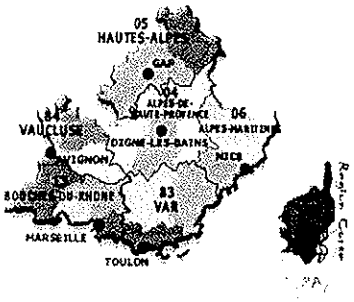


CENTRES DE GESTION DE
L'INTERREGION PACA-CORSE

CONCOURS INTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS

Session 2010

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier relatif au secteur de l'animation dans une collectivité territoriale, d'un **rapport** faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Spécialité : **Animation**

Mercredi 17 novembre 2010

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

****

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.

Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre).

L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de deux pages et un dossier de 30 pages

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS INTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité **ANIMATION**

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier relatif au secteur de l'animation dans une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Vous êtes Attaché territorial, chef du service « Vie associative et services à la population » de la commune de X.

La commune compte environ 13 000 habitants.

Un centre social, à gestion associative, a développé des activités en direction de toutes les tranches d'âge : structure petite enfance multi-accueil, accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), accueil de jeunes, sorties familiales et loisirs familiaux.

Lors d'une rencontre entre le maire, l'adjoint au maire délégué à la vie associative d'une part et les membres du bureau de l'association d'autre part, a été évoquée une possible « municipalisation » du centre social.

En effet, les membres de l'association rencontrent des difficultés à renouveler leurs administrateurs et mentionnent *« une complexité des dossiers de demande de subvention, une lourdeur dans la gestion administrative et financière, des difficultés à assumer la fonction employeur »...*

Par ailleurs, le maire est fréquemment interpellé, et ce depuis plusieurs années, par des habitants et des associations de parents sur l'absence de *« services avant et après l'école pour les enfants de plus de trois ans (...)* ». Hormis l'accompagnement à la scolarité, il n'existe rien en la matière sur la commune.

Le maire vous demande de rédiger un rapport permettant d'apporter un éclairage sur ces questions et de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 30 pages numérotées de 1 à 30

DOCUMENT 1 :	Exposé de la situation	2 p.
DOCUMENT 2 :	L'apport éducatif des activités périscolaires *Camaraderie, le Magazine des Francas n° 287 – oct.-déc. 2009*	2 p.
DOCUMENT 3 :	Agrément des centres sociaux (extraits) *Circulaire CNAF n° 56 - 1995*	6 p.
DOCUMENT 4 :	Le contrat enfance et jeunesse (extraits) *Lettre circulaire LC 2006-076 – 22 juin 2006*	3 p.
DOCUMENT 5 :	Cadre d'emplois des adjoints administratifs *Répertoire des carrières territoriales - Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Ile-de-France (CIGPC) – 1er mars 2009* Extrait du décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 (encadré)	1 p.
DOCUMENT 6 :	Comment optimiser son centre social municipal *Laetitia DARMON - La Gazette des Communes n° 1961 – 15 décembre 2008*	2 p.
DOCUMENT 7 :	Missions des ATSEM *Article 2 du décret n°92-850 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – 28 août 1992*	1 p.
DOCUMENT 8 :	Les animateurs territoriaux en 10 questions (extraits) *Sophie MACAIRE - La Gazette des communes – 7 mai 2009*	3 p.
DOCUMENT 9 :	Nantes : une association para-municipale gère l'accompagnement périscolaire *Nathalie MARCAULT - La Gazette des communes n° 1466 – 31 août 1998*	1 p.
DOCUMENT 10 :	Rapport d'observations définitives sur la gestion de l'association pour l'action périscolaire dans les écoles publiques de la ville de Nantes (AAPEN) (extrait) *Chambre régionale des comptes des Pays de Loire – 3 avril 2008*	4 p.
DOCUMENT 11 :	Communes - Associations : attention aux risques encourus par les élus (extraits) *Le point sur... – Brèves des maires n° 219 – août-septembre 2009*	1 p.
DOCUMENT 12 :	Reprise des emplois associatifs par une collectivité *Textes législatifs et rapport d'information à l'Assemblée nationale du 22 juillet 2008 (extraits)*	4 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

EXPOSE DE LA SITUATION

Quelques données sur la commune :

La commune de X compte environ 13.000 habitants ; elle est urbanisée et située à 20 kilomètres d'une grande agglomération.

La commune est réputée pour la qualité de vie qu'elle offre. Les habitants apprécient cette situation géographique, leur lieu de vie étant situé en dehors de l'agglomération.

C'est cependant cette même agglomération qui constitue le principal bassin d'emplois de la population active de la commune pour laquelle il existe une réelle pénurie des modes de garde pour enfants de plus de trois ans.

La commune est dotée de 7 groupes scolaires et d'un collège. La commune emploie ainsi 28 Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) tous diplômés du CAP Petite enfance. En raison de l'évolution des rythmes scolaires et de l'instauration de la semaine d'école à quatre jours, les ATSEM sont amenés à passer moins de temps dans les classes. Trois agents seulement ont demandé et obtenu des temps partiels.

Le maire est élu depuis 2001. Les finances de la commune sont saines et la dette est relativement maîtrisée. L'endettement se situe ainsi dans la norme pour une commune de cette taille. La majorité municipale, y compris le maire, se révèle favorable « *(...) à la mise en place de services de qualité à vocation éducative (...).* Cependant, le maire a toujours fait montre de prudence en matière de gestion. Concernant les aspects financiers, sa réputation est celle d'un homme qui aime prévoir et anticiper.

Quelques indications sur le Centre social :

L'association est née en 1974 et emploie à ce jour 17 personnes en contrats à durée indéterminée (CDI), presque toutes à temps plein, et, pour les ALSH et l'accueil de jeunes, jusqu'à 30 vacataires par an.

Détail de la composition de l'équipe :

- une directrice, titulaire du Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (D.E.F.A), aux compétences managériales reconnues ;
- une comptable qui fera valoir ses droits à la retraite dans deux ans ;
- une aide-comptable, recrutée sous contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE « passerelle ») transformé en contrat unique d'insertion (C.U.I) au 1er janvier 2010, dont la mission est liée à l'élaboration des contrats de travail des personnels, à la paie et à la formation des salariés de l'association ;
- deux personnes chargées de l'accueil des publics et du secrétariat ;

- des animateurs « responsables » qui pilotent des secteurs structurés par tranches d'âge (petite enfance, enfance, jeunesse, adultes et familles) ;
- trois encadrantes en Petite enfance (une éducatrice de jeunes enfants et deux auxiliaires de puériculture). Depuis le début, et pour des raisons historiques, ces personnels d'encadrement sont déjà des agents municipaux titulaires mis à disposition de l'association ;
- trois animateurs professionnels titulaires du Brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire (BEATEP) ou du Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS), qui interviennent sur les secteurs enfance et jeunesse ;
- deux agents de service, eux aussi agents municipaux mis à disposition de l'association (Adjoints techniques 2ème classe) et chargés de l'entretien des locaux ;
- neuf bénévoles encadrant des activités, sous forme d'ateliers ou de « mini-stages », proposées à des adultes.

L'association a été agréée « Centre social » par la Caisse d'allocations familiales pour une période de 3 ans. L'agrément a été obtenu en présentant à la CAF un document, le « contrat de projet », définissant, à partir d'un diagnostic, les missions, les objectifs et les actions envisagées pour la période concernée.

Ce document, rédigé à l'issue d'une démarche participative de plus de 6 mois, a associé les membres du conseil d'administration, l'ensemble des salariés et de nombreux usagers.

L'agrément arrivera à échéance dans huit mois.

Enfin, il est à noter que le Centre social croise des problèmes récurrents dans la gestion de sa trésorerie mais présente néanmoins une structure financière saine.

© K. Benoux

L'apport éducatif des activités périscolaires

En s'appuyant sur différents travaux, dont ceux de Roger Gal, les Francas définissent l'éducation comme « l'ensemble des influences d'origines et de natures diverses, qui s'exercent volontairement ou non sur l'individu ou que l'individu exerce sur son environnement et qui, en se conjuguant, contribuent à la création et au développement de sa personne ».

Pour eux, l'éducation est globale (toutes les influences contribuent au développement de la personne) et continue (les influences s'exercent tout au long de la vie).

Toutes les influences sont concernées : celles qui sont à dominante éducative, qui relèvent d'une intervention sociale, qui font référence à l'action culturelle, ou encore qui sont produites par l'école, par la famille, par le centre de loisirs, par le club sportif, par la télévision et même par la rue !

« *Mais tout cela n'est pas éducatif !* » diront certains.

Si toutes ces influences ne correspondent pas aux valeurs, aux principes que chacun peut défendre, toutes contribuent au développement de la personne, à sa construction.

Il est donc essentiel que l'action éducative permette à chacun de cultiver les capacités à utiliser, à exploiter cette matière : observation, mise en relation, analyse, hiérarchisation, relativisation et choix.

Pour permettre leur développement de manière complémentaire et cohérente, la collaboration de tous ceux et celles qui, à un titre ou à un autre, interviennent dans l'éducation des enfants et des adolescents est nécessaire.

> ***L'éducation comprend toutes les influences qui peuvent s'exercer sur l'individu pendant sa vie.*** Roger Gal, professeur de philosophie, militant pédagogique

Diverses influences

Le système éducatif bouge : à côté de l'école, qui a elle-même évolué, existent aujourd'hui plusieurs espaces éducatifs : accueils du matin, du midi et du soir, études, accompagnement à la scolarité, accompagnement éducatif, mais aussi activités périscolaires, extrascolaires, socio-éducatives et culturelles…

On entend ainsi parler tantôt de réussite scolaire ou de réussite de l'élève, tantôt de réussite éducative et de réussite de l'enfant.

Les deux logiques ne s'opposent pas. La conception globale de l'éducation ne hiérarchise pas les espaces éducatifs. Elle tente de faire comprendre que la continuité éducative se réalise dans la complémentarité et que les activités extrascolaires peuvent apporter des réponses pertinentes aux questions qui sont posées par l'environnement éducatif.

Mais pour construire une complémentarité entre les différents temps de vie et les différentes actions il faut connaître et reconnaître la spécificité de chacun de ces temps et ce qu'ils apportent à l'enfant.

Complémentarité éducative

Les connaissances jouent un rôle essentiel dans le développement de la personne. Elles aident l'individu à trouver son identité, lui permettent de se situer dans le temps et dans l'espace, de comprendre son environnement, d'agir en conscience.

L'action scolaire privilégie l'apprentissage des savoirs, d'une certaine connaissance intellectuelle. L'action périscolaire, celle des centres de loisirs éducatifs par exemple, permet aux enfants de s'approprier ces savoirs en les

investissant volontairement dans un autre contexte que celui de l'apprentissage, à leur propre rythme, dans des situations diverses, préparant ainsi l'acquisition d'autres connaissances.

