

# LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE  
L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES  
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION  
LES CAHIERS HOSPITALIERS

**JEAN LAUNAY,**  
président de la Commission  
supérieure du service public  
des postes et des communications  
électroniques (CSSPCE)



**DOSSIER**

## **LA POSTE**

**FOCUS**

**48** FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

**62** ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

**70** FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

**ACTUALITÉ DES  
POLITIQUES DE SÉCURITÉ**

“

*La Poste reste le service public par excellence*

”



Par **MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'Etat

Professeur associé à l'université Paris II  
Secrétaire général de l'Institut français  
des sciences administratives (IFSA)

Le dossier du mois, préparé sous la houlette de Serge Salon, s'intéresse à La Poste. Depuis le changement de statut opéré par la loi du 9 février 2010, la revue a déjà consacré plusieurs numéros à ce qui figure le « prototype » du service public à la française. Il est vrai que les angles pour traiter le sujet sont nombreux et que tant le contexte dans lequel intervient l'opérateur postal français que les modalités de son action évoluent en permanence.

Le numéro s'ouvre par la présentation que le député Jean Launay fait de la commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques qu'il préside. Elle nous offre l'heureuse occasion de prendre connaissance d'une forme originale de contrôle parlementaire. Suivent des contributions riches et variées. Serge Salon retrace avec talent la « petite histoire d'une immense épopée » en remontant jusqu'aux chevaucheurs de sept lieues. Son article permet de mieux comprendre l'ancrage dans l'histoire de notre pays du « service public national de La Poste » dont l'existence a été réaffirmée par le législateur en 2010. Le dossier s'inscrit aussi dans l'actualité. Jean-Charles Savignac se penche sur les dimensions économiques et sociales du sujet en traitant du poids économique du groupe et de l'effort social qu'il consent pour ses personnels. Pour sa part, Marie Gautier étudie les contraintes juridiques qui pèsent sur le statut de La Poste confronté aux exigences qui découlent du droit de l'Union européenne. Enfin, l'article de Jacques Batail offre, dans une approche comparative, un ambitieux panorama des différents liens qui peuvent exister entre l'État et l'opérateur postal. Au-delà de l'évolution du contexte et des circonstances auxquels elle doit savoir s'adapter et des mutations qu'elle subit, qu'elle consent ou qu'elle organise, La Poste reste le service public par excellence.

Le numéro du mois présente une économie inhabituelle. La rédaction a en effet décidé de consacrer les trois focus à un même thème, qui n'est pas celui du dossier. Il a paru intéressant en effet d'offrir aux lecteurs des « Cahiers », dans le contexte qui marque la France depuis plusieurs mois, un point sur l'actualité des politiques de sécurité. Le focus Fonctions publiques d'État et territoriale revient sur les enjeux de sécurité et de société que soulève la lutte contre le terrorisme et présente les évolutions des compétences de la police municipale. Le focus Fonction publique hospitalière et Santé s'attache, pour sa part, à la mise en œuvre des impératifs de protection et de sécurité dans les établissements de soins, et en particulier à la prévention des atteintes aux personnes et aux biens. Enfin, le focus Éducation nationale présente les enjeux de la sécurité des élèves dans les établissements scolaires et s'intéresse aux missions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité de l'Éducation nationale. Ces différents articles confirment, si besoin en était, que la sécurité de tous est l'affaire de chacun.



Mensuel créé en 1982  
892 rue Yves Kermen  
92100 Boulogne-Billancourt

#### RÉDACTION

Président du comité de rédaction :

*Mattias Guyomar*

Conseillère de la rédaction :

*Christine Szymankiewicz*

Conseiller spécial : *Serge Salon*

Membres : *Marie Gautier*

*Pablo Hurlin-Sanchez • Mathieu Lhériteau*

*Philippe Marin • Fabien Raynaud*

*Jacques Veyret*

Secrétaire de rédaction :

*Guy Malherbe*

*guy.malherbe@berger-levrault.fr*

#### ÉDITION

Responsable des rédactions

Berger-Levrault : *Christophe Pouthier*

*christophe.pouthier@berger-levrault.fr*

#### FABRICATION

Responsable de fabrication :

