussi s'attaquer au pouvoir des fonctionnaires chargés de l'appliquer et la résistance à l'allègement des normes et des procédures techniques est encore très sensible. On peut penser aussi que l'abandon des normes représente pour les fonctionnaires chargés de les contrôler une perte de pouvoir et ce pouvoir administratif cherchera peut être à se reconstituer.

Nous développerons dans la partie de l'étude concernant le rôle et les attributions des communes ce que les lois de Décentralisation ont apporté de nouveau en ce domaine notamment en ce qui concerne l'urbanisme.

d) De nouveaux pouvoirs économiques locaux

Les interventions des communes dans le domaine économique et social sont intimement liées. Nous ne nous attacherons pas dans ce paragraphe à faire un bilan complet de toutes les actions à caractère social développées par les communes ; cet aspect là sera analysé ultérieurement lorsque nous aborderons l'étude du rôle et des attributions des communes.

En fait, tout ce qui est développé dans ce paragraphe concerne essentiellement les actions des collectivités locales en faveur du développement économique et surtout leur conséquence directe : les actions en faveur du maintien des emplois au niveau local (aides aux entreprises en difficulté et incitation à la création d'entreprises seront les thèmes essentiels abordés). Quels sont les apports des nouveaux textes ? Quelles sont les nouvelles compétences nécessaires aux communes et même, de façon générale, aux collectivités locales ? De quels moyens disposent-elles ? Quelles démarches vont-elles suivre ?

La loi du 2 mars 1982 reconnaît aux collectivités locales un plus grand pouvoir en matière économique. Depuis la crise, révélée en 1973, la tendance à une intervention croissante des collectivités locales était nette : les collectivités locales ne pouvaient sans réagir laisser le chômage s'étendre et la situation économique empirer. Les administrés se sont tournés vers les élus pour leur demander notamment de défendre l'emploi sur place et les élus ont tenté de résoudre ce problème en recourant à la "médiation de l'action économique".

Les collectivités locales n'ont pas attendu un feu vert législatif pour agir et, en dépit d'une législation limitative, elles ont progressivement élargi leurs attributions et augmenté leur poids dans les affaires économiques.

C'est dans ce contexte d'élargissement progressif du rôle économique des collectivités locales qu'intervient la loi du 2 mars 1982 : cette loi élargit le champ de leur compétence économique. En effet, l'intervention en matière économique et sociale est désormais un droit pour les collectivités locales et notamment les communes.

La loi énonce le principe de libre administration et la suppression de toutes les tutelles a priori : désormais en matière économique et sociale les collectivités locales s'administrent librement et n'ont plus à soumettre leurs décisions à l'approbation préalable du Commissaire de la République. Il faut cependant respecter certains principes, certaines conditions, certaines formalités.

L'un des rôles important de la commune est de gérer au mieux ses ressources financières afin d'assurer le développement économique et social de la commune. Le point principal et ce sur quoi la commune fait porter son action, est aujourd'hui de préserver l'emploi existant et même de favoriser la création d'emplois. Elle le fait par des mesures incitatives qui peuvent être des aides réelles, des conseils, des informations.

En ce qui concerne l'emploi, la palette d'interventions possibles est large : création d'une zone industrielle, mais aussi actions visant à favoriser le développement des activités commerciales, artisanales ou de services au niveau local. Cela peut-être aussi la création d'emplois communaux ou para-communaux.

Les articles 5 et 48 de la loi affirment d'emblée la responsabilité de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale et dans la défense de l'emploi. Ces mêmes articles rappellent que le droit reconnu aux collectivités locales d'intervenir dans la vie économique ne peut être exercé que sous réserve de respecter la liberté du commerce et de l'industrie, l'égalité des citoyens devant la loi et les règles de l'aménagement du territoire définie par la loi approuvant le Plan.

La nouveauté est réelle dans la mesure où la libre administration, même délimitée, peut se constituer, orientée vers un but à atteindre et appuyée sur des moyens. Par ses interventions, la commune cherchera à favoriser le développement économique, c'est-à-dire cherchera à favoriser l'investissement, les reconversions ou les restructurations nécessaires, les localisations les plus utiles.

En revanche, et ce sur quoi nous allons insister, c'est l'intervention en faveur de l'emploi : elle n'est soumise à aucune condition de principe mais est assez précisément définie. Seules les entreprises en difficulté peuvent être aidées. La circulaire du 24 juin 1982 précise les critères qui permettent d'apprécier quelles sont les entreprises en difficulté. Du point de vue juridique ce sont les entreprises en cessation de paiement, celles qui ont déposé leur bilan, celles qui sont en règlement ou en liquidation de biens. Ce sont là, en effet, les sanctions juridiques habituelles de la dégradation économique et financière d'une entreprise. Comme par ailleurs l'entreprise en liquidation n'a pas la capacité juridique pour recevoir une aide de la commune, il convient donc de ne pas attendre ces sanctions juridiques et d'intervenir dès que se manifestent des signes avant-coureurs de dégradation de la situation économique de l'entreprise. Mais les critères économiques sont nécessairement assez extensifs : diminution du carnet de commande, incidents de paiement à l'URSSAF, licenciement pour cause économique. Le caractère assez lâche de ces critères devra conduire à une certaine rigueur dans l'appréciation et notamment à l'examen, au cas par cas, en liaison avec les différents organismes concernés tels que banques,

URSSAF, services fiscaux, des différents documents produits par l'entreprise à l'appui de sa demande d'aide.

Ensuite ces entreprises en difficulté ne doivent être aidées que lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, par exemple, pour assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, pour pallier les défaillances ou l'absence de l'initiative privée, pour sauvegarder l'emploi.

Pour apprécier la situation d'une entreprise, quatre critères sont proposés : l'emploi, le tissu économique local, le climat social, les finances locales.

Il ne suffit pas qu'une entreprise ait été reconnue en difficulté et que son redressement s'impose du point de vue économique et social. Il faut encore constater dans une convention les engagements réciproques de l'entreprise et de la collectivité locale. Cette convention qui doit être jointe à la délibération définitive par laquelle l'assemblée communale ou départementale décide d'apporter son concours à l'entreprise en difficulté, précise les mesures de redressement envisagées par l'entreprise avec l'aide de la collectivité. Il s'agit donc d'une aide liée et négociée.

Il faudra dresser un bilan global des défaillances de l'entreprise. Pour apprécier la situation de l'entreprise, il faut d'abord établir un diagnostic : s'agit-il d'une défaillance conjoncturelle ou structurelle ? De la défection d'un donneur d'ordre ou d'une faute de gestion ? D'une inadaptation à la demande ? D'une insuffisance de fonds propres ? Il s'agit ici d'apprécier la pertinence de l'aide au regard des causes de la défaillance. Il faudra ensuite apprécier les conséquences de la disparition de l'entreprise sur le milieu local.

En elle-même la disparition de l'entreprise n'intéresse pas la collectivité locale. Seules l'intéressent les conséquences sur le tissu économique et social. Conséquences économiques et sociales : combien d'emplois sont concernés ? De quelle nature ? Quelles conséquences sur le tissu économique local ? Conséquences sur l'urbanisme : que faire des bâtiments industriels désaffectés et des logements inoccupés ? Conséquences financières : que sera l'accroissement des dépenses sociales que devra supporter la commune ou le département si l'entreprise n'est pas aidée ? Quelles seront les conséquences de la diminution des recettes fiscales liées à la réduction du produit de la taxe professionnelle ?

Pour établir ce diagnostic cela oblige souvent les communes à structurer un service compétent, à faire appel à des personnes, à des organismes extérieurs pour pouvoir étudier un dossier d'entreprise en difficulté, mesurer un risque, établir un bilan complet de la situation.

Lorsque l'on parle d'emploi au niveau local, ce sont souvent les créations ou fermetures d'entreprises, les licenciements qui sont cités. Parfois le nombre des actifs est comparé à celui des emplois, le solde dégagé correspondant au chômage ou aux migrations quotidiennes vers d'autres lieux de travail. Vu sous cet angle toutes les communes connaîtraient les mêmes problèmes et seraient susceptibles des mêmes analyses ; seule l'ampleur du problème varierait. En fait, même au niveau local, l'analyse

de la situation de l'emploi est un problème complexe qui demande une analyse approfondie du tissu économique local.

L'analyse d'une situation passe par la nécessaire consultation de toutes les parties concernées : consultation des partenaires sociaux, consultation des organismes publics concernés tels que Banque de France, trésorerie, services fiscaux, consultation des organismes para-publics et privés tels que URSSAF, chambres de commerce, organismes financiers spécialisés.

La collecte de l'information n'est pas facile et le Préfet, Commissaire de la République aura un rôle important à jouer eu égard aux relations privilégiées qu'il entretient avec les différents acteurs de la vie locale.

Une fois respectés ces principes, ces conditions et ces formes, les aides peuvent être accordées. Ce sont des aides financières directes telles que prêts, subventions, bonification d'intérêts, ou des aides indirectes, telles que la garantie d'emprunt, le rachat des terrains et bâtiments pour les louer à l'entreprise, l'assistance à la gestion, les aides à la commercialisation, les aides à la formation du personnel.

Il y a deux exceptions à l'interventionnisme économique des communes et des départements. La première est le lien existant entre la garantie d'emprunt et la situation financière de la collectivité locale : en effet, la garantie d'emprunt "ne peut être accordée que si le montant total des annuités d'emprunts déjà garantis ou cautionnés à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant net des annuités de la dette communale, n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal".

La deuxième exception à l'interventionnisme économique des communes et des départements est l'interdiction qui leur est faite de participer au capital d'une société commerciale ou de tout organisme à but lucratif y compris une société d'économie mixte.

Les collectivités locales ne font pas porter seulement leur attention sur les entreprises en difficulté. Elles analysent aussi les projets de création d'entreprises et pour cela elles doivent souvent s'entourer de conseils extérieurs tels que, par exemple, ceux donnés par différents organismes pour connaître les possibilités de financement.

Avant les lois de Décentralisation, les relations entre l'entreprise et la commune se situaient souvent sur des problèmes d'urbanisme : on venait chercher un terrain ou s'informer sur les programmes de réalisation de bureaux, d'une zone industrielle, on venait pour obtenir un permis de construire ou rechercher un local. Maintenant l'entreprise vient discuter avec la commune d'un projet de création et s'informe des possibilités de financement : l'entreprise cherchera à savoir quelles sont les aides qui existent et qui sont distribuées par l'Etat, le département, la région. Il s'agit là pour la commune de tenir un rôle d'information et même de conseil.

Depuis les nouveaux textes la commune est devenue plus responsable de son développement économique. Elle doit faire preuve de dynamisme et de discernement. Cependant, il y a des risques et la commune ne doit pas se

laisser enfermer dans le discours des entreprises ; elle doit être capable d'apprécier les situations et de prendre des décisions qui engageront souvent les finances publiques.

Les mesures d'accompagnement, les besoins en infrastructures économiques et sociales sont souvent très importants et les communes sont chargées d'en réaliser une partie tantôt grâce à des subventions, tantôt grâce à des recettes propres.

On a vu que les collectivités locales et notamment la commune sont maintenant très impliquées et ont un rôle important à jouer dans le développement économique, surtout lorsqu'il s'agit de créer des conditions favorables à la préservation de l'emploi au niveau local.

3. ROLE ET ATTRIBUTIONS DES COMMUNES

Il s'agit ici de faire un bilan exhaustif du rôle et des différentes attributions des communes. Nous en avons déjà eu un aperçu dans la partie qui précède lorsque nous avons analysé l'évolution historique des communes. En effet, il n'était pas possible de s'attacher à comprendre les modifications apportées notamment par les lois de Décentralisation sans évoquer concrètement les attributions des communes.

Il nous paraît utile à cette étape de la réflexion de faire une synthèse des différents éléments composant l'activité communale. Nous avons choisi d'effectuer une analyse systématique de toutes les fonctions assumées par les communes.

Nous demeurerons cependant à un niveau assez général puisqu'il s'agit ici de traiter l'ensemble de l'activité communale.

Les chapitres qui suivent, consacrés à l'étude des conséquences de l'informatisation traiteront en détail des applications de l'informatique ainsi que des conséquences de l'informatisation sur l'organisation du travail et sur l'activité individuelle et la qualification des employés administratifs communaux dans des domaines particuliers qui sont le domaine comptable et financier, le domaine économique et social.

La commune a en charge tous les services, toutes les fonctions concernant l'administration, la gestion et l'aménagement d'un espace géographique précis. Elle est donc polyvalente : de l'état civil à l'équipement, de la rénovation d'un quartier ou de la réalisation d'une zone d'activité commerciale, industrielle, artisanale en passant par les conseils et les aides que demandent au Maire les ménages en difficulté, aucun secteur n'est vraiment tout à fait étranger à une commune.

Pour effectuer une synthèse des activités propres aux communes nous avons fait le choix de présenter les diverses fonctions assumées par la commune.

3.1. La fonction financière et comptable

La commune doit faire ses comptes et gérer son budget ; elle doit tâcher de maintenir un équilibre entre recettes et dépenses. Elle doit tenir au jour le jour un état de toutes les opérations comptables et financières qu'elle effectue.

En ce domaine, une de ses préoccupations principales est l'établissement du budget. Les recettes que doit encaisser la commune et les dépenses qu'elle aura à payer pour l'année à venir sont inscrites dans le budget. Selon leur objet, elles sont classées par chapitres à l'intérieur desquels figure une évaluation pour chaque article.

Le budget primitif est établi dès le début de l'année. Il permet, entre autre, le calcul des impôts locaux qui seront demandés à chaque contribuable. Il est divisé en deux sections :

- la section de fonctionnement qui groupe les recettes et les dépenses habituelles renouvelées chaque année avec des modifications variables ; il s'agit, par exemple, des dépenses de personnel, d'entretien des bâtiments, d'entretien des routes.
- la section d'investissement, appelée autrefois budget extraordinaire, comprend les réalisations à caractère exceptionnel telles que acquisitions, constructions, grosses réparations. Des ressources spéciales permettent de faire face à des dépenses non renouvelables qui enrichissent le patrimoine communal ; elles proviennent d'emprunts et de subventions alloués par l'Etat, la région ou le département pour un objet déterminé. En aucun cas ces recettes extraordinaires ne peuvent être utilisées pour d'autres besoins.

Les chiffres inscrits au budget primitif constituent des prévisions. Voté en mai, le budget supplémentaire permet de faire le point sans exclure d'autres décisions modificatives : il prend en compte les résultats acquis de l'exercice précédent qu'ils soient en excédent ou en déficit ; les recettes non encore perçues et les dépenses restant à payer sont réinscrites. Ce document tient compte également des hausses de prix survenues, des travaux imprévus.

Chaque année recettes et dépenses sont comptabilisées séparément par le Maire dans le compte administratif et par le receveur municipal dans le compte de gestion. La comparaison de ces deux documents permet un contrôle de la gestion comptable et financière de la commune par le conseil municipal et par la Chambre Régionale des Comptes.

Il semble intéressant, même brièvement, d'exposer à cette étape de la présentation, l'origine et la destination des finances locales.

D'où vient l'argent ou quelle est l'origine des recettes municipales ?

- il y a la part des contribuables : quatre contributions sont strictement définies par la loi ; ce sont les deux taxes foncières des propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle qui

s'applique aux entreprises commerciales, industrielles et artisanales. Ces quatre impôts couvrent approximativement la moitié du budget de fonctionnement des communes.

- il y a l'aide de l'Etat : il s'agit pour l'essentiel de la dotation globale de fonctionnement ;
- il y a la part des usagers : la commune demande aux habitants qui profitent des services qu'elle leur offre une participation financière au fonctionnement de ceux-ci ; nous prendrons pour exemple la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères, les contributions financières aux activités sportives ou culturelles ;
- il y a les emprunts et subventions qui sont destinés à financer des achats de matériel, la construction de bâtiments, l'amélioration des voies de communication, l'assainissement... En ce qui concerne le recours à l'emprunt, la commune s'adresse aux organismes suivants : la Caisse des Dépôts et Consignation, la Caisse d'Epargne, le Crédit Agricole, le Crédit Foncier de France... Où va l'argent ou quelle est la destination des dépenses ?
- il y a d'abord les dépenses courantes de fonctionnement. Elles sont à peu près stabilisées après avoir connu une progression sensible depuis plusieurs années ;
- les dépenses d'investissements varient plus sensiblement en fonction des décisions exceptionnelles du conseil municipal.

Pourtant le conseil municipal est limité quant aux dépenses qu'il serait tenté de décider, en effet, la loi lui impose certaines dépenses obligatoires telles que les frais relatifs au personnel communal, le remboursement des emprunts ou l'aide sociale. Et d'autre part, le conseil municipal ne pourrait augmenter inconsidérément les dépenses sans susciter le mécontentement des habitants payant les impôts et qui sont les électeurs.

Voici un bref tableau de ce que représente la fonction comptable et financière d'une commune. Nous n'entrerons pas dans la description détaillée de toutes les opérations concrètes relatives à cette activité. Par contre, il sera intéressant d'aborder dans le détail ces tâches comptables et financières lorsque nous les analyserons au travers des modifications apportées par l'introduction des nouvelles technologies de traitement de l'information qu'il s'agisse de bureautique ou d'informatique.

3.2. La gestion du personnel communal

On compte actuellement en France près de 800 000 employés au service de la population sous l'autorité des Maires.

La loi qui régit en grande partie le personnel communal date de 1837. Cette loi a posé en principe que le Maire seul nomme à tous les emplois communaux. Le parlement n'a pas voulu cependant laisser le personnel communal livré plus ou moins aux décisions arbitraires de leurs Maires

respectifs et a voté des lois et décrets concernant le statut de ce personnel. Ils tendent à épargner aux agents communaux les aléas et risques de licenciement suscités par les changements politiques. Ainsi ont donc été fixées les conditions d'avancement, de rémunération et de mutation dans d'autres communes du personnel communal.

Une loi importante en ce domaine est celle du 13 juillet 1972 qui a créée le Centre de Formation des Personnels Communaux (C.F.P.C.). Ce Centre détient le monopole pour la préparation et l'organisation des concours en vue de l'accès à un emploi communal. Il assure en outre la formation et le perfectionnement du personnel en place. Successeur du C.F.P.C, le Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.) a la charge des actions de formation pour l'ensemble des personnels des Collectivités locales.

Suite aux lois de Décentralisation, des lois portant sur le statut de la Fonction Publique territoriale ont été établies : il s'agit de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales et de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elles tentaient de donner un statut aux fonctionnaires territoriaux et devaient s'appliquer aux personnels des communes, des départements, des régions et des établissements publics qui en dépendent. Tous ces agents devaient être soumis au même statut législatif. Tout ceci a été remis en cause par une loi qui avait été adoptée au moment de la rédaction de ce rapport (2). Décision du Maire et statut du personnel communal permettent la gestion du personnel communal.

Nous le voyons, les nouvelles données statutaires en ce domaine sont complexes, lois et décrets se succèdent et vont encore se succéder pour tenter d'en organiser la pratique.

Nous effectuerons une analyse détaillée sur ce sujet lorsque nous étudierons le statut du personnel communal dans le troisième chapitre du rapport.

3.3. L'administration communale des données démographiques

Il s'agit pour l'essentiel de la tenue de l'état-civil, du recensement pour le service national, de l'organisation des élections :

- l'état-civil : les actes d'état-civil sont tenus sur des registres. Les registres sont conservés pendant 100 ans par l'officier d'état-civil à la mairie et ensuite peuvent être versés aux archives départementales.

Les officiers d'état-civil célèbrent les mariages et rédigent les actes de naissance, reconnaissance, légitimation, décès. Ils assurent la notification de certains actes aux Maires des communes concernées ainsi que la

(2) Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la Fonction publique territoriale.

transcription d'actes qui leur ont été notifiés. Ils délivrent des extraits authentiques d'actes ou des fiches d'état-civil ;

- les opérations de recensement en vue du service national. La mairie reçoit les déclarations des jeunes gens domiciliés dans la commune et fait parvenir un avis d'inscription à la commune de naissance. Elle inscrit d'office les jeunes gens nés dans la commune et n'ayant pas effectués de déclaration. Elle reçoit les demandes de report et fournit les avis et renseignements concernant le service national. Elle établit la liste de recensement chaque année ;
- l'organisation des élections : la liste électorale fait chaque année l'objet d'une révision qui permet l'inscription des personnes répondant nouvellement aux conditions telles que les changements de domicile ou l'arrivée à la majorité, et la radiation des personnes ne répondant plus à ces mêmes conditions telles qu'une incapacité, un décès ou un départ. La mairie est donc chargée de l'établissement des listes électorales générales et par bureau.

Elle est également chargée de l'organisation du scrutin. Elle effectue un certain nombre d'opérations : l'établissement des cartes électorales et de la liste d'émargement, la réservation d'emplacements spéciaux pendant la durée de la campagne électorale, la désignation des bureaux de vote.

En ce qui concerne les élections professionnelles, le rôle de la mairie est différent selon l'organisme considéré : cela va de l'organisation matérielle du scrutin (pour les élections à la Chambre de Commerce), à l'établissement des listes (pour les élections aux Chambres d'Agriculture, Chambres des Métiers, Conseil de Prud'homme).

La commune est chargée de tenir des statistiques. En effet, les pouvoirs publics font appel assez souvent aux communes pour la collecte et l'exploitation de renseignements concernant la population, l'état du patrimoine immobilier, la production, la santé ; en ce qui concerne la population on peut citer l'exemple de l'établissement des tables annuelles et décennales d'état-civil.

3.4. L'action dans le domaine éducatif, culturel et sportif

L'action municipale dans ce domaine est très diversifiée mais aussi varie selon l'importance de la commune et les moyens financiers dont elle dispose. Il s'agit pour l'essentiel de favoriser le développement des activités éducatives, culturelles et sportives.

La commune a la charge des écoles maternelles et élémentaires. Il leur est fait obligation de fournir les locaux pour l'école mais aussi le logement ou à défaut une indemnité de résidence pour les instituteurs. Elle doit également assurer les frais de fournitures, de chauffage et d'éclairage de l'école. Un poste important en matière d'éducation et de formation est la dépense de personnel : elle comprend la rémunération des personnels d'entretien des écoles et celle d'une aide maternelle par classe d'enseignement préscolaire ouverte.

La maintenance du patrimoine immobilier scolaire appartenant aux communes demeure à leur charge, le régime de propriété des bâtiments étant indépendant du statut de l'établissement scolaire.

La caisse des écoles est un établissement public communal qui participe, sur financement des communes, à des dépenses sociales à vocation scolaire dans le but d'aider la fréquentation scolaire : il s'agit principalement de la gestion des cantines, de l'organisation des classes de neige ou des classes vertes, de l'organisation de colonies de vacances, de l'aide en ce domaine aux familles indigentes, de l'organisation de l'arbre de Noël ou de kermesse.

La commune gère et assure l'entretien de musée, bibliothèque, théâtre, discothèque mais aussi stade, gymnase, piscine ou tennis.

Elle peut organiser des enseignements dans le domaine de la musique, de la danse, de l'art dramatique d'une part, dans le domaine des arts plastiques, d'autre part.

Elle assure le soutien à la vie associative sous forme de subventions ou autres formes (mise à disposition de locaux). Ces diverses associations ont un rôle déterminant dans l'utilisation du temps libre. On peut donner l'exemple des sociétés culturelles (littéraire, artistique ou scientifique) ou les sociétés sportives (sport individuel ou collectif).

La commune se soucie de protéger et mettre en valeur à la fois le patrimoine et l'environnement : on peut citer par exemple l'entretien des monuments ou édifices, l'association à la création de parcs naturels destinés à sauvegarder la faune et la flore menacées par la pollution, la protection contre les risques naturels, tels les inondations.

3.5. La fonction économique et sociale

L'une des conséquences des nouvelles lois de Décentralisation a été de donner de nouveaux pouvoirs aux communes dans le but de favoriser leur développement économique et surtout, conséquence directe, de développer les actions tendant à favoriser le maintien de l'emploi au niveau local. Ceci a été largement explicité dans un paragraphe qui précède et qui, dans l'analyse de l'évolution historique, fait une large part aux "nouveaux pouvoirs économiques locaux" (paragraphe 2.2. p. 20). Nous rappellerons brièvement ici les grands axes d'intervention des communes en matière économique. Par contre, l'intervention des communes dans le domaine social a toujours été très important et n'a pas subi récemment de modifications ou d'adjonctions importantes (notamment depuis les lois de Décentralisation), il s'agit pour l'essentiel d'une action prioritaire certes, mais qui n'est pas nouvelle. Elle trouve donc largement sa place ici dans ce paragraphe qui traite des attributions des communes dans le domaine économique et social.

Rappelons ici que l'un des rôles importants de la commune est de gérer au

mieux ses ressources financières afin d'assurer le développement économique et social de la commune.

En matière économique nous avons dans l'exposé préalable beaucoup insisté sur les actions en direction des entreprises locales et, surtout, les aides aux entreprises en difficulté et les mesures incitant à l'implantation nouvelle d'entreprises, tout ceci dans le but de préserver l'emploi local existant et même de favoriser la création d'emplois.

Les actions menées par les communes peuvent être des aides réelles, des conseils, des informations. Dans le souci de promouvoir la naissance d'entreprises créatrices d'emplois et de ressources, de nombreuses communes ont aménagé des zones industrielles ; elles peuvent également favoriser le développement d'activités commerciales, artisanales ou de services au niveau local. Concrètement, les communes chercheront à favoriser l'investissement, les reconversions, les restructurations nécessaires et les localisations les plus utiles.

Les communes peuvent aider les entreprises en difficulté mais dans des conditions bien précises que nous avons déjà citées.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, des départements et des régions stipule dans son article 5.11. "lorsque la protection des intérêts de la population communale l'exige, la commune peut apporter des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en oeuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci".

Il ne suffit pas qu'une entreprise ait été reconnue en difficulté et que son redressement s'impose, il faut encore établir une convention qui mettra à jour les engagements réciproques de l'entreprise et de la collectivité locale : il faudra dresser un bilan complet des défaillances de l'entreprise, apprécier la pertinence de l'aide au regard de la situation constatée, mesurer les conséquences d'une éventuelle disparition sur le milieu local. La commune devra alors se donner les moyens d'étudier un dossier d'entreprise en difficulté, mesurer un risque, établir un bilan complet de la situation.

Collecte d'informations et étude de dossiers avec tout ce que cela implique comme démarches et connaissances, nécessitent des compétences nouvelles de la part des collectivités locales.

Une fois que la convention a été établie, l'entreprise en difficulté pourra recevoir des aides financières directes (par exemple, des prêts, des subventions, des bonifications d'intérêts) ou indirectes (garanties d'emprunts, exonération de la taxe professionnelle, rachat de terrains ou bâtiments pour les louer à l'entreprise mais aussi assistance à la gestion, aide à la commercialisation, études de marché ou aide à la formation du personnel, promotion d'une activité, d'une zone géographique, d'un produit local).

L'action des communes ne se limite pas à l'aide aux entreprises en difficulté ; elles étudient aussi les projets de création d'entreprises et

peuvent, par exemple, donner des informations sur les possibilités de financement. La commune tiendra ici un rôle d'information et de conseil.

Son rôle peut être aussi de mettre en place des mesures d'accompagnement, de créer les infrastructures économiques et sociales nécessaires et de les réaliser en partie, grâce à des subventions ou même des recettes propres.

Après ce bref rappel des possibilités d'intervention des communes dans le domaine économique, nous allons exposer leur rôle en matière sociale.

L'action sociale s'exerce dans des domaines très larges et variés concernant la petite enfance (crèches, haltes-garderie), les personnes âgées (foyers), l'hébergement des déshérités, les activités socio-culturelles, la gestion de restaurants économiques.