Elle constitue un espace où ils peuvent découvrir des situations, réaliser des expériences hors du cadre familial ou scolaire, avec des adultes qui n'ont ni l'autorité parentale, ni l'autorité professorale. C'est un espace de choix, de réalisation collective de projets avec ses pairs, d'échange de savoirs.

Les activités de loisirs ont l'intérêt de n'être pas contraintes par des programmes ou par des exigences de résultats autres que celles que le groupe se donne. Elles développent qualitativement les savoir-faire, les savoir-être, et concourent à l'enrichissement des connaissances.

Ainsi ces activités, dans leur diversité, favorisent les apprentissages scolaires, les complètent, les valorisent, parfois les suscitent. En complément des activités du temps scolaire, elles constituent une source d'enrichissement personnel, de formation individuelle sociale et culturelle. Elles offrent également aux enfants et aux adolescents des espaces de participation, dans lesquels une large place est laissée à l'initiative et à la spontanéité. Elles tiennent un rôle majeur dans l'acquisition des compétences sociales.

Être acteur

Favoriser les apprentissages, les accompagner en diversifiant les occasions de découverte... : comment être « animateur des découvertes » ? [1]

Les situations mises en œuvre font appel à des méthodes actives, répondent à des objectifs d'exploration, de sensibilisation, d'inscription de l'activité dans son contexte et donnent à l'enfant une position d'acteur, d'interface entre un sujet et son environnement.

L'animateur doit prendre en compte les paramètres classiques de la démarche de projet : relation au groupe, environnement et lieux de ressources, intérêt du projet au regard des besoins des enfants ou des adolescents. Dans le cadre des activités périscolaires, il est pertinent de connaître les programmes d'enseignement, les projets des enseignants, afin de pouvoir les traduire en situations périscolaires participant à la « mise en usage des connaissances ».

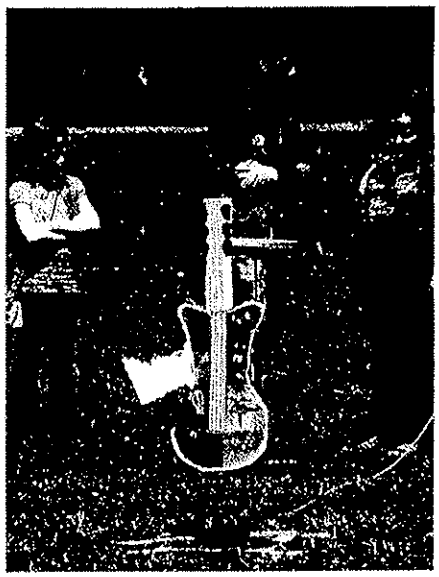
Les temps périscolaires doivent être protégés pour ce qu'ils apportent de bien-être et d'équilibre à l'enfant, dans l'apport à la réussite scolaire et éducative de chacun. Ils doivent être valorisés car ils peuvent être animés par des acteurs divers, bénévoles et professionnels, parce qu'ils construisent des complémentarités entre aide à la scolarité et apports culturels, parce qu'ils s'appuient sur le territoire de vie des enfants en essayant de faire de l'éducation l'affaire de tous.

Historiquement portés par les valeurs de l'éducation populaire et des associations qui la composent, ils demeurent un des apports singuliers de notre histoire éducative.

C'est le sens que notre Mouvement donne à l'éducation et l'action éducative, comme le rappelle cette citation de Pierre de Rosa en 1983 : « *Aucune action éducative n'a de sens en soi. Familiale, scolaire ou périscolaire, toute action éducative ne prend sa véritable signification que parce qu'elle apporte, directement ou indirectement, à ceux auxquels elle s'adresse, et par les conquêtes qu'elle permet à chacun d'eux : savoir, savoir-faire seul et collectivement, savoir être pour soi et pour les autres...* » ■

1 – Voir également *Objectif BAFA*, chapitre sur l'animateur initiateur de découvertes

© X. Renoux



© G. Pirion

© Ludmilla C.R.

AGREMENT DES CENTRES SOCIAUX

Extrait de la Circulaire CNAF N° 56 de 1995

1 - L'AGREMENT DES CENTRES SOCIAUX : MODALITES ET CONDITIONS

Conditionnant le versement de la prestation de service, l'agrément d'un équipement social au titre de la « fonction animation globale et coordination » confère aux Caisses d'allocations familiales un rôle essentiel vis-à-vis des centres sociaux et des partenaires, notamment les communes.

- La procédure contractuelle d'agrément

L'agrément relève de la responsabilité du Conseil d'administration de chaque Caisse d'allocations familiales qui se prononce sur l'attribution, le maintien, le sursis, ou le retrait de ce financement. Pour prendre sa décision le Conseil d'Administration de la Caisse s'appuie sur le projet de l'équipement.

L'engagement réciproque de la Caisse et du centre social fait l'objet d'un contrat signé entre les Présidents respectifs. D'une durée de un à trois ans, le contrat précise les objectifs retenus par la Caisse dans le cadre du projet, ainsi que les conditions relatives à l'octroi de la prestation de service, les échéances, les modalités de suivi, de contrôle, d'évaluation.
Validé par les instances décisionnelles du centre social, ce projet est préalablement négocié avec les différents partenaires. C'est à ce niveau, aussi, que la Caisse d'allocations familiales peut jouer un rôle important par

- la négociation du projet,
- soutien éventuel à l'équipement vis-à vis des autres acteurs locaux.

1.2. Les missions du centre social sont confirmées et actualisées, la fonction d'animation globale et coordination est reprécisée

▫ Les quatre missions caractéristiques des centres sociaux demeurent les suivantes :

- un équipement de quartier à vocation sociale globale, ouvert à l'ensemble de la population habitant à proximité, offrant accueil, animation, activités et services à finalité sociale ;
- un équipement à vocation familiale et plurigénérationnelle. Lieu de rencontre et d'échange entre les générations, il favorise le développement des liens familiaux et sociaux ;
- un lieu d'animation de la vie sociale, il prend en compte l'expression des demandes et des initiatives des usagers et des habitants et favorise le développement de la vie associative ;
- un lieu d'interventions sociales concertées et novatrices. Compte tenu de son action généraliste et innovante, concertée et négociée, il contribue au développement du partenariat.

▫ L'animation globale, condition de l'autonomie du centre social, est une fonction transversale de soutien à l'animation de la vie locale et au développement social. Caractérisée par un territoire, une approche polyvalente, qualitative et collective de l'environnement, l'implication des habitants dans les actions concernant leur vie quotidienne, elle favorise l'exercice de la citoyenneté et l'échange social.
L'animation globale implique une dynamique et une capacité d'adaptation pour répondre au mieux aux besoins des habitants. Elle exige une équipe d'animation qualifiée. Concertation et contractualisation peuvent porter sur cette fonction transversale.

▫ La mise en œuvre de la participation des habitants et l'échange social : fondement de l'animation globale. Accompagner, susciter, mettre en œuvre les initiatives des enfants, des jeunes et des familles doit être un objectif du centre social. Des actions d'échange social peuvent être soutenues financièrement ou techniquement en particulier dans les quartiers ou sites sensibles, les centrés sociaux étant parfois les seuls représentants des institutions en relation avec les familles et les habitants.

1.3. La qualification des personnels exerçant la fonction d'animation globale

La Caisse d'allocations familiales peut avoir des exigences vis-à-vis de la qualification de l'équipe d'animation et d'accueil du centre social dans le cadre de la négociation du projet et du contrat, la prestation de service soutenant cette fonction. La qualification, le plan de formation – en particulier du directeur – pourront faire l'objet d'objectifs intégrés dans le projet et dans le contrat signé avec la Caisse.

La qualification minima conseillée pour le directeur correspond à un diplôme social de niveau III (ou équivalent) et/ou une expérience confirmée et validée d'animation sociale. La qualification collective de l'ensemble de l'équipe d'animation peut être prise en compte quel que soit le statut de ses membres, en s'attachant pour les moins qualifiés à leur implication dans le projet, et à leur nécessaire « encadrement » par des animateurs confirmés.

1.4. La recevabilité d'une demande d'agrément ou de renouvellement par un équipement

Dans le cas d'un premier contrat, la Caisse apprécie la faisabilité du projet, en particulier sur sa capacité à intégrer les objectifs et missions des centres sociaux : l'équipement devra présenter des garanties suffisantes d'évolution. Concernant un renouvellement d'agrément, le projet doit s'inscrire dans des perspectives pluriannuelles nouvelles.
Les structures implantées sur des aires de stationnement pour les gens du voyage doivent prendre en compte les principes de la fonction d'animation globale : mise en cohérence des actions, participation des usagers et des habitants aux décisions, échange social, qualification des personnels.

2 – LA CONTRACTUALISATION : METHODES ET OBJECTIFS DE QUALITE

2.1. La clarification des objectifs d'animation globale, de la Caisse, et des partenaires.

En fonction de leur compétence respective, la Caisse et/ou d'autres partenaires, en particulier la commune, peuvent concourir à l'animation globale, en distinguant les éléments constitutifs de cette fonction transversale de leurs objectifs particuliers. Sont donc différenciés les objectifs d'animation globale relevant respectivement de la compétence de la Caisse et des partenaires.

La Caisse, pour sa part, différencie ses objectifs liés à l'agrément de ceux qu'elle finance de façon complémentaire ou par la mise à disposition de personnel dans le cadre de sa politique d'action sociale. Elle prend en compte la fonction animation globale et coordination, justifiant le financement par la prestation de service.
Elle peut aussi retenir dans le cadre d'un financement sur ses fonds propres :

- des objectifs d'animation globale complémentaires de la prestation de service : l'effet démultiplicateur des financements institutionnels sera recherché, le partenariat –en particulier la commune –pouvant être associé à la responsabilité partagée dans le financement de l'animation de la vie locale.
- et/ou des objectifs particuliers relevant de sa politique d'action sociale familiale, négociés dans le projet : sont privilégiées les actions innovantes concernant en particulier l'accueil des enfants, des jeunes, des familles, l'accompagnement scolaire, les activités de loisirs de proximité, d'accompagnement, de médiation et d'échange social...

2.2. La clarification des dépenses d'animation globale et des charges communes retenues dans le calcul de la prestation de service

Ces dépenses correspondent à la prise en compte des charges salariales du directeur et de la personne assurant secrétariat et accueil, et des charges administratives et gestionnaires communes aux activités, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement des activités autonomes s'appuyant sur le centre social.