*Nathalie Veuillotte*

*nathalie.veuillotte@berger-levrault.com*

Maquette, mise en page : *Isabelle Eveno*

Impression : *Socosprint imprimeurs,*

*88000 Épinal. www.socosprint.fr*

#### ABONNEMENTS

Service Relation Clients :

Tél. : 03 83 38 83 83

Fax : 03 83 38 37 12

*relationsclients@berger-levrault.fr*

525 rue André Ampère Logistique Est

BP 79 • 54250 Champigneulles

#### TARIFS

Abonnement annuel

(11 numéros + [connexite.fr](http://connexite.fr)) :

240 € TTC ; 235,06 € HT

Vente au numéro : 30 € TTC ;

28,44 € HT

#### BERGER-LEVRULT

SA au capital de 12 047 849 euros

RCS Paris 755 800 (SIREN)

892 rue Yves Kermen

92100 Boulogne-Billancourt

Directeur de la publication :

*Pierre-Marie Lehucher*

Commission paritaire : 1117 T 82374

Dépôt légal : mars 2016

EN APPLICATION DE LA LOI DU 11 MARS 1957,

IL EST INTERDIT DE REPRODUIRE

INTÉGRALEMENT OU PARTIELLEMENT

LA PRÉSENTE PUBLICATION SANS

L'AUTORISATION DE L'ÉDITEUR

OU DU CENTRE FRANÇAIS DU COPYRIGHT

(6 BIS RUE GABRIEL-LAUMAIN 75010 PARIS)

## 1 EDITORIAL par Mattias Guyomar

### ACTUALITÉS

## 4 ACTUALITÉS

## 12 CE MOIS-CI SUR [connexite.fr](http://connexite.fr)

## 25 A LIRE

### DOSSIER

## 26 LA POSTE

### LES PARLEMENTAIRES EN PREMIÈRE LIGNE

## 27 Par Jean Launay

### LA POSTE : PETITE HISTOIRE D'UNE IMMENSE ÉPOPÉE

## 29 Par Serge Salon

### L'ÉTAT ET LA POSTE

## 33 Par Jacques Batai

### LE STATUT DE LA POSTE À L'ÉPREUVE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

## 39 Par Marie Gautier

### LE POIDS ÉCONOMIQUE DU GROUPE LA POSTE

## 41 Par Jean-Charles Savignac

### L'EFFORT SOCIAL DE LA POSTE POUR SES PERSONNELS

## 43 Par Jean-Charles Savignac

## FOCUS

### 48 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

#### LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, LES ENJEUX DE SÉCURITÉ ET DE SOCIÉTÉ

49 Par Sébastien Pietrasanta

#### LE POUVOIR DE POLICE DES ÉLUS LOCAUX ET LES TRANSFERTS DE POUVOIR DANS LE CADRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

53 Par Raphaël Brett

#### LES ÉVOLUTIONS DES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

56 Par Hilème Kombila

### 62 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

#### LES MISSIONS DU SERVICE SPÉCIALISÉ DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

63 Par Frédéric Morinière

#### LA SÉCURITÉ DES ÉLÈVES DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

66 Par Jacky Crépin

### 70 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

#### LA SÉCURITÉ EST L'AFFAIRE DE TOUS !

71 Par le Général Robert de Crémiers

#### LA PRÉVENTION DES ATTEINTES AUX PERSONNES ET AUX BIENS EN SECTEUR DE SOINS

73 Par Arnaud Poupard

#### LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION

77 Par Philippe Loudenot

#### LA SÉCURISATION DU LABORATOIRE BSL 3

79 Par le professeur Bruno Lina et Martine Valette

# SOMMAIRE

NUMÉRO 362 | JANVIER | 2016

## ACTUALITÉ JURIDIQUE

### 81 LOIS ET RÈGLEMENTS

### 84 JURISPRUDENCE

### 98 QUESTIONS PARLEMENTAIRES ET RÉPONSES MINISTÉRIELLES

## LE DOCUMENT DU MOIS

### 102 MANAGER SANS SE RENIER UNE RÉFLEXION CRITIQUE DU MANAGEMENT PARTANT DU VÉCU

## APPLICATION PROGRESSIVE DE LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La déclaration sociale nominative (DSN) est une réforme majeure de modernisation des déclarations sociales. Si l'article L. 133-5-3 du Code de la sécurité sociale qui établit le régime juridique de cette déclaration n'exclut pas la fonction publique de son champ d'application, l'ordonnance du 18 juin 2015 a prévu le report de l'application de la DSN aux régimes spéciaux et, de ce fait, à la fonction publique, compte tenu d'études complémentaires qui doivent être menées préalablement à leur intégration.