L'aide sociale obligatoire et facultative est attribuée par le bureau d'aide sociale qui est un établissement public exerçant "une action de prévoyance, d'entraide et d'hygiène sociale en liaison avec les services publics et les institutions privées, en venant en aide ou en suppléant les initiatives publiques et privées défaillantes".

L'aide sociale obligatoire ou aide légale est réglementée par des lois : cette aide est appliquée d'une manière uniforme et identique dans l'ensemble des communes françaises. Elle revêt plusieurs formes :

- . l'aide médicale à domicile permettant la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques. Cela concerne toute personne dont l'état de santé nécessite des soins et dont les ressources sont faibles ;
- . l'aide médicale hospitalière assurant la prise en charge de l'ensemble des frais hospitaliers ;
- . l'assurance personnelle permettant à toutes personnes de bénéficier de la sécurité sociale ;
- . l'aide aux handicapés par l'octroi d'une allocation compensatrice ;
- . l'aide aux personnes âgées par la prise en charge d'une partie des frais d'hébergement en maison de retraite ou de l'aide ménagère à domicile ;
- . l'aide aux familles ;
- . l'octroi de cartes d'invalidité.

Le bureau d'aide sociale est chargé d'établir des dossiers de demande déposés par les personnes sollicitant une aide sociale. Ces demandes sont instruites puis présentées à la commission du bureau d'aide sociale. Un avis est émis sur ces demandes qui sont ensuite transmises à la DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) pour étude et présentation à la commission d'admission ; cette commission décide de l'octroi de l'aide légale. Les dépenses concernant le financement de l'aide légale sont prises en charge par le département et la commune.

L'aide facultative : son champ d'action est vaste et laissé à l'initiative de chaque commune selon ses possibilités financières. Cette aide revêt diverses formes qui sont par exemple :

- la distribution de secours financiers pour les personnes défavorisées sous forme de bons de combustibles, de bons d'alimentation, de carnets de transports urbains ;
- les secours en espèces ponctuels ;
- la prise en charge de frais de cantine ;
- l'aide aux chômeurs ;
- la gestion de foyers pour les personnes âgées et pour les travailleurs immigrés.

Pour assurer le financement de cette aide facultative le bureau d'aide sociale dispose d'un budget propre dont les recettes peuvent provenir de subventions, du montant des loyers des appartements ou chambres appartenant au bureau d'aide sociale et autres sources telles qu'une part sur les concessions du cimetière ou les taxes sur les spectacles.

L'aide sociale légale ou facultative attribuée par le bureau d'aide sociale est individuelle.

Il existe une autre forme d'aide sociale par le service social des mairies que l'on pourrait qualifier de communautaire : il s'agit, par exemple, de la gestion des crèches ou haltes-garderies, des actions en faveur des jeunes, par exemple, la lutte contre la toxicomanie, le recensement de tout ce que la ville offre comme possibilité d'utilisation du temps de loisir.

3.6. Les services techniques communaux

a) Urbanisme, plan d'occupation des sols et permis de construire

Dans le domaine de l'urbanisme la loi de Décentralisation apporte des modifications importantes. Elle est l'aboutissement d'une longue marche vers le transfert aux élus locaux non seulement des responsabilités en matière d'autorisations individuelles mais également en ce qui concerne la fixation des règles d'urbanisme. La loi insiste sur la nécessaire harmonisation des actions des collectivités publiques dans ce domaine : "afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économique, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace" (loi du 7 janvier 1983, art. 35). On se bornera ici à rappeler deux des multiples sens et vocations de l'urbanisme. Il s'agit d'abord pour les pouvoirs publics de répondre à la nécessité de veiller au respect des règles d'hygiène et de sécurité dans l'implantation des espaces habités. Il s'agit ensuite de régler les problèmes d'organisation urbaine : à partir du

moment où l'on ne peut plus se rendre à pied d'un bout de l'agglomération à l'autre et que les anciennes structures urbaines se révèlent trop étroites et asphyxiantes, la tâche des urbanistes consiste à analyser ce type de questions et à rechercher des solutions concernant tout ce qui a trait à l'aménagement et à l'embellissement des villes et des villages. L'urbanisme municipal doit répondre aux exigences de l'hygiène, de la salubrité publique. Les communes ont également un rôle important à jouer en matière de protection de la nature et de l'environnement, de la sauvegarde du patrimoine, de mise en valeur des sites et des monuments.

L'urbanisme doit maintenant être traité au niveau local. Même si le Commissaire de la République voit son rôle diminuer de façon significative, il garde cependant certaines compétences. Ces dernières ont fait l'objet d'une importante circulaire du 26 mars 1984 "relative au contrôle de la légalité des actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'urbanisme".

Le Commissaire de la République conserve un pouvoir de décision soit en cas de carence des collectivités, soit lorsqu'il s'agit d'accorder certaines dérogations, par exemple, en ce qui concerne le schéma directeur ou de secteur, le plan d'occupation des sols, le permis de construire.

Les documents d'urbanisme sont définis par la loi du 7 janvier complétée par celle du 22 juillet 1983 comme déterminant "les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement".

Nous parlerons du schéma directeur ou de secteur, du plan d'occupation des sols et du permis de construire.

Les schémas directeurs ou de secteur ont pour objet d'assurer l'équilibre du développement d'une zone urbaine ou rurale "présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux", ils fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires des communes concernées.

L'initiative de l'élaboration ou de la révision d'un schéma directeur ou de secteur incombe à la commune. Cependant, le représentant de l'Etat dispose de pouvoir d'intervention en cas de carence des collectivités locales.

Un plan d'occupation des sols a été rendu obligatoire pour les communes de plus de 10.000 habitants. Le but des plans d'occupation des sols est de prévoir la vocation de chaque terrain : espaces naturels, surfaces constructibles, zones artisanales et industrielles.

Il fixe dans le cadre des schémas directeurs ou des schémas de secteur "les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire".

Le plan d'occupation des sols est désormais élaboré à l'initiative et sous

la responsabilité de la commune. Il peut être élaboré par la commune elle-même ou par un établissement public de coopération intercommunale.

Le projet sera ensuite rendu public puis soumis à une enquête publique.

La révision est réalisée dans les mêmes conditions que celles de l'élaboration. Révision et modification peuvent être également prescrites par le représentant de l'Etat.

Le permis de construire, avant, chacun bâtissait sa maison selon ses préférences personnelles. Il lui suffisait de posséder le terrain et les matériaux nécessaires, non loin d'un point d'eau. Peu à peu les pouvoirs publics ont été conduits à élaborer une réglementation précise et exigeante en ce domaine. Dans le souci d'éviter l'implantation anarchique de logements qui ne pourraient, par exemple, être desservis en eau et en électricité ou téléphone ou qu'on ne pourrait raccorder commodément au réseau d'égouts ou auxquels aucun chemin existant ne donnerait accès, dans ce souci, donc, nul ne peut construire sans avoir obtenu un permis de construire délivré par le Maire.

b) Administration de la voirie communale

Elle relève du Maire. La voirie et ses dépendances ainsi que les canalisations souterraines de distribution d'eau, d'assainissement appartiennent à la commune.

D'un point de vue gestion la commune doit tenir un tableau de classement des voies communales et une carte ; les chemins, rues, ou places portent un nom. Cette dénomination est du ressort du conseil municipal et présente un caractère d'hommage public.

La commune est chargée de répertorier les caractéristiques techniques, de déterminer les limites, d'assurer la conservation et la surveillance de la voirie.

La commune est chargée de l'entretien des voies communales. La loi du 22 juillet 1983 donne au Maire le pouvoir de coordonner les travaux sur la voie publique. Il est aussi chargé de l'établissement du calendrier des travaux.

Du point de vue de l'utilisation des voies publiques, il appartient au Maire de prendre les réglementations nécessaires ; ainsi il pourra accorder des permis de stationnement et des permissions de voirie. Il s'occupera de mettre en place les éclairages et les signalisations nécessaires sur la voirie mais aussi il pourra décider de l'institution de parcs de stationnement, de "zones bleues", parcmètres ou de zones de circulation réservées, par exemple, aux autobus ou taxis.

Le Maire exerce un pouvoir de réglementation de la circulation sur l'ensemble des voies de la commune ; ainsi, il peut, par exemple, interdire l'accès de certaines voies à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules.

c) Administration et gestion des autres éléments du domaine communal

Certains bâtiments ou terrains aménagés appartenant au domaine public tels que la mairie, les locaux scolaires, les terrains de sport, les jardins publics ou les espaces verts, sont utilisés dans des conditions définies autant par les lois et règlements que par les décisions du conseil municipal et du Maire.

La mairie est chargée de l'entretien de tous les bâtiments et terrains appartenant à la commune et faisant partie du domaine public.

Elle gère la mise à la disposition du public de tous locaux communaux : nous donnerons l'exemple de la location ou du prêt d'une salle à une association en vue de son utilisation.

La mairie est également chargée de l'administration et de la gestion des concessions dans les cimetières.

d) Les autres diverses attributions de la commune

La commune est chargée d'organiser les ramassages scolaires et le transport urbain des voyageurs lorsque l'agglomération est importante.

Elle gère et entretient tout ce qui concerne la distribution de l'eau potable mais aussi tout ce qui concerne l'hygiène et l'assainissement dans son territoire.

Elle organise la collecte des ordures ménagères

Marchés et abattoirs municipaux sont également gérés par la mairie.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Cela concerne aussi bien le maintien de la tranquillité des habitants que la prévention des fléaux calamiteux et des accidents tels qu'incendies, ou inondations.

CONCLUSION : DANS QUEL CONTEXTE L'INFORMATIQUE S'EST-ELLE DEVELOPPEE DANS LES COMMUNES ?

On a pu observer la diversité très grande des tâches communales : aucun domaine n'est tout à fait étranger à cet échelon de base de la vie collective. Cela demande de plus en plus de compétences aux personnes qui doivent prendre les décisions, à celles qui conseillent mais aussi à celles qui exécutent. Cela demande également de pouvoir disposer d'un matériel de plus en plus sophistiqué permettant le traitement rapide des données mais aussi la simulation. L'informatique déjà utilisée depuis plusieurs années dans les grandes villes a maintenant fait une percée significative dans les villes moyennes et petites et les communes rurales il

s'agit d'un phénomène important qui a des conséquences tant sur l'organisation du travail que sur les contenus d'activités individuelles.

Pourquoi les communes s'informatisent-elles ?

Le développement de l'informatique dans les communes s'explique en partie par la prise de conscience des responsables locaux, élus et fonctionnaires : ils souhaitent disposer d'outils de gestion et d'aide à la décision leur permettant d'assurer au mieux leurs responsabilités, particulièrement dans le cadre des nouvelles compétences qui leur ont été transférées par les lois de Décentralisation. Le succès de cette réforme dépend en grande partie des mesures d'accompagnement qui seront prises et notamment de l'amélioration du système d'information mis à la disposition des responsables locaux. L'informatique, sous les formes multiples qu'elle revêt aujourd'hui, constitue un outil privilégié de traitement des informations dont les responsables locaux ont plus que jamais besoin.

Quelles vont être les répercussions de l'informatisation sur l'organisation du travail et quelle sera l'évolution des situations de travail individuelles dans les collectivités locales ? Ceci est l'objet même de l'étude et l'on trouvera une réponse à ces questions lors de l'exposé des résultats de l'étude.

On cherchera notamment à montrer comment l'informatisation a favorisé la transformation de l'activité individuelle et collective des agents communaux.

On peut faire l'hypothèse que l'introduction de l'informatique consistera à donner au personnel des matériels qui tendent à améliorer leur contexte de travail et à leur faciliter la tâche : le travail à fournir sera-t-il plus facile ? Sera-t-il exécuté plus vite ? Les résultats obtenus seront-ils plus fiables ? La productivité du travail sera-t-elle augmentée ?

Assistera-t-on dans certains cas au passage d'une informatique centralisée, à une informatique répartie ? Les deux formes coexisteront-elles ? Quelles seront les conséquences pour le personnel utilisateur ?

L'informatique sera-t-elle mise à la disposition de toutes les catégories de personnel, non spécialistes de l'informatique en majorité ?

Autant de questions que l'on peut formuler et auxquelles nous tenterons de répondre.

CHAPITRE II

Analyse des conditions et des conséquences de l'introduction des nouvelles techniques informatiques dans les communes

1. CARACTERISATION DU DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE

On constate depuis quelques années une croissance accélérée des équipements dits informatiques qui recouvrent toutes les techniques liées au traitement de l'information, qu'ils s'appellent bureautique ou télématique. Pour simplifier nous regrouperons toutes ces techniques sous le terme de "nouvelles techniques informatiques".

Trois obstacles à la diffusion des nouvelles techniques de traitement de l'information sont invoqués : le coût financier, la complexité de l'informatique, l'inadaptation du personnel (Cf. G. SAUMADE (1))

Ces obstacles semblent tomber ou tout au moins s'atténuer au fur et à mesure de la diffusion des nouvelles techniques informatiques : de plus en plus elles deviennent abordables et accessibles à tous du fait du développement de la micro-informatique. Il suffit pour cela de voir à quelle vitesse elles se propagent tant dans les administrations et les entreprises (informatique professionnelle) qu'auprès des ménages (informatique domestique).

Le prix de nouveaux équipements informatiques sur le marché connaît une baisse notable.

Du fait de la diffusion large de la micro-informatique et du tout logiciel, l'informatique devient plus abordable et si l'on rencontre encore quelques réticences de la part du personnel utilisateur, les réticences ont tendance à tomber d'elles-mêmes quand les individus concernés peuvent mesurer l'apport positif et le gain de temps effectués grâce à cet outil. Aussi l'on peut dire qu'aujourd'hui les nouvelles techniques informatiques sont caractérisées par :

- une évolution accélérée des nouvelles techniques informatiques ;
- une banalisation de l'utilisation.

(1) G. SAUMADE, "L'informatisation des collectivités locales". Rapport au premier Ministre. Octobre 1985 -Collection des rapports officiels- La Documentation Française

1.1. L'évolution accélérée des nouvelles techniques informatiques

Trois éléments fondamentaux de l'évolution actuelle des outils informatiques sont à retenir par rapport à notre propos :

- la miniaturisation des systèmes ;
- l'accélération des temps de réaction ;
- l'évolution des langages de programmation et d'utilisation.

Tout ceci contribue aujourd'hui à rendre beaucoup plus aisé le dialogue entre l'homme et la machine. Ce dialogue direct est aussi décentralisé : l'implantation de terminaux ou de micro-ordinateurs dans les services permet d'échapper à la médiation des services spécialisés.

L'évolution de la technique s'accélère, elle s'accompagne de la réduction des coûts. Ceux-ci peuvent encore diminuer en étant mieux répartis : achat ou location en commun de matériels et de logiciels dans le cas des entreprises ou des administrations.

L'informatique a connu une évolution extrêmement rapide depuis l'utilisation des circuits intégrés. Il existe une très grande variété de systèmes depuis les micro-ordinateurs jusqu'aux super-calculateurs. Mais le phénomène le plus marquant est cependant une large diffusion des micro-ordinateurs qui a profondément modifié les modalités d'accès et les comportements à l'égard de l'informatique et même la nature des logiciels.

Ainsi le matériel informatique est aujourd'hui caractérisé par :

- une réduction des volumes ;
- une réduction du poids et des consommations d'énergie ;
- une puissance croissante pour un prix donné.

On s'achemine cependant vers le "tout logiciel". Le logiciel semble prendre une part croissante des activités informatiques et même du chiffre d'affaires de ses fournisseurs. Pierre BERGER (2) estime "que le logiciel représente aujourd'hui la moitié du marché". Il constate également que "les informaticiens d'aujourd'hui dans leur grande majorité consacrent une part majeure de leur temps au logiciel". Il pense aussi que le rôle des informaticiens "devrait tendre progressivement à l'assemblage, à l'intégration de matériels, de logiciels et de réseaux pour construire des systèmes concrètement opérationnels".

1.2. La banalisation de l'utilisation

Un autre aspect de l'informatique actuelle est la banalisation de son utilisation : en effet les outils de traitement de l'information quittent le cercle restreint des spécialistes et deviennent accessibles à tous.

(2) Pierre BERGER - Dossier professionnel "les professions de l'informatique" - Volume 1. Documentation Française - 1986.

La banalisation des technologies informatiques amoindrit les obstacles techniques et financiers à l'informatisation et permet la mutation des usages.

Les évolutions accélérées des technologies informatiques permettent de lever de nombreux obstacles à l'informatisation ; elles induisent également une mutation des usages de la gestion à la communication.

La miniaturisation envahit les produits informatiques.

L'histoire de la micro-informatique est encore récente mais le chemin parcouru est impressionnant qu'il soit mesuré en terme d'augmentation du parc des matériels et des logiciels, de part du marché total de l'informatique ou par l'accroissement des performances.

L'explosion informatique est liée à sa banalisation. L'accès à l'outil est simplifié et sa diffusion est facilitée par l'abaissement des coûts. Le phénomène le plus marquant est "le boom de la micro-informatique".

On peut constater une croissance exceptionnelle d'acquisition de matériel informatique : les taux de croissance sont importants surtout pour les micro-ordinateurs professionnels. Le constat doit être nuancé pour les micro-ordinateurs personnels pour lesquels l'évolution est plus lente.

La production de micro-ordinateurs de grande puissance s'accélère et entraîne une large diffusion de ce type de matériel. Qui les utilise ?

L'utilisation domestique par les particuliers n'est pas négligeable mais ce sont essentiellement les entreprises et les administrations qui s'en portent acquéreurs.

Les chiffres actuellement disponibles sur le parc de matériels sont largement sujet à caution : la réalité évolue très vite, les systèmes de recueil d'informations ne sont pas fiables, la situation réelle à un moment donné semble difficile à mesurer.

Il y a une nette différence entre l'utilisation par les particuliers et l'utilisation par les entreprises ou les administrations. En effet les particuliers ont vite trouvé les limites des équipements proposés (activités ludiques et/ou traitement de texte).

La deuxième remarque que nous pouvons également avancer est la différence de puissance des équipements utilisés par les uns et les autres : en effet, les équipements les plus puissants correspondent plus aux besoins des entreprises et des administrations qu'à ceux des particuliers.

2. POURQUOI LES COMMUNES SE SONT-ELLES INFORMATISEES ?

2.1. Modernisation de la gestion communale

Avant de parler de modernisation de la gestion communale, il semble important de définir ce que nous entendons par gestion communale. Ce terme est générateur et porteur d'une multitude d'activités. Nous n'allons pas ici énumérer toutes les tâches de gestion concernées mais plutôt mettre à jour au sein de celles-ci celles qui sont le plus sujettes à changement. Nous aborderons successivement la gestion financière et comptable, la gestion du personnel communal, la gestion économique et sociale et la gestion des données urbaines.

a) La gestion financière et comptable

Il s'agit de celle que nous allons analyser en premier puisqu'elle semble être la plus porteuse de signification. En effet, on a pu constater un changement depuis l'instauration et les premières applications des lois de Décentralisation. La gestion financière et comptable des communes se modernise du fait de l'acquisition par les communes d'une certaine autonomie, autonomie relative certes puisqu'il existe encore un contrôle de la part du comptable du Trésor, gestionnaire des deniers de la commune.

L'Etat donne des pouvoirs en matière de gestion financière mais garde cependant un droit de regard sur les recettes et dépenses des communes. Les liaisons prévues par la réglementation entre les ordonnateurs c'est-à-dire les Maires et leurs comptables se limitent à la transmission de divers documents sur papier de la part du Maire par exemple les décisions budgétaires, les bordereaux et journaux récapitulatifs, les titres de recettes, les mandats de paiement, et en retour le comptable du Trésor établit les balances et situations de trésorerie.

Des nouveaux moyens de traitement de l'information tels que l'informatique sont mis en oeuvre aussi bien en amont dans les mairies qu'en aval par les services du Trésor.

L'intérêt des deux parties exige que soient créées entre les deux systèmes informatiques les liaisons indispensables pour que chacun des deux partenaires tire le meilleur bénéfice de la double automatisation.

Ainsi dans une mairie enquêtée on a pu observer que la saisie des données faite par la mairie était ensuite transmise au comptable du Trésor sous forme de bandes magnétiques, la mairie et le comptable effectuant leur propre traitement. Encore faut-il que les matériels informatiques soient compatibles.

On a pu souvent constater l'absence de liaison entre les deux systèmes informatiques. Cela contraint les comptables du Trésor à assurer à nouveau l'encodage de données antérieurement saisies par les ordonnateurs et prive ces derniers d'un accès aisé aux informations dont les comptables sont les détenteurs privilégiés en particulier en matière de trésorerie.

L'instauration de procédures d'échanges de données issues de traitements informatiques apparait donc comme une nécessité mais elle se heurte à de nombreuses difficultés dues pour une large part à la diversité des équipements dont se sont dotés les ordonnateurs, diversité difficilement évitable puisqu'elle est le reflet de la variété de leurs besoins et de leurs objectifs.

Une meilleure connaissance et une prise en compte précoce par chacune des deux parties, ordonnateur et comptable, des contraintes et des besoins du partenaire contribuent à faciliter les relations entre leurs services informatiques tout en renforçant l'efficacité globale des efforts.

Respectueuses des prérogatives de l'ordonnateur, les procédures mises en oeuvre le sont aussi de celles du comptable, qui, responsable de sa gestion, conserve l'intégralité de son pouvoir de décision, le département informatique régional du Trésor n'intervenant quant à lui que comme prestataire de service.

Quelles sont les informations communiquées par l'ordonnateur aux services du Trésor ?

- le budget ;
- les mandats émis ;
- les titres de recettes émis ;
- les recettes sur rôles ;
- le virement de la paie du personnel communal.

Ces informations portent essentiellement sur la trésorerie et l'évolution des créances et des dettes.

Pourtant les informations relatives à la réalisation du budget (évolution des autorisations et prévisions budgétaires, suivi des émissions de titres et de mandats), ont été également retenues. Moins utiles à l'ordonnateur puisqu'elles émanent de ses services, leur transmission peut néanmoins présenter un intérêt pour la recherche de décalages éventuels entre les deux comptabilités.

Outre ces informations des documents sur papier sont également établis :

- une balance quotidienne des comptes de tiers et financiers ;
- une situation financière globale quotidienne ;
- une récapitulation sommaire quotidienne des restes à recouvrer et à payer ;
- des historiques des recouvrements et des paiements ;
- des états nominatifs des restes à recouvrer ou à payer ;
- la balance générale des comptes.

Cependant la Décentralisation ne sera réellement accomplie que lorsque les collectivités locales auront toute liberté de prélever les ressources fiscales dont elles ont la maîtrise et une égale liberté de placer leurs fonds de trésorerie.

En effet légalement les collectivités locales n'ont pas accès à un quelconque placement rémunéré. L'obligation de dépôt non rémunéré sur un compte du Trésor signifie que tous les excédents du budget, en même temps que les recettes non appelées stationnent ou transitent sans aucun intérêt sur un compte du Trésor. Lorsque l'on connaît les sommes qu'une collectivité importante met en mouvement, cela représente une perte importante de rémunérations pour les collectivités au bénéfice de l'Etat.

Dans le respect de la loi, il sera donc de bonne gestion de limiter les excédents de trésorerie. Exercice difficile qui implique une rare capacité de prévision et une grande mobilité dans les ajustements budgétaires (3). D'où l'intérêt que présentent les nouveaux moyens de traitement de l'information tels que l'informatique qui permet par exemple la simulation et de ce fait dote les communes d'outils de gestion efficaces et d'aide à la décision.

b) La gestion du personnel communal

"... les mairies sont devenues de grandes organisations publiques. La progression du nombre de leurs agents en témoigne.

- en 1952 on comptait 272 000 agents communaux soit 0,65 % de la population totale de l'époque ;
- en 1977 ils étaient 560 000 soit 1,05 % de la population totale du moment ;
- en 1985 les effectifs s'élevaient à 660 000 personnes représentant 1,22 % de la population.

Il faut ajouter à cette mesure tous les satellites paramunicipaux tels que les bureaux d'aide sociale (B.A.S.), les centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.)..., ce qui augmente encore la masse globale des effectifs comme la complexité de tout le dispositif" (4).

Cependant lorsqu'on énonce de tels chiffres il faut prendre un certain nombre de précautions.

(3) Bernard PERRIN, Directeur de l'Administration générale du département de la Moselle - in le Moniteur - 5 septembre 1986.

(4) In les cahiers du CFPC n°19 - Octobre 1986 - Article de Dominique LORRAIN, p. 43.

Ainsi sur les 36.433 communes, il y en a environ 32.000 qui sont des communes rurales et qui ne sont donc pas concernées de la même façon que dans les communes urbaines de plus de 30.000 habitants par l'évolution de leurs propres effectifs ou de leurs satellites.

Pour les communes urbaines on a constaté depuis 1975 un important développement quantitatif dans le domaine de l'action municipale ; on peut donner pour exemple la création de services d'urbanisme, le développement des services techniques, la reprise et le développement des transports urbains, la croissance importante des services sociaux et culturels.

De plus ces mairies urbaines sont devenues en quelques années de grandes organisations complexes, grandes par la masse du budget qu'elles gèrent (cf. paragraphe précédent) et par le nombre de leurs agents, complexes en raison des nombreux satellites qui démultiplient leur action.

On peut donner cinq exemples de ces satellites :

- les régies : mode de gestion d'une entreprise publique par, dans ce qui nous intéresse, les fonctionnaires d'une collectivité communale ; il existe la régie simple ou la régie intéressée ;
- les concessions : procédé par lequel une personne publique, ici la mairie, dite autorité concédante, confie à une personne physique ou morale appelée concessionnaire, le soin de gérer un service public sous contrôle de l'autorité concédante, moyennant une rémunération qui consiste, le plus souvent, dans des redevances que le concessionnaire percevra sur les usagers du service. On peut citer par exemple les concessions d'eau ou les concessions funéraires ;
- les affermages : location d'un bien rural appartenant à la commune moyennant paiement d'un fermage ;
- les sociétés d'économie mixte (cf. la loi n° 83.597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales). Il est dit dans cette loi que les communes ou autres collectivités locales peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et éventuellement à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute activité d'intérêt général ;
- les associations qui sont des groupements d'individus subventionnés ou aidés sous d'autres formes par la commune. Ces individus s'unissent en vue d'un but déterminé, par exemple les associations sportives ou culturelles .

Il nous a semblé important de développer ce que recouvre tous ces termes souvent employés mais pas souvent définis.

Les communes sont donc des organisations importantes de par leurs effectifs et complexes. La gestion de leur personnel proprement communal ou lié à la commune sous les diverses formes que nous venons d'énumérer

est donc extrêmement délicate à traiter. Nous n'allons pas ici traiter en détail du problème du statut du personnel communal. Il semble nécessaire pourtant d'en dire quelques mots.

Rappelons ce que nous disions dans le premier chapitre du présent rapport. La loi qui régit le personnel communal date de 1837. Depuis le Parlement a voté d'autres décrets et lois visant à protéger ce personnel des aléas et risques de licenciement suscités par les changements politiques : ont donc été fixées les conditions d'avancement, de rémunération et de mutation dans d'autres communes.

D'autres lois ont suivi mais les décrets d'application devant faire suite à la loi du 13 juillet 1983 (portant droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales) et à la loi du 26 janvier 1984 (portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) n'ont jamais vu le jour suite aux changements politiques consécutifs au 16 mars 1986.

Il nous semble inopportun d'énumérer ici les principales orientations de ces lois puisqu'elles étaient encore remises en cause et qu'une loi modifiant les règles de gestion et de recrutement des personnels de la fonction publique territoriale était adoptée au moment de la rédaction de ce rapport (5).

Nous présenterons le contenu de cette loi lorsque dans le troisième chapitre, nous analyserons le statut du personnel communal.