L'évolution des coûts, de la structure des dépenses d'animation globale et des charges communes fera l'objet d'un examen et d'un suivi par la Caisse concernant chaque centre. Elle sera reliée ultérieurement à l'actualisation et à la simplification des documents et outils comptables à l'usage des Caisses d'allocations familiales et des centres sociaux.

Ces clarifications se fondent sur l'analyse différenciée entre les objectifs d'animation globale, et ceux de chacun des partenaires, y compris des Caisses elles-mêmes. Elles s'inscrivent dans la démarche d'évaluation conduite par la Caisse, impliquant obligatoirement un contrôle et font partie intégrante des conditions du contrat et de la négociation du projet.

2.3. L'évaluation, une démarche politique, technique et administrative

La Caisse précise les objectifs de qualité, d'évaluation et de contrôle qu'elle retient dans la démarche de négociation ou d'accompagnement du projet et dans le cadre de la décision d'agrément. Il lui revient aussi d'apprécier et évaluer les actions et le projet selon qu'ils relèvent de l'agrément et/ou d'une démarche plus large qu'elle estime être de sa responsabilité.

La Caisse distingue dans son appréciation :

- la réalité (ou la faisabilité) de la fonction animation globale et coordination, intégrant les quatre missions caractéristiques des centres sociaux et conditionnant l'agrément.
- les objectifs qu'elle s'est fixée dans le cadre de financements complémentaires éventuels ou de mise à disposition de personnel, relevant de sa politique sociale familiale. La Caisse sera conduite à désigner, éventuellement par des conventions s'intégrant au projet, les objectifs ponctuels ou plus permanents qu'elle souhaite voir prendre en compte et qu'elle soutient sur ses fonds propres, en lien avec les autres partenaires engagés. Dans le même temps, la maîtrise des financements permettra d'impulser un développement qualitatif des centres sociaux.
- le projet de l'équipement dont les instances sont responsables et maîtres d'œuvre, en particulier l'adaptation du projet à la demande sociale, à l'environnement économique, social, politique. La Caisse d'allocations familiales a la possibilité de contribuer à la qualité du projet par un accompagnement technique, un soutien logistique ou financier, ou plus fondamentalement par la négociation dans le cadre du contrat.
- des enjeux stratégiques. Le projet est l'occasion pour chaque centre social de se remettre en question et de se positionner par rapport à la population, la commune, la CAF, les acteurs sociaux.

2.4. L'évaluation et le développement d'une expertise collective

L'évaluation (ou l'appréciation) réalisée par la Caisse dans la perspective de la décision d'agrément ou de son renouvellement procède d'une démarche distincte de celle relative à l'évaluation permanente du projet du centre social. L'évaluation sera donc envisagée entre les instances techniques et politiques de la Caisse, les acteurs locaux et l'équipement.

L'évaluation s'inscrit dans une démarche d'interrogation permanente, et fait partie intégrante des objectifs de qualité. La Caisse peut être conduite à développer une expertise collective interne, incluant éventuellement la formation des personnels concernés à la méthodologie et l'évaluation de projet, aux modes d'approche du développement, ou d'autres axes qui pourront être retenus dans le cadre d'un programme ou charte interne.

3 – LE ROLE DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES VIS A VIS DE SES PARTENAIRES

3.1. La concertation et les relations partenariales

Du fait de sa responsabilité en matière d'agrément, de sa neutralité, de sa connaissance des territoires et des populations, de sa capacité reconnue d'expertise, la Caisse d'allocations familiales est en position d'impulser, animer, coordonner et formaliser la concertation en gardant une place essentielle aux côtés des communes. (...)

La Commune peut être associée à la signature du contrat relatif au projet d'un centre social. Il est souhaitable que son engagement porte sur des objectifs d'animation globale. La Caisse nationale encourage les Caisses à solliciter cette collaboration : une concertation tripartite (CAF, commune, association gestionnaire du centre) peut éventuellement se négocier en articulation avec les autres dispositifs contractuels déjà engagés avec les communes.

3.2. La recherche de partenariat pour les centres sociaux gérés par les communes et les Caisses d'allocations familiales

Elle concerne tous les centres sociaux, y compris ceux gérés par les communes et les Caisses d'allocations familiales. Les formes de gestion ou de co-gestion associative seront encouragées pour permettre aux acteurs locaux et aux habitants de se sentir concernés. Le partenariat permet en outre de partager les dépenses d'animation globale. Cette dynamique existe déjà concernant des centres gérés par les Caisses d'allocations familiales et doit se poursuivre.

Dans certains quartiers sensibles et dépourvus d'équipement, la Caisse d'allocations familiales peut mettre en œuvre sa technicité, en portant des projets. Son initiative peut se concevoir comme une aide au démarrage, et se développer en partenariat par la suite. Tout projet de création de centre social par une Caisse d'allocations familiales devrait donc s'accompagner en amont de la recherche de relais potentiels.

3.3. La programmation des centres sociaux

- *Les centres sociaux et le schéma directeur de la Caisse d'allocations familiales*

Les actions conduites dans d'autres cadres ou programmes par la Caisse s'articulent avec celles des centres sociaux, au niveau technique, politique et financier. Il en est de même concernant la territorialité des actions et la complémentarité avec les prestations familiales. Elles pourront se mesurer dans le cadre de l'évaluation du schéma directeur de la Caisse. Les Caisses s'interrogeront sur leur démarche de programmation visant à intégrer les centres sociaux dans la politique d'action sociale familiale, assurer la maîtrise qualitative des évolutions, et/ou impulser un développement quantitatif ou d'équilibrage territorial.

- *Un équipement de quartier à vocation sociale globale*

Accessible à l'ensemble de la population d'une zone géographique de vie sociale, le centre social est un équipement de proximité à caractère généraliste. Il prend en compte l'ensemble des composantes de la population et des aspirations des habitants. Par sa fonction d'animation à la fois globale et locale, il vise la participation du plus grand nombre à la vie locale, en accordant une attention particulière aux familles et personnes confrontées à des difficultés sociales, économiques, culturelles... La finalité sociale du centre doit se traduire dans la sélection et la nature des activités et des services utiles aux habitants, en privilégiant ceux qui par leur caractère social se réfèrent à la composition socio-économique de la population : information sur les droits sociaux, accompagnement, prévention, réponses aux besoins et problèmes de la vie quotidienne. De ce fait, les activités à caractère culturel, sportif ou de loisirs seront subordonnées aux objectifs sociaux, en cohérence avec le projet du centre social. La fonction d'animation du centre social exclut la seule juxtaposition d'activités et de services, ceux-ci doivent être constitutifs d'un équipement d'action sociale à vocation globale.

- *Un équipement à vocation familiale et plurigénérationnelle*

Le centre social offre en particulier aux familles, aux enfants et aux jeunes un lieu d'accueil, de rencontre et d'information, ainsi que des activités destinées à faciliter leur vie quotidienne, à les soutenir dans leur relation et rôle parentaux, à leur permettre de mieux maîtriser leurs conditions de vie économique et sociale. En ce sens, il est un relais de l'action sociale familiale.

Ouvert à toutes les générations, il doit favoriser les rencontres, les échanges et les actions de solidarité, permettant ainsi d'entretenir et de renforcer les liens entre générations. Il contribue à dynamiser le tissu social. Les actions en direction des jeunes seront développées sous des formes adaptées à leurs conditions de vie et à leurs aspirations propres.

- *Un lieu d'animation de la vie sociale*

Le centre social suscite la participation et l'initiative des usagers et des habitants à la définition des besoins, à l'animation locale, aux prises de décision les concernant. Cette participation peut prendre des formes diverses. Elle est mise en œuvre au moyen d'actions, activités, services, voire de projets conçus et réalisés avec le concours des habitants. Le centre social a vocation à promouvoir la vie associative : il est un lieu d'accueil des associations, qui peuvent y intégrer leur siège social ou y exercer des activités ou des permanences. Elles doivent alors respecter les principes de pluralisme, de neutralité et de libre choix par les usagers et les habitants.

- *Un lieu d'interventions sociales concertées et novatrices*

Compte tenu de son caractère généraliste, le centre social initie une action sociale concertée et négociée avec les différents acteurs locaux. La concertation vise à mettre en commun : des éléments de connaissance des besoins des habitants, des potentialités et des ressources locales. Elle porte également sur la définition d'objectifs de coopération et la mise en œuvre d'actions partenariales.
Le centre social a pour vocation de contribuer au partenariat local et de susciter son développement. Il recherche la concertation avec le mouvement associatif, les collectivités locales, les administrations, les autres équipements et services de proximité et d'action sociale. S'il soutient ou relaie des actions ponctuelles ou particulières impulsées par les Pouvoirs Publics, celles-ci doivent s'articuler avec le projet de l'équipement et s'inscrire dans des politiques sociales locales.

Fonctions du centre social

Le centre social se caractérise par son rôle d'animation globale, sociale et locale, comme un lieu ouvert de rencontres et d'initiatives, par l'offre de services et d'activités coordonnés, par la concertation locale pour faciliter le développement social. Cette fonction situe le centre social comme un équipement polyvalent et à vocation territoriale. Il ne peut être défini ni à partir de clientèles particulières, ni de missions spécialisées.

Le centre social est un support d'animation globale et locale.
Il s'inscrit dans une dynamique globale et locale créatrice de dynamiques nouvelles. Il initie :

- l'accueil privilégié et concret d'activités et de services de proximité pour les habitants du quartier et de la vie sociale,
- l'expression des attentes, des demandes et des sollicitations des personnes et des groupes ; l'écoute et la rencontre de tous, notamment des minorités,
- l'élaboration de démarches innovantes et participatives, non seulement pour les usagers de l'équipement, mais aussi pour les habitants de son environnement,
- les actions en faveur des habitants et avec leur participation,
- la médiation entre les partenaires, stimulant l'expression des besoins sociaux et leur prise en compte. Le centre social doit donc favoriser et soutenir la mise en place de projets, de services, et d'équipements réalisés pour les habitants et avec leur concours.

Le centre social est un lieu de coordination et de concertation contribuant au développement social local
Il favorise la cohésion sociale, prend en compte la diversité des demandes de la population, et les actions conduites en direction de groupes sociaux confrontés à des problèmes particuliers. Il fait appel aux ressources et potentialités existantes, à l'initiative et à l'organisation des acteurs pour développer la vie sociale. Les dynamiques sociales à l'œuvre importent autant, sinon plus, que le contenu des actions réalisées, même quand elles se veulent globales.