**La déclaration sociale nominative** doit unifier et simplifier le système déclaratif des données sociales par la transmission par les employeurs aux organismes de protection sociale, *via* un point unique de dépôt, de données relatives à l'emploi, aux rémunérations et cotisations des salariés à un rythme mensuel et événementiel, sous forme harmonisée et dématérialisée à partir des logiciels de paie.

Cette déclaration a vocation à se substituer aux déclarations sociales périodiques et annuelles (déclaration unifiée de cotisations sociales/DUCS et déclaration automatisée des données sociales/DADS notamment) et à certaines déclarations suscitées par des événements particuliers, tels que l'arrêt de travail pour maladie ou les attestations de salaires à Pôle emploi pour l'ouverture du bénéfice des droits chômage.

L'obligation de produire une déclaration sociale nominative s'applique à tous les employeurs, mais selon des échéances différentes pour les employeurs dont les salariés sont affiliés à un régime spécial compte tenu des études d'intégration qui se poursuivront après 2016, notamment pour la fonction publique.

Ces échéances, qui dépendent du régime de sécurité sociale des salariés ou assimilés, sont applicables aux employeurs en fonction du régime de droit dont dépendent les personnels concernés. Néanmoins, lorsqu'un établissement effectue une DSN, cette dernière recouvre l'ensemble de ses salariés ou assimilés, quels que soient le statut de l'agent ou la nature du contrat de travail liant le salarié à son employeur.

Ainsi, l'obligation de produire une DSN s'applique aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et aux employeurs de droit privé y compris lorsqu'ils emploient des fonctionnaires dans les conditions de droit privé (position de détachement ou disponibilité par exemple).

Dans le cas des EPIC, l'obligation de produire une DSN s'applique depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour ceux d'entre eux qui sont concernés par l'obligation anticipée d'effectuer la déclaration sociale nominative prévue par l'article 27 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 et par le décret n° 2014-1082 du 24 septembre 2014 qui fixe les seuils de cette obligation anticipée (ces seuils sont fixés à 2 millions d'euros de cotisations et contributions sociales ou 1 million d'euros dans le cas où la déclaration est faite par un tiers déclarant agissant pour un volume de cotisations et contributions supérieur à 10 millions d'euros – valeurs année 2013).

Il ne sera pas possible de déclarer des agrégats de cotisation URSSAF *via* la DSN pour certains salariés et *via* la DUCS pour les autres salariés d'un même établissement.

Toutefois, si l'EPIC emploie des fonctionnaires, ces agents seront signalés par un « motif d'exclusion » (S.21.G00.40.025) et les formalités spécifiques nécessaires à la prise en compte de leurs droits sociaux seront maintenues en parallèle de la DSN. Ainsi, l'obligation de produire une DADS subsiste pour les fonctionnaires des EPIC jusqu'à la prise en compte dans la DSN des spécificités de paie des fonctionnaires.

Les mêmes obligations s'appliquent à toutes les entreprises de droit privé employant des fonctionnaires en détachement sur contrat ou en disponibilité. La généralisation de la DSN pour les employeurs hors employeurs publics est prévue durant la période 2016-2017.

**La circulaire du 21 janvier 2016<sup>1</sup>** explicite les conditions d'application dans la fonction publique des dispositions de l'ordonnance du 18 juin 2015.

Sont visés les employeurs de la fonction publique (l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics à caractère administratif (EPA) qui en dépendent y compris les établissements publics hospitaliers, sociaux et médico-sociaux).

À ce jour, les conditions d'intégration à la DSN ne sont pas encore adaptées au remplacement par la DSN de l'ensemble des déclarations auxquelles elle se substituera pour les agents de la fonction publique. L'ordonnance du 18 juin 2015 en a tiré les conséquences pour les employeurs de la fonction publique en ne leur faisant pas obligation de passer en DSN au même rythme que dans le secteur privé.