Dans quelle mesure ces changements institutionnels seront accompagnés et même provoqueront-ils une utilisation plus grande des nouveaux moyens techniques de traitement de l'information ?

Dans les mairies enquêtées nous n'avons rencontré qu'une gestion informatisée à peine ébauchée du personnel communal ; il s'agissait de la gestion des demandes d'emplois communaux dans une grande ville.

Quant à la gestion prévisionnelle d'emplois, si le sujet a été abordé à ce moment là, ce n'était que sous forme de projet à venir. On peut cependant supposer qu'au fur et à mesure de la diffusion des nouveaux équipements informatiques, cette activité au même titre que d'autres se développera et se modernisera.

c) La gestion économique et sociale

Nous n'allons pas reprendre ici ce que nous avons déjà dit sur la fonction économique et sociale mais effectuer un bref rappel de ce qui a changé depuis les lois de Décentralisation ainsi que des conséquences de l'utilisation de nouveaux moyens de traitement de l'information.

(5) Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 op. cit.

- La gestion économique

De nouveaux pouvoirs ont été attribués aux communes en ce domaine par les lois de Décentralisation. Les communes sont dorénavant très impliquées dans le développement économique de leur territoire.

Plusieurs attitudes sont possibles :

- soit favoriser la création de nouvelles entreprises ;
- soit aider les entreprises en difficulté.

Ainsi jusqu'au déclenchement de la crise économique, l'essentiel des interventions communales a consisté en aménagements de zones industrielles ou artisanales et à l'octroi d'exonérations, limitées dans le temps, de la taxe professionnelle.

De plus lorsque l'initiative privée s'avérait défailante et que le besoin s'en faisait ressentir, on voyait les communes créer certains services nécessaires à la population tels que petits commerces, services médicaux, para-médicaux ou juridiques.

Une précaution était prise, cependant, pour ne pas nuire à la liberté du commerce et de l'industrie : en effet la jurisprudence a toujours admis que la création de ce genre de services ne devait en rien gêner l'initiative privée.

Depuis une dizaine d'années, les interventions communales se sont diversifiées et même approfondies : les services proposés se sont multipliés. Ainsi il arrive que les communes fournissent un terrain, une usine clef en main ou un atelier relais. Dépassant l'action que nous pourrions appeler "immobilière" les communes ont engagé, en liaison avec l'Etat et les Chambres de commerce, des actions susceptibles de faciliter au maximum l'accueil des entreprises en créant ou en participant à la création de services tels que la restauration, les transports et autres.

Pour sauvegarder à tout prix l'emploi sur leur territoire certaines communes sont allées plus loin et ont, indirectement le plus souvent, tenté d'alléger les charges des entreprises en difficulté espérant qu'à la faveur de ce répit l'activité pourrait repartir sur des bases économiquement viables.

Cette démarche a impliqué de la part des communes une nouvelle attitude ; les communes ont constaté que l'intervention, dans ce domaine nouveau pour beaucoup d'entre elles, comportait des risques financiers élevés et nécessitait donc une compétence technique éprouvée.

Ainsi prise entre le désir de sauvegarder l'emploi local et la crainte d'engager outre mesure les finances locales, les communes, et notamment les grandes villes, se sont progressivement organisées.

Les actions mises en place par les communes pour répondre à ces nouveaux besoins ont été :

- de recruter un personnel compétent ;

- de structurer ou organiser un service capable de répondre aux interrogations que se posent les communes en ce domaine ;
- d'utiliser les nouveaux moyens technologiques pour les calculs de coût des opérations envisagées en gestion quotidienne ou prévisionnelle.

Suite aux lois de Décentralisation, un premier dispositif a été mis en place à l'occasion du Plan intérimaire 1982-1983. Il a été prorogé pour la durée du IXème Plan sous réserve d'un réexamen à mi-parcours.

Il prévoit que les collectivités peuvent accorder des aides directes et indirectes.

Toutes ces nouvelles activités demandent un personnel compétent, des structures administratives adaptées. Les nouveaux moyens technologiques de traitement de l'information sont utilisés et permettent une gestion plus fiable de toutes ces nouvelles données.

Ainsi les communes gèrent toutes ces données avec un outil plus fiable et permettant des opérations qui ne pouvaient pas être faites auparavant.

Lorsqu'un projet dans le domaine économique prend forme, les décideurs communaux que sont le Maire et le conseil municipal donnent l'ordre d'une étude préalable pour mesurer le risque, démarche qui ne pouvait pas être faite avant, où souvent les décideurs réagissaient au coup par coup à une situation donnée mais ne pouvaient pas prendre un certain nombre de précautions notamment en matière d'équilibre financier. Satisfaire un besoin social ne peut se concevoir que si les finances locales peuvent en assurer la charge.

- l'action sociale peut prendre différentes formes (Cf. premier chapitre du rapport).

Elle est attribuée par les bureaux d'aide sociale (B.A.S) ou les centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.). Les communes groupées en syndicat de communes peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale, il réglemente, pour les communes concernées, les attributions dévolues au centre communal d'action sociale.

Ces structures animent une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Ces structures n'ont pas le monopole de l'action sociale dans la commune ; elles doivent instaurer des liens étroits avec tous les partenaires de la vie sociale. Inversement elles ne doivent pas se limiter à une action subsidiaire qui interviendrait uniquement en cas de défaillance des autres intervenants sociaux.

Les actions dans le domaine social peuvent être obligatoires ou facultatives. Rappelons brièvement ici en quoi elles consistent.

L'aide sociale obligatoire ou aide légale est réglementée par les lois ; par contre, l'aide facultative est laissée à l'initiative de chaque commune selon ses possibilités financières.

Là aussi les nouveaux moyens technologiques de traitement de l'information permettent de mieux répondre et dans un délai plus court aux attentes des administrés.

Lors de nos enquêtes nous avons observé que l'utilisation de ces nouveaux moyens technologiques ne concernait que l'aide obligatoire ou légale. Ainsi dans le centre communal d'action sociale (C.C.A.S.) d'une grande ville, la gestion informatisée des données ne concernait que l'aide aux personnes en difficulté et surtout l'aide aux personnes âgées par l'attribution d'une aide médicale à domicile ou l'affectation d'une aide ménagère.

On peut supposer que depuis notre enquête en 1985 d'autres applications ont été développées en ce domaine.

Le développement de la micro-informatique facilite l'action dans le domaine social. En effet le bureau d'aide sociale, le centre communal d'action sociale, ou le centre intercommunal d'action sociale ont cherché à préserver leur autonomie. Cet outil paraît donc le plus adapté. En effet les coûts baissent pour une puissance qui augmente et ce matériel répond bien aux attentes des utilisateurs. On voit mal comment ces structures, du fait de la particularité des données à traiter, auraient pu se raccorder à un système lourd, déjà en place (service informatique avec équipements lourds d'une grande ville). Les communes petites ou moyennes ont vu quant à elles s'ouvrir de nouvelles possibilités : l'outil informatique est devenu abordable.

d) La gestion des données urbaines

Nous n'avons pas mis l'accent sur ce domaine dans nos enquêtes. Il nous semble important cependant ici d'y accorder une place car le sujet est tout à fait à l'ordre du jour et concerne une part importante de l'activité des communes définies par les nouvelles lois de Décentralisation (6).

Nous ferons d'abord une remarque préalable : pour la majorité des habitants, les décisions concernant l'urbanisme doivent revenir pour l'essentiel aux responsables communaux car c'est à cet échelon de la vie collective qu'ils peuvent agir pour préserver ou améliorer leur environnement.

Depuis la loi du 7 janvier 1983, la compétence de droit commun en matière d'élaboration et d'approbation des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols est transféré aux communes.

Parallèlement au transfert de la responsabilité en matière de planification, la loi organise le transfert des compétences dans le domaine des autorisations du droit des sols : permis de construire mais aussi permis de

(6) Tout ce qui va être énoncé ici l'est à partir de données bibliographiques et sera illustré à partir de cas concrètement observés.

démolir, autorisation de création d'un lotissement ou autorisations relatives au camping-caravaning par exemple.

Dès qu'une commune dispose d'un plan d'occupation des sols approuvé, elle devient responsable de l'instruction et de la délivrance des permis de construire : ceux-ci sont d'ailleurs délivrés au nom de la commune.

Au début des années 1980, les élus étaient très souvent critiqués par rapport aux outils de planification. On reprochait aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (les S.D.A.U.) de ne plus correspondre aux réalités économiques du territoire, et aux plans d'occupation des sols (P.O.S.) d'être des outils lourds et rigides.

Le plan d'occupation des sols proposé par la loi du 7 janvier 1983 est un outil simplifié : le législateur qui souhaite que les élus **planifient**, a allégé les conditions d'élaboration et de mise en forme du document (7). La commune reçoit l'entière maîtrise de cette élaboration. Elle est toutefois tenue d'y associer l'Etat, et à leur demande la Région, le Département et les organismes consulaires. En cas de désaccord, une commission de conciliation composée d'élus communaux désignés par le représentant de l'Etat est instituée dans chaque département.

Cependant les élus notamment ruraux ont voulu échapper à l'application de l'article 38 de la loi qui limite le droit de construire en distinguant très précisément la situation des communes au regard du processus d'élaboration d'un document d'urbanisme.

- en cas de plan d'occupation des sols approuvé, ce sont les règles de constructibilité du plan d'occupation des sols qui déterminent les conditions de construction et d'utilisation du sol ;
- en cas de projet de plan d'occupation des sols ou de plan d'occupation des sols prescrit, l'article 38 de la loi définit les conditions et les périodes d'application de la règle de constructibilité limitée ;
- en l'absence de prescription d'un plan d'occupation des sols, la règle suivante est applicable : il n'est pas possible de construire en dehors des "parties déjà urbanisées" de la commune, sauf quelques rares exceptions précisées par la loi.

Tout ceci a encore été assoupli par des lois récentes (à préciser).

Devant cette complexité, les Maires et surtout les Maires ruraux ont fait appel pour la plupart d'entre eux aux services des Directions départementales de l'Equipement, mis gratuitement à leur disposition par la loi, pour l'élaboration de leurs documents. Ceci est aussi un moyen de limiter les transferts de charges et donc la création de postes qualifiés en ce domaine. On le voit, du fait de la loi du 7 janvier 1983, il y a donc transfert de compétences. Cela ne change pas grand chose pour les

(7) Les élus peuvent aussi demander, pour la résolution de problèmes particuliers, l'assistance technique des G.E.P. (Groupe d'Etude et de Programmation de la Direction Départementale de l'Equipement).

communes rurales qui utilisent les mêmes structures que celles qui pré-existaient à la loi, car elles n'ont pas elles-mêmes les moyens et les compétences pour le faire. Par contre, les communes urbaines voient leur service de l'urbanisme s'étoffer et s'équiper d'outils nouveaux pour planifier et gérer.

Mais avec la crise des finances locales, entre autres, l'étoffement des services d'urbanisme est réduit au strict minimum. De plus les besoins en formation du personnel concerné semblent importants.

Les changements se font lentement mais l'évolution est irréversible et il semble bien que ce soit à cet échelon de la vie collective, la commune, que doivent se prendre les décisions. L'habitant a un rapport direct avec l'élu, et délivrer un permis de construire n'est pas un acte neutre pour un Maire : c'est un moment important et délicat de la relation entre l'élu et l'électeur.

Nous ne pouvons pas ici entrer dans le détail de la gestion informatisée des données urbaines : la démarche est complexe et s'élabore petit à petit. On n'en est qu'aux premières applications mais l'on peut supposer que ces nouveaux outils de gestion informatisés seront une aide précieuse pour l'attribution des permis de construire et autres documents d'urbanisme : cela permettra de décider en ayant connaissance des divers éléments, de maîtriser les différents paramètres, mais aussi d'élaborer plus rapidement les documents destinés aux habitants des communes.

Nous pouvons cependant poser la question suivante : les communes sauront-elles se décider pour des investissements aussi lourds alors qu'elles sont en train d'expérimenter une nouvelle gestion et qu'elles n'ont souvent pas fait l'expérience d'une gestion manuelle des données urbaines ? Aussi les problèmes de méthode de travail et d'organisation des services se posent-ils d'emblée.

En conclusion de ce paragraphe sur la modernisation de la gestion communale, nous pouvons dire que l'informatisation des services communaux paraît suivre, dans les différentes communes des étapes sensiblement similaires.

- la première étape de l'informatisation porte en général sur les tâches principales de gestion courante qui ne nécessitent pas de longs travaux de mise en place et pour lesquelles des règles d'exploitation sont clairement définies par exemple la paye, la comptabilité budgétaire et des engagements ;
- la deuxième étape concerne de nouvelles fonctions exigeant un délai important de mise en place, nécessaire à la conception de nouvelles règles de traitement et à la réorganisation des services ou des circuits de l'information par exemple la comptabilité analytique ou la gestion du personnel ;
- les étapes suivantes concernent des applications reflétant l'extrême variété des activités de l'entreprise communale, couvrant aussi bien les domaines administratifs et techniques que les services auprès des administrés, par exemple la gestion des données urbaines ou du patrimoine, la gestion dans le domaine économique et social.

2.2. L'amélioration du travail interne

De plus en plus souvent interpellées directement par les problèmes de l'emploi, du développement économique, de la gestion des finances locales, les mairies se dotent de services d'action dans ces domaines. **Les animateurs et les titulaires d'emplois concernés sont appelés à devenir de véritables agents du développement local.** Les uns en position de généralistes seront chargés de concevoir et de piloter les plans de création et de gestion dans les services correspondants ; les autres seront chargés d'appliquer ces décisions mais avec des moyens techniques tout à fait nouveaux.

Certains métiers tels ceux du marketing ou de la communication font une apparition en force dans le monde communal, l'image des collectivités locales devenant un enjeu important.

Les métiers de l'aménagement urbain sont en pleine évolution.

D'autres tels que ceux concernant l'action sociale se développent.

D'une façon générale, on peut dire que tous les métiers communaux sont en pleine évolution et ceci dans le but **d'améliorer le travail interne et l'action des collectivités.** Les fonctions évoluent et les métiers se transforment.

L'activité des communes est en profonde évolution. Les lois de Décentralisation et les nouveaux moyens informatiques mis à leur disposition favorisent et même parfois accélèrent cette évolution. Les mairies veulent maîtriser le développement au niveau local et le personnel communal doit assumer ces nouvelles charges.

Analysons ce que cela représente sur le plan de l'organisation du travail. Faut-il mettre en place de nouvelles structures ? Faut-il recruter un personnel spécialisé ou former le personnel en place en lui faisant assumer de nouvelles tâches ?

Souvent le désir d'utiliser les nouveaux moyens de traitement de l'information entraîne le recrutement d'un agent chargé de l'étude des conséquences de cette utilisation tant sur le plan du contenu de travail que sur le plan de l'organisation du travail. Parfois les mairies créent un groupe de réflexion chargé de concevoir et d'animer une étude sur la façon de travailler différemment.

Les animateurs ou les groupes de réflexion seront chargés d'examiner les circuits de l'information, l'activité des services, le contenu du travail du personnel communal.

Pour tous les métiers communaux et quelles que soient les mutations futures, une solide formation aux techniques nouvelles de traitement de l'information semble indispensable.

De nouveaux métiers font leur apparition dans les communes, on peut tenter de les regrouper en familles. Ainsi on peut distinguer :

- les métiers de la gestion administrative (gestion comptable et financière) ;
- les métiers du génie urbain et de l'organisation du cadre de vie (aménagement de l'environnement) ;
- les métiers centrés sur le développement du capital humain (action économique, culturelle ou sociale) ;
- les métiers de la gestion des ressources humaines (gestion d'une main d'oeuvre particulière, le personnel communal, qui entre dans le cadre de la gestion du personnel de la fonction publique territoriale).

Le mouvement de décentralisation et les transferts de compétences en augmentant la charge de travail des communes apparaissent comme des éléments favorables à l'informatisation.

L'introduction des nouvelles technologies de l'information est inégale et peu cohérente selon les mairies. Pourtant on constate une extension de leur champ d'application. Dès maintenant les techniques permettent l'automatisation à des degrés divers de la plupart des activités municipales.

Les rapports entre ces nouvelles technologies et les communes deviennent plus complexes, plus diverses et fréquentes mais moins maîtrisables et concernent aussi bien les services, les élus locaux, le personnel communal que les relations entre les communes et leur environnement.

L'informatique communale est entrée dans une période de croissance rapide qui semble durable : on constate un développement des applications informatiques mais aussi une croissance accélérée d'acquisition de matériel et de logiciels.

Certaines communes dotées de structures propres à développer ces nouvelles techniques procèdent elles-mêmes à la conception de logiciels adaptés à leurs besoins.

La liste des applications augmente sans cesse et se diversifie au fur et à mesure de la maîtrise de ce nouvel équipement.

Ainsi si l'on prend l'exemple de la micro-informatique, elle permet l'automatisation des activités les plus diverses. Il s'agit de la comptabilité et du budget, de la paie du personnel communal, de la gestion des fichiers, de la gestion financière, du traitement de texte et de la gestion du personnel communal.

Il est maintenant possible de disposer de logiciels standard, de progiciels correspondant aux besoins spécifiques des communes. Cela évite parfois à certaines communes, notamment les petites et les moyennes, d'avoir à faire l'analyse et la programmation, tâches souvent ingrates et difficiles pour les communes qui ne disposent pas de service spécialisé et d'un personnel compétent.

Ainsi, maintenant, sur le marché des programmes il existe des progiciels spécifiques de la gestion communale, mais aussi des progiciels généraux comme les gestionnaires de fichiers, les logiciels de traitement de texte, les tableurs permettant une gestion de tableaux à entrées multiples.

L'introduction massive de l'informatique se traduit par des gains de productivité. Nous n'avons pas au cours de nos enquêtes noté de cas de réduction d'effectifs. Tout au plus cette informatisation a pour conséquence un redéploiement des effectifs.

Les gains de productivité lorsqu'ils existent peuvent être utilisés par les communes pour les usages suivants :

- la formation du personnel à de nouvelles tâches et à la maîtrise des nouvelles techniques de l'information ;
- la production de nouveaux services ;
- la maîtrise des finances locales notamment en matière de fiscalité.

Gérard SAUMADE (8) note dans son rapport "qu'il ne peut y avoir d'informatisation sans réflexion sur l'organisation".

Il ajoute "qu'une informatisation sans rationalisation de l'organisation est un processus bureaucratique et mécaniste sans effets positifs sur la gestion locale. Elle ne peut déboucher que sur une informatique gadget au mieux une informatique duale", que "la réflexion sur l'organisation doit précéder et accompagner la démarche d'informatisation".

En conclusion, "l'informatique doit accélérer la modernisation des services publics, en améliorant l'efficacité de l'organisation et abaissant les coûts des services existants pour permettre l'émergence de nouveaux services aux administrés".

L'insertion de l'informatique dans le milieu communal a eu certaines conséquences : en fournissant des informations plus sûres, des statistiques plus élaborées, des résultats plus rapides, l'informatique a permis aux élus décideurs d'être mieux informés et les a parfois aidés à prendre leurs décisions.

(8) Gérard SAUMADE - op. cit.

Les chargés de l'administration communale ont, eux, été déchargés des tâches routinières et répétitives au profit de fonctions plus nobles.

Sur le plan de l'organisation du travail l'informatique a eu pour conséquence un décloisonnement des services et on a pu constater une meilleure circulation de l'information entre services.

2.3. Modification des relations entre la commune et les administrés, la commune et son environnement

Les communes disposent, grâce aux nouvelles techniques de communication, d'une capacité considérable de dialogue et d'échanges avec leur environnement, c'est-à-dire avec, d'une part, les administrés. D'autre part avec l'administration d'Etat, la Région, le Département.

a) Relations entre la commune et les administrés

De nombreuses communes ont constitué des bases de données municipales interrogeables par Minitel et donc utilisables par les administrés : des pages-écran font la publicité de la commune et de l'équipe municipale, rendent compte des activités, des services offerts aux administrés, fournissent des renseignements administratifs utiles, signalent les spectacles et activités socio-culturelles. Les communes s'associent fréquemment avec les associations et les commerçants locaux pour apporter des renseignements complémentaires. Le Minitel peut même servir à interroger la population, à procéder à des sondages, à rechercher des emplois.

Si l'on passe en revue les divers outils utilisés par les communes on peut dire que :

- le terminal connaît des usages plus professionnels, il permet l'interrogation de bases de données municipales ou nationales, juridiques, administratives ou techniques, par les élus ou les fonctionnaires ;
- le minitel est un outil commode pour pratiquer la messagerie et le courrier électronique.

Il sert à l'échange de messages, d'informations :

- entre administrations de l'Etat et communes ;
 - entre communes et autres collectivités territoriales ;
 - entre élus et administration municipale ;
 - entre administrés, élus et services ;
- la télématique favorise la création et l'utilisation de banques de données relatives à la commune, concernant la gestion du personnel, le signalement d'expériences-pilote ou bien des textes normatifs ou d'explication des procédures administratives, ou alors l'utilisation à distance de modèles de simulation fiscale, etc. Elle permet la création de réseaux favorisant le dialogue et l'échange d'informations professionnelles entre les collectivités locales.

Les nouveaux moyens de communication que sont la télématique et les réseaux câblés donnent aux communes la possibilité d'une ouverture réelle vers l'extérieur. Leur apparition est concomitante avec leurs nouvelles attributions et la croissance de l'interventionnisme des communes dans la vie économique, sociale et culturelle.

Les administrés en quête d'informations administratives s'adressent en priorité à leur mairie. Ils ont à s'y rendre aussi pour accomplir l'essentiel de leurs démarches administratives.

Les élus, par ailleurs, commencent à mesurer l'intérêt de la diffusion d'informations de caractère administratif, politique, social et culturel à leurs administrés, les associant ainsi aux décisions de la municipalité.

Les collectivités agissent sur des domaines tels que :

- l'animation de la vie locale ;
- la valorisation des ressources locales.

La diffusion des outils liés à la télématique s'accompagne d'un enrichissement de leur contenu avec la satisfaction de demandes culturelles, touristiques et pratiques.

La télématique permet ainsi un accès plus facile aux procédures administratives et élargit le champ des possibles dans la vie de la cité : boîte aux lettres de suggestions, consultation rapide.

Mais la commune, acteur du développement local, peut participer à des projets plus larges visant des services professionnels ou semi-professionnels et valorisant l'image de la région.

Les expériences dans ce domaine répondent à un double objectif :

- changer l'image des structures administratives locales ;
- rapprocher l'administration des citoyens.

L'intervention des communes dans le domaine de la communication appelle une transformation des méthodes : ainsi les formes habituelles de la communication publique utilisent des médias diffusés sous la forme de journaux locaux, dépliants, affiches électroniques.

La simple utilisation du média télématique s'il modernise le support ne change pas le message. Elle est par contre plus rapidement sanctionnée car la télématique se situe dans un environnement où l'utilisateur choisit son service et où c'est l'importance de la demande qui détermine le niveau de réussite du service.

La multiplicité des services assurés par l'entreprise communale conduit à une informatisation non seulement tournée vers les besoins propres de la gestion municipale, mais largement ouverte en direction des usagers. En effet une demande croissante des citoyens provoque des initiatives et des mesures en faveur d'une information plus riche et d'une participation plus active des habitants à la vie communale. Des moyens tant humains que matériels doivent être dégagés pour y faire face.

Les applications informatiques reflètent l'extrême variété des activités de l'entreprise communale qui couvrent aussi bien les domaines administratifs et techniques que les services auprès des administrés par exemple la gestion du patrimoine, de bibliothèques, vaccinations, bénéficiaires de l'aide sociale.

Afin de répondre à un certain nombre de besoins, certaines communes mènent ou ont mené des expérimentations concourant à rapprocher l'administration locale de ses administrés.

Les informations disponibles généralement diffusées portent sur des renseignements administratifs de caractère local ou général (guide des droits et démarches) ; on peut également y trouver des informations sur les associations, les centres culturels, sociaux et sportifs.

Des systèmes similaires quoique plus légers peuvent porter sur les services et équipements publics, la vie associative, les transports locaux.

On peut trouver divers systèmes d'accès à ces données.

Ainsi il peut s'agir d'un service télématique d'information utilisé par les hôtesses chargées d'accueillir le public. Nous avons pu aussi observer que c'était l'administré qui interrogeait lui-même le système à partir de minitels installés dans divers lieux publics (mairie, centres sociaux, centres commerciaux, gares).

D'autres administrés interrogent les banques de données locales à partir d'un minitel qui leur est propre et peuvent par exemple procéder directement de leur domicile à des réservations pour des activités culturelles ou sportives, pour l'utilisation des transports publics.

Les administrés bénéficient de plus en plus de l'apport de l'informatique et ils ont pu constater un meilleur fonctionnement des services municipaux ou par exemple la délivrance plus rapide de certains documents qui leur sont nécessaires.

b) Relations entre la commune et l'environnement administratif

La décentralisation et la banalisation de l'informatique dessinent un nouveau contexte pour l'informatisation des collectivités locales : nouvelles possibilités de l'outil, nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales, entre les collectivités locales, avec les administrés (rapports entre la commune et les administrés que nous avons détaillés plus haut).

La maîtrise de la gestion et des relations avec l'extérieur implique donc la maîtrise des flux d'informations.

Les nouveaux rapports que dessine la décentralisation entre communes, départements, régions et Etat reposent sur l'autonomie des partenaires et leur capacité décisionnelle. L'importance des moyens financiers à mettre en oeuvre, la nécessité d'une couverture satisfaisante du territoire national rendent nécessaire une coopération efficace.

C'est surtout entre l'Etat et les collectivités locales que les relations ont profondément changé. La concertation est encore difficile dans certains endroits où le partage des services a laissé des traces. Si l'expérience de l'autonomie est grisante, il est sans doute plus difficile de se dégager des mécanismes traditionnels de tutelle.

Si l'Etat ne peut plus agir comme avant ceci ne signifie bien évidemment pas qu'il n'a aucune influence dans le jeu local. Sa place dépend aussi de ses propres efforts de modernisation et des moyens financiers dont il disposera. Il est aujourd'hui à la recherche d'un nouvel équilibre dans ses rapports avec les collectivités. Au total, la décentralisation se traduit par une remise en cause profonde des données du jeu local. En faisant des collectivités des acteurs autonomes et responsables, elle peut constituer un accélérateur de leur modernisation.

L'Etat n'a plus aujourd'hui les mêmes moyens juridiques de la tutelle et il n'a pas encore pris suffisamment les moyens d'être un partenaire attractif et efficace.

La décentralisation a perturbé le fonctionnement des services d'Etat qui, s'ils perçoivent l'enjeu que comporte l'informatisation des collectivités locales, craignent que leurs interventions soient qualifiées de tutélaires mais n'arrivent pas toujours à sortir de leur logique hiérarchique.

Cette incertitude contraste sur le terrain avec le foisonnement des initiatives locales et les moyens financiers importants consacrés par les collectivités les plus importantes à leur modernisation. L'Etat comprend qu'il ne peut rester passif ; il n'a pas toujours les moyens d'une intervention efficace. C'est également dans sa pratique administrative quotidienne que l'Etat doit affirmer sa présence locale.

L'Etat est l'acteur social dont le rôle a été le plus profondément perturbé par les effets de la décentralisation : cession de compétences, partition de services, réduction d'influence.

Il est à la recherche d'un nouvel équilibre dans ses relations avec les collectivités locales. L'Etat est contraint de s'intéresser à l'informatisation des collectivités locales en raison de :

- la convergence de leurs domaines d'action avec les siens ;
- l'importance des collectivités locales dans la vie nationale qui en fait des vecteurs de modernisation ;
- l'existence d'intérêts communs en matière d'élaboration de systèmes d'information publique.

Face à l'informatisation en cours des collectivités locales, l'Etat doit d'une part assumer pleinement ses fonctions traditionnelles et d'autre part devenir un partenaire du développement local.