Si le centre social contribue à dynamiser la concertation, à développer la coopération il n'est pas pour autant l'instance locale habilitée à coordonner l'action sociale. Il ne peut non plus s'engager dans toutes les actions ou activités. Son rôle se distingue de celui d'instances municipales de coordination, ou d'animation de circonscription d'action sociale, ou encore de pilotage de dispositifs publics à vocation globale ou sectorielle. La fonction de coordination et de concertation – qui caractérise partiellement la prestation de service concerné –les activités et services internes au centre, et des actions sectorielles, par l'ouverture et l'accueil de tous.
Le centre social ne peut être exclusivement le relais local de politiques publiques prioritaires de l'Etat ou des collectivités territoriales. S'efforçant d'être présent dans son espace de responsabilité, il contribue à créer ou stimuler les lieux de concertation. Il contribue au développement social local. La mise en place d'instances partenariales permet que convergent des projets en ce sens.

Le centre social favorise la participation des habitants à la vie sociale

Il est un lieu d'incitation à la participation des habitants, en particulier des familles, des enfants et les jeunes. Il favorise leur réappropriation de certaines fonctions. Participer à la vie sociale est, pour certains groupes, facteur de valorisation, de promotion, et d'insertion sociale. La participation sociale permet de lutter contre les exclusions, et constitue un mode d'apprentissage et d'expression de citoyennetés concrètes et effectives. Elles se manifestent tant dans l'existence quotidienne et la vie sociale locale, que dans la vie de la cité.
La participation représente donc une composante essentielle du rôle d'animation du centre social. Aussi le centre doit-il créer les conditions favorables à sa mise en œuvre en permettant des prises de paroles effectives, des modes d'expression différenciés ainsi que la mise en place d'espaces d'échange. Les habitants participent à l'élaboration du projet, sa négociation, dans le cadre des instances du centre social, son conseil d'administration, des groupes de travail, comités d'animation, ou d'autres formes associatives.

Le centre social met en œuvre l'échange social

La coopération associative permet de créer, dans les lieux de vie sociale, un espace opérationnel de cet échange et favorise critiques constructives et réponses alternatives. L'échange social intègre la relation qu'entretient le centre social avec les (autres) habitants et les institutions de la zone de vie sociale.
L'espace d'échange se concrétise en fonction de l'identité et du contexte de chaque équipement et prend des formes différentes : espace de parole, forum d'idées, associations d'habitants, lieu de rencontre entre les habitants, les acteurs politiques et sociaux, les institutions, devenant progressivement lieu de confrontation entre la demande sociale et la réponse publique.
Il prend appui sur les techniques de communication, d'information, d'animation, de négociation. Il devient espace de médiation, de mutualisation de l'expérience et de la réflexion, de moyens, d'innovation collective. Il peut aussi être un lieu d'apprentissage de la citoyenneté, en particulier pour les enfants et les jeunes.
Cet échange social favorise l'émergence de la solidarité, participe du processus de socialisation, de la construction du lien social et familial, et de la cohésion.

Le centre social offre des services utiles à la population

Les Caisses d'allocations familiales, dans le cadre des négociations relatives à la qualité du projet, peuvent utilement s'appuyer sur la dynamique des centres sociaux pour tenir compte des priorités institutionnelles et développer des actions et des projets avec la participation des enfants, des jeunes, et de leurs familles, avec une attention particulière aux jeunes et aux familles en difficulté.
Les Caisses apportent leur soutien privilégié pour les haltes-garderies, les CLSH, les temps libres, les interventions du travail social, les permanences administratives. Ces dernières peuvent être des appuis favorisant les échanges entre prestations familiales et action sociale.
Cette fonction visant l'offre de services utiles aux habitants n'est pas exclusive des précédentes : les activités réalisées doivent s'intégrer dans la mission d'animation globale.

LE CONTRAT « ENFANCE ET JEUNESSE » (Extraits)

Le contrat « enfance et jeunesse » marque une nouvelle étape dans le partenariat entretenu par les CAF dans les domaines de la petite enfance et de la jeunesse en y apportant plus de lisibilité et de sécurité.

1- Les finalités : poursuivre et optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 18 ans.

Conformément à la circulaire d'orientations de l'action sociale pour 2005-2008, le contrat « enfance et jeunesse » vise à assurer un « *continuum d'interventions et de services pour les enfants sans rupture d'âge en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la veille de la majorité légale de l'enfant* ».

Le contrat « enfance et jeunesse » est un contrat d'objectifs et de co-financement passé entre une CAF et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise Le contrat signé entre la CAF et une entreprise porte exclusivement sur le volet « enfance » (exclusion faite des LAEP et des ludothèques) afin de financer le développement effectué, par ladite entreprise qui met en place une offre d'accueil au profit des enfants de moins de 6 ans de ses salariés. Y compris une administration de l'Etat.

Les aides financières ainsi accordées par les CAF sont destinées à soutenir le développement de l'accueil. Une fraction minoritaire des financements peut être réservée au financement du développement d'actions de pilotage.

Ces aides s'inscrivent dans les limites du champ de compétence des CAF :

- bien distincte de l'aide sociale à l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse ou de toute autre institution substitutive de la famille qui relèvent de la responsabilité de l'Etat, des collectivités locales ou de l'assurance maladie ;
- bien distincte des missions, au sens strict, de l'Education nationale ainsi que des actions conduites par les ministères chargés de la culture et des sports.

(...)

4.2 Donner la priorité à la fonction d'accueil : les financements correspondant aux actions concourant à la fonction d'accueil devront obligatoirement représenter au minimum 85 % du montant de la prestation, un maximum de 15 % pourra être affecté à la fonction de pilotage.

Sont éligibles les actions nouvelles qui concourent à une fonction d'accueil et de pilotage. La fonction d'accueil concerne exclusivement :

- Les actions bénéficiant d'une prestation de service ordinaire conditionnée à l'application du barème national des participations familiales lorsqu'il en existe un.

Champ de l'enfance	Champ de la jeunesse
Accueil collectif, familial, parental	Centre de loisirs vacances été
Halte-garderie collective et familiale (0-4 ans et 4-6 ans)	Centre de loisirs petites vacances
Multi accueil collectif familial, parental	Centre de loisirs mercredi, week-end
LAEP	Centre de loisirs périscolaires
RAM	

- Parmi les actions ne bénéficiant pas actuellement d'une prestation de service ordinaire, sont également acceptées les actions suivantes :

Champ de l'enfance	Champ de la jeunesse
Ludothèque	Accueil périscolaire
	Accueil jeunes déclaré DDJS
	Séjours vacances été
	Séjours petites vacances
	Camps adolescents

- La fonction de pilotage concerne exclusivement :

Champ de l'enfance et de la jeunesse
Postes de coordinateur
Formations, BAFA et BAFD
Diagnostic : Sous réserve que celui-ci n'ait pas été réalisé par un acteur susceptible de bénéficier de la prestation de service « enfance et jeunesse » et dans la limite d'un prix plafond restant à préciser

Seront obligatoirement exclues du financement les actions ou dépenses suivantes :

- les actions de communication et d'information (dépliants, colloques, tous supports) ;
- les études, enquêtes et diagnostics à l'exception du diagnostic initial ;
- les loisirs et séjours familiaux. Ceux-ci pourront faire l'objet d'un financement institutionnel dans le cadre de la prestation de service « animation collective famille » ou de la prestation de service « animation locale » ;
- les manifestations culturelles ou sportives évènementielles ;
- les amortissements à l'exception des logiciels et matériels informatiques contribuant au renforcement de la gestion des structures (suivi du nombre d'actes, des participations des familles...) et sous réserve qu'ils n'aient pas déjà été financés sur les fonds propres des CAF.

Les conditions de prise en compte des dépenses relatives à la valorisation de la mise à disposition de locaux ou de personnels seront précisées dans le guide méthodologique.

4.3 Harmoniser les modalités de mise en œuvre

4.3.1 Le public

Le contrat « enfance et jeunesse » vise les enfants jusqu'à 17 ans révolus.

4.3.2 Les contractants

La collectivité territoriale

Le contrat signé entre la caisse d'allocations familiales et la collectivité territoriale peut porter sur l'ensemble des actions éligibles du volet « enfance » ou du volet « jeunesse ». La CAF vérifiera que la collectivité territoriale signataire dispose de la compétence légale en la matière.

Les dispositions spécifiques concernant les communes de moins de 5 000 habitants, au regard de la subvention du conseil général, restent inchangées dans l'attente des dispositions qui seront précisées dans le guide méthodologique.

(...)

4.3.3 Une durée de contractualisation de 4 années.

La durée du contrat est de 4 ans renouvelable par expresse reconduction.

Le contrat prend effet à sa date de signature par l'ensemble des parties sans pouvoir rétroagir en aucun cas.

4.3.4 Le schéma de développement constitue l'axe central du contrat

Pourront être inscrites au schéma de développement les actions nouvelles éligibles financées par la ou les communes et/ou les entreprises sur la période du contrat, et validées par la CAF comme relevant du champ de compétence et des priorités de l'Institution.

Toute dépense nouvelle doit correspondre à des actions nouvelles et se traduire par un accroissement de la réponse à la demande.

Chaque action doit faire l'objet d'une fiche descriptive dans laquelle seront précisés l'objectif à atteindre (en termes mesurables et évaluables) et le coût limitatif ayant été accepté.

Le schéma de développement doit être approuvé par les contractants.

4.3.5 L'utilisation d'un contrat type (convention/schéma de développement/fiche de suivi)

Le modèle de contrat type sera annexé au guide méthodologique.

4.4 Maîtriser le cofinancement

La nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » se traduit par un montant financier forfaitaire limitatif exprimé annuellement en euros offrant au cocontractant une visibilité sur toute la durée du contrat.

4.4.1 Le montant forfaitaire de la nouvelle prestation de service contractuelle « enfance et jeunesse » est calculé selon le mécanisme suivant :

1) La prise en compte d'un montant plafonné par action.

Le montant du prix de revient pris en compte pour le calcul de la prestation de service « enfance et jeunesse » s'effectue dans la limite des prix plafonds fixés par la CNAF et établis par action.

Le prix de revient prévisionnel annoncé par le cocontractant est retenu s'il est inférieur ou égal au prix plafond CNAF.

2) Un financement de 55 % du reste à charge plafonné.

Il s'agit d'un taux de financement net puisque la pondération par un taux de ressortissants du régime général a déjà été intégrée.

Le montant du reste à charge plafonné est obtenu à partir des prix de revient plafonnés retenus, déduction faite des participations familiales, de la prestation de service ordinaire (PSO) et des autres recettes (subventions du conseil général,...) et dans la limite de la subvention d'équilibre (Sous réserve des dispositions particulières relatives aux établissements d'accueil du jeune enfant gérés par des prestataires privés. Versée au titre des nouveaux développements)

Concernant les contrats renouvelés, lorsque le taux net [Taux de Ps] x [taux de RG] du contrat arrivé à échéance est inférieur au taux cible de 55 %, l'ancien taux est maintenu dans le nouveau contrat. En revanche, toute action nouvelle bénéficie du taux de cofinancement net à 55 %.