La circulaire indique que le passage à la DSN pour les employeurs de la fonction publique interviendra entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les dates précises seront fixées par décret et

indiquer par catégorie d'employeur, en fonction du régime d'affiliation de leurs agents, la date à laquelle ces employeurs entrèrent en DSN.

Cette obligation s'appliquera à l'ensemble des personnels : agents régis par un régime spécial de sécurité sociale (fonctionnaires civils, militaires, magistrats, ouvriers de l'État) et agents relevant du régime général de sécurité sociale : agents contractuels de droit public (dont le personnel médical hospitalier) et agents contractuels de droit privé.

Pour les administrations de l'État dont la paye des agents est assurée sans ordonnancement préalable (PSOP) par le réseau de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et pour les EPA et autres organismes publics sous convention de paye à façon, agences régionales de santé notamment, la mise en œuvre de la DSN sera réalisée de manière centralisée, en lien avec le service comptable de l'État, le service des retraites de l'État et les directions des ressources humaines concernées.

Dans le cas particulier des établissements publics administratifs dont les agents sont soumis à un régime de droit privé (caisses nationales du régime de sécurité sociale, organismes consulaires, Pôle emploi...), une DSN devra être produite dans les mêmes conditions et selon le même calendrier que pour les EPIC.

De leur propre initiative, les administrations dont les fonctionnaires sont affiliés au Service des retraites de l'État, hors les administrations dont la paye est effectuée par le réseau DGFIP, peuvent opter pour entrer en DSN sans attendre la date fixée par décret. Cette option concerne notamment les établissements publics de l'État qui s'acquittent eux-mêmes des opérations de liquidation de la paye et des diverses procédures déclaratives.

Leur démarrage dans la DSN suppose toutefois la prise en compte des spécificités de la fonction publique dans le cahier technique. Ce basculement sera irréversible et devra porter sur l'ensemble des agents de l'employeur : fonctionnaires, militaires, ouvriers de l'État, agents contractuels de droit public, agents contractuels de droit privé.

Jean-Charles Savignac

## EXERCICE DU DROIT SYNDICAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Marylise Lebranchu, ministre de la Fonction publique et de la Décentralisation, a adressé aux préfets de région et de département, le

20 janvier 2016, une circulaire détaillant les règles et principes applicables dans la fonction publique territoriale en matière de droits et moyens syndicaux, conformément au décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014<sup>1</sup> qui a modifié le décret n° 85-397 du 3 avril 1985.

Cette circulaire attendue traite des conditions d'exercice des droits syndicaux et des locaux syndicaux, de l'accès aux technologies de l'information et de la communication, des réunions syndicales, de l'affichage et de la distribution des documents d'origine syndicale et de la situation des représentants syndicaux au regard notamment de leur position d'activité.

Les préfets ont été invités à informer les autorités territoriales des modalités rénovées de mise en œuvre du droit syndical dans la fonction publique territoriale, en leur adressant le nouveau texte qui remplace une ancienne circulaire du 25 novembre 1985 également relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

### CONDITIONS D'EXERCICE DES DROITS SYNDICAUX ET LOCAUX SYNDICAUX (ARTICLE 3 DU DÉCRET N° 85-397 DU 3 AVRIL 1985)

L'octroi d'un local commun aux organisations syndicales représentatives ayant une section syndicale dans la collectivité ou l'établissement est obligatoire à partir de 50 agents. Des locaux distincts doivent être attribués si l'effectif dépasse 500 agents. Sont considérées comme représentatives les organisations syndicales représentées au comité technique local ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

L'effectif considéré est celui de la collectivité territoriale, indépendamment de ses établissements publics, ou celui de l'établissement, indépendamment de l'effectif de la collectivité territoriale de rattachement, sauf si a été constitué un comité technique commun en application des dispositions de l'article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>1</sup> Ministre des Finances et des Comptes publics, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique. NOR : RDFS1517451C

<sup>2</sup> Ce décret a instauré un crédit de temps syndical, avec deux contingents : l'un sous forme d'autorisations d'absence destinées à la participation au niveau local à des congrès ou à des réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales ; l'autre en crédit mensuel d'heures de décharges d'activité de service.