Les services de l'Etat et notamment la Direction Générale des Collectivités Locales (D.G.C.L.) ont apporté un soutien réel à l'informatisation des collectivités locales. Ils doivent rechercher de nouveaux modes d'intervention et ne pas craindre d'affirmer leur rôle essentiel de partenaire. Ils doivent, pour cela, faire l'expérience de la coopération avec les collectivités.

Il semble que depuis 1982, les départements aient surtout été préoccupés par la prise en charge des services "lourds" que représentaient les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (D.D.A.S.S.) et les Directions Départementales de l'Equipelement (D.D.E.). Cet aspect de leurs compétences a largement absorbé leurs énergies.

Les premiers systèmes d'aide départementale à l'informatisation des communes sont :

- les créations de sociétés d'économie mixte départementale ;
- les interventions directes des départements :
 - . par la réalisation d'études,
 - . par l'attribution d'aides financières pour l'achat de matériels,
 - . par la mise en place d'une démarche d'informatisation des communes rurales.

Ainsi, si l'ensemble de ces phénomènes indique le poids des méfiances traditionnelles, il tient également au temps de latence et d'adaptation aux nouvelles conditions du jeu local. L'apparition des projets est fréquemment liée à l'existence d'un acteur jouant le rôle moteur, voire d'une personnalité locale particulièrement dynamique. La lourdeur des procédures de concertation mais aussi les spécificités des techniques évoquées nécessitent, en toute situation, une très forte implication des responsables.

L'abaissement des coûts et donc de la taille critique d'accès à l'informatique évoquée plus haut permet même pour des petites collectivités de faire cavalier seul mais il s'agit là d'une stratégie risquée en raison de la pression des constructeurs et des sociétés de service, de la faible expérience d'expertise nécessaire pour l'implantation d'un système.

Malgré ces difficultés, les indices d'un contexte nouveau sont perceptibles. Chaque fois qu'un nombre suffisant d'élus locaux est sensibilisé à la nécessité de progresser dans cette voie, des solutions de coopération s'ébauchent.

La coopération dépend donc d'une part de l'affirmation d'une volonté politique de "faire ensemble" et d'autre part du passage des projets pilotes à l'usage banalisé. Mais cette coopération se fait difficilement.

En matière d'aide à l'informatisation certains départements et régions ont mis en place des systèmes d'aide aux communes.

Les articles 23 et 32 de la loi du 2 mars 1983 prévoient que l'une des deux compétences fondamentales du Département sera l'aide aux communes qui le souhaitent. Mais la faiblesse d'équipement des communes rurales et

L'inachèvement des évolutions des communes déjà informatisées fournissent un vaste espace d'intervention qui peut aussi intéresser la Région.

L'informatisation des collectivités s'est bâtie à partir de projets pilotes parfois peu reproductibles mais sa diffusion, voire sa généralisation exige une collaboration de tous les acteurs.

La méfiance des petites structures vis-à-vis des grandes n'est pas obligatoirement infondée car celui qui finance oriente les choix et lie la collectivité pour l'avenir. Le dialogue et la concertation seuls peuvent empêcher que la crainte d'une nouvelle tutelle ne paralyse une évolution souhaitable. Et on va constater une timidité du regroupement des efforts entre communes.

La coopération locale entre communes semble difficile pour trois raisons :

- les collectivités sont très jalouses de leur autonomie. Il ne s'agit pas là d'un cliché malgré l'existence d'un grand nombre de structures intercommunales (syndicats intercommunaux, SIVOM (9), autres). Ce mouvement n'apparaît que lentement pour les technologies de l'information ;
- les besoins d'informatisation sont insuffisamment ressentis.

La pression de la modernité, la pression financière ne sont pas suffisantes notamment dans les petites communes par rapport aux risques apparents de l'informatisation. Celle-ci est synonyme de nouveaux interlocuteurs et de changements des relations de pouvoir dans le système local. Les collectivités connaissant les applications, ont eu vent des expériences novatrices mais sont rarement disposées à dégager de moyens importants pour des usages qui n'apparaissent ni porteurs, ni urgents.

La période mise en place de la décentralisation n'est pas achevée.

La définition de principes de coopération et de collaboration entre les collectivités locales est donc essentielle.

Les nouvelles relations entre collectivités n'apparaissent pas toujours précisément. La crainte d'une tutelle départementale est clairement perceptible, le département apparaissant comme doté de moyens financiers conséquents et d'une volonté d'action auprès des communes.

En conclusion, le premier constat à faire est celui de l'extraordinaire hétérogénéité des situations. Les véritables convergences transcendent les formes juridiques et rapprochent des structures différentes mais de taille similaire : grandes villes, départements, régions qui ont des préoccupations semblables de gestion interne et de rayonnement extérieur.

(9) SIVOM : Syndicats intercommunaux à vocation multiple.

La télématique permet à l'ensemble des élus, notamment les Maires des plus petites communes, d'accéder aux informations administratives qui leur sont nécessaires, de façon rapide. C'est à cette fin que de nombreux Conseils Généraux développent des réseaux télématiques départementaux pour informer les Maires des décisions de l'assemblée départementale.

L'échange, la concertation, la diffusion de l'information constituent un moyen essentiel d'une informatisation qui accompagne la décentralisation, contribue à la modernisation des services publics locaux, favorise la stabilisation des prélèvements obligatoires. Pour les collectivités locales elles-mêmes, il s'agit de donner à la décentralisation un autre sens que le simple transfert du pouvoir des services de l'Etat aux responsables territoriaux auquel elle risque de se résumer. L'informatisation est le moyen le plus puissant de faire évoluer les pratiques sociales.

A l'intérieur de la structure des collectivités locales, l'informatique doit accélérer la modernisation des services publics, en améliorant l'efficacité de l'organisation et en abaissant les coûts des services existants pour permettre l'émergence de nouveaux services aux administrés.

Il serait illusoire d'occulter l'inquiétude de certaines communes devant les risques d'activisme départemental et surtout la crainte de voir apparaître une tutelle technique et financière dans un domaine nouveau et complexe. Cette crainte de nouvelles tutelles ne doit pas être exagérée mais prise en compte lucidement : les communes, notamment rurales, redoutent une dépendance excessive vis-à-vis de systèmes d'aides ou d'assistance technique.

Mais l'observation des situations concrètes montre que la demande d'expertises et d'informations des collectivités est considérable.

L'explosion technologique peut donc, en améliorant leur gestion, renforcer l'autonomie des communes et faciliter la vie de leurs administrés. Mais les progrès de la technique se heurtent souvent à l'inadaptation des cadres institutionnels. Aussi les révolutions informatique et télématique ne pourront-elles avoir leur plein effet que si sont surmontées les difficultés auxquelles s'est heurté le développement de l'informatique dans les collectivités locales et si l'outil est suffisamment maîtrisé pour ne pas créer de nouvelles formes de tutelle.

3. LES ETAPES DE L'INFORMATISATION DANS LES COMMUNES

L'ordinateur a d'abord été conçu comme une calculatrice électronique automatique, capable de mémoriser des informations. Les premières générations d'ordinateurs et les premiers usages de l'informatique permettaient donc d'automatiser des tâches répétitives traditionnelles et de les accomplir dans des conditions de productivité et de rapidité supérieures.

Mais l'informatique tend à devenir aujourd'hui un outil d'aide à la décision, d'information et de communication, encore faudra-t-il tempérer cette remarque comme nous le verrons par la suite.

3.1. Les applications informatiques aux activités communales

Trois grandes catégories d'applications se dégagent dans les administrations communales, (les listes données ici ne sont pas exhaustives).

- le traitement des opérations répétitives : établissement des listes d'état civil, établissement et mise à jour des listes électorales, comptabilité, paie du personnel communal ;
- les aides à la gestion : gestion des personnels communaux, gestion des marchés et de la trésorerie, préparation du budget ;
- les outils de planification, de prévision et d'aide à la décision (projection et simulation).

Dans un premier temps, les mairies ont avant tout cherché à automatiser un certain nombre de tâches répétitives parce que le nombre d'individus concernés ou l'ampleur des opérations à effectuer justifiait le recours à des procédés autres que manuels ou même mécaniques : paie, comptabilité, élections. Puis l'automatisation s'étend progressivement à des fonctions telles que l'engagement des dépenses, la gestion du personnel communal, l'élaboration d'une comptabilité analytique, le suivi de la trésorerie et des marchés, la gestion de la dette.

L'automatisation des tâches répétitives est relativement bien maîtrisée. Les applications exécutées auparavant en traitement différé le sont aujourd'hui plus rapidement grâce à l'utilisation des moyens informatiques (terminaux de télésaisie ou de télétraitement, micro-ordinateurs dont les capacités de traitement augmentent sans cesse).

Si cette possibilité représente techniquement un progrès très important grâce au dialogue qu'elle permet entre l'utilisateur et la machine, elle n'apporte que peu d'éléments nouveaux quant à la finalité propre des opérations. Ces dernières sont faites dans des délais plus courts mais le principe décisionnel reste le même.

Observons la mise en place d'outils d'aide à la gestion et à la décision.

De plus en plus de communes tendent à recourir maintenant à des projections globales : il s'agit de simulations démographiques et de simulations financières. Un des problèmes auxquels sont confrontées les communes pour développer ce type d'applications est la difficulté d'appréhender correctement les données de base. Petit à petit les communes ou groupement de communes informatisent un état récapitulatif de leur patrimoine public ou privé, la liste des permis de construire délivrés ou des données plus précises sur leur population. Les communes cherchent maintenant à disposer du fichier sur support informatique des bases d'imposition pour la fiscalité directe locale.

Les diverses applications de l'informatique aux tâches communales se chevauchent parfois et se diffusent de façon inégale et ce que l'on a surtout observé c'est une automatisation des tâches courantes de gestion.

3.2. Conséquences de l'informatisation sur l'administration et les activités communales

L'insertion de l'informatique dans le milieu communal a eu certaines conséquences.

Ainsi, en fournissant des informations plus sûres, des statistiques plus élaborées, des résultats plus rapides, l'informatique a permis aux élus d'être mieux informés et les a parfois aidés à prendre leurs décisions. C'est pourquoi les élus ont dans l'ensemble plutôt bien accepté l'informatique.

Les responsables de l'administration communale ont quant à eux été souvent déchargés des tâches routinières et répétitives au profit de fonctions plus nobles.

Si l'introduction de l'informatique n'a entraîné que rarement la création de nouveaux services (service organisation et méthodes par exemple) à l'exception du centre de traitement informatique, elle a souvent abouti à une adaptation des services administratifs et techniques au système informatique accompagnée du développement de la décentralisation des responsabilités lorsqu'elle était souhaitée. En outre, on a assisté à un décloisonnement des services et on a vu se mettre en place une meilleure circulation de l'information entre services.

En ce qui concerne les économies parfois escomptées de la réduction des effectifs de personnel, il ne semble pas qu'un tel phénomène ait été constaté dans les collectivités locales. Il faut plutôt s'attendre à ce que l'informatique provoque une amélioration progressive de la gestion communale de caractère qualitatif plutôt qu'une économie de moyens de fonctionnement.

3.3. Le risque d'une informatique plaquée

L'introduction de l'informatique dans les communes perturbe leur fonctionnement et pose des problèmes d'adaptation des procédures et des hommes.

Les possibilités de l'informatisation des communes sont de moins en moins limitées par des contraintes techniques ou financières : le développement des produits s'accompagne de la baisse des coûts et de la facilité d'adaptation du personnel pour l'utilisation de l'outil.

Mais on peut penser à d'autres limites. Ainsi on a pu constater que la plupart des communes, dans leur démarche d'informatisation (choix des applications et usages), demeuraient très classiques et conservatrices. Dès lors apparaît un risque majeur : celui d'une informatique plaquée sur une structure immobile qui demeure tournée vers elle-même.

Dans toutes les communes informatisées, on peut faire le constat suivant : ce sont les applications les plus traditionnelles qui prédominent. Un grand nombre de communes ne sont pas sorties des applications d'administration et de gestion ; les applications informatisées se limitent le plus souvent à la paie, la comptabilité, le fichier électoral et quelques autres traitements de fichiers administratifs.

L'utilisation de l'ordinateur comme outil d'aide à la décision ne semble pas encore s'être beaucoup diffusée au sein des communes. Certes on ne peut pas généraliser et le processus semble être amorcé ; ainsi beaucoup de communes se procurent les équipements et logiciels nécessaires à ce type d'application (simulation et aide à la décision, contrôle de gestion). Il nous a paru difficile sinon impossible dans notre enquête de mesurer effectivement l'utilisation des nouvelles capacités de l'ordinateur.

Les communes ont souvent, lors de leur informatisation, adopté une démarche par palier. Ainsi elles développent application après application sans étudier au préalable un schéma d'ensemble et ne remettent pas forcément en cause leur organisation.

Ce mode d'informatisation est porteur d'effets pervers. Il retarde la modernisation des services et fige la productivité des informaticiens, car ils sont davantage absorbés par les tâches de maintenance et de mise à jour des applications anciennes que par la réalisation d'applications nouvelles.

Les communes se contentent pour la plupart de l'automatisation des tâches répétitives. Pour ce faire elles partent des contraintes de l'outil informatique, pour ne se préoccuper qu'ensuite de l'impact sur l'organisation des services, sur la répartition du pouvoir entre élus, et entre ceux-ci et les techniciens.

Les communes ont encore peu recours à la procédure des schémas directeurs fondée sur l'analyse des besoins. Cependant celle-ci ne peut être systématiquement appliquée notamment pour les communes de petite taille.

La nécessité d'une approche intégrée concernant l'ensemble des services et des facettes de la gestion de l'organisation se fait partout sentir. On a pu souvent constater que l'informatisation des communes s'implante, certes, mais souvent repliée sur elle-même c'est-à-dire qu'elle ne remet pas en cause l'organisation des services et d'une façon générale l'organisation du travail au sein de la commune.

Cependant on ne peut pas dire que cette procédure est généralisée. Il existe de nettes différences de conception de l'introduction ou du développement de l'informatique selon notamment la taille des communes. C'est ce que nous allons étudier dans les paragraphes suivants, qui portent sur les formes d'introduction des nouvelles techniques informatiques dans les communes ainsi que les incidences de leur introduction sur les structures, l'organisation du travail et l'emploi d'un point de vue général.

4. LES FORMES D'INTRODUCTION DES NOUVELLES TECHNIQUES INFORMATIQUES DANS LES COMMUNES

La mise en place de l'informatique dans les communes a débuté de manière significative à partir des années 1970. En 1970, 27 ordinateurs étaient recensés dans les villes, 159 l'étaient en 1975. Depuis le nombre des équipements installés n'a cessé de progresser. Au 1er août 1983, 930 équipements de toutes gammes étaient recensés dans 860 communes ; et au 3ème trimestre 1984, c'étaient 1594 communes qui avaient recours à l'informatique. La répartition des équipements informatiques, effectuée en 1984, selon la taille des communes et la solution choisie, est la plus récente que nous possédions (10). Depuis l'informatisation progresse à grands pas et l'on estime à 4 000 le nombre actuel de communes informatisées. Parmi les solutions choisies, on peut distinguer :

- les communes disposant de leurs propres équipements informatiques (solution autonome) ;
- les communes ayant accès à l'informatique à travers des syndicats spécialisés, des sociétés d'économie mixte informatiques, des sociétés de services, des prestataires tels que d'autres villes ou des départements, par recours au télétraitement de leurs applications (raccordement) ;
- les communes faisant effectuer un travail à façon.

Il nous a paru essentiel d'effectuer au préalable une présentation générale du nombre de communes informatisées. Pour ce faire, nous allons commenter le tableau croisé ci-joint qui nous a paru intéressant même s'il date un peu.

On note que les communes de plus de 30.000 habitants et toutes les petites communes de moins de 1.000 habitants ont préféré majoritairement une solution autonome. Par contre les communes de taille moyenne diversifient le choix de leur type d'informatisation : dans la tranche comprise entre 30.000 et 1.000 habitants, on trouve tous les cas possibles allant du traitement à façon à la solution autonome en passant par le raccordement.

Cette présentation correspond bien à ce que nous avons pu observer dans nos enquêtes et que nous allons développer maintenant.

(10) Le document présenté ici est intitulé "Nombre de communes utilisant les moyens informatiques" a été établi par la mission informatique de la Direction Générale des Collectivités Locales (D.G.C.L.) au 3ème trimestre 1984. Il correspond approximativement à la première vague d'enquêtes pour la réalisation de cette étude. Il est présenté à titre indicatif. Les communes qui se sont informatisées depuis 1984 sont pour l'essentiel des communes de petite taille.

Tableau 3

Nombre de communes utilisant les moyens informatiques
(3ème trimestre 1984)

	+ 100 000 h	50 à 100 000	30 à 50 000	10 à 30 000	5 à 10 000	1 à 5 000	- 1 000	Total
Traitement à façon		2	5	22	93	207	1	330
Raccordement	1	1	3	16	13	12	1	47
Solution autonome	38	54	99	416	320	290	31	1 256
Total	39	57	107	454	426	517	33	1 594
Nombre de communes	39	70	120	538	728	5 714	20 189	36 394
Pourcentage communes utilisant moyens informatiques	100 %	86 %	89 %	84 %	54 %	9 %	0,1 %	5 %
Pourcentage communes équipées de façon autonome	99 %	78 %	83 %	78 %	44 %	5 %	0,1 %	3,5

Source : Mission Informatique et Direction Générale des Collectivités locales

L'informatique a touché en premier lieu les villes les plus importantes et a gagné ensuite des communes de plus en plus petites.

La mission informatique de la Direction Générale des Collectivités Locales (D.G.C.L.) constatait en 1983 que la progression avait été relativement constante jusqu'aux années 1980, et qu'on assistait depuis peu à un certain ralentissement de la diffusion des produits informatiques pour les villes de plus de 10.000 habitants alors que les villes de moins de 10.000 habitants présentaient un taux de progression assez net. On peut expliquer ce phénomène en disant que d'une part l'informatisation est quasi généralisée pour les villes de plus de 30.000 habitants et d'autre part que le développement de matériel micro-informatique dotés de logiciels spécifiques aux communes répond bien maintenant aux besoins et aux capacités financières des communes de petite taille.

Aujourd'hui les communes rurales s'équipent en matériel informatique car des matériels et logiciels adaptés à leurs besoins particuliers sont mis à leur disposition. Concrètement tout n'est pas aussi idyllique et, comme nous l'avons vu précédemment, les petites communes doivent prendre leur précaution et trouver des solutions adaptées à leurs besoins particuliers plutôt que sacrifier à une mode et se trouver avec un matériel sous-utilisé. Le phénomène nous semble pourtant irréversible : le progrès est en marche et gagne de plus en plus le monde communal. L'informatique se développe et on peut supposer que les communes non encore informatisées sauront trouver leurs solutions dans un marché qui se développe et où les constructeurs et les diverses sociétés proposent des produits (matériels et logiciels) de plus en plus fiables et de moins en moins coûteux.

Nous allons maintenant présenter comment les nouvelles techniques ont été introduites dans les communes en prenant comme critère discriminant la taille de ces unités.

4.1. Ce sont d'abord les villes les plus importantes qui se sont informatisées

Les premières actions d'informatisation ont principalement touché les plus grandes villes. Elles consistaient le plus souvent en la mise en place de systèmes centralisés. La mise en place de ces systèmes a été accompagnée de la création de services informatiques conséquents.

Ceci peut parfaitement être illustré par le cas que nous avons observé et que nous allons présenter maintenant.

Il s'agit de la commune désignée par le code GV2 (11).

Dans un premier temps cette commune faisait effectuer un travail à façon par des sociétés de service pour les deux applications suivantes : la paie du personnel et la gestion des listes électorales. Quelques années plus tard la commune crée un service informatique ; l'année suivante ce service informatique est doté d'un mini-ordinateur et de terminaux. Puis 4 ans plus tard le mini-ordinateur est remplacé par un ordinateur de gamme moyenne : le 64 DPS 4.

(11) Voir annexe : caractéristiques des communes enquêtées

En 1985, au moment de l'enquête, le service informatique fonctionnait avec le 64 DPS 4, 23 terminaux, 4 téléimprimantes, une machine de traitement de texte et le service avait effectué une connexion avec le minitel.

Depuis notre enquête, la puissance de l'ordinateur a été augmentée. La commune possède actuellement 40 terminaux, 6 téléimprimeurs ; elle a acquis une vingtaine de micro-ordinateurs. Les micro-ordinateurs pouvaient fonctionner de façon autonome ou connectés selon l'utilisation envisagée.

On peut lister et commenter toutes les applications informatiques réalisées par la commune. Voici les principales :

- l'établissement du budget comprenant sa préparation et son édition ;
- la gestion des emprunts ;
- toutes les opérations de comptabilité qui consistent à effectuer le mandatement, l'engagement des dépenses, le suivi des crédits, des fournisseurs, des marchés. Tous les éléments pour réaliser une comptabilité analytique étaient mis en place ;
- la paie et la gestion du personnel ;
- la gestion des demandes d'emplois à la ville ;
- la gestion du stock des fournitures pour les services ;
- la gestion du parc des véhicules ;
- l'établissement et la gestion du fichier des équipements essentiellement les bâtiments appartenant à la commune ;
- la gestion de la lettre d'urbanisme et du permis de construire ;
- une aide à l'organisation de l'éclairage public et à la signalisation lumineuse ;
- l'entretien des espaces verts.

Une des deux applications effectuées à l'extérieur avant la création du service informatique n'a pas été transférée. Il s'agit de la gestion du fichier électoral qui est réalisée par une société de service.

Dans une autre grande ville enquêtée on a rencontré une autre forme d'informatisation que celle que nous venons de décrire (commune codée GV1).

Dans les années 1969-1970 l'informatisation dans cette commune a été effectuée au moyen d'un matériel à cartes.

Puis en 1974, la commune adhère à un syndicat intercommunal au sein duquel est réalisé un traitement informatique. L'origine de ce regroupement au sein du syndicat intercommunal a été l'accroissement des tâches administratives et notamment le traitement de la paie du personnel et des fichiers électoraux.

Le service informatique du syndicat intercommunal répond aux besoins de quatre communes. Il est équipé d'un gros ordinateur de marque Bull, le DPS 7.

Dans la commune enquêtée, cinq terminaux sont implantés :

- 1 au service des finances et de la comptabilité ;
- 2 au service du personnel ;
- 1 au service des élections ;
- 1 au service scolaire.

Ces terminaux sont passifs : le personnel des services de la mairie utilise les terminaux pour effectuer la saisie des données et avoir une réponse en temps réel aux questions posées par les demandeurs.

Pour répondre aux besoins d'autonomie de certains services, six micro-ordinateurs ont été implantés. Ils sont compatibles et connectables à l'ordinateur du syndicat intercommunal.

On en trouve :

- 1 au service financier ;
- 1 au secrétariat général ;
- 1 au service du personnel ;
- 2 au service de l'enfance ;
- 1 au service du logement.

Les micro-ordinateurs sont utilisés par le personnel des services de la mairie concernée. Cependant la programmation est effectuée par deux informaticiens qui travaillent en relation avec le service informatique du syndicat intercommunal : ces deux informaticiens ont un rôle de conseil.

Sur les cinq terminaux reliés au service informatique du syndicat intercommunal les applications suivantes étaient effectuées :

- la gestion comptable et financière ;
- la gestion et la paie du personnel communal ;
- la mise à jour du fichier électoral et du fichier scolaire ;
- la facturation de la restauration scolaire et de la garderie.

Les applications effectuées sur les six micro-ordinateurs étaient :

- la comptabilité des associations ;
- le traitement de texte au secrétariat général ;
- la gestion des fichiers des centres de vacances et de loisirs ;
- la gestion du fichier et des demandeurs de logement.

En 1986, cinq autres micro-ordinateurs ont été acquis et l'on en a installé un au service des affaires économiques, un au service technique architecture, deux pour les informaticiens de la mairie afin qu'ils puissent effectuer des recherches sur les logiciels adaptés aux besoins des services et aussi pour réaliser la formation interne du personnel, le cinquième était destiné à un autre service de la mairie mais nous ne possédons pas l'information sur son affectation.

A partir de ces deux observations effectuées et analysées de façon très précise on peut noter que les micro-ordinateurs trouvent leur place dans les grandes villes en complément des systèmes importants pour traiter des travaux particuliers ou permettre à certains services décentralisés de disposer sur place pour leurs besoins propres d'un terminal intelligent leur assurant une certaine autonomie.

On sait également que de nombreuses grandes villes pensent à revoir leur schéma informatique en fonction de ces nouvelles données.

4.2. Les communes de taille moyenne ou de petite taille se sont informatisées plus récemment

L'accès des villes moyennes à l'informatique s'est appuyé sur les mini-ordinateurs de plus faible coût, le plus souvent achetés, accompagnée de l'acquisition des logiciels principaux livrés "clés en main".

L'arrivée de la micro informatique associée à l'acquisition systématique des logiciels répond au souhait des villes de taille moyenne ou petite qui veulent disposer d'une informatique sans spécialiste, en fait sans service informatique structuré et informaticiens.

Les solutions adoptées sont extrêmement diversifiées et nous allons présenter celles que nous avons pu observer lors de notre enquête.

a) Deux communes de taille moyenne ont été enquêtées ; nous allons exposer ici les solutions qu'elles ont retenues pour effectuer leur informatisation.

Le premier cas concerne une ville de taille moyenne qui a choisi d'utiliser le service informatique d'une grande ville (commune codée VM2). En 1982 cette commune avait, pour s'informatiser, le choix entre diverses solutions notamment la solution autonome ou le recours à un prestataire de service. C'est cette deuxième solution qui, dans un premier temps a été retenue. Il a été créé un syndicat intercommunal utilisant le service informatique d'une grande ville.

L'utilisation du service informatique de la grande ville présente un certain nombre d'avantages et notamment le coût réduit de l'informatisation pour la commune de taille moyenne ; en effet, elle n'a pas eu à faire un investissement important en matériel informatique et logiciel. L'infrastructure était là et fonctionnait déjà pour les besoins propres de la grande ville. Cette grande ville est équipée de deux ordinateurs universels, IBM 4381 et 4341.

La commune de taille moyenne possédait au moment de l'enquête trois terminaux et deux imprimantes. Ce matériel était implanté dans les services suivants :

- service des finances et de la comptabilité ;
- service du personnel ;
- service des eaux.

Les principales applications développées étaient :

- la gestion et la paie du personnel ;
- la préparation budgétaire ;
- la gestion des emprunts ;
- la comptabilité courante ;
- la facturation des eaux ;
- la mise à jour des fichiers électoraux.

Depuis cette commune a acquis un micro-ordinateur multiposte dont deux des terminaux viennent d'être reliés par ligne téléphonique au service informatique de la grande ville.

Ce micro-ordinateur est utilisé pour effectuer de la bureautique, des tableaux de multiplan et de la gestion de courrier.

Six terminaux ont été installés dans divers services ou secrétariats de la mairie : au cabinet du Maire, aux services techniques administratifs, au service enseignement, sport, culture et animation, au secrétariat général, au secrétariat adjoint et au secrétariat du maire.

De plus la mairie saisit sur minitel des données qui sont mises à jour au service informatique de la grande ville ; ces données concernent l'animation de la ville de taille moyenne.

Le deuxième cas concerne une ville de taille moyenne qui a fait le choix de s'équiper (commune codée VM1).

Dès 1976, le traitement informatisé de la paie du personnel était effectué par un façonnier extérieur ; de même le fichier électoral était traité par un autre façonnier.

En 1980 la commune a acquis un mini-ordinateur. Depuis l'acquisition de ce mini ordinateur la mairie réalise le traitement des données effectué auparavant à l'extérieur. La commune possède trois écrans-clavier et deux imprimantes reliés au mini-ordinateur.