Cette première étape permet à la CAF d'annoncer de manière prévisionnelle le montant forfaitaire maximum et limitatif de la prestation de service « enfance et jeunesse ». La somme correspondante est exprimée en euros dans le cadre des engagements contractuels.

Chaque année, une opération d'ajustement et de contrôle sera effectuée au moment de la liquidation afin de garantir l'effectivité de la règle du service rendu, au regard des sommes versées aux partenaires. Le montant payé de la prestation de service sera susceptible d'être modifié.

Cadre d'emplois des ADJOINTS ADMINISTRATIFS TERRITORIAUX

ADJOINT ADMINISTRATIF PRINCIPAL de 1re classe (f)

Tableau d'avancement

Conditions :

5 ans au moins de services effectifs dans le grade d'adjoint administratif principal de 2e classe et 2 ans d'ancienneté au moins dans le 6e échelon

ADJOINT ADMINISTRATIF PRINCIPAL de 2e classe (c) (f)

Tableau d'avancement

Conditions :

avoir atteint le 5e échelon

et au moins 6 ans de services effectifs dans le grade d'adjoint administratif de 1re classe (d)

ADJOINT ADMINISTRATIF de 1re classe (i)

Liste d'aptitude après concours (e)

Tableau d'avancement

Conditions :

avoir atteint le 4e échelon

et au moins 3 ans de services effectifs dans le grade d'adjoint administratif de 2e classe

+ examen professionnel (a) (h)

ADJOINT ADMINISTRATIF de 2e classe (d)

Recrutement sans concours

Création d'une voie d'accès par ancienneté au 2ème grade des emplois de la catégorie C

Décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 modifiant divers décrets portant statut particulier de certains cadre d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale.

Date d'effet : 1er janvier 2010-03-28

Le décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 a créé en parallèle à la voie de l'examen professionnel, une voie d'accès par ancienneté au 2ème grade pour les agents des cadres d'emplois de la catégorie C ayant atteint le 7ème échelon et comptant au moins 10 ans de services effectifs dans leur grade.

Sont concernés les cadres d'emplois suivants : adjoint administratif de 2ème classe, adjoint technique de 2ème classe, agent social de 2ème classe, adjoint d'animation de 2ème classe, adjoint du patrimoine de 2ème classe (qui accèdent aux grades d'adjoint administratif de 1ère classe, adjoint technique de 1ère classe, agent social de 1ère classe, adjoint d'animation de 1ère classe, adjoint du patrimoine de 1ère classe)

INTERNE

Sur épreuves :
ouvert aux fonctionnaires et agents publics

Condition :
- 1 an au moins de services publics effectifs (i) au 1er janvier de l'année du concours

EXTERNE

Sur titres avec épreuves :
Candidats titulaires d'un titre ou diplôme homologué au moins au niveau V ou d'une qualification reconnue comme équivalente

TROISIEME CONCOURS

Candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée de 4 ans au moins :

- d'une ou de plusieurs activités professionnelles (b) (g),
- ou d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale (g),
- ou d'une ou de plusieurs activités accomplies en qualité de responsable d'une association (g).

Comment optimiser son centre social municipal

Par Lætitia Darmon

Les centres sociaux visent à développer le lien, à améliorer la vie des habitants d'un quartier et à favoriser l'engagement citoyen. Lorsqu'ils sont sous la responsabilité de la municipalité, comment optimiser leur rôle ?

«Quand j'ai découvert de l'intérieur nos trois centres sociaux municipaux, j'ai été stupéfait par la variété de ce qui s'y passe en termes d'action sociale, ludique et conviviale », s'exclame Frédéric Bastian, maire adjoint chargé de la solidarité de Cherbourg-Octeville (44 100 hab., Manche). Ces structures, qui s'adressent à tous les habitants d'un quartier, permettent d'en prendre le pouls et favorisent la mixité sociale, générationnelle et culturelle. « A ce titre, elles constituent un outil de développement social de premier ordre » (...)

S'accorder sur les grandes lignes. Depuis 2002, les contrats de projet des centres sociaux municipaux de Cherbourg-Octeville conclus avec la caisse d'allocations familiales (CAF) reposent sur un socle largement inspiré du « plan pour une ville solidaire et fraternelle », établi lors de la précédente mandature. Dans un souci de cohérence, les calendriers ont également été unifiés, avec l'accord de la CAF.

« Nous en sommes au troisième contrat de projet. Il court sur 2007-2010 », note Céline Le Méhauté, directrice générale adjointe chargée de la cohésion sociale et de l'égalité des chances. Le tronc commun couvre six objectifs municipaux : le soutien à la fonction parentale, la création de valeurs collectives et de lien social, le développement de la vie associative, la lutte contre les exclusions, la communication pour rendre lisibles et attractifs les centres sociaux municipaux, et l'animation globale des quartiers. « Le rôle de la ville s'arrête à la validation de ces axes de travail prioritaires, précise la directrice. Ensuite, le contrat de projet est décliné par chaque centre, en fonction des problématiques repérées sur son territoire, et en concertation avec le public, les professionnels et les partenaires. » Un moyen pour la commune de s'assurer de la cohérence des projets, tout en laissant aux structures la capacité d'initiative qui fait leur richesse.

Servir la démocratie participative. Une démarche proche de celle menée à Sainte-Tulle (3 250 hab., Alpes-de-Haute-Provence), et où l'unique centre social municipal est dirigé par un comité de pilotage et de coordination (CPC). Ce dernier est constitué de 23 membres : 6 sont désignés par le maire, 2 par le centre communal d'action sociale (CCAS), auxquels s'adjoignent un représentant de la CAF et un du conseil général. Les autres personnes sont élues par les adhérents de la structure.

« Le projet social 2008-2011 s'est construit avec tous les membres du comité de pilotage et de coordination, lors de réunions thématiques. Des groupes de travail se sont formés au sujet de l'enfance, des jeunes, de la culture, etc. Et, dans chacun d'eux, la voix des habitants a pu être entendue », insiste Claude Lapeyre, adjoint au maire, délégué à l'enfance et à la jeunesse et président du centre social.

Laisser de la place aux habitants et leur permettre de s'exprimer, de prendre part à la vie de la cité participe d'une volonté forte du maire. « La démocratie participative n'est pas simple à favoriser, mais le centre social a constitué une voie pour la mettre en place. Nous avons souhaité que la population contribue le plus possible tant à la définition des orientations du centre qu'à sa vie quotidienne », poursuit Claude Lapeyre. Ainsi, au-delà du CPC, les adhérents ont leur mot à dire dans des comités d'organisation qui existent pour chacun des champs d'action de la structure.

L'un d'eux regroupe les parents dont les enfants vont à la crèche du centre social. « Ce fonctionnement participatif nous permet de répondre au plus près aux attentes des habitants de Sainte-Tulle comme des communes avoisinantes. Nous rencontrons parfois des difficultés, mais, dans l'ensemble, nous recevons des retours très positifs de la part de la population », se réjouit le maire adjoint (...)

Créer des complémentarités. A Nanterre (86 200 hab., Hauts-de-Seine), où le centre social municipal jouxte le centre de santé communal, un véritable partenariat entre les deux structures se construit, afin de développer des projets de prévention et d'accès à la santé. De même, le centre social travaille fréquemment en lien avec le CCAS. « C'est également le cas des centres sociaux associatifs de la ville, mais cela se fait encore plus naturellement avec le centre social municipal », souligne Serge Mérel, directeur du CCAS. Une relation facilitée par l'appartenance de la directrice du centre social à l'équipe de coordination de celui-ci. « Par exemple, si le centre social prépare un projet pour aider les femmes à lutter contre les discriminations, il va le mener avec le service accueil et insertion du CCAS », explicite Serge Mérel (...)

Cependant, Serge Mérel insiste : les centres sociaux ont vocation à être en lien avec des acteurs multiples, pas seulement municipaux. L'équipe de celui de Nanterre rencontre fréquemment le personnel des centres sociaux associatifs de la commune, et participe aux réunions de la fédération départementale des centres sociaux. Un moyen supplémentaire de s'interroger sur ses pratiques et de les enrichir. « Le fait que notre structure soit communale n'empêche pas cette affiliation », relève-t-il. En outre, un collège de partenaires, essentiellement composé d'associations présentes dans le quartier, est associé à la réunion mensuelle organisée par le centre pour décider de ses orientations. Même souci à Sainte-Tulle, où la structure apporte son support administratif et technique aux associations qui en ont besoin, et mène de nombreuses actions complémentaires. « Nous travaillons avec cinq ou six associations culturelles très actives. Cela nous permet d'éviter un certain nombre de redondances et de favoriser une dynamique cohérente, plutôt qu'une succession d'initiatives sans lien entre elles », fait valoir Claude Lapeyre(...)

Avis d'expert : *Pierre Garnier, président de la Fédération nationale des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) : « la dimension citoyenne ne doit pas être perdue de vue »*

« Un centre social est avant tout un projet de territoire, porté par des habitants. Or sous gestion municipale, le centre social court le risque de perdre de vue cette dimension citoyenne, pour ne devenir qu'un service de la ville parmi d'autres. Le défi des communes est donc de parvenir à articuler une politique publique avec une demande sociale exprimée. Souvent, l'élu ne considère la structure que sous l'angle des activités qu'elle offre et sur lesquelles ses électeurs lui demanderont des comptes. Faire du centre social plus qu'un prestataire et permettre aux habitants de prendre toute leur place dans la construction de projets d'intérêt collectif, c'est du poil à gratter pour les collectivités, mais le risque en vaut la peine. Cela suppose une réelle volonté politique. »

La Gazette des communes n° 1961 – 15 décembre 2008

MISSIONS DES ATSEM

Extrait du Décret n°92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

TITRE Ier : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

(...)

Article 2 -

Les agents spécialisés des écoles maternelles sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Les agents spécialisés des écoles maternelles participent à la communauté éducative.

Ils peuvent, également, être chargés de la surveillance des très jeunes enfants dans les cantines. Ils peuvent, en outre, être chargés, en journée, des mêmes missions dans les accueils de loisirs en dehors du domicile parental des très jeunes enfants.

Ils peuvent également assister les enseignants dans les classes ou établissements accueillant des enfants handicapés.

Les animateurs territoriaux en 10 questions

Par Sophie Macaire

Extraits

(...)