Le décret a complété les règles relatives aux locaux syndicaux et aux réunions syndicales, en prévoyant notamment la possibilité de réunions d'information spéciales pendant les périodes précédant le jour d'un scrutin organisé pour renouveler une ou plusieurs instances de concertation. Par ailleurs, le décret redéfinit les critères d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales, qui sont désormais fondés sur les résultats des élections aux comités techniques.

### BRÈVES

#### AGENCE FRANCE LOCALE : 90 PRÊTS SIGNÉS EN 9 MOIS

Créée et pilotée par les collectivités territoriales, l'Agence France locale (AFL), officialisée le 22 octobre 2013, ne compte en fait que neuf mois d'activité, durant lesquels 90 prêts aux collectivités ont été signés, pour un montant global de plus de 508 millions d'euros. Sa raison d'être : « permettre à ses membres de réaliser des emprunts sécurisés et simplifiés grâce à un accès mutualisé au marché obligataire ».

L'AFL se décompose en deux sociétés anonymes distinctes :

- L'Agence France locale – Société territoriale compte 131 membres, dont 17 nouvelles collectivités (15 communes et 2 communautés de communes) devenues actionnaires le 23 décembre.

- L'Agence France locale, sa filiale, exerce de façon autonome l'activité de levée de fonds sur les marchés et de prêt.

#### POLITIQUE DE LA VILLE : VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SITUATION DES QUARTIERS POPULAIRES

Le 19 janvier, Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, a installé l'Observatoire national de la politique de la ville. Sa mission : observer l'évolution des quartiers et évaluer la politique de la ville. Né de la fusion de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'Observatoire national de la ville permet désormais d'avoir une approche globale de la situation des quartiers prioritaires.

Sa composition : les administrations concernées, des experts, des personnalités qualifiées, des élus et les membres du Conseil national des villes, installé le 26 octobre dernier.

Le premier rapport attendu par le ministre aura pour thème l'évolution en 2015 des quartiers de la nouvelle géographie prioritaire. Il sera remis en mars au Gouvernement et au Parlement.

## BRÈVES

**JOURNÉE CITOYENNE LE 28 MAI :  
LES COMMUNES EN PREMIÈRE LIGNE**

Née en 2008 dans l'agglomération mulhousienne, à Berrwiller, la Journée citoyenne permet, sur une journée ou une demi-journée, de mobiliser les habitants autour d'un projet d'amélioration de leur cadre de vie, tout en favorisant la communication intergénérationnelle entre eux, de même qu'avec les élus. L'an dernier, 200 communes et 45 départements ont participé à cette opération. La prochaine édition se tiendra le 28 mai.

Le principe de la Journée citoyenne : les habitants se réunissent et réalisent bénévolement des chantiers (réparations, améliorations, embellissements...) sur différents lieux, équipements ou quartiers de leur commune. Quant au choix des travaux, il résulte d'échanges entre les habitants et les élus du conseil municipal.

**PUBLICATION ET TRANSMISSION DES  
ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En application des articles 84, 124 et 128 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un décret n° 2016-146 du 11 février 2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, précise les modalités applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale en matière de publication et de transmission des actes par voie électronique. Ce texte est entré en vigueur le lendemain de sa publication au JORF n° 0036 du 12 février 2016 (texte 49).

Il prévoit notamment que les actes que les communes, départements et régions choisissent de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur le site Internet de la collectivité dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

Pour déterminer cet effectif, le ministre rappelle qu'il faut prendre en compte les fonctionnaires titulaires, les agents contractuels de droit public ou de droit privé, les fonctionnaires stagiaires, d'ajouter les agents accueillis en détachement ou mis à disposition de la collectivité ou de l'établissement et de soustraire les agents mis à disposition ou détachés auprès d'une autre collectivité ou d'un autre établissement.

Lorsque les effectifs cumulés du personnel propre du centre et du personnel des collectivités ou des établissements qui lui sont affiliés sont compris entre 50 et 500 agents, des locaux communs doivent être attribués aux organisations syndicales représentatives, ayant une section syndicale dans le centre ou dans une des collectivités ou un des établissements qui lui sont affiliés. Lorsque les effectifs cumulés du personnel propre du centre et du personnel des collectivités ou des établissements qui lui sont affiliés sont supérieurs à 500 agents, des locaux distincts doivent être attribués à ces organisations syndicales.