Les services informatisés étaient les suivants :

- la paie ;
- les élections ;
- la comptabilité.

En 1983, la commune a acheté un micro-ordinateur destiné au service comptable et financier ; ce micro-ordinateur est également utilisé par le service du personnel et le secrétariat du conseil municipal pour faire du traitement de texte.

En 1984, deux autres micro-ordinateurs sont acquis et implantés au service technique et au secrétariat du conseil municipal.

Ainsi donc, on peut constater qu'après avoir eu recours à un travail à façon, cette commune s'est équipée en matériel et logiciel pour fonctionner de façon autonome. Les deux systèmes en cours sont disjoints : ainsi les trois micro-ordinateurs acquis après le mini-ordinateur ne sont pas du tout reliés à ce dernier.

Dans cette structure il n'y a pas de service informatique. Le personnel communal a été associé dès le démarrage de l'informatisation au choix du matériel et des logiciels. Il s'agit d'une informatique répartie dans les différents services : le personnel concerné vient saisir et chercher ce dont il a besoin pour son travail.

Les principales applications observées sont :

- la gestion financière ;
- la paie ;
- les élections ;
- le traitement de texte au service du personnel et au secrétariat du conseil municipal ;
- la comptabilité budgétaire et analytique ;
- la gestion financière ;
- l'adressage du courrier et le traitement de texte pour les relations publiques, la caisse des écoles, le bureau d'aide sociale.

Depuis 1986, la mairie a renouvelé son matériel et a acquis un nouveau mini-ordinateur, un DPS 6 Bull ; elle a supprimé l'ancien.

Huit terminaux ont été implantés ; ils sont répartis :

- au service financier (3) ;
- au service du personnel (1) ;
- au service technique (1) ;
- à la caisse des écoles (1) ;
- au centre communal d'action sociale (1) ;
- au service des élections (1).

Les principales applications sont identiques à celles effectuées précédemment et concernent essentiellement :

- le traitement de la paie du personnel communal ;
- la comptabilité et la facturation ;
- la mise à jour et le traitement du fichier électoral.

Sept micro-ordinateurs au total sont actuellement en place ; parmi eux, trois sont reliés au mini-ordinateur et ont été installés au service financier, à la caisse des écoles et au centre communal d'action sociale.

Les quatre autres sont utilisés par le service financier, pour les relations publiques, par le secrétariat général et par le service technique.

Le traitement de texte est effectué à l'aide du mini-ordinateur.

Six postes minitel sont destinés au travail interne à la mairie. Il n'y a pas de messagerie électronique ni de relations avec le public réalisées au moyen du minitel.

b) On assiste actuellement à un important développement de l'informatisation dans les communes de petite taille. Il existe cependant un seuil : ne sont pas concernées par ce mouvement de modernisation, les communes de toute petite taille, le seuil se situant à environ 700 habitants (soit 25 788 sur 36 433 (12)).

Les communes de petite taille entre 700 et 10.000 habitants (9 840) soit s'équipent en micro-ordinateur ou bien se regroupent afin de pouvoir disposer de moyens informatiques communs de grosse capacité.

Les 3 communes enquêtées dont les tailles sont respectivement 3096, 1877 et 716 habitants sont équipées de micro-ordinateurs.

La plus petite (codée CR1), est celle qui s'est équipée le plus récemment. Elle est dans une phase de mise en place de l'équipement informatique et va développer les trois applications suivantes : la comptabilité, les élections et la gestion des eaux et de l'assainissement, aidée pour cela par une commune proche géographiquement et ayant une expérience plus ancienne (commune codée CR2). Cette dernière (commune CR2) a acquis un micro-ordinateur en 1984. Le matériel dont elle dispose est identique à celui d'une banque, le Crédit Agricole ; elle a pu bénéficier à la fois de l'expérience et de l'assistance technique de la banque tout en ayant des besoins spécifiques.

Pour répondre à ses propres besoins, cette mairie a fait appel à une société qui a fourni des logiciels adaptés. En effet, les techniciens de la banque n'étaient pas à même d'établir des programmes aussi complexes que ceux à utiliser pour effectuer par exemple la comptabilité municipale.

Dans cette commune les principales applications développées concernent :

- la comptabilité ;
- la paie du personnel communal ;
- les élections ;
- la gestion des eaux.

Plus récemment la commune s'est appliquée à développer la gestion informatisée des emprunts. Elle envisage d'effectuer :

- du traitement de texte ;
- de la messagerie électronique ;
- des traitements statistiques et graphiques.

(12) Recensement de 1982, voir chapitre I, tableau n°1, nombre de communes et population et tableau n°2, nombre de communes de moins de 700 habitants et population.

Lorsque nous avons rencontré l'agent chargé du traitement informatisé des données lors de la deuxième phase d'enquête, fin 1986, celui-ci nous a parlé du projet d'un changement de matériel sans savoir précisément vers quoi le maire, son conseil municipal et l'agent concerné allaient s'orienter dans le choix du nouveau matériel.

La troisième commune de petite taille (codée CP1) a été équipée par une société, prestataire de services, qui a fourni le matériel et le logiciel. La mise au point des programmes ainsi que la formation du personnel a été effectuée par cette société.

Les principales applications développées étaient :

- la paie du personnel ;
- la comptabilité ;
- la tenue du fichier de la population ;
- les élections.

En octobre 1980, la mairie a acquis un nouveau micro-ordinateur plus moderne, plus puissant et plus performant. Les logiciels utilisés et les applications développées sont restés identiques.

Au cours de notre étude, nous avons rencontré un certain nombre de personnes participant ou étudiant le développement de l'informatique dans les communes de petite taille. La présentation qui suit n'a pas de prétention exhaustive. Elle résulte plutôt de la prise de connaissance opportune d'expériences intéressantes qui nous ont été signalées. Nous pouvons citer l'exemple d'une banque, le Crédit Agricole, intervenant de façon importante dans le financement du projet d'informatisation de communes de petite taille. Il s'agit "d'un témoignage de la politique de service que le Crédit Agricole mène et veut encore développer au bénéfice des collectivités locales". Il a été créé un comité de pilotage afin de favoriser l'informatisation de 10 communes rurales de petite taille dans un département et une circonscription téléphonique donnée. Cette expérience s'appuie et teste les programmes développés par d'autres mairies qui assurent la vente et la diffusion de leur produit, une série de logiciels destinés au traitement de la comptabilité, de la paie du personnel, des listes électorales, du quittancement de l'eau. Le matériel nécessaire est le suivant : un mini-ordinateur central auquel les mairies accèdent par minitel ; les minitels sont reliés au serveur central par le réseau téléphonique ; chaque mairie en plus du minitel doit également avoir une imprimante pour la sortie des documents.

En plus des applications courantes citées plus haut, les mairies ayant développé et vendant le projet initial ont ajouté un système de messagerie, la possibilité de communiquer et de recueillir diverses informations auprès de différentes administrations telles que la Préfecture ou le service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre, le traitement du cadastre matriciel.

L'expérience des dix mairies est en cours et se révélera positive si ces dernières décident de passer en phase opérationnelle et achètent les matériels et logiciels testés.

Un document (13) nous permet d'appréhender les solutions informatiques préconisées après étude de différents cas de figure. Ce document s'adresse aux Maires des 34.000 communes de moins de 5 000 habitants qui, en 1985, n'avaient pas encore recours à l'informatique. Il n'y a pas de solution miracle mais ce qui compte c'est la réflexion préalable ; en fait ce document présente une démarche qui doit permettre de faciliter le choix d'une solution informatique pour les communes concernées.

On y trouve cette remarque : "décider d'étudier et de faire ensemble le choix d'une solution informatique ne préjuge en rien du degré d'autonomie du dispositif qui sera retenu". Dans ce document les auteurs préconisent la création d'un groupe de travail au sein de la commune afin d'associer au projet les futurs utilisateurs. De plus la création d'un groupe de travail avec d'autres Maires semble nécessaire : ainsi "la comparaison des besoins exprimés par chacune des communes peut permettre d'ouvrir de nouveaux horizons à certains qui n'auraient pas soupçonné une application possible". Ainsi, si nous reprenons les termes des auteurs dans la présentation, ils annoncent : "nous espérons ainsi avoir contribué à éclairer les décisions des élus et permettre aux communes rurales de faire face dans les meilleures conditions aux formidables défis technologiques que connaît notre époque. Il nous paraît utile de citer également un document établi par l'Agence de l'Informatique, le Conseil Général et les communes du Finistère qui s'étaient donnés pour objectif d'effectuer une étude de besoins (14). Le Conseil Général avait décidé l'élaboration d'un "schéma informatique décentralisé" s'appuyant sur la définition de leurs besoins par les communes elles-mêmes. L'Agence de l'Informatique s'attachait elle à promouvoir et proposer des politiques d'informatisation aux communes de moins de 5 000 habitants dans lesquelles l'informatisation était destinée à se développer de manière importante.

A l'issue de cette étude deux types de solutions informatiques étaient envisagées pour les communes rurales :

- soit la mise en oeuvre de moyens autonomes et le recours au micro-ordinateur ;
- soit le recours à un mini-ordinateur central relié à un minitel et une imprimante dans chaque commune.

Le dernier document auquel nous ferons référence a été réalisé par la Gazette des Communes (15). Il présente une enquête sur l'introduction de

(13) "L'informatique et les communes rurales". Association des maires de France, Fédération des maires ruraux, Agence de l'Informatique-1985.

(14) "L'informatique et les communes rurales - Etude des besoins". Agence de l'Informatique, Conseil Général du Finistère, 1985.

(15) La Gazette des Communes, février 1985, Spécial n°1.

la micro-informatique dans les communes de 500 habitants à 100.000 habitants.

Les principaux résultats de cette enquête parue en février 1985 sont les suivants : les situations sont extrêmement disparates selon la taille des communes : presque toutes les communes de plus de 5 000 habitants ont recours à l'informatique ; dans la catégorie des 2 000 à 5 000 habitants le taux de recours est de 57 % ; il tombe à 24 % pour celles de 500 à 2 000 habitants. La coopération est largement pratiquée par les communes de moins de 5 000 habitants ; les différentes formes de coopération sont :

- une convention avec une collectivité territoriale "prestataire" de services informatiques (ville, département) ;
- une association avec d'autres collectivités territoriales (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes) ;
- une association avec des partenaires non communaux (sociétés d'économie mixte).

Sous une forme ou une autre les communes non équipées envisagent de s'informatiser.

Cependant les raisons qui freinent l'équipement des communes en micro-ordinateurs sont la taille de la commune et le coût de l'installation ; mais "l'argument de la commune trop petite pour un micro-ordinateur devrait tomber rapidement" et ensuite "il n'est pas certain que les responsables aient bien étudié le coût d'un micro-ordinateur par rapport aux services qu'il peut rendre".

Nous pouvons conclure cette partie en soulignant que l'informatisation est en marche et que ce mouvement de modernisation dans les communes même de petite taille semble irréversible : nos observations, nos rencontres avec des personnes concernées et toutes les études ou enquêtes dont nous avons eu connaissance concourent à nous prononcer sur cet état de fait.

5. INCIDENCES DE L'INTRODUCTION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DANS LES COMMUNES

La commune, entité administrative, économique et sociale est à la jonction du pouvoir décisionnel et de la population. De ce fait, elle a un rôle important à jouer et doit prendre en charge des activités nombreuses et diversifiées. L'introduction des nouvelles technologies dans les communes répond au souhait des élus de disposer des moyens leur assurant la connaissance et l'information nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités tant pour les besoins de la gestion municipale que pour l'information des administrés.

5.1. Analyse des changements intervenus depuis l'introduction des nouvelles technologies dans les communes

Nous avons détaillé dans la premier chapitre toutes les fonctions assurées par les communes. Nous n'allons pas les reprendre mais plutôt analyser d'un point de vue général les grands changements intervenus depuis l'introduction des nouvelles technologies dans les communes.

L'automatisation et l'informatisation ont pour but :

- d'alléger le travail administratif et de gestion courante des services municipaux afin de leur permettre de préparer les éléments des choix à effectuer par les élus et de développer le rôle d'animation des communes ;
- de permettre une approche plus fine des divers coûts et des divers types de financement que la récession économique rend encore plus nécessaire. Les communes sont des investisseurs importants mais aussi de plus en plus des prestataires de services essentiels.

La première préoccupation des communes est d'effectuer convenablement la gestion. L'outil informatique paraît répondre à cet objectif. En effet les nouvelles technologies de traitement de l'information se sont d'abord attachées à résoudre ce problème et partout où elles ont été introduites, on a pu constater une nette amélioration de la gestion municipale courante.

L'amélioration des systèmes d'information des collectivités locales et le développement des moyens de traitement informatique va dans le sens de la politique de développement des responsabilités locales et de l'amélioration des services publics aux administrés.

Les lois de Décentralisation et en particulier le transfert des compétences ont conduit les élus à recourir à des applications informatiques conçues pour une aide à la décision. Des programmes ont été mis au point pour réaliser des prévisions ou des simulations, pour analyser les conséquences des choix effectués.

L'automatisation a aidé la commune et les décideurs à faire face à de nombreuses tâches nouvelles. En voici quelques exemples :

- l'augmentation du nombre de prestations offertes au public, l'accroissement du déficit de certains services amènent les responsables locaux à cerner de plus près les prix de revient afin notamment d'y adapter les tarifs ;
- la progression de l'endettement et donc des charges d'emprunts les contraignent à mieux calculer leurs besoins financiers et de trésorerie ;
- la croissance des frais de fonctionnement les conduit à s'intéresser aux conséquences financières de la réalisation des équipements ;

- l'augmentation des budgets locaux résultant de l'exercice de compétences nouvelles par les communes, la suppression quasi totale du contrôle a priori, la globalisation des subventions et des prêts impliqueront plus encore que par le passé une parfaite maîtrise par les élus et leurs collaborateurs de l'évolution des dépenses et des recettes communales.

Les outils informatiques doivent permettre :

- le traitement d'informations issues de la gestion municipale ;
- le traitement d'informations en provenance de l'extérieur ou l'exploitation d'informations déjà traitées.

5.2. La rédaction d'un schéma directeur de l'information

Avant la mise en place de l'informatisation la mairie devra bien évidemment tenir compte de ses objectifs et des possibilités offertes. Il sera nécessaire qu'elle évalue, même de façon approximative, les charges financières, de structure et en personnel. Il leur faudra définir les objectifs à poursuivre, préciser les orientations concernant les projets à automatiser et les structures dans lesquelles le personnel sera appelé à évoluer et mettre en évidence les moyens à dégager pour la réalisation des objectifs.

Tout ceci peut aboutir à la rédaction d'un schéma directeur de l'information réalisé soit de façon autonome, soit avec l'aide de personnes extérieures à la mairie.

Le schéma directeur pourra comporter :

- la liste des objectifs ou élaboration du catalogue des applications à automatiser ;
- la présentation de la solution envisageable ; la solution envisagée devra permettre de répondre aux objectifs fixés et laisser une possibilité d'évolution pour atteindre les objectifs à venir ;
- les moyens à mettre en oeuvre en fonction des objectifs visés et de la solution envisagée pour les réaliser.

Dès que les choix des matériels, des logiciels et des prestataires sont arrêtés, la collectivité doit :

- mettre en place les matériels et personnels nécessaires ;
- mener des actions de sensibilisation auprès des utilisateurs, permettre leur formation en collaboration avec les contractants ;
- suivre la mise en place des matériels, des logiciels.

a) Mise en place des moyens en matériels

La collectivité s'attachera à respecter les modalités d'installation que le constructeur aura spécifiées dans la fiche de description technique de l'offre. Elle devra réaliser les travaux de mise en place du matériel dans le respect des modalités précisées par le prestataire.

L'installation d'un ordinateur conduira la collectivité à prévoir un local spécialisé, de dimension suffisante, pour permettre une exploitation dans de bonnes conditions et aménagé suivant certaines normes de sécurité.

b) Mise en place des moyens en personnel

La collectivité peut être amenée à procéder au recrutement d'un spécialiste informaticien ou prévoir la formation technique poussée d'un de ses agents destiné à prendre en charge la responsabilité de l'équipement informatique. Dans tous les cas la collectivité doit prévoir une organisation nécessaire à la mise en place de l'automatisation. Elle peut désigner dans les services touchés par l'informatique un responsable pour chaque application, relais entre les utilisateurs directs et le responsable administratif.

c) Actions de sensibilisation

Afin de garantir la réalisation de l'automatisation dans de bonnes conditions, des actions de sensibilisation devront être menées auprès de tous les services de la collectivité, concernés directement ou pas par l'automatisation (responsables politiques, administratifs, personnel). Elles peuvent consister en la présentation du "schéma directeur", la réalisation de démonstrations des applications informatisées, la visite d'autres collectivités disposant d'un système semblable à celui prévu.

d) Actions de formation

Elles sont destinées au personnel directement en contact avec l'automatisation. Le contractant propose en général une formation des futurs utilisateurs. La formation technique de l'agent responsable de l'équipement informatique peut être réalisée par le biais d'organismes spécialisés tels que le Centre National de Formation de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

e) Contrôle de la mise en place des matériels, des logiciels

La première procédure porte sur la vérification d'aptitude du matériel. Elle est suivie par la vérification de service régulier du matériel et par les vérifications d'aptitude et de service régulier des logiciels.

Ces procédures se déroulent dans un délai relativement réduit, à partir de la mise en place des matériels et des logiciels.

La collectivité doit s'attacher à suivre ensuite le déroulement des exploitations, afin de s'assurer que les objectifs visés sont bien atteints. Pour ce faire, elle pourra planifier des réunions rassemblant en particulier les responsables politiques et administratifs et les responsables d'applications désignés dans les services afin de dresser à intervalles réguliers un bilan du fonctionnement des applications automatisées. La collectivité pourra ainsi constater les retards ou avances pris dans la mise en place des applications, en déterminer les raisons et être amené de ce fait à reconsidérer les organisations mises en place.

Cette analyse pourra conduire la collectivité à revoir le schéma directeur établi, à accélérer par exemple l'extension de l'informatisation d'un service ayant bien accepté la première phase d'automatisation et à reporter à plus long terme le développement informatique d'un autre service connaissant des problèmes dans sa première phase.

CONCLUSION

En exergue, nous reprendrons pour la conclusion de ce deuxième chapitre les termes de la lettre du 10 décembre 1984 du Premier Ministre au Président du Conseil Général de l'Hérault, auteur, par ailleurs, du rapport qui porte son nom (16).

..."Source de productivité, facteur de rapidité, technique susceptible d'accroître la fiabilité et la sécurité des informations, l'informatique devrait permettre d'améliorer le service rendu aux usagers, l'efficacité des décisions, le fonctionnement des services publics, l'information des administrés".

Lors de la mise en place de l'informatique, les communes adoptent souvent une attitude pragmatique. Cette méthode passe par la désignation d'un responsable et parfois même par la mise en place d'un groupe de réflexion si ce n'est la création d'un service informatique. Cette dernière est plus rare, plus ancienne et s'applique plutôt aux communes de taille importante : en effet, actuellement, on assiste avec la large diffusion de la micro-informatique au développement d'une informatique répartie par rapport à une informatique centralisée entre les mains d'un petit nombre de spécialistes informaticiens.

Ces diverses instances (responsable, groupe de réflexion, service spécialisé) ont pour rôle d'élaborer des plans d'implantation, de sensibiliser le personnel, de le former et de l'assister.

La diffusion de cette technologie nouvelle qu'est l'informatique s'est depuis quelques années généralisée à tous les secteurs de la vie économique et sociale. L'Information et la Communication deviennent prioritaires et l'on assiste actuellement à une véritable révolution dans ce

(16) Gérard SAUMADE, rapport déjà cité.

domaine. De par les possibilités offertes par l'informatique, c'est tout le monde des relations entre acteurs économiques ou sociaux qui est modifié ; on veut des informations de plus en plus précises et de plus en plus rapides ; on veut pouvoir faire des prévisions et des simulations afin d'être en mesure de prendre des décisions en ayant la meilleure connaissance possible de tous les éléments déterminants.

Ce développement est favorisé par l'amélioration des performances du matériel associées à une réduction des coûts. L'utilisation de l'informatique se banalise et, en même temps, devient plus accessible ; les langages d'accès se simplifient, la taille des matériels diminue. Il s'agit, en fait, pour simplifier et pour illustrer, de passer d'une informatique lourde à la micro-informatique.

On a constaté que le développement de l'informatique dans certaines communes est parfois ralenti. A cela plusieurs raisons que l'on peut invoquer ici : elles tiennent à l'organisation administrative locale, aux problèmes rencontrés dans le recrutement et l'adaptation des hommes à l'évolution rapide de la technique, à l'insuffisance des relations entre les collectivités et les administrations de l'Etat, à l'existence d'actions menées de manière désordonnée qui loin de se compléter, viennent parfois se contrarier.

Cependant malgré ces quelques réserves il faut souligner le fait que l'informatique communale contribue à accélérer la modernisation des services en relation avec les administrés. Elle améliore également l'efficacité de l'organisation existante et elle permet l'émergence de services nouveaux.

CHAPITRE III

Analyse des conséquences de l'introduction des nouvelles techniques informatiques sur l'emploi, la qualification, la formation et le statut du personnel communal

1. CONSEQUENCES DE L'INTRODUCTION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES SUR L'EMPLOI

1.1. Impact sur le volume de l'emploi

a) Remarques générales

De nombreuses études sont consacrées à ce thème, et cependant leurs résultats demeurent généralement insatisfaisants ; D'autre part, les conclusions de ces études sont le plus souvent divergentes :

- certaines concluent à une réduction globale du volume de l'emploi du fait de technologies utilisant moins de main-d'oeuvre ;
- d'autres concluent à des conséquences globalement positives du fait de la main-d'oeuvre nécessaire pour la construction, l'installation, la maintenance, l'utilisation de nouveaux équipements.

Mais s'agissant en particulier de l'introduction de l'informatique dans des activités de type administratif et de type d'activités de services, il paraît difficile à la plupart des auteurs d'établir un lien de causalité directe entre le taux d'informatisation et le volume de l'emploi.

Les nouveaux équipements ne sont pas forcément conçus dans le seul souci de gagner en rapidité dans le traitement de l'information. Ils répondent également à des objectifs d'amélioration pour les utilisateurs d'un point de vue qualité du travail et conditions de travail comme pour les bénéficiaires externes d'un point de vue qualité voire nature du service rendu.

Même si les nouvelles technologies sont susceptibles d'économiser de la main-d'oeuvre de nombreux facteurs sociaux à la fois externes (taux de chômage) ou internes (pratique administrative, mode d'organisation du travail, formation) peuvent engendrer une sous-utilisation des capacités des intervenants.

Rappelons toutefois que l'amélioration du rendement, pouvant être constatée suite à l'introduction des nouvelles technologies, peut aussi accompagner une rationalisation et une standardisation des procédures et des documents comme par exemple dans le cas du traitement de texte, la standardisation du courrier ou la simplification des procédures administratives.

Cette amélioration du traitement de l'information n'entraîne pas forcément une économie de personnel ; il entraînera un raccourcissement des délais de réponse, donc un meilleur service rendu aux usagers, et le gain de temps pour le personnel utilisateur pourra être consacré à remplir de nouvelles tâches.

b) Après ces remarques générales que peut-on avancer quant aux conséquences du développement des nouvelles technologies dans un secteur aussi particulier que celui de la fonction publique et notamment des communes ?

Il nous semble difficile, à partir des informations dont nous disposons, d'analyser quantitativement l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi global dans les communes. En effet, les données dont nous disposons sont d'ordre qualitatif ; elles nous ont été fournies notamment par les responsables de services dans les communes enquêtées. Il apparaît qu'il n'y a pas eu de réduction d'effectifs du fait des nouvelles technologies, en partie parce qu'une proportion importante des salariés est protégée par son statut.

Depuis quelques années, les collectivités locales ont toutes pris conscience qu'elles ne pourraient plus augmenter leurs dépenses de personnel et que l'ensemble des dépenses de fonctionnement est en diminution : les chiffres de la Caisse des Dépôts et Consignations le montrent, les dépenses de personnel en masse salariale augmentent de 1 à 2 % par an, ce qui veut dire qu'elles se réduisent en effectifs globaux mais cela n'est pas forcément dû à l'introduction des nouvelles technologies dans les communes.

Même si l'informatisation peut permettre d'économiser un nombre appréciable de postes d'exécution, elle entraîne rarement des compressions de personnel ; on peut supposer qu'elle permettra de faire face à un volume croissant de tâches.

Par contre si l'informatisation n'entraîne pas forcément de suppression d'emplois, elle ne favorise pas l'embauche de personnel.

Les communes essaient d'être plus performantes en introduisant, certes, de nouvelles façons de travailler plus rationnelles mais en utilisant le personnel en place.

c) Incidence sur la productivité du travail

Les équipements informatisés, en eux-mêmes performants, s'insèrent dans tous les services et à tous les niveaux, et ceci dans une conjoncture marquée par la recherche d'une plus grande efficacité administrative, à la fois dans l'organisation du travail et dans le service. En effet, on observe que de plus en plus, les discours des responsables municipaux sont caractérisés par l'emploi d'un vocabulaire proche de celui de l'entreprise.

L'activité administrative communale a actuellement tendance à être intensifiée, de nouvelles charges sont venues se rajouter du fait des lois de Décentralisation ; on a pu constater une certaine recherche d'amélioration de la productivité. Qu'entendons-nous par là ?

La productivité du travail est définie comme étant le rapport entre la production et le facteur qui a permis cette production c'est-à-dire le travail, on emploie généralement ce concept lorsqu'il s'agit d'une production de biens.

S'il est courant de s'interroger sur l'impact des technologies nouvelles sur la productivité et l'emploi, en particulier lorsqu'il s'agit de robotique en milieu industriel, il est beaucoup plus rarement fait état des questions concernant l'accroissement de l'efficacité des services administratifs, notamment dans les collectivités locales.

Peut-on utiliser cette terminologie pour la production de services ? Se pose également le problème de la mesure de la productivité du travail afin de pouvoir effectuer des comparaisons dans le temps mais aussi lorsque sont introduits des changements dans l'organisation du travail. La productivité n'a de sens comme critère de performance, qu'en tant que mesure des progrès qui sont accomplis dans la minimisation des ressources employées et des coûts c'est-à-dire en tant que mesure des progrès accomplis dans la production d'un bien ou d'un service donné.

Les titulaires d'emplois communaux ont vu leurs charges de travail augmenter en même temps qu'étaient mis à leur disposition des équipements plus performants. Leur activité est en train de se transformer et ceci à tous les niveaux.

Ainsi par exemple des tâches d'exécution telles que la dactylographie ou le calcul sont absorbées par la machine. On ne demande plus au titulaire d'être rapide en dactylographie ou fiable en calcul mais plutôt de faire preuve d'un esprit logique et méthodique et d'une bonne organisation ; la bonne utilisation d'une machine performante devient prépondérante.

Autre exemple, les emplois de cadres sont également touchés par la modernisation. L'automatisation des équipements devient pour eux le moyen de mieux maîtriser et traiter les informations nécessaires au déroulement de leurs activités.

Malgré ces quelques restrictions tant dans la définition que dans la mesure de la productivité, les gains de productivité susceptibles d'apparaître se traduisent par des modifications de postes de travail. Cela ne signifie pas forcément suppression d'emplois. En effet, si l'introduction

des nouvelles technologies fait disparaître certains postes de travail, elle en crée d'autres de façon presque simultanée et ce sera donc la structure des emplois qui prendra une nouvelle configuration.

L'informatisation entraîne une diminution des effectifs pour les postes les moins qualifiés et une qualification accrue de certains postes.

Ceci serait vrai si l'on considère que le volume des tâches est équivalent.

Or, cela n'est pas le cas du fait des attributions supplémentaires des communes entraînées par les nouvelles lois de Décentralisation.