[La filière animation] est composée de deux cadres d'emplois : celui des adjoints territoriaux d'animation (catégorie C) et celui des animateurs territoriaux proprement dit (catégorie B). Le cadre d'emplois des adjoints comprend 4 grades (adjoint 2e classe, adjoint 1re classe, adjoint principal 2e classe et adjoint principal 1re classe) ; celui des animateurs en compte 3 : animateur, animateur principal et animateur chef. Il n'existe pas, pour l'heure, de cadre d'emplois de catégorie A au sein de cette filière. Toutefois, le concours d'attaché territorial qui relève de la catégorie A et appartient à la filière administrative propose une option « animation ». Enfin, des animateurs non titulaires peuvent être recrutés par contrat dans le cadre des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, voire en qualité de vacataires.

2 - Quelles sont les missions exercées par les adjoints d'animation ?

Ils interviennent dans le secteur périscolaire et dans les domaines de l'animation des quartiers, de la médiation sociale, du développement rural, de la politique du développement social urbain et de l'organisation d'activités de loisirs. Ils peuvent opérer au sein de structures d'accueil ou d'hébergement. Les adjoints territoriaux d'animation de 2e classe ont vocation à être placés sous la responsabilité d'un adjoint des grades supérieurs ou d'un animateur territorial et participent à la mise en œuvre des activités d'animation. En outre, les adjoints territoriaux de 1re classe ainsi que ceux principaux de 2e et de 1re classes mettent en œuvre, éventuellement sous la responsabilité d'un animateur territorial, des activités nécessitant une compétence reconnue.

3 - Quelles sont les missions des animateurs ?

Comme les adjoints d'animation, ils travaillent dans le secteur périscolaire et dans les domaines de l'animation des quartiers, de la médiation sociale, du développement rural et de la politique de développement social urbain. Ils sont également chargés de la mise en place de mesures d'insertion et interviennent au sein de structures d'accueil ou d'hébergement, ainsi que dans l'organisation d'activités de loisirs. En outre, ces animateurs ont vocation à coordonner et mettre en œuvre des activités d'animation et encadrer les adjoints d'animation territoriaux.

4 - Comment accéder au cadre d'emplois d'adjoint d'animation ?

Les adjoints d'animation peuvent être recrutés sans concours dans le grade d'adjoint 2e classe. Ils ont la possibilité d'être recrutés dans le grade d'adjoint 1ère classe, après inscription sur une liste d'aptitude établie à l'issue d'un concours externe, interne ou 3e concours. Ainsi, le concours

externe sur titres avec épreuves est ouvert (pour 40 % au moins des postes mis aux concours), aux candidats titulaires du brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur-technicien ou d'une qualification reconnue comme équivalente. Le concours interne sur épreuves (pour 40 % au plus des postes mis aux concours) est réservé aux fonctionnaires et agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière, ainsi qu'aux agents en fonction dans une organisation internationale. Les candidats doivent justifier, au 1er janvier de l'année du concours, d'au moins un an de services publics effectifs. Enfin, le 3e concours (pour 20 % au plus des postes) est ouvert aux candidats qui justifient de l'exercice, pendant au moins quatre années, soit d'activités professionnelles correspondant à la réalisation d'actions d'animation, éducatives, de développement local ou de médiation sociale, soit de mandats en qualité de membre d'une assemblée générale délibérante d'une collectivité, soit d'activités accomplies en qualité de responsable d'une association.

5 - Comment accéder à celui d'animateur ?

Les animateurs territoriaux sont recrutés après inscription sur une liste d'aptitude établie à l'issue d'un concours (externe, interne ou 3e concours) ou bien au titre de la promotion interne. Les candidats au concours externe (sur titres avec épreuve) doivent être titulaires du brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse ou du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport dans les spécialités correspondant aux missions des animateurs territoriaux et dont la liste est précisée par un arrêté ministériel.

En outre, le concours interne (sur épreuves) est ouvert aux fonctionnaires et agents publics ainsi qu'aux agents en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale, qui justifient, au 1er janvier de l'année du concours, d'au moins quatre ans de services publics (compte non tenu des périodes de stage ou de formation dans une école ou un établissement ouvrant accès à un grade de la fonction publique).

Enfin, l'accès au 3e concours est réservé aux candidats justifiant de l'exercice, pendant au moins quatre ans d'une ou de plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités accomplies en qualité de responsable d'une association. Ces activités professionnelles doivent correspondre à la coordination et la mise en œuvre d'actions d'animation, éducatives, de développement local ou de médiation sociale. Par ailleurs, peuvent être recrutés comme animateurs, au titre de la promotion interne, les personnels du cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation qui justifient de quinze ans de services effectifs dans un emploi d'une collectivité, dont cinq ans au moins dans ce cadre d'emplois. Jusqu'en 2011, un recrutement au titre de la promotion interne intervient pour deux recrutements par voie de concours.

6 - Comment se déroulent les concours d'accès ?

L'ouverture des concours d'accès au cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation est arrêtée par le président du centre de gestion (CDG) pour les collectivités et établissements affiliés et par l'autorité territoriale compétente pour ceux non affiliés. Celle des concours d'accès au cadre d'emplois des animateurs est arrêtée par le président du CDG compétent.

7 - Quel est le déroulement de carrière d'un adjoint d'animation ?

Au sein des trois cadres d'emplois de la filière animation, les agents peuvent bénéficier d'avancement d'échelons et de grades. Ainsi, les adjoints d'animation 2e classe ayant atteint le 4e échelon et comptant au moins trois ans de services effectifs dans ce grade, peuvent accéder au grade d'adjoint 1re classe après inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire (CAP) et après une sélection par la voie d'un examen. En outre, ceux de 1re classe ayant atteint au moins le 5e échelon de leur grade et comptant au moins six ans de services effectifs dans celui-ci peuvent être promus au grade d'adjoint d'animation principal 2e classe par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, au choix, après avis de la CAP. S'ils justifient d'au moins deux ans d'ancienneté dans le 6e échelon de leur grade et comptent au moins cinq ans de services effectifs dans celui-ci, les adjoints principaux 2e classe peuvent être, quant à eux, promus au grade d'adjoint principal 1re classe, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, au choix, après avis de la CAP. Enfin, les adjoints d'animation peuvent accéder au cadre d'emplois d'animateur au titre de la promotion interne ou par la voie des concours internes (lire la question n° 5).

8 - Quel est celui d'un animateur ?

Les animateurs comptant au moins deux ans d'ancienneté dans le 7e échelon de leur grade peuvent, après inscription sur un tableau d'avancement, être nommés animateurs principaux. En outre, après inscription sur un tableau d'avancement, les animateurs principaux ayant atteint le 5e échelon de leur grade peuvent être nommés animateurs-chefs. Il en va de même des animateurs ayant atteint le 7e échelon de leur grade et des animateurs principaux sans condition d'ancienneté, dès lors qu'ils ont satisfait à un examen professionnel.

9 - Quelles sont les possibilités de détachement au sein de cette filière ?

Les fonctionnaires de catégorie C des trois fonctions publiques peuvent être détachés dans le cadre d'emplois des adjoints d'animation, en fonction de leur indice. En outre, les fonctionnaires de catégorie B peuvent être détachés dans le cadre d'emplois des animateurs territoriaux s'ils justifient de l'un des diplômes requis des candidats au concours externe (lire la question n° 5). Les fonctionnaires détachés dans la filière animation peuvent, sur leur demande, y être intégrés lorsqu'ils y ont été détachés depuis au moins un an s'agissant du cadre d'emplois des adjoints d'animation et depuis au moins deux ans pour celui des animateurs.

10 - Quelles sont leurs conditions de rémunération ?

Les agents relevant des quatre grades du cadre d'emplois d'adjoints d'animation relèvent respectivement des échelles 3, 4, 5 et 6 de rémunération. Par exemple, la rémunération mensuelle brute d'un adjoint d'animation en début de carrière est d'environ 1 325 euros, tandis que celle d'un adjoint principal 1re classe en fin de carrière est d'environ 1 900 euros (au 4 octobre 2008). La rémunération des animateurs varie de l'indice brut 306 à 612 (de 1 357 à 2 350 euros).

La Gazette des communes n° 1981 – 7 mai 2009

Nantes :
une association para-municipale gère l'accompagnement périscolaire.

Par Nathalie Marcault

Dans les 130 écoles de Nantes (245 000 hab., Loire-Atlantique), l'accompagnement périscolaire est pris en charge par l'Aapen (Association pour l'action périscolaire dans les écoles publiques de la ville de Nantes).

Cet organisme para-municipal, financé par la collectivité, a été créé en 1984. Il emploie aujourd'hui 350 salariés permanents, équivalant à 70 temps pleins, dotés d'un CAP petite enfance, d'un brevet d'aptitude professionnel assistant animateur technicien (Bapaat) ou, à défaut, d'un Bafa.

Un climat de coopération

Régi par la convention collective de l'animation socioculturelle, ce personnel intervient sur l'accueil du matin (petit déjeuner et activités de détente), le midi (éducation nutritionnelle et ateliers) et le soir (soutien aux études), parfois aux côtés des aides éducateurs et des Atsem.

L'Aapen propose également une prestation en matière d'éducation aux dangers de la route et veille à la sécurité des enfants aux abords des écoles grâce à des îlotiers. « La politique municipale est menée en concertation avec l'Education nationale. Les projets des écoles sont validés par l'inspection académique, par le ministère de la Jeunesse et des sports et par la ville avant d'être mis en œuvre par l'Aapen.

Un des principaux avantages de l'association, c'est sa capacité d'adaptation. Elle a su suivre l'évolution quantitative et qualitative des besoins et a développé l'accueil des enfants au fur et à mesure que les enseignants s'en retiraient.

Compte tenu des contraintes de statut, "cela n'aurait pas été possible avec du personnel municipal", indique Jean-Marc Burban, directeur de l'éducation à Nantes.

Autre intérêt : l'Aapen n'a pas d'autres « clients » que l'Education nationale et est donc parfaitement identifiée par l'institution qui reconnaît son savoir-faire et est, d'ailleurs, membre de droit de l'association.

A Nantes, tous reconnaissent la qualité du partenariat dans le domaine éducatif.

« L'Education nationale a compris qu'une bonne coopération servait l'intérêt général. Nous sommes dans un processus de décloisonnement », analyse Patrick Buton, le directeur de l'Aapen. Une opinion partagée par l'inspection académique : « Les relations sont bonnes parce qu'elles sont bien encadrées par des conventions qui jouent le rôle de garde-fous. Les actions sont menées en cohérence avec le travail scolaire. C'est ce qui nous importe avant tout », ajoute Guy Renaudeau, adjoint à l'inspecteur d'académie.