Les modalités d'utilisation d'un local commun sont fixées par accord entre les organisations syndicales bénéficiaires ; à défaut, elles sont fixées par l'autorité territoriale.

Les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement prend éventuellement en charge, en fonction de ses possibilités budgétaires, le coût des communications, sont définies par l'autorité territoriale après concertation avec les organisations syndicales concernées. De même, la concertation doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations peuvent avoir accès aux moyens de reprographie de la collectivité ou de l'établissement, ou obtenir son concours matériel pour l'acheminement de leur correspondance.

**ACCÈS AUX TECHNOLOGIES  
DE L'INFORMATION  
ET DE LA COMMUNICATION**

Les technologies de l'information et de la communication sont constituées de la mise à disposition des organisations syndicales d'une adresse de messagerie électronique aux coordonnées de l'organisation syndicale ainsi que de pages d'information syndicale spécifiquement réservées sur le site intranet de la collectivité ou de l'établissement.

L'autorité territoriale fixe les conditions d'utilisation par les organisations syndicales, au sein d'une collectivité ou d'un établissement, des technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que de certaines données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés relatifs à la gestion des ressources humaines. Elle définit, le cas échéant,

les nécessités du service ou les contraintes particulières qui justifieraient que l'utilisation de ces TIC soit réservée aux organisations syndicales représentatives.

Chaque organisation syndicale peut demander la création de listes de diffusion, sous réserve de la définition par l'autorité territoriale d'un critère de représentativité pour l'utilisation des TIC. Les données personnelles utilisées pour constituer les listes peuvent être, outre l'adresse de messagerie professionnelle nominative des agents et le service au sein duquel ils sont affectés, le cadre d'emplois auquel ils appartiennent ou, pour les personnels qui ne sont pas fonctionnaires, la catégorie dont ils relèvent.

Les échanges électroniques entre les agents et les organisations syndicales doivent être confidentiels. La liberté d'accepter ou de refuser un message électronique syndical doit pouvoir s'exercer à tout moment.

**RÉUNIONS SYNDICALES**

La circulaire de 2016 distingue plusieurs cas de figure.

**Dispositions communes  
à toutes les réunions syndicales**

Une réunion d'information doit être considérée comme syndicale dès lors que la demande tendant à obtenir l'autorisation de l'organiser émane d'une organisation syndicale s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 5 du décret, ou d'une organisation syndicale représentée au comité technique ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 6 du décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014.

La tenue d'une réunion d'information ne saurait être interdite pour un motif tiré de l'ordre du jour de cette réunion. Les organisations syndicales qui souhaitent organiser des réunions statutaires ou des réunions d'information dans l'enceinte des bâtiments administratifs doivent adresser une demande d'autorisation à l'autorité territoriale au moins une semaine avant la date de chaque réunion. Toutefois, il convient de rappeler que ces dispositions n'empêchent pas l'autorité territoriale de faire droit à des demandes présentées dans un délai plus court pour les réunions statutaires ou d'information prévues à l'article 5 du décret précité dans la mesure où, par exemple, elles concernent un nombre limité d'agents et ne sont pas dès lors susceptibles de porter atteinte au fonctionnement normal du service.

Pour les réunions organisées au titre de l'article 6 du décret, les agents qui souhaitent y participer doivent adresser une demande d'autorisation

d'absence à l'autorité territoriale au moins trois jours avant la réunion.

La concertation entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations pourront mettre en œuvre leur droit à tenir des réunions hors des locaux ouverts au public, sans que le fonctionnement du service soit perturbé et que la durée d'ouverture des services aux usagers soit réduite.

### Réunions à l'initiative de toutes les organisations syndicales

Toute organisation syndicale peut, en dehors des horaires de service, tenir des réunions statutaires ou des réunions d'information à l'intérieur des bâtiments administratifs ou, en cas d'impossibilité, en dehors de l'enceinte des bâtiments administratifs dans des locaux mis à sa disposition. Elle peut également tenir des réunions statutaires durant les heures de services. Dans ce cas, peuvent seuls y assister les agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence.