Ainsi une analyse diachronique paraît difficile puisque le volume global des tâches effectuées par les communes s'est accrue.

En résumé on peut dire que puisque l'activité se développe et que le volume d'emploi reste stable, il y a donc croissance de la productivité. Mais cette productivité peut s'appliquer à certains types de travaux qui n'étaient pas effectués auparavant tels que la simulation.

Analysons maintenant les conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur le contenu de l'emploi.

1.2. Répercussion sur le contenu de l'emploi

a) L'utilisation de l'outil informatique

Les modalités d'introduction des nouvelles technologies dans les communes sont extrêmement variées.

L'implantation des systèmes automatisés ne s'accompagne pas toujours d'une modification de l'organisation et des procédures en place et dans ce cas, on assiste à une simple substitution de l'outil mécanique ou électronique à l'outil informatique.

A l'opposé l'outil informatique est considéré comme un moyen d'amélioration des procédures de travail : cela suppose un examen approfondi des équipements et applications proposés sur le marché, une visite des sites sur lesquels un matériel automatisé est déjà implanté et donc la connaissance de diverses expériences, mais aussi au sein de l'unité la connaissance des circuits de l'information et de l'organisation du travail afin d'y apporter des modifications.

Cependant, l'objectif des communes est dans tous les cas même les plus défavorables la recherche d'une amélioration par rapport à une situation antérieure.

L'attitude des utilisateurs sera totalement différente suivant qu'ils ont été associés ou non au choix du matériel. En effet, une fois que l'outil informatique a été introduit, se pose le problème de l'attitude du personnel face à ce nouvel outil.

Il faudra tenir compte de la façon dont l'introduction de l'outil perfectionné sera ressenti par le personnel à qui il est destiné, mais aussi de la façon dont l'adaptation et la formation des utilisateurs seront effectuées.

La tendance actuelle est une banalisation de l'outil informatique qui fait que son utilisation ne demande qu'une faible spécialisation.

On a pu cependant constater un décalage important entre les possibilités de l'outil et l'usage qui en est fait.

Dans certains cas et tout au moins lors du commencement de l'utilisation du nouvel outil, seules quelques fonctions de base de ces matériels sont couramment utilisées. A cela plusieurs raisons : bien souvent, les formations dispensées par les constructeurs ou les sociétés de service ayant fourni le matériel et le logiciel, ne permettent pas de maîtriser l'ensemble des fonctions. De plus la maîtrise des fonctions plus complexes nécessite, après la formation, que le personnel dispose de quelques jours pour travailler sur le tas avec l'outil et approfondir les connaissances de base acquises lors des stages. Cette mise en pratique n'est que rarement possible car la nécessité d'assurer au plus vite une production et les pressions, dans de nombreux cas, de l'encadrement, s'y opposent.

De plus, les formations limitées à la transmission de recettes ne donnent pas au personnel les moyens de s'approprier l'outil, dans certains cas il a été constaté une ignorance totale des principes de base de l'informatique. Ainsi donc, il n'y aura pas réelle investigation par le titulaire d'emploi, et ce dernier ne sera pas apte à découvrir de nouvelles fonctions propres à être développées sur la machine.

Cependant dans la réalité tous les cas sont possibles et l'on a pu observer par ailleurs que certains salariés ne demeurent pas passifs face à leur machine et font preuve d'une réelle créativité, l'outil devient alors un moyen pour eux de maîtriser une machine, un langage et aussi d'enrichir leur travail.

b) L'évolution des modes opératoires

Du fait de l'introduction des nouvelles technologies, les modes opératoires c'est-à-dire les relations de l'intervenant avec la machine sont modifiées.

L'utilisation de la machine ne consiste pas à faire autrement les mêmes opérations, il faut les anticiper, les analyser de façon à savoir donner les ordres nécessaires à la machine.

Si nous prenons l'exemple du traitement de texte certaines opérations sont entièrement nouvelles, on peut citer : le contrôle et le guidage de la restitution du texte enregistré, la restitution sélective, l'introduction de corrections et/ou modifications d'auteurs, la combinaison de différentes parties de texte enregistrées.

L'intervenant devient un opérateur sur machine perfectionnée : il a à faire certaines opérations délicates de manipulations des accessoires. On

peut citer : le changement de rosace (1), le classement et le rangement des disquettes ou de toute autre support, la vérification du positionnement du papier sur l'imprimante.

Mais surtout certaines opérations qui se déroulaient de façon ponctuelle comme la dactylographie deviennent des opérations insérées dans un processus, le texte enregistré va avoir une vie dans le temps, il sera réutilisé globalement ou sélectivement, modifié, combiné à d'autres données (voire à des données chiffrées), retraité dans sa mise en forme.

L'opération d'enregistrement doit tenir compte des destinataires, du mode d'archivage, du mode de transmission, d'un traitement éventuel.

Un système de classement est nécessaire à la bonne gestion des textes enregistrés.

A partir de cette description deux types de changements apparaissent :

- la manière de commander et contrôler la machine ;
- la manière d'appréhender le travail à réaliser.

Les nouvelles technologies de traitement et de circulation de l'information impliquent, à présent, l'utilisation d'un écran-clavier conversationnel dans toutes les fonctions. Certes, les modes opératoires peuvent varier selon les postes, les équipements et les applications. Néanmoins, au-delà des aspects strictement ergonomiques, l'utilisation d'un tel équipement a des conséquences générales :

- l'activité cesse d'être médiatisée par le support matériel de l'information, le papier. Le rapport à l'objet à traiter passe par un système complexe, difficile à représenter concrètement ;
- l'activité devient plus abstraite. Sa logique reste fortement déterminée par le système et les programmes. Mais elle doit être suffisamment maîtrisée pour gérer correctement les cas exceptionnels ;
- la capacité à se représenter les processus mis en oeuvre est difficile à développer, sans acquisition d'une compétence technique minimum ;
- la gravité du risque d'erreur s'accroît, du fait de la saisie directe, de l'intégration des systèmes et de la disparition des échelons intermédiaires de contrôle. L'objectif de la qualité devient primordial et engendre une responsabilité accrue.

c) Le bouleversement des savoir-faire

Beaucoup de savoir-faire, acquis par la pratique sur les machines classiques, deviennent complètement caduques et finissent par disparaître.

(1) Élément de certaines imprimantes pour changer de caractères.

On donnera pour exemple :

- la vitesse de frappe lors de la restitution du texte ;
- le calcul.

Les nouvelles machines prennent partiellement ou totalement en charge des tâches qui demandaient auparavant un certain type de savoir-faire ; ces savoir-faire deviennent inutiles.

D'autres savoir-faire apparaissent qui tiennent à la logique même d'utilisation du nouveau matériel : l'aptitude à mémoriser des codes, à se situer dans un enchaînement logique d'opérations. D'une façon générale, ces nouveaux savoir-faire mettent en action, plus que par le passé, une logique de raisonnement. D'où l'importance qu'accordent certains à la capacité de diagnostic et d'études des problèmes.

Pour certaines tâches spécialisées, il s'agira de savoir-faire techniques : on demandera plus de compétences et de compréhension dans des domaines bien particuliers tels que la comptabilité, les finances.

d) Recentrage et élargissement des savoirs

Très souvent, c'est la maîtrise des connaissances de base du métier qui est jugée importante. L'automatisation des tâches annexes ou partielles revalorise les métiers traditionnels.

Dans de nombreuses organisations administratives, ces métiers de base avaient été occultés par le recours à des procédures formalisées et par une spécialisation excessive. L'automatisation des procédures et la polyvalence des moyens de communication leur rendent toute leur importance.

Une dimension plus contestée des compétences exigées par les nouvelles technologies est celle de la compétence en informatique des utilisateurs. Il est clair que l'évolution des systèmes bureautiques et informatiques n'impliquera pas, de la part des utilisateurs, une véritable compétence en informatique. Mais, pour situer son action dans un système intégré, il faut avoir une connaissance minima des procédures de communication et de traitement de l'information.

Il ne suffit plus de maîtriser une application et l'employé doit s'adapter à l'évolution constante des programmes, des masques d'écran et des fonctions. On commence même à lui demander de participer à ces évolutions, autant les démarches participatives étaient rares avec des systèmes informatiques rigides, autant on assiste aujourd'hui à leur développement avec l'apparition des systèmes plus souples.

Dans le contexte générale de développement des activités communales, il va s'agir avant tout pour les personnes concernées d'intégrer un outil nouveau à des fonctions professionnelles qui se redéfinissent.

1.3. L'évolution de la structure des emplois par grandes catégories professionnelles

Suite à l'introduction des nouvelles technologies dans les services communaux, un certain nombre de grandes tendances apparaissent :

a) La réduction des emplois les moins qualifiés

Ce sont les tâches les plus pauvres et les plus routinières qui ont tendance à être automatisées en priorité. On citera, pour exemple, l'enregistrement et le classement du courrier, la gestion des archives, la dactylographie, le calcul. Aussi, dans la mesure où des personnes ont été spécialisées exclusivement sur ce type de tâches, leur emploi peut être menacé. L'on assistera alors à une modification de la structure d'emplois qui se traduira à une plus ou moins brève échéance par la disparition des emplois les moins qualifiés. Aussi les titulaires de ces emplois devront se reconverter s'ils veulent subsister. La reconversion consistera à apprendre un nouveau travail, on verra apparaître de nouvelles tâches qui seront surtout orientées vers la manipulation d'un nouvel équipement et la prise en charge d'activités différentes.

b) La réduction des emplois correspondant à l'encadrement intermédiaire

La réduction de ces emplois sera due pour partie à une modification du rôle de l'encadrement intermédiaire. L'informatique et la bureautique touchent à de nombreux aspects de leurs fonctions notamment tout ce qui concerne la circulation et le contrôle de l'information. Leur savoir spécifique tend à se banaliser.

L'enjeu pour cette population est certainement sa capacité à comprendre et utiliser les nouveaux procédés de communication et de traitement de l'information et sa capacité à exercer un rôle d'animation et de régulation.

Le risque qu'elle encourt est de voir une partie de leurs fonctions être prise en charge petit à petit par le personnel subalterne.

De nouvelles formes d'organisation du travail peuvent apparaître ; elles entraîneront une modification du rôle d'animation et de contrôle de ces cadres.

c) Le développement des emplois d'employés très qualifiés et de cadres techniques

Un accroissement des compétences est recherché par ce personnel dans le métier d'origine. Cet accroissement des compétences peut également provenir de la maîtrise des outils informatiques ou bureautiques.

En ce qui concerne le premier point qui est la recherche d'une technicité accrue dans le métier d'origine, on peut l'illustrer par le cas du

comptable. Son activité a été touchée depuis longtemps par l'informatique. Cependant l'automatisation des opérations comptables a permis un développement de l'activité comptable et de sa qualité et a entraîné une élévation de la qualification correspondante.

La technicité provenant de la maîtrise des outils informatiques ou bureautiques a provoqué l'apparition de fonctions charnières entre les nouvelles technologies et l'organisation, ainsi de nouveaux métiers apparaissent tels que le gestionnaire de réseaux ou l'ingénieur bureautique.

d) De nouveaux cadres dirigeants

On a constaté une réduction des besoins en personnel d'encadrement pur au profit de postes à responsabilités plus élevées ou incluant des dimensions techniques, d'étude et de conception importantes.

Les cadres traditionnels vont se heurter au pouvoir grandissant des techniciens de l'information et ils ne pourront maîtriser les problèmes posés que s'ils reçoivent eux aussi une formation adéquate.

Le contenu du travail des cadres dirigeants est transformé, leur rôle devient presque exclusivement d'animation et de contrôle.

Les tâches qu'ils doivent assumer sont modifiées. Ainsi par exemple les tâches de gestion du personnel diminuent au profit du contrôle des systèmes automatisés. Leur activité sera orientée vers la réflexion sur les objectifs à atteindre, la définition des procédures de travail, l'organisation des circuits de l'information.

1.4. Les particularités de la précarisation de l'emploi communal

Le personnel communal peut être titulaire et permanent ou contractuel mais aussi vacataire, auxiliaire ou occasionnel.

Seules les premières catégories correspondant au personnel titulaire et permanent bénéficient du "statut communal". Celui-ci consiste en un ensemble de mesures destinées à rendre plus homogènes les situations entre communes et à garantir les employés contre les aléas de la politique locale et les changements de municipalité.

Ces mesures portent notamment sur la définition des emplois, le fonctionnement des organismes paritaires, la formation professionnelle et permanente aussi bien que sur les règles générales concernant l'avancement, la discipline, les traitements, les droits syndicaux.

Le personnel titulaire est répartie en quatre catégories (A, B, C et D) selon ses diplômes :

- A : au dessus du baccalauréat ;
- B : niveau du baccalauréat ;
- C : niveau du BEPC ;
- D : sans diplôme.

Environ 30 % des agents travaillant dans les communes sont non titulaires, ils sont contractuels ou vacataires.

Voici un tableau présentant le nombre d'emplois communaux répartis selon le statut du personnel.

Tableau 4

**Emplois communaux selon le statut du personnel
au 31 décembre 1984**

EMPLOIS DE...	EFFECTIFS	%
Titulaires	538 155	68,86
Non titulaires - Contractuels - Vacataires - Assistantes Maternelles	243 363	31,14
Total	781 518	100,00

Ce simple tableau indicatif peut présenter certaines anomalies car il a été mis au point par des statisticiens de l'INSEE sans le concours de juristes spécialisés dans le maniement des catégories professionnelles de la fonction publique et plus particulièrement des communes (2).

On peut cependant constater à partir de ce tableau que le nombre d'employés non titulaires est relativement important (près de 1 sur 3 pour l'ensemble du personnel communal). Ces emplois non titulaires sont, par définition, plus vulnérables et l'on peut penser que si une réduction des effectifs communaux intervient, elle touchera en premier lieu les non titulaires.

On sait par ailleurs que dans quelques cas limités les autorités locales peuvent recruter, pour des emplois permanents des agents non titulaires et notamment :

- s'il s'agit de remplacer des fonctionnaires autorisés à travailler à temps partiel ou indisponibles momentanément (maladie, maternité, congé parental, service national) ;

(2) Cette remarque limitative a été avancée lors d'un entretien avec une personne qui avait des responsabilités au Centre de Formation des Personnels communaux.

- s'il s'agit de combler une vacance d'emploi qui n'a pu être pourvue par l'une des voies prévues par la loi (concours, mutation, détachement...), le recrutement d'agents non titulaires n'est dans ce cas possible que pour un an au plus ;
- pour faire face à des besoins saisonniers ou occasionnels ;
- pour des fonctions qui nécessitent des connaissances techniques très spécialisées (par exemple l'informatique).

2. L'EVOLUTION DES QUALIFICATIONS

2.1. Définition préalable

Qu'entend-t-on par qualification ?

Le concept de qualification recouvre deux notions :

- la qualification du salarié constituée par les savoirs et savoir-faire acquis ;
- la qualification utilisée c'est-à-dire celle réellement requise par les travaux dont le titulaire a la charge.

Une question importante qui est posée par l'introduction des nouvelles technologies dans les communes est celle de l'évolution des qualifications. L'usage d'une technique peut-elle a priori avoir une incidence sur la qualification ?

Nous pouvons donner une première réponse ; les nouvelles technologies mettent en place les éléments d'une qualification réelle dans la mesure où elles requièrent l'acquisition de nouveaux savoir-faire et la mise en oeuvre de nouvelles capacités de nature plus abstraite et plus intellectuelle qu'auparavant (compréhension de l'enchaînement logique d'opérations abstraites, anticipation des résultats, gestion des aléas).

2.2. La double compétence

D'une façon générale, l'acquisition des nouvelles technologies entraîne une augmentation du besoin de double compétence :

- sur le métier ;
- sur l'outil informatique.

La maîtrise des connaissances de base du métier est jugée importante. Dans de nombreux cas les métiers de base avaient été occultés par le recours à des procédures formalisées et par une spécialisation excessive. L'automatisation des procédures et la polyvalence des moyens de

communication rendent aux métiers de base toute leur importance. Ainsi l'automatisation des tâches revalorise les métiers traditionnels.

Une dimension plus contestée des compétences exigées par les nouvelles technologies est celle de la compétence en informatique des utilisateurs.

Il est clair que l'évolution des systèmes bureautiques et informatiques n'impliquera pas de la part des utilisateurs une véritable compétence en informatique (en particulier la connaissance de langages de programmation devient inutile). Mais pour situer son action dans un système intégré, il faut avoir une connaissance minima des procédures de communication et de traitement de l'information. Cette exigence est d'autant plus grande que l'informatique devient souple et rapidement adaptable.

2.3. L'élévation des qualifications

La question des changements dans les qualifications induits par les technologies nouvelles ne peut quant à elle recevoir de réponse globale dès lors que l'on considère l'outil informatique comme un moyen. Seuls le contenu du poste, la complexité des tâches, le niveau des opérations intellectuelles nécessaires c'est-à-dire l'usage qui est fait de l'outil, permettent de définir le niveau de qualification.

L'évolution des techniques transforme les qualifications, on constate un enrichissement des tâches ; à la qualification propre à un métier de base, il faut rajouter la qualification nécessaire à l'utilisation d'un matériel informatique ou bureautique.

La tendance générale est bien à l'élévation des qualifications. Bien sûr, il y a des cas où la déqualification est possible mais notre observation permet de dire que l'effet du changement technologique a généralement pour conséquence une élévation des qualifications.

Cet effet peut s'expliquer par la simple disparition des emplois les moins qualifiés. Il s'explique aussi par le développement d'emplois plus qualifiés correspondant à des métiers existants ou à des métiers nouveaux.

On peut avancer plusieurs explications à ce manque de clarté et de précision :

- les unes tiennent à la jeunesse des technologies bureautiques. Bien souvent ce sont les employés eux-mêmes qui, par tâtonnements, définissent les applications et les méthodes de travail. Le contenu de chaque poste varie fortement selon les individus qui le tiennent ou qui l'encadrent et selon le degré de maîtrise des nouvelles technologies avec lesquelles ils doivent travailler ;
- avec le développement de la polyvalence du travail en cellules de gestion et avec les changements de méthode qu'entraîne la bureautique, le poste est de moins en moins significatif de l'activité réelle des individus qui l'exercent.

La croissance de la productivité a pour conséquence un changement qualitatif qui nous amène à supposer un accroissement de la qualification.

A ce stade de la réflexion, il nous paraît intéressant de présenter l'évolution des qualifications due à l'introduction des nouvelles technologies. Cette évolution sera mesurée et présentée à partir d'exemples significatifs.

La modification des qualifications existantes et l'apparition des nouvelles qualifications ainsi que la disparition de qualifications devenues obsolètes nous permettent d'illustrer cette évolution.

a) Parmi les qualifications existantes et qui sont modifiées du fait de l'utilisation des nouveaux moyens de traitement de l'information (informatique et bureautique) nous pouvons citer les employés administratifs qualifiés dans une technique de gestion telle que la comptabilité, les finances, la gestion administrative, la gestion du personnel... En plus de ces capacités spécifiques les titulaires de ces emplois doivent être capables d'utiliser l'outil informatique ou bureautique pour assumer leurs tâches. Cela entraîne donc un enrichissement des tâches sur différents plans : une maîtrise accrue des techniques propres de gestion administrative, la connaissance et l'utilisation d'un nouvel outil de traitement de l'information.

b) Parmi les nouvelles qualifications qui apparaissent on peut citer les monitrices de traitement de texte, les organisateurs internes. Ce besoin est apparu lors des premières expériences d'introduction de la bureautique ou de l'informatique. Il est surtout significatif du sous-développement traditionnel de la fonction organisation en milieu administratif. Les services informatiques ont dans le passé souvent pris en charge la fonction organisation interne mais on a vu de plus en plus se développer des qualifications spécifiques.

c) La qualification des informaticiens évolue également. On observe des tendances contradictoires : si toutes les entreprises s'accordent sur la disparition des qualifications liées aux premières générations de matériel tel que les perfovérificateurs (ou les perfovérificatrices), les unes expriment un besoin accru de certaines qualifications (tels que pupitreur ou analyste programmeur), alors que d'autres s'engagent dans une réduction des effectifs correspondant à ces mêmes qualifications.

Ces divergences peuvent provenir :

- de ce qu'elles n'en sont pas au même stade d'évolution technologique ;
- du poids du service informatique.

Dans tous les cas le développement de la micro-informatique accentue ce phénomène : en effet, la diffusion massive des micro-ordinateurs a pour conséquence une meilleure utilisation du matériel par les titulaires d'emploi et donc une minimisation du rôle des informaticiens purs.

2.4. La requalification par la formation

Souvent le développement des techniques informatiques et bureautiques est présenté comme une nécessité à laquelle les entreprises ou les administrations ne peuvent échapper et auxquelles les individus doivent s'adapter si elles veulent rester compétitives et efficaces. Même si le besoin n'est pas immédiat, il s'agit le plus rapidement possible d'apprendre à travailler avec les nouveaux outils informatiques et bureautiques.

Les deux objectifs que l'on peut avancer sont :

- économiser du temps pour faire mieux, en particulier améliorer les délais de réponse et la communication, ou pour faire autrement (diversification des activités, personnalisation des services ;
- améliorer la productivité.

Pour ce faire et s'adapter aux nouvelles contraintes, le personnel communal a son propre appareil de formation le CFPC (Centre de Formation des Personnels Communaux). Cet organisme a connu des modifications importantes (3).

A cette étape de la réflexion deux types de questions peuvent être posés :

- Comment est organisée la formation pour répondre aux nouveaux besoins qui apparaissent ?
- Est-ce qu'une modification du statut du personnel communal entrainera de profondes modifications sur l'organisation de la formation ?

3. LES BESOINS EN FORMATION

3.1. Présentation de l'organisme assurant la formation du personnel communal : le Centre de formation des personnels communaux (CFPC)

Le CFPC créé par la loi n°72 658 du 13 juillet 1972, établissement public à vocation nationale devait satisfaire à l'accomplissement des missions que lui confient les textes au bénéfice de près de 800 000 agents communaux, à temps complet ou à temps partiel, titulaires ou non, dispersés dans les 36 000 communes de France.

(3) Nous développerons cet aspect là dans le paragraphe qui suit et qui traite des besoins en formation.

Cependant la situation actuelle est en pleine évolution : une loi a été promulguée (4), des décrets d'application doivent suivre mais il nous paraît important de présenter la manière dont fonctionnait le CFPC tout en sachant qu'il y avait de profondes modifications, le CFPC devenant le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) (5).

Le CFPC était investi d'une double mission :

- organiser les concours d'accès à divers emplois communaux ;
- rechercher et promouvoir en liaison avec les collectivités locales intéressées, les mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement professionnel des agents communaux.

L'immense champ d'action des communes dicte l'obligation d'organiser le recrutement d'agents compétents et spécialisés. La traduction technique de cette recherche de l'efficacité passe par l'organisation de concours.

Tout au long de leur carrière, les agents communaux doivent perfectionner et actualiser leurs connaissances. Le moyen d'acquérir, de parfaire et d'actualiser les connaissances est la formation.

Deux grands types de formation sont actuellement mis en place face aux bouleversements induits par l'introduction des nouvelles technologies :

- des formations de préparation aux changements ;
- des formations à l'utilisation des outils et aux nouvelles méthodes de travail. Ces formations sont cependant freinées par la diversité des matériels et des logiciels.

3.2. Adaptation et amélioration de la qualification par la formation

Les mutations qu'entraînent l'introduction des nouvelles technologies dans les activités administratives ne peuvent être gérées que si les entreprises développent des outils adaptés d'analyse et de prévision, et des moyens spécifiques d'action notamment dans le domaine de la formation. L'hypothèse de nouvelles exigences de qualification (que l'on peut appeler requalification) nécessite une adaptation de la formation des employés. La formation doit être un des outils privilégiés d'amélioration de la qualification du personnel face aux modifications des procédés et des méthodes de travail exigés par les mutations technologiques et les changements conjoncturels. Les tâches de bureau s'automatisent de plus en plus. Les habitudes de travail sont bouleversées. Les personnels réagissent et même parfois sont désemparés devant les changements.

(4) Loi n° 87 529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

(5) Décret n° 87811 du 5 octobre 1987 relatif au centre national de la fonction publique territoriale.

L'un des moyens pour le personnel de maîtriser ces changements est le recours à la formation.

La formation doit favoriser l'adaptation et l'amélioration de la qualification du personnel concerné.

Des programmes pédagogiques sont proposés par le CFPC. Il s'agit d'une action de formation importante.

Mais il ne faut pas tenir pour négligeable la formation dispensée par les entreprises ou autres (organismes, sociétés, associations, mairies...). Vendant le matériel et/ou les logiciels. Ce type de formation ponctuelle qui peut être complété par une assistance technique à plus long terme permet souvent une adaptation rapide du personnel au matériel en place.

Ces deux types de formation ne sont pas antagonistes mais se complètent.

Les représentations les plus répandues des aptitudes requises pour s'adapter aux nouvelles technologies sont d'ordre psychologique (capacité de s'adapter aux changements) et d'ordre intellectuel (capacité logique, aptitude au diagnostic et à la résolution de problèmes). L'apprentissage de la manipulation proprement dite de l'outil informatique ou bureautique est souvent rapide et le personnel travaillant sur le matériel découvre après par lui-même de nouvelles fonctions ; mais par contre ce qui me paraît plus difficile à dominer par le personnel concerné, est l'organisation du poste de travail qui doit lui même s'insérer dans tout un réseau de traitement des informations.

L'organisation du travail est elle-même soumise aux changements afin d'atteindre les objectifs visés.

3.3. Plan de formation et gestion prévisionnelle du personnel

Nous allons exposer ici en quoi ils consistent et pour ce faire nous dégagerons les éléments essentiels de ce qui a été présenté par le CFPC dans un guide méthodologique (6).

a) Les difficultés d'élaboration du plan de formation dans les collectivités territoriales

Si dans le secteur privé l'utilité du plan de formation est reconnue depuis longtemps et conditionne le bon fonctionnement et les performances de l'entreprise, il convient d'observer que cette démarche se trouve facilitée par l'existence, notamment dans les sociétés importantes, d'une stratégie à long terme de programmes d'actions nettement définis qui offrent les meilleures possibilités de mise en oeuvre d'une gestion prévisionnelle cohérente et bien élaborée.

(6) Plan de formation et gestion prévisionnelle du personnel, Guide méthodologique, CFPC, Décembre 1985.

constate un déséquilibre et qu'on ne peut pas recruter, la seule façon de faire est d'essayer de requalifier les couches intermédiaires.

La plupart des villes moyennes ou grandes ont mis en place des plans de formation qui tendent à adapter les formations aux nouveaux contenus du travail dûs pour l'essentiel aux changements technologiques et à la rationalisation de l'organisation du travail.

c) Les enjeux du plan de formation

L'introduction du plan de formation dans la fonction publique territoriale doit :

- contribuer à la mise en oeuvre de la décentralisation ;
- entraîner une évolution des rapports sociaux dans les collectivités ;
- assurer une plus grande efficacité des programmes de formation face aux mutations profondes et actuelles des collectivités territoriales.

Contribution au succès de la décentralisation

Les pouvoirs publics font du dispositif de formation un instrument privilégié du succès de la décentralisation.

La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales confère à ces dernières de nouvelles missions dans les domaines économique, social, culturel qui nécessitent des mesures d'accompagnement en matière de formation professionnelle.

Par ailleurs, dans un contexte économique difficile, la décentralisation ne saurait financièrement peser trop lourdement sur le pays. Aussi doit-elle s'accompagner d'une formation des agents aux techniques modernes de gestion et aux technologies nouvelles qui visent à rationaliser et valoriser le travail public local.

Evolution des rapports sociaux

L'introduction du plan de formation dans les collectivités territoriales procède du mouvement général vers une plus grande participation des agents au collectif de travail.