Il pense que l'Aapen sera un interlocuteur de premier plan dans l'aménagement des rythmes scolaires par les futurs contrats éducatifs locaux.

La Gazette des communes n° 1466 – 31 août 1998

Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 3 avril 2008

GREFFE N° 2008-108
07L115-4/PA

Rapport d'observations définitives sur la gestion de l'association pour l'action périscolaire dans les écoles publiques de la ville de Nantes (A.A.P.E.N.)

Années 2000 à 2006

L'association pour l'action périscolaire dans les écoles publiques de Nantes (AAPEN) assure depuis 1984 l'encadrement éducatif des enfants sur les temps périscolaires, notamment lorsque ce service n'est pas assuré par les seuls enseignants. Elle intervient dans quasiment toutes les écoles maternelles et élémentaires publiques de Nantes. Elle organise à ce titre un accueil et une animation le matin, le midi et le soir. Le spectre des activités proposé, en lien notamment avec le contrat éducatif local, est large. Près de 15 000 enfants par jour bénéficient de ses prestations. Ses résultats déficitaires à compter de 2001 s'expliquent largement par l'engouement que ses activités suscitent et par une volonté de mieux encadrer les enfants. La gestion du personnel n'appelle pas de commentaire si ce n'est l'importance du recours à des intérimaires pour suppléer les absences ponctuelles d'animateurs. L'information financière et comptable est bonne sous réserve de quelques précisions à apporter concernant les biens mis à disposition. Les relations que l'association a nouées avec la ville de Nantes mériteraient d'être actualisées : la convention du 22 mai 1984 est obsolète notamment depuis la passation d'un marché de prestations de services en 2004.

1- Présentation

L'association sous sa forme actuelle est née en 1984. Elle s'inscrit dans le prolongement de l'action périscolaire d'une association déjà existante, l'association départementale pour l'animation en milieu scolaire (ADAMS). Le souhait était d'éviter la municipalisation de l'action périscolaire par souci de maîtrise budgétaire.

Aux termes de l'article 2 de ses statuts actuels *« l'association a pour but d'assurer l'encadrement éducatif des enfants accueillis dans les écoles élémentaires et pré-élémentaires publiques de la ville, notamment lorsque ce service n'est pas assuré par les seuls enseignants, et d'apporter toutes prestations liées aux besoins des activités et de l'environnement scolaire »*. Les deux premiers statuts retenaient un objet limité *« à la surveillance éducative en dehors des heures d'activités scolaires »*.

L'association est administrée par un conseil d'administration composé de 3 collèges :

Le premier collège est, jusqu'en 2007, composé des 3 membres de droit représentant la ville de Nantes, dont le président, M. Alain ROBERT, est adjoint au maire chargé de l'Education.

Le second collège est constitué de 4 membres qualifiés choisis en raison de leurs compétences ou de leur rôle institutionnel.

Le troisième collège est composé de 4 membres représentant les usagers. Il s'agit de 4 représentants désignés par les fédérations de parents d'élèves ou associations en fonction de la représentativité de chacune.

2- L'activité de l'association

2-1 L'organisation des activités

L'AAPEN assure depuis 1984 l'encadrement éducatif des enfants sur les temps périscolaires notamment lorsque ce service n'est pas assuré par les seuls enseignants. Initialement chargée de la surveillance, l'AAPEN a progressivement développé une activité éducative à travers la professionnalisation des ses animateurs et la concertation avec les enseignants. Elle intervient dans quasiment toutes les écoles maternelles et élémentaires publiques de Nantes (environ 125). Elle organise, à ce titre, un accueil et une animation le matin, le midi et le soir. Près de 15 000 enfants par jour bénéficient de ses prestations. Au-delà des activités périscolaires, l'association s'investit également dans la sécurité où 13 postes sont mobilisés pour la protection des enfants lors de la sortie de certaines écoles et dans l'accompagnement d'enfants lors de transports scolaires.

Les activités périscolaires se répartissent comme suit :

- le matin, les enfants sont accueillis une heure avant l'ouverture de la classe pour un petit déjeuner et des activités ludiques ;
- le midi, des activités sont organisées avant et après le repas, notamment dans le cadre du contrat éducatif local (CEL). Les activités périscolaires sont en moyenne d'une heure trois quart ;
- la garde du soir est assurée jusqu'à une heure quinze après la classe ; un goûter est proposé en maternelle puis des activités ludiques et manuelles ainsi que le travail personnel sont encadrés.

La liste des activités périscolaires développées dans le cadre du CEL est variée :

- sensibilisation à la sécurité routière ;
- ateliers théâtre, danse, chant, travaux manuels, informatique ;
- initiation sportive, instrumentale, au goût...

(...)

Afin d'améliorer l'articulation des interventions de la ville et de l'association, au 1er janvier 2004 un nouveau découpage en cinq secteurs a été opéré, en phase avec celui de la direction de l'éducation. Les cinq responsables de secteur de l'association sont secondés chacun par deux adjoints d'animation à temps partiel (schématiquement un le matin, un l'après midi) qui partagent les locaux avec des représentants de la mairie, rattachés au pôle « Vie Educative ».

En outre, la ville et l'association élaborent chaque année de concert le programme d'animation à thèmes, par exemple sur l'euro en 2001 ou les régions en 2002.

Sur la période 2000-2004, les principaux constats sont les suivants :

- la hausse du nombre des enfants accueillis le matin, en raison notamment de la généralisation de cette prestation à pratiquement toutes les écoles publiques de Nantes ;

- la volonté de la mairie de bénéficier de l'agrément Jeunesse et Sports dès 2003 à la faveur d'une nouvelle réglementation APS (Accueil PériScolaire) en maternelle, ce qui implique une démarche nécessitant une meilleure qualification ainsi que l'amélioration du taux d'encadrement : 1 pour 10 en maternelle, 1 pour 14 en accueil mixte (maternelle / élémentaire) ;

- le désengagement des enseignants des postes d'encadrement périscolaire qui est une tendance lourde ;

- l'allongement des garderies et études surveillées du soir dès 2004 (horaires du soir étendus de 17H45 à 18H30) ;

- la prise en charge par l'association de la sécurité aux abords de certaines écoles réputés dangereux.

(...)

4- La gestion du personnel

4-1 Les personnels : nombre et conditions de travail

Le nombre de salariés de l'association s'élevait à 695 en 2004.

Le personnel de l'association est essentiellement recruté en contrat à durée indéterminée (CDI) pour le service administratif et en contrat à durée indéterminée en intermittence (CDII) pour l'animation. Les emplois en contrat à durée déterminée correspondent à la couverture de besoins ponctuels liés à des absences temporaires.

(...)

Il ressort de ce tableau que près de la moitié des animateurs travaille en moyenne 8H par semaine. La plupart de ceux-ci ont une autre activité, souvent dans le domaine de l'animation, ou alors sont étudiants. Il faut toutefois relever que 12 % des animateurs sont salariés de l'association depuis plus de 10 ans. Les difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi mais aussi des raisons d'ordre familial peuvent expliquer la pérennisation de ces fonctions à temps incomplet. Cette tendance ne doit toutefois pas occulter le fait que l'ancienneté du personnel d'animation est en moyenne de trois ans. En ce qui concerne le personnel administratif l'ancienneté moyenne est de plus de 11 ans.

Schématiquement, trois types de contrats hebdomadaires sont proposés aux animateurs : des contrats de 8 heures pour l'accueil du matin, des contrats de 12 heures et 40 minutes pour l'accueil du matin et la pause méridienne et des contrats de 18 heures et 20 minutes pour les trois plages périscolaires.

Compte tenu des contraintes propres à l'activité spécifique de l'AAPEN, l'association a eu recours en 2004, pour régler des situations d'urgence, à 164 contrats à durée déterminée ce qui donne un ratio brut de remplacement de presque 31 % en 2004 sur les 522 postes d'animation en CDI.

4-2 Statut et gestion du personnel

Les personnels salariés relèvent de la convention collective applicable à l'animation socioculturelle.

(...)

L'association ne bénéficie pas des services de fonctionnaires détachés ou mis à disposition par la ville ou par toute autre collectivité publique alors même que la convention du 22 mai 1984 modifiée prévoit que le « *directeur est un instituteur d'école publique en cours de détachement par le ministère de l'éducation nationale* ».

La directrice actuellement en fonction, ainsi que son prédécesseur, sont des salariés de droit privé, dont les contrats de travail sont conformes aux stipulations de la convention collective applicable à l'animation socio-culturelle. Il est relevé une autre stipulation obsolète de la convention de 1984, celle qui prévoyait un agrément professionnel municipal pour tous personnels dont les fonctions emportent obligation de travailler dans les écoles.

Le point sur....**Communes-Associations : attention aux risques encourus par les élus**

Brève des maires, N°219, Août-Septembre 2009.

(...) ***A retenir***

Les élus qui sont également présidents d'associations ne doivent pas participer aux délibérations et aux votes portant attribution de subvention à l'association qu'ils président.

Le risque d'illégalité d'une délibération pour participation de conseillers municipaux intéressés et la prise illégale d'intérêts sont deux écueils différents, non exclusifs l'un de l'autre.

LA GESTION DE FAIT

La notion de gestion de fait

Aux termes de l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963, la gestion de fait s'applique à *« toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public »* ou *« reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public (...)»*.

La gestion de fait est donc l'irrégularité budgétaire et comptable constituée par le maniement de deniers publics sans avoir qualité pour le faire, sachant que les deniers communaux ne peuvent être maniés que par le receveur municipal (art. L. 2343-1 du Code général des collectivités territoriales), ou pour son compte et sous son contrôle.

Le juge des comptes a compétence exclusive pour apurer les comptes et apprécier la sanction correspondante. S'agissant des communes, ce juge est la Chambre régionales des comptes (article L. 231-3 du Code des juridictions financières).

Les opérations constitutives de gestion de fait

Il existe deux types de gestion de fait : par les recettes et par les dépenses.

↳ La gestion de fait par les recettes

Il s'agit de la personne qui va encaisser ou faire encaisser, sans titre légal, des recettes générées par le fonctionnement d'un service public ou tirées de l'utilisation d'un bien public.

↳ La gestion de fait par les dépenses

La plupart du temps la gestion de fait est commise lorsque des subventions sont attribuées à des organismes sans que celles-ci perdent leur qualité de deniers publics, soit parce que l'organisme est dénué d'autonomie et ne constitue qu'un démembrement du conseil municipal, soit parce que la commune qui verse la subvention décide de son utilisation pour mener par l'intermédiaire de l'association des missions de service public relevant de sa compétence.

Afin d'appréhender les risques de gestion de fait, il convient de diagnostiquer le fonctionnement de l'association en question.