### Réunions à l'initiative des seules organisations syndicales représentatives

Outre les réunions mentionnées ci-dessus, les organisations syndicales représentatives sont autorisées à tenir pendant les heures de service, une réunion mensuelle d'information d'une heure ou, le cas échéant à regrouper plusieurs de ces heures mensuelles d'information par trimestre, notamment dès le premier mois du trimestre. Tout agent a le droit de participer, à son choix et sans perte de traitement à l'une de ces réunions, qu'elles soient mensuelles ou regroupées. La tenue des réunions résultant d'un regroupement d'heures mensuelles ne doit pas aboutir à ce que les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents désireux d'assister à ces réunions excèdent douze heures par année civile, délais de route non compris.

Par ailleurs, si une réunion d'information est organisée pendant la dernière heure de service de la matinée ou de la journée, elle peut se prolonger au-delà de cette dernière heure de service.

### Réunions spéciales organisées pendant une campagne électorale

Des réunions d'information spéciales peuvent en outre être organisées pendant la période de six semaines précédant le premier jour du scrutin organisé en vue du renouvellement d'une ou plusieurs instances de concertation. Les organisations syndicales candidates à ce scrutin peuvent organiser ces réunions, sans condition de représentativité, au sein des services dont les personnels sont concernés par le scrutin. Chaque agent peut assister à l'une de ces réunions spéciales, dans la limite d'une heure.

### AFFICHAGE ET DISTRIBUTION DES DOCUMENTS D'ORIGINE SYNDICALE

Tout document doit pouvoir être affiché dès lors qu'il émane d'une organisation syndicale. L'autorité territoriale n'est pas autorisée à s'opposer à cet affichage, hormis le cas où le document contrevient manifestement aux dispositions législatives relatives aux diffamations et aux injures publiques telles que définies aux articles 29 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Tout document, dès lors qu'il émane d'une organisation syndicale, peut être distribué dans l'enceinte des bâtiments administratifs sous plusieurs réserves :

- cette distribution ne doit concerner que les agents de la collectivité ou de l'établissement ;
- l'organisation syndicale doit concomitamment communiquer un exemplaire du document à l'autorité territoriale ; cet exemplaire peut être transmis sous forme numérique ;
- la distribution ne doit pas porter atteinte au bon fonctionnement du service. Dans la mesure du possible, elle se déroule en dehors des locaux ouverts au public ;
- pendant les heures de service, la distribution ne peut être assurée que par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service.

### SITUATION DES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX

La circulaire de 2016 développe plusieurs points pouvant faire difficulté.

#### Mise à disposition auprès d'une organisation syndicale

La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service auprès d'une organisation syndicale. Il continue donc de percevoir les indemnités qu'il percevait avant d'être mis à disposition et qui sont liées au grade et à l'affectation.

Sous réserve des nécessités du service, les collectivités ou établissements mettent 103 équivalents temps plein (ETP) à disposition des organisations syndicales en fonction des résultats aux élections aux comités techniques, ainsi que 12,5 ETP au titre de leur participation au Conseil commun de la fonction publique.

Les charges salariales des agents mis à disposition en application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 auprès d'organisations syndicales pour exercer un mandat syndical à l'échelon national sont remboursées aux collectivités

### BRÈVES

#### PLUS QUE 17 ARRONDISSEMENTS À PARIS EN 2020 ?

« Hidalgo propose de réduire à dix-sept le nombre d'arrondissements à Paris », titre, le 29 janvier, le journal *Le Monde*, qui, d'après une note récente émanant de l'exécutif parisien qu'il s'est procurée, indique que la maire de Paris veut fusionner les 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> arrondissements, ce, d'ici 2020.

Concrètement, « les habitants des arrondissements « rapprochés » seraient représentés, à compter de [cette date] par un conseil d'arrondissements [...], présidé par un maire d'arrondissements ou "maire de secteur" », précise la note. Le sens de ce regroupement des arrondissements centraux affiché par le document ? Une « meilleure représentation démocratique » des Parisiens, tout en restant « neutre sur l'équilibre politique actuel entre majorité et opposition » au Conseil de Paris.

Autre but recherché : le « renforcement des compétences des maires d'arrondissement », notamment en matière de propreté, précise *Le Monde*.