La participation des fonctionnaires territoriaux aux procédures d'élaboration des plans de formation doit favoriser leur intégration dans l'entreprise par une meilleure appréhension de leurs besoins et projets éducatifs et professionnels.

Efficacité des programmes de formation

Le développement des procédures de planification de la formation doit à terme améliorer la capacité :

- des collectivités locales à cerner leurs besoins réels de formation ;
- des centres de formation à s'adapter pour répondre plus exactement et plus complètement à ces demandes.

Le plan de formation :

- devra être en mesure d'assurer une meilleure adéquation entre les programmes établis par les centres de formation et les besoins réels des collectivités ;
- constituera l'instrument privilégié du dialogue entre les collectivités et les centres de formation.

Les domaines d'application du plan de formation sont les suivants :

- préparation aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale (préformation) ;
- formation prévue par les statuts particuliers pour la titularisation dans la fonction publique territoriale (formation initiale) ;
- formation dispensée en cours de carrière soit en relation avec les fonctions exercées, soit en vue d'accéder à un nouveau corps ou à un nouvel emploi (formation professionnelle) ;
- formation personnelle suivie à l'initiative des fonctionnaires territoriaux.

4. LE STATUT DU PERSONNEL COMMUNAL : UN MODE DE GESTION PARTICULIER FACE AUX MUTATIONS ORGANISATIONNELLES ET TECHNIQUES ET AUX APPLICATIONS DES NOUVELLES ORIENTATIONS POLITIQUES

Ce paragraphe traitera du statut du personnel communal dans son ensemble mais au sein de cette analyse nous ferons une place particulière au statut du personnel informaticien dans les communes.

Jusqu'à la décentralisation de multiples statuts, s'appliquant au personnel des diverses collectivités locales ou offices publics, coexistaient et

notamment la loi de 1952 pour les agents communaux (7) ; Cependant, le développement des missions des collectivités locales notamment celles des communes et la volonté de décentralisation, les a rendus caduques ou inapplicables.

Ainsi, en 1982, l'enjeu était clair, pour réussir la décentralisation une mise à jour des statuts s'imposait. Face à cette situation deux lois importantes ont été édifiées, il s'agit de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut des agents territoriaux et de celle du 12 juillet 1984 (8) qui concerne la formation de ces derniers.

Les dispositions de 1984 avaient pour but de faire de la fonction publique territoriale une véritable fonction publique fondée sur le principe de la carrière permettant mobilité et souplesse de gestion. Elles avaient ensuite pour but d'organiser la fonction publique territoriale selon trois principes : **unité, parité, spécificité.**

- **L'unité** : la fonction publique territoriale devrait regrouper tous les agents de toutes les collectivités et établissements publics locaux, y compris la ville de Paris. Ainsi un vaste vivier devrait être créé, commun aux différents "niveaux" de collectivités territoriales. C'était donc la fin de l'émiettement, de la "balkanisation" antérieure.

- **La parité** était établie par rapport à la fonction publique d'Etat, prise non comme modèle mais comme référence pour l'organisation de la carrière par exemple. Cette caractéristique avait pour objectif de déboucher sur une mobilité entre les différents "versants" de la fonction publique française.

- **La spécificité** : en effet, la fonction publique territoriale ne devait pas être le décalque de la fonction publique d'Etat. Les lois de 1984 conciliaient le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et de l'existence d'un statut national pour les fonctionnaires.

Une loi récente, la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 (9) n'abroge pas toutes les dispositions des lois antérieures et ainsi l'unicité de la fonction publique territoriale et la mobilité entre les différentes collectivités ne sont pas remises en cause.

(7) Seuls les agents des communes bénéficiaient depuis la loi du 28 avril 1952 d'un statut de caractère législatif protégeant leurs garanties fondamentales.

(8) Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des fonctionnaires territoriaux.

(9) Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

La loi du 13 juillet 1987 s'oriente autour de trois options majeures :

- l'institution du cadre d'emplois qui a pour conséquence une redéfinition des missions des centres de gestion ;
- le renforcement de la spécificité des collectivités locales et de l'autonomie des autorités territoriales ;
- la rationalisation des structures de gestion et de formation.

4.1. L'institution du cadre d'emplois et la redéfinition des missions des centres de gestion

Alors que la loi du 26 janvier 1984 prévoyait un regroupement de fonctionnaires territoriaux en corps créés sur le modèle de ceux existants dans la fonction publique de l'Etat, la loi du 13 juillet 1987 retient le principe d'une organisation en cadre d'emplois. La notion de cadre d'emplois se substitue à celle de corps, "le fonctionnaire territorial est titulaire de son grade dans son cadre d'emplois" stimule le texte.

Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade, lequel peut regrouper plusieurs grades. Il faut souligner que les cadres d'emplois sont régis par des statuts à caractère national, communs aux fonctionnaires des communes des départements et des régions.

Pratiquement une trentaine de cadres d'emplois devraient être créés pour regrouper des fonctionnaires territoriaux par grandes filières de métier/administrative, technique, sociale, culturelle, touristique et sportive) réparties entre les quatre catégories A, B, C, D.

Le cadre d'emplois constitue un compromis assez complexe entre la sauvegarde de l'autorité territoriale et l'autonomie des fonctionnaires regroupés dans leurs corps. L'entrée dans le cadre d'emplois, par exemple, ne devient effective qu'avec le recrutement par les autorités territoriales à la différence d'une entrée dans un corps, qui pouvait être indépendante d'un recrutement effectif.

A la différence des corps la gestion des cadres d'emplois reste locale, ce qui préserve la liberté des activités territoriales : "au lieu d'être gérées au niveau national ou départemental, les questions d'emploi, de recrutement et de promotion seront gérées au niveau local c'est-à-dire le plus souvent par le maire", commente un responsable syndical.

L'institution du cadre d'emplois rend nécessaire une redéfinition des missions des centres de gestion. Ils seront à titre principal chargés :

- d'organiser pour les collectivités qui leur sont affiliées, les concours de recrutement et les examens professionnels des fonctionnaires territoriaux des catégories C et D ainsi que de certains cadres d'emplois de catégorie B ;

- d'assurer la publicité des vacances d'emplois susceptibles d'être pourvus par les fonctionnaires de ces catégories ;
- de prendre en charge les fonctionnaires appartenant à ces catégories qui, quel que soit la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent, seraient touchés par un incident de carrière ;
- de procéder au reclassement des fonctionnaires de ces catégories devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;
- de rembourser aux collectivités et établissements qui leur sont affiliés les dépenses qu'elles supportent en raison des décharges de service accordées à leurs agents pour activités syndicales.

Les centres de gestion ne seront plus chargés d'établir les tableaux de mutation et d'avancement qui relèveront de la seule responsabilité des autorités territoriales.

Le seuil d'affiliation obligatoire aux centres de gestion est fixé à 250 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet, toutes catégories confondues, au lieu de 200 fonctionnaires titulaires et stagiaires des catégories C et D à temps complet antérieurement).

4.2. L'autonomie et la spécificité des collectivités locales

a) Le recrutement des agents titulaires

La loi du 13 juillet 1987 maintient le principe du concours sur épreuves et du concours sur titres et remet en vigueur le principe d'établissement des listes d'aptitude par ordre alphabétique. Les autorités territoriales pourront ainsi librement recruter leurs collaborateurs pour les candidats dont l'aptitude aura été reconnue.

La validité de la liste d'aptitude cesse à l'issue d'un délai de deux ans ou des résultats du concours suivant, si celui-ci intervient au-delà de ce délai.

b) Le recrutement des agents contractuels

Alors que la loi du 26 janvier 1984 restreignait les conditions de recrutement des agents contractuels, ceux-ci pourront désormais être recrutés sur des contrats d'une durée maximum de trois ans, renouvelables par reconduction expresse, lorsqu'il n'existera pas de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifieront.

c) La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois ou d'affectation

La loi du 13 juillet 1987 offre aux fonctionnaires momentanément privés d'emploi (soit parce qu'ils ont été déchargés de fonction, soit parce qu'ils n'ont pas été réintégrés à l'expiration d'un détachement, soit de réemploi et à inciter le centre de gestion ou le centre national de la fonction publique territoriale, suivant le cas, à les reclasser dans les meilleures délais tout en responsabilisant les collectivités qui ont décidé une suppression d'emploi ou une décharge de fonctions.

Pendant la période de prise en charge, le fonctionnaire est placé sous l'autorité du centre de gestion ou du centre national de la fonction publique territoriale, il reçoit la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade. Le centre lui propose tout emploi vacant correspondant à son grade.

La prise en charge cesse après trois refus d'offre ferme d'emploi.

d) Les conséquences financières de la suppression d'emplois

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale ou le Centre de gestion qui prend en charge un fonctionnaire dont l'emploi a été supprimé bénéficie d'une contribution de la collectivité ou de l'établissement qui employait l'intéressé antérieurement à la suppression d'emploi.

4.3. La rationalisation des structures de gestion et de formation

Dans le souci de rationaliser les structures et de permettre un allègement des coûts supportés par les collectivités locales, la loi du 13 juillet 1987 substitue un établissement unique, le centre national de la fonction publique territoriale au centre national de gestion, au centre national de formation (CFPC) ainsi qu'aux centres régionaux de formation, organismes créés par les lois des 26 janvier 1984 et 12 juillet 1984.

Quelles sont les missions du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ?

En matière de gestion, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale organise pour les fonctionnaires de catégorie A ainsi que pour les fonctionnaires de catégorie B dont les statuts particuliers le prévoient les concours de recrutement et les examens professionnels.

Il est chargé auprès de l'ensemble des collectivités et établissements de la publicité des créations et vacances d'emplois susceptibles d'être pourvus par ces fonctionnaires.

Il assure la prise en charge des fonctionnaires de ces mêmes catégories momentanément privés d'emploi et procède à leur reclassement lorsqu'ils deviennent inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

En matière de formation, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale est compétent pour :

- définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ;
- définir dans les conditions prévues par les statuts particuliers, les programmes des formations initiales préalables à la titularisation dans la fonction publique territoriale et en assurer directement ou par voie de conventions, l'exécution.

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale est également compétent pour définir et assurer directement ou par voie de conventions :

- la préparation aux concours et examens professionnels ;
- la formation professionnelle ou continue dispensée en cours de carrière ;
- la formation personnelle.

L'aspect le plus spectaculaire de la restauration de l'autorité des responsables des collectivités locales dans la gestion de la fonction publique locale réside dans la composition du conseil d'administration du nouveau centre national de la fonction publique territoriale, alors que l'ancien centre national de formation comprenait quinze sièges pour des représentants du personnel sur les trente du conseil d'administration, les personnels ne sont désormais plus représentés au conseil d'administration du centre de gestion qui assure les missions du centre de formation.

Les ressources du Centre National de la Fonction Publique Territoriale sont principalement constituées par une cotisation obligatoire versée par les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics, qui ont au moins (au premier janvier de l'année de recouvrement), un emploi à temps complet inscrit à leur budget, et un prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitations à loyer modéré en vue d'assurer le financement complémentaire d'un programme national d'actions de formation spécialisées dont bénéficient leurs agents.

La cotisation au Centre de gestion a la même assiette que la cotisation au centre national de la fonction publique territoriale et est liquidée et versée selon les mêmes modalités. Son taux est déterminé par le conseil d'administration dans la limite d'un taux maximum qui sera fixé ultérieurement par la loi.

Si la loi du 13 juillet 1987 ne revient pas sur le principe de la mobilité au sein de la fonction publique entre l'Etat et les collectivités territoriales, force est de constater que les modalités de cette mobilité deviennent plus complexes avec la suppression des corps dans la fonction publique territoriale et celle de la comparabilité. La mobilité devra s'exercer désormais selon les procédures traditionnelles du détachement suivi ou non d'intégration.

Qu'en est-il de la situation particulière des informaticiens dans la fonction publique territoriale ?

La qualité d'une informatisation réussie dans les collectivités locales dépend plus des hommes qui la conçoivent et la mettent en oeuvre (les élus, les informaticiens, les fonctionnaires utilisateurs) que des seuls outils informatiques utilisés.

Les caractères généraux de la situation juridique des informaticiens communaux dérivent du texte de base qui demeure le décret n°73-780 du 23 juillet 1973 "relatif à la situation des personnels des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux affectés au traitement de l'information". C'est à tort qu'il est présenté comme instituant un statut des informaticiens communaux, le propre de ces agents étant précisément de ne pas avoir de véritable statut.

Le décret de 1973 a posé le principe de la séparation de l'emploi et de la fonction. Les agents communaux affectés au traitement automatisé de l'information doivent être titularisés dans un emploi municipal réglementé (attaché, rédacteur, commis, adjoint technique...) et ce par la voie des concours administratifs traditionnels. Ceci implique le respect des règles statutaires de recrutement, d'avancement, de rémunération principale et accessoire. Ils sont seulement affectés à des fonctions informatiques dont la spécificité est prise en considération pour octroi d'avantages indemnitaires spéciaux constitués par une prime de fonction (établie en fraction d'un indice de traitement) et une prime provisoire (fixée en francs) dont le montant est loin d'établir une parité avec le secteur privé.

Depuis quelques années on a pu constater :

- la création des concours à option informatique (adjoint technique, attaché, rédacteur, ingénieur, subdivisionnaire) ;
- la progressive prise en compte de diplômes spécifiques à l'informatique (DUT informatique, maîtrise de sciences et techniques option informatique) dans certains concours ou sur épreuves ou sur titres.

Tout ceci constitue une amorce de reconnaissance des métiers de l'informatique dans les collectivités locales. Mais cette reconnaissance n'a pas débouché sur la création d'emplois "d'informaticiens", elle a au contraire conforté la nature fonctionnelle des tâches de traitement de l'information accessibles aux titulaires de divers emplois.

Le décret du 23 juillet 1973 soumet le déroulement de la carrière des informaticiens aux mêmes règles de rémunération que celui de tout autre titulaire de l'Administration, à tel grade ou tel échelon, tel indice et tel salaire.

Un certain nombre d'informaticiens employés par les collectivités locales ne sont pas fonctionnaires mais contractuels. Ce second type de recrutement par contrat concerne surtout les emplois d'encadrement et de conception car il permet d'une part de contourner l'épineuse question de limitation des salaires imposée par le statut de fonctionnaire, d'autre part

d'utiliser les compétences d'informaticiens de bon niveau sans leur imposer les épreuves d'un concours d'accès à un emploi administratif ou technique, ingénieur, systèmes, chef de projet, directeurs de services informatiques sont en grande majorité des contractuels. Il s'agit pour ce personnel d'un système démotivant.

Face à ce constat, certains informaticiens ont décidé de réagir au sein du syndicat professionnel des informaticiens de l'administration (SPIA) fondé en décembre 1984. Le premier souhait du SPIA est d'être associé à toute tentative d'édification d'un statut d'informaticien.

La création d'un statut pose la question de la définition préalable de la notion d'informaticien. Or, à l'image du concept informatique celui d'informaticien est devenu flou.

Y-a-t-il réellement un point commun entre le pupitreur, l'agent de traitement (dont la fonction sera progressivement totalement automatisée), et un chef de projet, un ingénieur-système ?

L'opératrice d'une machine de traitement de texte, ancienne dactylographe est-elle assimilable à un dactylocodeur ? On peut donc se poser la question de l'identification des informaticiens.

Avec le développement de la micro-informatique, l'utilisateur de base a de plus en plus la possibilité de se passer de l'informaticien stricto sensu. La généralisation des outils informatiques, bureautiques et télématiques fait apparaître des profils de techniciens nouveaux, très différents, en terme de formation, de qualification, des informaticiens traditionnels.

Une partie, en croissance rapide, de l'ensemble des personnels communaux, sans référence au niveau hiérarchique, à la formation préalable, utilise les outils offerts par les nouvelles technologies de l'information d'une manière courante, obligatoire et permanente. Ces agents méritent-ils pour autant la qualification d'informaticiens ?

Les interrogations débouchent sur des revendications pressantes et précises : reconnaissance de la nouvelle qualification, demande de rémunération supplémentaire, attribution des primes informatiques. Les pratiques les plus curieuses s'installent sans référence à des textes légaux. Aujourd'hui, les solutions les plus diverses tendent à devenir la règle qui n'existe pas ou est devenue périmée en attendant qu'elles deviennent la règle officielle de demain.

Le métier d'informaticien évolue très rapidement, rendant parfois caduque la formation antérieure, pourtant récente. Les nouvelles spécialités donneront lieu forcément à un recrutement contractuel accru, et il apparaît nécessaire d'adapter la formation des informaticiens en fonction dans les collectivités locales.

De plus, un principe va s'imposer, tout fonctionnaire ou agent communal a vocation, sans considération de sa formation initiale, de sa fonction de son niveau hiérarchique, à utiliser un ou plusieurs outils informatiques adaptés à son travail. L'informatisation devient un phénomène de masse aux multiples conséquences sur les qualifications, les postes de travail, les

relations personnelles, hiérarchiques, les niveaux de responsabilité, les circuits de communication, les comportements, d'autant plus que nombre d'outils nouveaux sont d'un usage facile, commode, la technique devenant parfois transparente.

Ainsi par exemple, la dactylo devient opératrice d'une machine de traitement de texte, l'agent utilise un terminal, un minitel, un micro-ordinateur pour gérer un fichier ou un tableur, un télécopieur ou télétec pour expédier un courrier.

CONCLUSION

Les emplois concernés sont transformés par l'introduction des nouvelles technologies : au-delà du mode opératoire tout un travail de préparation, d'organisation méthodique de l'activité bouleverse le poids relatif du travail à effectuer pour obtenir les résultats visés.

Le mode opératoire suppose la connaissance de la manipulation de la machine. Cette connaissance s'acquiert par des stages de courte durée chez le constructeur et surtout par un apprentissage et une manipulation sur le tas. Souvent le vendeur de matériel et de logiciel assure une assistance technique auprès de quelques personnes qui se chargent ensuite de la formation de leurs collègues en vue d'une utilisation collective et répartie de ces nouveaux outils entre les différentes personnes concernées. Cependant de nouvelles fonctions apparaissent comme des possibilités de progression professionnelle : ce sont les fonctions d'agent de maîtrise comprenant un rôle de formateur important et qui peut devenir exclusif dans l'emploi d'éducatrice.

Le travail de préparation suppose une transformation des tâches. En effet les procédures de travail ne sont plus les mêmes : on peut supposer que l'information de base devra être traitée d'une façon différente.

Les exigences pour les emplois concernés se déplacent : on demande maintenant à l'utilisateur de l'informatique une fiabilité plus grande dans son travail de base mais aussi un esprit logique, méthodique et une bonne organisation.

L'employé communal doit maîtriser sa spécialité de base et avoir une connaissance parfaite des modalités d'exécution de son travail : en effet la première condition étant de maîtriser les diverses procédures en vue de l'exécution du travail dont il est chargé, l'outil a été introduit afin d'aider l'utilisateur en le déchargeant des tâches fastidieuses et répétitives mais aussi en lui permettant d'effectuer des performances qui n'étaient pas possibles auparavant.

De même il devra y avoir une organisation méthodique de l'activité impliquée par l'utilisation d'un outil qui présente une logique à laquelle il faut se plier.

L'utilisateur doit savoir organiser méthodiquement l'ensemble des tâches que recouvre son activité : manipulation de dossiers pour rechercher les informations nécessaires, références et classement des données enregistrées, traitement à effectuer, obtention de résultats, sortie de produits finis.

Donc, en résumé, l'introduction de l'informatique permet à l'utilisateur :

- de se décharger des tâches répétitives ;
- de mieux comprendre les diverses composantes de son travail ;
- de réorganiser et repenser l'enchaînement des travaux à exécuter ;
- de prendre en charge de nouvelles activités liées à son travail mais qui permettent une plus grande maîtrise et qui vont au-delà des tâches courantes exécutées auparavant.

Il s'agit avant tout pour les personnes concernées d'intégrer un outil nouveau à des fonctions professionnelles qui se redéfinissent. Nous avons constaté la nécessaire mise au courant puis adaptation à un poste modifié dans son contenu mais aussi dans les relations à d'autres postes ou d'autres fonctions et donc la prise en charge de données nouvelles qui peuvent s'avérer complexes. Cela implique une communication nécessaire entre agents et donc un décloisonnement à assurer.

Face à toutes ces évolutions, il importe que le cadre statutaire retenu pour tout le personnel communal, y compris les informaticiens, constitue le moyen pour les communes d'assurer au mieux leurs missions et leurs développements.

Après de longues années d'immobilisme relatif, le droit de la fonction publique territoriale vient de connaître des bouleversements profonds. En cette année 1988, la situation n'a plus que d'assez lointains rapports avec celle du début des années 1980. Pour l'essentiel, la transformation a porté sur les institutions centrales ; à la base, les agents n'ont encore guère perçu dans leur carrière les effets des changements législatifs. Il reste encore de nombreux décrets, arrêtés, circulaires à prendre avant que les dispositions nouvelles rentrent réellement en vigueur.

On peut penser que la nouvelle réforme (loi du 13 juillet 1987) connaîtra des prolongements concrets pour les agents territoriaux, pour mettre un terme à la période d'attente qu'ils viennent de connaître. On peut penser aussi que les notions nouvelles entreront dans les faits, quitte à l'expérience, à les faire évoluer en les perfectionnant.

Conclusion

Les outils informatiques ont été introduits à un moment particulier où les communes cherchent des réponses nouvelles à un environnement politique économique et social qui se redéfinit.

Ainsi, de nouvelles compétences ont été transférées aux communes par les lois de Décentralisation. Cette réforme est accompagnée par un certain nombre de mesures et notamment la mise à la disposition des décideurs d'un système d'informations amélioré.

Les communes utilisent la puissance des nouvelles techniques informatiques et bureautiques pour modifier profondément les procédures de gestion et de prises de décision : elles recourent maintenant au calcul économique, à la rationalisation des choix, à la planification stratégique, à l'instar des méthodes développées et utilisées dans les entreprises les plus performantes.

Les agents communaux ont vu, du fait de l'élargissement de leur domaine d'intervention, leurs charges de travail évoluer en même temps qu'étaient mis à leur disposition des équipements plus performants ; leur activité se transforme et ceci à tous les niveaux.

Les postes de travail sont modifiés du point de vue de leur structuration mais aussi de leur contenu. En effet, l'utilisation des nouvelles technologies peut faire disparaître certains postes de travail mais elle peut en créer d'autres de façon presque simultanée et c'est donc la structure des emplois qui prend une nouvelle configuration.

De plus, la rigueur de la logique informatique accentue l'exigence de qualité dans l'exercice du travail. De nouveaux savoir-faire apparaissent qui tiennent à la logique même d'utilisation du nouveau matériel, à l'aptitude à mémoriser des codes, à se situer dans un enchaînement logique d'opérations. Elle ne gomme pas la nécessaire prise en compte des spécialités de base et il y a donc nécessité d'une double compétence sur le métier et sur l'outil informatique.

L'emploi connaît donc de profondes modifications tant sur le plan de l'organisation du travail que des compétences requises et l'un des moyens privilégiés de réponse est la mise en place d'un système de formation adapté. La formation représente un enjeu déterminant ; en effet elle accompagne le développement des activités communales ; elle facilite les évolutions en cours et anticipe les besoins. L'investissement humain est important et urgent : il constitue la clé de la réussite des mutations et développements prévus.

La loi n°87 529 du 13 juillet 1987 "modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale" a retenu le principe d'une **organisation centralisée des formations**. En effet, la formation est maintenant assurée le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (C.N.F.P.T.) successeur du Centre de Formation des Personnels Communaux (C.F.P.C.). Le C.N.F.P.T. a la charge pour l'ensemble des personnels des collectivités locales des actions de formation. A ce titre il définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ainsi que les programmes des formations initiales préalables à leur titularisation. D'autre part, il définit et assure directement ou par voie de conventions, la préparation aux concours et examens professionnels, la formation professionnelle ou continue dispensée en cours de carrière et la formation personnelle.

Dans le domaine de la gestion du personnel, on assiste par contre à une **décentralisation des pratiques**. La loi du 13 juillet 1987 retient le principe d'une organisation en cadres d'emplois revenant ainsi sur la loi du 26 janvier 1984 qui prévoyait une organisation par corps créés sur le modèle de ceux existant dans la fonction publique d'Etat. A la différence des corps, la gestion des cadres d'emplois reste locale ; de plus la loi de 1987 élargit les conditions de recrutement des agents contractuels. Tout ceci préserve l'autonomie des autorités territoriales et revient à leur donner une marge de manoeuvre supplémentaire quant à la gestion de son personnel.

On a mis l'accent tout au long de cette étude sur l'hétérogénéité spatiale et démographique des communes ainsi que sur la diversité des situations de travail observées ; tout ceci répond à une "rationalité" issue de l'histoire. L'informatisation en tant qu'élément récent et en plein essor de l'histoire contemporaine agit et agira plus encore sur le découpage communal français et donc sur la configuration externe et interne des communes. Face à tous ces changements, la gestion des ressources humaines devient essentielle pour répondre aux nouveaux besoins des communes.

ANNEXE

- Les communes enquêtées : caractéristiques
- Le guide d'entretien

Commune	VH1
Nombre d'habitants	14 100
Effectif personnel communal	213
Historique de l'informatique (dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>1976, le traitement informatisé de la paye du personnel communal était effectué par un façonnier, le SIPCL (Syndicat Interdépartemental pour le Personnel des Collectivités Locales). La mairie est toujours soumise à leur tutelle pour la gestion du personnel. Les élections étaient également informatisées par un autre façonnier extérieur.</p> <p>1980, acquisition d'un mini-ordinateur (ICL 220), de deux écrans-clavier et une imprimante.</p> <p>1981, les services informatisés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - paye ; - élections ; - comptabilité. <p>1982, acquisition d'un troisième écran-clavier ;</p> <p>1983, acquisition d'une deuxième imprimante. Acquisition d'un micro-ordinateur (Apple 3) destiné au service comptable et financier. Cependant le service du personnel ainsi que le secrétariat du conseil municipal l'utilise pour faire du traitement de texte.</p> <p>1984, acquisition de deux micro-ordinateurs Apple 2 C :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au service technique ; - au secrétariat du conseil municipal. <p>Les micro-ordinateurs fonctionnent de façon tout à fait autonome par rapport au mini-ordinateur.</p> <p>1986, acquisition d'un nouveau mini-ordinateur le DPS 6 Bull (l'autre est supprimé).</p> <p>Au total :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8 terminaux ; - 7 micro-ordinateurs. <p>Deux 3 sont reliés au mini-ordinateur.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	<p>Le personnel a été en départ associé au choix du matériel et des logiciels. Il n'y a pas de service informatique. Chacun vient saisir et chercher ce dont il a besoin pour son travail. Il y a 25 personnes environ qui travaillent sur micro ou mini-ordinateur. Il s'agit d'une informatique répartie dans les différents services.</p> <p>Le personnel a pu bénéficier de quelques séances de formation. En fait, cette formation a été insuffisante et dans la nouvelle configuration les responsables désirent améliorer la situation en investissant dans ce domaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> - par une formation dispensée par le vendeur de matériel ; - par une formation à la programmation dans le cadre du CFFC (Centre de Formation des Personnels Communaux).
Les principales applications	<p>Le moteur de l'informatisation a été le désir d'améliorer la gestion comptable et financière.</p> <p>Principales applications :</p> <ul style="list-style-type: none"> - gestion financière ; - paye ; - élections ; - traitement de texte au service du personnel et au secrétariat du conseil municipal ; - comptabilité budgétaire et analytique ; - gestion financière ; - publi-postage (adressage et traitement de texte) pour les relations publiques, la caisse des écoles, le bureau d'aide sociale.
Les projets immédiats	<p>Les nouvelles applications qui seront développées sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la gestion du personnel ; - la gestion d'inventaire par service ; - l'interrogation à distance (par minitel) de comptes ou de fichiers ; - la messagerie électronique ; - la simulation budgétaire. <p>Au terme, d'ici deux ans, la mairie envisage de développer la télématique grand public.</p>

Commune	VH2
Nombre d'habitants	26 000
Effectif personnel communal	450
Historique de l'informatique (dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>En 1982, la mairie avait pour s'informatiser le choix entre deux solutions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'autonomie ; - le recours à un prestataire de service. <p>C'est la deuxième solution qui, dans un premier temps, a été choisie. Il a été créé un syndicat intercommunal utilisant le service informatique d'une grande ville.</p> <p>Le recours à ce prestataire de service présente des avantages sur le plan du matériel et des logiciels.</p> <p>Le service informatique de la grande ville est équipé de deux ordinateurs universels IBM 4381 et 4341.</p> <p>La mairie possède trois terminaux et deux imprimantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au service des finances et de la comptabilité ; - au service du personnel ; - au service des eaux. <p>En 1986, acquisition d'un système bureautique (Micro-méga 32), 3 imprimantes, 7 écrans.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	<p>Le personnel des services utilise de façon polyvalente les terminaux. Il utilise indifféremment les trois terminaux effectuer la saisie des données.</p>
Les principales applications	<ul style="list-style-type: none"> - La gestion et la paye du personnel ; - La préparation budgétaire et la gestion des emprunts ; - La comptabilité (dépenses et recettes) ; - La facturation des eaux ; - La mise à jour des fichiers électoraux ; - Mise en mémoire sur le micro-ordinateur des actes d'Etat-civil en vue de l'édition des tables annuelles et décennales ; - Bureautique et traitement de texte.
Les projets immédiats	<ul style="list-style-type: none"> - Extension de la bureautique, acquisition d'un Microméga supplémentaire plus puissant relié à la grande ville ; - Tend à terme vers un système autonome ; - Extension du Microméga actuel (gestion cantine) ; - Télénatique ; - Banque de données urbaines.