Le risque de gestion de fait est réel lorsque l'on peut déterminer si **l'association est dite« transparente »** (ou paramunicipale).

Pour apprécier si une association est transparente, la chambre régionale des comptes se base sur un faisceau d'indices :

- *le financement de l'association* (plus ou moins grande part des ressources publiques)

- *les fonctions de ses membres* (mandats confiés aux élus au sein de l'association, rôle des élus dans les décisions de l'association, dans le maniement de ses deniers,...)

- *la composition de ses instances* (prépondérance de droit ou de fait des représentants de la commune dans l'association ; caractère ouvert ou fermé à l'adhésion à l'association,...)

- *la structure de l'association* (risque si le personnel, les locaux, le mobilier dépendent ou sont financés en majeure partie par la commune).

Si ces critères permettent de supposer qu'il n'y a pas autonomie dans la gestion des fonds, alors il y aura probablement gestion de fait.

Le délai de prescription

Le délai de prescription de la gestion de fait est fixé à **dix ans** à compter de l'acte constitutif de la gestion de fait (article L. 231-3 du Code des juridictions financières).

Les sanctions

L'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 prévoit que les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre du délit d'usurpation de fonctions (prévu par l'article 433-12 du code pénal et puni de trois ans d'emprisonnement, de 45 000 euros d'amende et de peines complémentaires par l'article 433-22), être condamnés aux amendes prévues par la loi.

Jusqu'à la loi du 21 décembre 2001, les élus locaux déclarés gestionnaires de fait étaient inéligibles jusqu'à la fin de la procédure. Cette sanction a été remplacée par une suspension de l'élu local de ses fonctions d'ordonnateur pendant la durée de la procédure.

Comment l'éviter

Afin d'éviter la gestion de fait, il convient que la subvention attribuée à l'association soit **conforme à l'objet associatif**, que l'association dispose **d'une existence juridique réelle** et qu'elle bénéficie d'une **autonomie** vis-à-vis de la collectivité qui la subventionne.

La signature d'une convention entre la commune et l'association permet de clarifier les relations et les obligations de chacune des parties.

En conséquence, même s'il n'y a pas d'interdiction pour un élu municipal d'être président ou trésorier d'une association subventionnée, il convient d'être particulièrement vigilant car cela peut permettre d'identifier une gestion de fait.

Reprise des emplois associatifs par une collectivité

ARTICLE L.1224-3 DU CODE DU TRAVAIL
REPRISE DES PERSONNELS ASSOCIATIFS PAR UNE COLLECTIVITE

"Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires.

Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération.

En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat."

EXTRAITS DU RAPPORT D'INFORMATION SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI N 2005-843 DU 26 JUILLET 2005 PORTANT DIVERSES MESURES DE TRANSPOSITION DU DROIT COMMUNAUTAIRE A LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport N° 1089

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2008.

DÉPOSÉ *en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

ET PRÉSENTÉ PAR MM. Bertrand PANCHER et Bernard DEROSIER, Députés

EXTRAITS

II. — LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ AVEC LA CRÉATION DE CONTRATS À DURÉE INDÉTERMINÉE

LA RECONDUCTION DE CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE (CDD) EN CONTRATS À DURÉE INDÉTERMINÉE (CDI)

Pour assurer la transposition de la directive 1999/70/CEE du 28 juillet 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, qui interdit le recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs, il était nécessaire de modifier les règles applicables au recrutement de contractuels dans la fonction publique, pour lesquels seul était prévu le recrutement en contrat à durée déterminée.

1. Les conditions de reconduction d'un contrat en CDI

La loi du 26 juillet 2005 a défini deux cas dans lesquels la reconduction du contrat d'un agent non titulaire doit se faire en CDI, dont une voie transitoire.

a) Le renouvellement du contrat au-delà de six ans

Les articles 12, 14 et 16 de la loi du 26 juillet 2005 prévoient respectivement, pour chacune des trois fonctions publiques, que la durée maximale de contrats à durée déterminée (CDD) successifs ne peut excéder six ans. Au-delà, le contrat ne peut être reconduit que par disposition expresse et pour une durée indéterminée.

• **Ces dispositions s'appliquent aux seuls contrats à durée déterminée correspondant à des emplois permanents**, et non aux agents recrutés pour faire face à des besoins temporaires, notamment des remplacements. Cette distinction entre besoins permanents et besoins non permanents découle du statut général.

(...)

Dans la fonction publique territoriale, les cas d'occupation durable d'un emploi permanent par un agent contractuel sont prévus par les **quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 3 du titre III** du statut général [(11)] :

— lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

— pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ;

— dans les communes de moins de 1 000 habitants, pour les emplois dont la durée de travail est inférieure au mi-temps [(12)].

(...)

III. — LE TRANSFERT DES PERSONNELS D'UNE ENTITÉ PRIVÉE DONT L'ACTIVITÉ EST REPRISE PAR UNE PERSONNE PUBLIQUE

L'article 20 de la loi du 26 juillet 2005, codifié aujourd'hui à l'article L. 1224-3 du code du travail, prévoit un transfert des salariés lorsque l'activité d'une entité privée est reprise par une personne publique, avec transfert de l'entité.

(...)

Le choix de retenir un régime de transfert différent du régime du code du travail

En droit du travail, le maintien des droits des salariés en cas de changement d'employeur est garanti par l'article L. 1224-1 du code du travail [30], qui dispose que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Cette solution, extrêmement simple, ne nécessite aucun acte de la part de l'employeur ou du salarié. Ce dernier reste soumis au même contrat de travail et conserve ses droits, notamment l'ancienneté acquise auprès du précédent employeur.

La loi du 26 juillet 2005 n'a pas retenu un mécanisme identique en cas de transfert d'une entité économique privée vers une personne publique. En effet, **le contrat ne peut être maintenu avec le nouvel employeur car il change de nature** : d'un contrat de droit privé, le salarié doit passer à un contrat de droit public s'il est employé par une personne morale de droit public dans le cadre d'un service public administratif [31].

Pour cela, la loi dispose que la personne publique doit proposer un contrat de droit public aux salariés de l'entité privée. Ce contrat peut être un CDD ou un CDI, selon la nature du contrat antérieur des salariés concernés.

Le contrat doit également reprendre les « *clauses substantielles* » du contrat antérieur, en particulier en matière de rémunération. La loi dispose toutefois que cette reprise est obligatoire « *sauf disposition législative ou réglementaire ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires* », afin de préserver l'égalité de traitement entre les salariés intégrés et les autres agents de la personne publique.

La loi du 26 juillet 2005 définit également des modalités spécifiques de fin d'emploi des salariés qui refusent leur transfert. À l'inverse du droit du travail, où les salariés ne peuvent s'opposer au transfert de leur contrat, qui est d'ordre public, les salariés peuvent refuser le contrat qui leur est proposé par la personne publique. Ce refus n'est cependant pas considéré comme une démission. Dans ce cas, la personne publique doit licencier les agents dans les conditions prévues par le droit du travail et par leur contrat. Ces dispositions sont protectrices pour les salariés car elles leur permettent de percevoir une indemnité et les allocations de chômage, le refus du nouveau contrat étant assimilé à une perte involontaire d'emploi [32].

(...)

Les lacunes du dispositif

D'une part, la loi du 26 juillet 2005 apparaît moins favorable aux salariés que le droit du travail, en raison de l'octroi d'un nouveau contrat. À la différence du droit du travail, le salarié transféré ne conserve pas l'ancienneté acquise auprès de son précédent employeur.

Afin d'harmoniser les différents dispositifs, **le Gouvernement a souhaité prévoir, par décret, une reprise de l'ancienneté des salariés**. Cette reprise permet de ne pas leur opposer les durées de services publics effectifs exigées pour bénéficier de certains droits, par exemple pour l'ouverture des droits à congé. Le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 précité a complété les règles applicables aux agents non titulaires de l'État. Ainsi, l'article 18 de ce décret précise que, lorsque des agents sont transférés en application de l'article 20 de la loi du 26 juillet 2005, « *les services effectués auprès de leur employeur précédent sont assimilés, pour l'ouverture des droits à formation et à congés (...) à des services accomplis auprès de la personne publique concernée* ». Ces services antérieurs peuvent également être pris en compte pour l'octroi d'une autorisation de travail à temps partiel ou en cas de licenciement. Des règles similaires ont été instaurées dans la fonction publique territoriale par l'article 13 du décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007 précité.

D'autre part, **les dispositions relatives au licenciement en cas de refus des modifications du contrat par l'agent sont rapidement apparues inopérantes**. La personne publique ne saurait, en effet, licencier un agent avec lequel elle n'est pas liée par un contrat de travail. Cette transposition du droit du travail est donc inadaptée au système de changement de contrat retenu par la loi du 26 juillet 2005. Elle n'a pas pu recevoir d'application.

(...)

La difficile identification des « clauses substantielles » du contrat de travail et leur articulation avec le droit de la fonction publique

En l'absence de décret d'application, c'est principalement le juge administratif qui a été amené à déterminer les conditions d'application de la loi.

L'imprécision de la loi sur les clauses devant être reprises est apparue source de difficultés pour son application concrète. La loi ne mentionnait pas non plus la possibilité d'accord entre les deux parties pour modifier les clauses du contrat. Or en l'absence d'accord du salarié sur le contrat proposé, il est réputé licencié par la personne publique. Par conséquent, pour éviter de payer des indemnités conséquentes, les administrations sont demandeuses d'une plus grande sécurité juridique du dispositif.

(...) La primauté du droit de la fonction publique sur les clauses substantielles du contrat antérieur

La personne publique qui reprend l'activité doit s'assurer que les clauses substantielles des contrats précédents ne sont pas contraires aux règles applicables à la fonction publique. Elle doit donc concilier deux impératifs contradictoires : le maintien des droits du salarié et l'égalité de traitement avec les autres agents publics.

Certaines collectivités territoriales ont fait preuve d'inventivité en aménageant des stipulations de manière à les rendre compatibles avec les règles statutaires et les usages de la fonction publique. Par exemple, la communauté urbaine de Cherbourg, qui a intégré des agents employés par la Compagnie générale des eaux, a transformé leurs compléments de rémunération et avantages en nature pour les rapprocher de ceux des autres agents de la communauté. Les différentes primes ont été refondues en un seul régime indemnitaire, indexé pour l'avenir sur le point d'indice de la fonction publique. La fin de l'intéressement et de la participation a été compensée par le versement d'une indemnité de transfert, tandis que les titres restaurant ont été supprimés pour tenir compte de l'existence d'un restaurant administratif. Cette adaptation a permis de réduire l'écart de rémunération entre les agents intégrés et les autres agents [38].(...)