Commune	CR1
Nombre d'habitants	716
Effectif personnel communal	4
Histoire de l'informatique (dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>Début octobre 1986 acquisition d'un micro-ordinateur Micral 30 + ese imprimante.</p> <p>La solution choisie est une informatique clé en main. La mairie est équipée par un constructeur (Kalanazoc informatique) qui utilise les logiciels édités par Berger-Levrault.</p> <p>Le constructeur assure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La formation de la personne concernée (le secrétaire de mairie) : 56 h. de formation sur place ; - Une assistance logiciel (assistance téléphonique : contrat d'une année entre la mairie et le constructeur. <p>Aide par une commune proche géographiquement.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	Le secrétaire de mairie.
Les principales applications	<p>Informatisation très récente.</p> <p>Les principales applications en place seront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La comptabilité ; - Les élections ; - La gestion des eaux et l'assainissement.
Les projets immédiats	Possibilité d'effectuer sur cette machine, du traitement de texte.

Commune	CR2
Nombre d'habitants	1 877
Effectif personnel communal	10
Historique de l'informatique (Dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>Débat 84, acquisition d'un micro-ordinateur IFF Data système 3290, plus une imprimante.</p> <p>La mairie équipée d'un matériel identique à celui d'une banque, le Crédit Agricole, pensait ainsi pouvoir bénéficier de l'expérience et même parfois de l'assistance technique de cette dernière.</p> <p>La mairie a cependant fait appel à la SOFIAC (Société Française d'Imprimerie Administrative Centrale), pour le logiciel, car les techniciens de la banque n'étaient pas capables d'établir des programmes aussi complexes pour effectuer par exemple la comptabilité municipale.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	1 agent de bureau qui va devenir agent de traitement de l'informatique et qui s'occupe de toutes les applications sur micro-ordinateur.
Les principales applications	<ul style="list-style-type: none"> - Comptabilité ; - Paye du personnel communal ; - Elections ; - Gestion des eaux ; - Gestion des emprunts.
Les projets immédiats	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement de texte ; - Messagerie ; - Statistique et graphisme.

Commune	CPI
Nombre d'habitants	3 096
Effectif personnel communal	35 -
Historique de l'informatique (dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>1982, la mairie a été équipée par une société prestataire de service (Berger-Levrault) qui a fourni le matériel ainsi que le logiciel.</p> <p>Le matériel : un micro-ordinateur CII Bull 8055 Micral 22K et une imprimante.</p> <p>En octobre 1986, acquisition d'un nouveau matériel, un micro-ordinateur plus puissant, plus moderne et plus performant le Bull Micral 60.</p> <p>Les logiciels et applications sont identiques aux précédents.</p> <p>C'est toujours Berger-Levrault qui équipe cette commune en matériel et logiciel.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	<p>Le personnel administratif est polyvalent.</p> <p>Chaque personne concernée par les applications utilise le micro-ordinateur et effectue la saisie des données.</p> <p>La mise au point des programmes ainsi que la mise au courant du personnel a été effectuée par le prestataire de service qui a délégué du personnel informaticien afin d'apprendre au personnel communal la conduite de la machine ainsi que l'utilisation des programmes.</p> <p>Le personnel communal s'est ensuite formé sur le tas en faisant le travail par tâtonnements.</p>
Les principales applications	<ul style="list-style-type: none"> - la paye du personnel communal ; - la comptabilité ; - la tenue du fichier de la population (entrée des données d'Etat-Civil) ; - les élections.
Les projets immédiats	Développement des applications.

Commune	CVI
Nombre d'habitants	90 371
Effectif personnel communal	1 500
Historique de l'informatique (dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	<p>1969-1970, informatisation dans la mairie avec un matériel à cartes.</p> <p>1974, l'informatique est réalisée au sein d'un syndicat intercommunal.</p> <p>L'origine du regroupement dans un syndicat intercommunal a été l'accroissement des tâches administratives et notamment le traitement de la paye du personnel et des fichiers électoraux.</p> <p>Le matériel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au syndicat : un gros ordinateur DPS 7 (Bull) ; - à la mairie : 5 terminaux passifs implantés : <ul style="list-style-type: none"> . au service des finances et de la comptabilité (1) ; . au service du personnel (2) ; . au service des élections (1) ; . au service scolaire (1). <p>1985, implantation à la mairie de 6 micro-ordinateurs (Durrongs 320) compatibles et connectables à l'ordinateur du syndicat intercommunal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au service financier (1) ; - au secrétariat général (1) ; - au service du personnel (1 connecté) ; - au service de l'enfance (2) ; - au service du logement (chaque micro-ordinateur possède une imprimante). <p>1986, acquisition de 5 micro-ordinateurs supplémentaires.</p>
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	<p>Le service informatique du syndicat intercommunal répond aux besoins de 4 communes.</p> <p>Le personnel des services de la mairie utilise les terminaux pour effectuer la saisie des données et avoir une réponse en temps réel aux questions posées par les demandeurs.</p> <p>Les micro-ordinateurs sont utilisés par le personnel des services de la mairie concernés ; cependant la programmation est effectuée par 2 informaticiens à la mairie qui travaillent en relation avec le service informatique du syndicat intercommunal (rôle de conseil).</p>
Les principales applications	<p>Sur les 5 terminaux reliés au service informatique du syndicat intercommunal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion comptable et financière ; - Gestion et paye du personnel communal ; - Mise à jour du fichier électoral et du fichier scolaire ; - Facturation de la restauration scolaire et de la garderie. <p>Sur les 6 micro-ordinateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comptabilité des associations ; - Traitement de texte au secrétariat général ; - Traitement de texte au service du personnel ; - Gestion des fichiers des centres de vacances et de loisirs ; - Gestion du fichier et des demandeurs de logement.
Les projets immédiats	<p>Informatisation des services techniques dans un premier temps pour la tenue du fichier des bâtiments et du planning des travaux.</p> <p>Un poste de haut niveau vient d'être créé mais n'est pas encore pourvu : demande d'un spécialiste du contrôle de gestion chargé à la fois de l'organisation, des méthodes et de l'informatisation du service.</p> <p>La mairie envisage également d'informatiser le centre de santé (micro-ordinateur) et la bibliothèque municipale (mini-ordinateur).</p> <p>Projet d'acquisition de 3 micro-ordinateurs (service du personnel, service des finances, urbanisme --> gestion des permis de construire).</p>

Commune	672
Nombre d'habitants	200 000
Effectif du personnel communal	4 000 qui se répartissent ainsi : - 3 500 à la mairie ; - 500 au centre communal d'action sociale et au district urbain de l'agglomération.
Historique de l'informatique (Dates des premières implantations et parc de matériel actuel)	1969-1970, la paie du personnel et la gestion des listes électorales étaient effectuées à l'extérieur par des sociétés de service. 1976, création du service informatique. 1977, première acquisition d'un mini-ordinateur et de terminaux. 1981, suppression du mini-ordinateur et acquisition d'un ordinateur de gamme moyenne (64 DPS 4). 1983, augmentation du nombre de terminaux et évolution des supports magnétiques. 1984, le service informatique fonctionne avec un ordinateur de gamme moyenne le 64 DPS 4, 23 terminaux, 4 télé-imprimers, une machine de traitement de texte (TYX 35) et la connexion au minitel. 1986, acquisition d'un ordinateur plus puissant (64 DPS 6). Augmentation du nombre de terminaux et des télé-imprimers. Acquisition de 10 micro-ordinateurs qui fonctionnent de façon autonome ou connectés.
Effectifs concernés par les nouvelles techniques (globalement ou par catégories)	Un service informatique comprenant 12 personnes : - 1 responsable du service ; - 1 secrétaire faisant également de la saisie à la division étude ; - 1 ingénieur système ; - 5 programmeurs à la division exploitation ; - 4 papitres. Dans les services où se trouve implanté un terminal, il y a généralement utilisation du matériel informatique par plusieurs personnes du service (polyvalence ou banalisation ?).
Les principales applications	- Etablissement du budget (préparation et édition) ; - Gestion des emprunts ; - Comptabilité (engagement, mandatement, suivi des crédits, des fournisseurs, des marchés). Mise en place des éléments pour une comptabilité analytique ; - Paye et gestion du personnel ; - Gestion des demandes d'emploi à la ville ; - Gestion des stocks (fournitures pour les services) ; - Gestion du parc des véhicules ; - Fichier des équipements (bâtiment) ; - Urbanisme : gestion de la lettre d'urbanisme et du permis de construire ; - Eclairage public et signalisation lumineuse (aide à l'organisation) ; - Entretien des espaces verts ; - La gestion du fichier électoral est faite à l'extérieur (elle était développée avant la mise en place du service informatique et n'a pas été transférée).
Les projets immédiats	- Suivi des chantiers (grosses opérations d'urbanisme) ; - Gestion des tarifs pour l'aide sociale (dans le domaine des crèches, des restaurants scolaires, des villages de vacances, des colonies de vacances, des camps d'été...) ; - Suivi fin des consommations d'énergie dans les différents bâtiments municipaux ; - Mise en place du localisant (cela permettra de sortir des informations au niveau de l'îlot, du quartier, cela permettra de traiter les arrêtés de voirie. Projet d'acquisition de micro-ordinateurs.

Etude sur l'informatisation dans les collectivités locales

Guide d'Entretien

DONNEES GENERALES CONCERNANT LA COLLECTIVITE LOCALE OBSERVEE :

- Nombre d'habitants ;
 - Effectifs globaux en distinguant le personnel administratif et le personnel technique ;
 - Structure : identification des services ;
 - Organigramme ;
 - grandes fonctions assumées ;
 - Effectifs correspondants par services, et catégories ;
 - Statut du personnel. Quels statuts existants ? Ventilation (Nouveau statut de la fonction publique territoriale) ;
 - Mise à jour des organisations intercommunales lorsque'elles existent ;
 - Identifier le réseau de relations extérieures.
- * Est-ce qu'il y a eu une évolution des services (prestations) rendus aux administrés par la mairie et est-ce qu'il y a eu des tentatives de simplification des procédures ?
- * Type de relations entre la municipalité et les entreprises : financière, localisation, emploi, autres ? Quelles sont les actions menées par la municipalité pour favoriser l'augmentation du nombre d'entreprises et leur dynamisme ? Quelles sont les taxes versées par les entreprises ? Leur montant ? Quelles sont les conséquences budgétaires de la dépendance des communes à l'égard du tissu économique local ?
- * Quelles sont les relations entre la municipalité et l'administration centrale ou territoriale ?
- * Quelles sont les relations entre la municipalité et les organismes à caractère public (ANPE, AFPA, INSEE...) ?
- Nature des relations, Comment ces relations sont-elles organisées ? Quel est le rôle des nouvelles technologies : informatique, bureautique, télématique... ?

**Impact des nouvelles lois relatives aux droits et libertés
des communes, des départements, des régions**

- Quels changements pour la commune ?
- Brosser un tableau de la situation avant l'application des lois de Décentralisation ;
- Déterminer les domaines d'application des lois : description de ces applications ;
- Faire apparaître les nouveaux pouvoirs donnés aux communes. Quelles sont leurs prérogatives, les avantages qu'elles sont en droit d'espérer ? Mais également quelles sont les nouvelles charges, les nouvelles tâches que la municipalité doit assumer dans des conditions différentes ?
- Quelles sont les mesures en projet ?

Repérage du champ d'informatisation

- Historique, conditions d'introduction de l'informatisation, mise à jour des étapes successives de l'informatisation ;
- Quelles sont les raisons de l'utilisation de l'outil informatique ? S'agissait-il de résoudre des problèmes de productivité du travail tertiaire (financier/volume d'activité) : économie de temps, de personne, de "paperasse" ?
- L'outil informatique a-t-il modifié le fonctionnement du travail interne dans la municipalité ?
- En quoi cet outil a-t-il amélioré les prestations rendues aux interlocuteurs ? A-t-il permis d'accroître la rapidité et la qualité de ces prestations ? A-t-il permis d'offrir de nouvelles prestations aux administrés, administrations... ?
- En quoi cet outil modifie-t-il les relations de la municipalité avec les administrés ou les administrations ?
- Cet outil aide-t-il les municipalités à prendre en charge leurs nouvelles prérogatives ?
- Quelles sont les difficultés du point de vue de la situation financière de la commune ? Y a-t-il des phénomènes d'endettement : volume et destination ?
- L'informatisation : pour quelles fonctions ? Dans quels services ?

Le processus d'informatisation

Philosophie : problème d'image de marque ou réponse à des besoins réels ?

Equipements : - historique et projet ;
- évolution du parc.

- Comment s'est faite l'informatisation ?
- Comment a-t-on analysé le travail effectué par les personnels concernés par l'informatisation ? Le personnel a-t-il été associé à ces problèmes d'analyse d'emplois ?
- Y a-t-il eu une analyse préalable des fonctions communales ? Qui a fait cette analyse du travail ? Un document a-t-il été élaboré à ce moment là ? Peut-on se le procurer ? Sinon effectuer une description très précise de l'analyse.
- Y a-t-il eu création d'instances spécifiques : groupes de réflexion ou de coordination ? Dates de mise en place. Personnes qui en font partie, fonction de ces personnes.
- Y a-t-il eu création d'instances spécifiques : groupes de réflexion ou de coordination ? Dates de mise en place. Personnes qui en font partie, fonction de ces personnes.
- Y a-t-il eu intervention d'organismes ou de sociétés extérieures à la collectivité locale : société de conseil en informatique, constructeur... ? Quel type d'intervention ? Dans quel domaine ?

Pratique du personnel : modalités de recrutement et de mobilité

- Comment la municipalité recrute-t-elle : dans quelle zone géographique ? Quel type de personne : niveau de diplôme, expérience professionnelle ?
- Quels sont les critères de recrutement utilisés (niveau de diplôme, âge, cooptation, tests psychologiques...). Y a-t-il embauche de non-titulaires et développement de cette pratique ?
- Quelles sont les sorties : nature de ces sorties, retraite, pré-retraite, réduction d'effectifs, licenciement, départ individuel, convention avec le Fonds National de l'emploi, chômage partiel, formation...
- Quelle est l'importance des rotations de personnel, quels sont les mouvements internes ? Comment se font les changements d'affectation des salariés ? Y a-t-il utilisation de la formation continue ? Nature de la formation dispensée. Quels sont les bénéficiaires ?
- Organisation de la politique promotionnelle : y a-t-il des filières particulières de promotion ? Quel est le rôle de la formation continue ?
- Personnel concerné par l'informatisation : s'agit-il d'un personnel qui était en place avant l'informatisation ou y a-t-il eu recrutement ?

Formation : Quel type ? Par qui ? A quel moment ?

Classification : Le problème est-il posé ? De quelle façon ?

Choix d'observation de deux types d'activité :

- * financière ;
- * économique et sociale (création d'emploi, chômage, problème de logement...).

Toutes les questions abordées ci-dessus seront développées et précisées en prenant pour référence les domaines d'activités financière et économique et sociale.

Le choix des titulaires d'emploi sera effectuée dans ces deux types d'activités.

GUIDE D'ENTRETIEN ADRESSÉ AU TITULAIRE D'EMPLOI

Caractéristiques individuelles

- Services auquel appartient l'individu ;
- Appellation de l'emploi ;
- Classification - niveau de salaire (un ordre d'idée) ;
- Ancienneté dans l'emploi actuel ;
- Age ;
- Sexe.

Horaire : nombre d'heures effectuées.

Donner l'organisation du temps du titulaire : travail en continu, pose...

Histoire scolaire et professionnelle :

- Formation initiale ;
- Expérience professionnelle : reconstitution de la trajectoire professionnelle. Description sommaire du type de travail effectué dans les emplois précédents.
- Formation complémentaire.

Description de l'activité

- Produits à fournir ;
- Données à traiter et nature des supports ;
- Sous quelle forme arrive le travail ? Qui le transmet ?
- Quelles sont les consignes ?
- Quels sont les équipements utilisés ?

Nature des activités : en quoi consiste le travail ?

- Périodicité des activités dans le temps ;
- Contrôle du travail : par qui ? Sur quoi ?
- Avec quelles personnes êtes-vous en relation ?
- Qu'est-ce qui est traité dans ces relations ? Y a-t-il des transformations récentes de ce point de vue là ?
- Selon quelles modalités matérielles : réunion, téléphone, à travers l'informatique, note ?
- Evolution. Y a-t-il des phénomènes d'isolement de cloisonnement ou au contraire de décloisonnement ?
- Avez-vous une perception des activités amont et aval de votre travail ? (la personne est-elle capable de se repositionner dans l'ensemble des activités) ; les décrire ;
- Est-ce qu'il y a eu des modifications d'activité que vous avez à prendre en charge (activité différente) ?
- Comment cela s'est-il passé en terme de formation, maîtrise du nouveau travail, relations avec les autres ?

Evolution du contenu du travail depuis l'informatisation

- Quels savoirs a-t-il fallu acquérir lors de la mise en place de l'informatisation : connaissances liées à la nature du travail, à la maîtrise de l'outil et du produit (outil technique : informatique, outil administratif, réglementation et procédure administrative) ?
- Savoirs relationnels : capacité de dialogue avec la hiérarchie, entre service, dans le service, avec les administrés, l'administration.

Questions d'opinion

- D'après vous, est-ce que votre travail actuel demande une plus grande compréhension de votre spécialité de base (comptabilité, finances, économie) et en quoi ?
- Pouvez-vous préciser la compréhension informatique qui vous est nécessaire ?
- Quelles sont les difficultés rencontrées ;
- Comment envisagez-vous le développement de votre carrière ? (tenter de voir comment les personnes trouvent de nouvelles possibilités de promotion, éventuellement en changeant d'activité) ?
- La notion de profession ou de métier a-t-elle un sens pour vous/ou avez-vous le sentiment de remplir un certain nombre de "fonctions" ?

ECHANTILLON

Fonctions :

- Fonctions financière (masse budgétaire à gérer) ;
- Fonctions économique et sociale.

Taille :

- | | |
|-----------|------------------------|
| - Petite | - de 10 000 |
| - Moyenne | + de 10 000 --> 60 000 |
| - Grande | + de 100 000 habitants |

Appartenance ou non à un syndicat intercommunal économique et social/emploi.

Bassin d'emploi en régression (fermeture d'entreprise),
" " en expansion (création d'entreprise).

Une ville dans chaque type de taille petite, moyenne ou grande.

Bibliographie

Agence de l'informatique (ADI), Agence Nationale pour l'emploi (ANPE), Centre pour le développement de l'information permanente (Centre Inffo), Office National d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), Dossier professionnel CEREQ : les professions de l'informatique, volume 1 réalisé conjointement, 1986.

Agence de l'informatique (ADI), L'état d'informatisation de la France, Economica, 1986.

Agence de l'informatique (ADI), Conseil général du Finistère, L'informatique et les communes rurales : étude de besoins, La Documentation française, 1985.

Agence de l'informatique (ADI), Association française pour la cybernétique économique et technique (AFCET), 1984, Informatique et décentralisation, Colloque de Lyon 15-16 mars 1984.

C. ALLEGRE, "Productivité du travail, rendement et facteurs endogènes de rentabilité : la conception du produit". Economie et Sociétés n°3-4, 1983.

J. BAGUENARD, "La Décentralisation". Collection Que Sais-je, PUF, 1985.

P. BARGE, J.R. BARTHELEMY, D. LORRAIN, H. MICHEAU, J.F. LANGUMIER, "L'intervention économique de la commune". Syros, 1983.

R. BEAUNEZ et J. PIETRI, "Les communes et l'emploi". Les Editions ouvrières, 1982.

H. BOURJOL et S. BODARD, "Droit et libertés des collectivités territoriales". Masson. Collection Droit de l'administration locale, 1984.

G. BREMOND, "L'informatique, enjeux économique et sociaux". Hatier, 1986.

Les cahiers du CFPC (Centre de formation des personnels communaux), "La Décentralisation", n°11, novembre 1982.

Les cahiers du CFPC, "La réforme des collectivités territoriales. Principe de libre administration et statut du personnel", n°13, octobre 1983.

Les cahiers du CFPC, "Formation et fonction publique", n°15 janvier 1985.

Les cahiers du CFPC, "Collectivités locales et informatique", n°19 juin 1986.

Centre Inffo, centre pour le développement de l'information sur la formation permanente, Formation à l'informatique tertiaire bureautique télématique. Points de repères, Centre Inffo publications avec le concours de l'ADI (Agence de l'informatique), 1984.

J. CHEVALIER, "Administration et développement local en France", Revue française d'administration publique n°34, avril-juin 1985.

Les collectivités locales et la loi (manuel de contrôle de légalité), Collection Décentralisation, série textes et documents d'application, 1983.

P. COULMIN, "La Décentralisation, la dynamique du développement local", Syros, 1986.

M. DADOY, "La notion de qualification chez G. Friedmann". Sociologie du travail, 1/1987.

Délégation à la formation professionnelle, "La gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications face au développement de la bureautique", 1985.

Délégation régionale de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), Académie de Paris, "L'informatique et ses applications en 1982 en Ile-de-France", 1982.

S. DEPAQUIT, "Vie locale et perspective autogestionnaire", Critique socialiste, 1er trimestre 1983.

Département des Landes, Agence départementale d'aide aux collectivités locales des Landes, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Direction générale des Collectivités Locales, "Les petites communes et l'informatique : présentation de neuf expériences", La Documentation française, 1986.

R. DOLIQUE, D. QUARRE, B. RABIN, "Les personnels communaux en 1980", Collection Archives et Documents, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 1985.

C. DUBAR, "La qualification à travers les journées de Nantes", Sociologie du Travail, 1/1987.

Education et formation n°1, octobre-novembre-décembre 1982, Ministère de l'Education nationale, service de l'informatique de gestion et des statistiques.

X. FREGE, "La Décentralisation", Collection Repères, Edition la Découverte, 1986.

J. GAUDIN, "Initiatives locales et création d'emplois", La Documentation Française, 1982.

(La) Gazette des communes, Journées d'études informatique et collectivités locales, 26-28 février 1985, n°1 spécial, février 1985.

(La) Gazette des communes, Informatique et collectivités locales, statut des informaticiens communaux n°4, 18 février-3 mars 1985.

(La) Gazette des communes, Deuxième journées informatique et collectivités locales, 10, 11, 12 juin 1986, n°11, 2-15 juin 1986.

G. GONTCHAROFF, S. MILANO, "La Décentralisation nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux, Syros, 1983.

X. GREFFE, "Décentralisation économique, développement local et agents publics", Economie et humanisme n°283, mai-juin 1985.

Groupe de recherche interdisciplinaire en éducation permanente (GRIDEP) de l'Université de Picardie n°5, spécial collectivités locales, 1982.

E. HERICHON, "La Décentralisation", Hatier, 1983.

P. HUET, "Télématique et aménagement du territoire", La Documentation française, 1981.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), n°spécial, Données sociales Edition, 1981.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), n°spécial, Données sociales Edition, 1984.

N. KOUATI, "Etude bibliographique sur la bureautique et les métiers du secrétariat", Association pour la recherche sur l'emploi des techniques (ARETE), Etude réalisée pour l'Agence de informatique (ADI).

F. et Y. LUCHAIRE, "Le droit de la Décentralisation", PUF, Collection Thémis droit, 1983.

J. MAGNET, "Comptabilité publique", PUF, Collection Thémis droit.

N. MANDON, "L'informatisation des activités de bureau", Document du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), 1980.

V. MIZRAHI, TECHERNONOG, "Politiques sociales communales - Les modes de gestion des bureaux d'aide sociale", Laboratoire d'Economie sociale, Unité associée au CNRS, Université de Paris I, 1984.

P. MOLIS et J. RONDIN, "Les interventions économiques des collectivités locales", Sociologie du travail 3/1985.

(Le) MONDE n°98 spécial dossier et documents, "Les nouvelles communes", février 1983.

(Le) MONITEUR, "Collectivités locales, les villes saisies par l'informatique" n°8, 22 février 1985.

J.P. MURET, C. NEUSCHWANDER, H. SIBILLE, "L'économie et les emplois", Syros, 1983.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),
Etudes d'informatiques, "L'informatique et les collectivités locales", 1974.

Office national d'information sur les enseignements et les professions
(ONISEP), "Les emplois des collectivités locales", 1975.

G. PALLEZ, "L'informatique communale", La Documentation française,
1980.

C. PANCHETTI, "La nouvelle informatique communale micro-informatique,
bureautique, télématique", Berger-Levrault, 1983.

P. RICHARD et M. COTTEN, "Les communes française d'aujourd'hui", 2ème
édition refondue, PUF, Collection Que Sais-je, 1986.

G. ROCHER, "Introduction à la sociologie générale, I. L'action sociale, II.
L'organisation sociale, III. Le changement social", Points, 1986.

J.J. SALOMON, G. SCHMEDER, "Les enjeux du changement technologique",
Economica, 1986.

G. SAUMADE, "L'informatisation des collectivités locales", Rapport au
Premier Ministre, La Documentation française, 1985.

A. SILEM, "Qualification et formation aux nouvelles technologies, Une
approche par les représentations sociales", Centre national de la recherche
scientifique (CNRS), 1987.

M.L. THEODULE, "Avez-vous vraiment besoin d'un micro ?", Tertiaire
4/1985.

Situations-Magazine de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), "Les
communes et l'emploi", n° 72, novembre-décembre 1986.

G. VEDEL, "Droit administratif", PUF, Thémis droit, 1958.

G. VEZIAN, "Le retour de la grande informatique", Le Monde, 20
septembre 1984.

C. VIGOUROUX, "L'urbanisme aux communes, Dispersion et dynamique",
Echanges et projets n° 41, mars 1985.

Reproduction autorisée à la condition expresse
de mentionner la source



Centre d'Etudes
et de Recherches
sur les Qualifications

9, RUE SEXTIUS MICHEL, 75732 PARIS CEDEX 15 - TEL. 575.62.63