#### 100 COLLECTIVITÉS ENGAGÉES POUR LE CLIMAT

À l'occasion des 17<sup>es</sup> Assises européennes de la transition énergétique (26 au 28 janvier), 19 collectivités se sont vu remettre les labels *Cit'ergie* et *Cap Cit'ergie* par le président de l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public à caractère industriel et commercial/EPIC, placé sous la tutelle des ministres chargés de la Recherche, de l'Écologie et de l'Énergie). Ce sont désormais 100 collectivités qui sont engagées dans cette démarche, soit 10,2 millions d'habitants.

Le label *Cit'ergie* est l'appellation française du label *European Energy Award* déjà accordé à près de 1 346 collectivités européennes dans plusieurs pays : Allemagne, Autriche, Italie, France, Suisse, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco... Créé en 1997 à l'initiative de collectivités suisses et autrichiennes, il permet de conduire des actions au niveau local et d'agir sur l'offre et la demande d'énergie.

ou établissements par le biais de la dotation globale de fonctionnement.

### Détachement pour l'exercice d'un mandat syndical

En application du 13° de l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, le détachement pour exercer un mandat syndical est accordé de droit.

### Autorisations d'absence

Plusieurs situations sont distinguées.

#### Dispositions communes aux autorisations d'absence de l'article 16 et de l'article 17 du décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014 :

Est considérée comme congrès, pour l'application des articles 16 et 17 du texte précité, une assemblée générale définie comme telle dans les statuts de l'organisation concernée, ayant pour but d'appeler l'ensemble des membres à se prononcer sur l'activité et l'orientation du syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués spécialement mandatés à cet effet. Est considéré comme organisme directeur tout organisme qui est ainsi qualifié par les statuts de l'organisation syndicale considérée. Les réunions statutaires désignent les réunions des instances mentionnées par les statuts des organisations syndicales.

La circulaire rappelle que les organisations syndicales des agents de la fonction publique territoriale déterminent librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; à charge pour elles d'informer l'autorité territoriale des

statuts et de la liste des responsables de l'organisme syndical lorsque cet organisme compte des adhérents parmi les agents de cette autorité territoriale.

Le décret ne limite pas le nombre des agents susceptibles de bénéficier des autorisations spéciales d'absence au titre de l'article 16 ou des autorisations d'absence au titre de l'article 17 du décret du 24 décembre 2014. Les agents doivent avoir été désignés conformément aux dispositions des statuts de leur organisation et justifier du mandat dont ils ont été investis. Pour cela, il convient qu'ils adressent leur demande d'autorisation d'absence, appuyée de leur convocation, à l'autorité territoriale au moins trois jours à l'avance. Les autorités territoriales peuvent accepter d'examiner les demandes d'autorisation d'absence qui leur seraient adressées moins de trois jours à l'avance.

Ces autorisations d'absence sont accordées sous réserve des nécessités du service. Seul des raisons objectives et propres à chaque situation, tenant à la continuité du fonctionnement du service, peuvent être invoquées pour justifier qu'il ne soit pas fait droit à la demande d'un agent. En outre, le refus opposé au titre des nécessités de service doit faire l'objet d'une motivation de l'administration dans les conditions prévues par l'article 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public qui prévoit que la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision (CE, 8 mars 1996, N° 150786).

Étant donné qu'elles concernent des activités institutionnelles syndicales d'un niveau différent, les autorisations d'absence de l'article 16

## L'actualité n'a plus de secret pour vous !

- Surveillance des opérations funéraires donnant lieu à vacation
- Écriture des prénoms et nom, transcription d'adoption plénière...
- Mariage des couples de personnes de même sexe

NOUVELLE ÉDITION

Guide pratique de l'état civil 2015

13<sup>e</sup> édition  
Marguerite Quidelleur  
Martial Guarinos

**Collection : Les Indispensables**  
**Auteurs : Marguerite Quidelleur, Martial Guarinos**

Broché - 420 pages environ  
Format : 16 x 24 cm  
ISBN : 978-2-7013-1863-9  
Référence : 121 DBF 243  
Date de parution : Mars 2015  
Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5 %) : **71 €**

**POUR COMMANDER, CONTACTEZ NOTRE SERVICE RELATION CLIENT**

- 0 820 35 35 35 (0,119 € TTC/min)  
du lundi au jeudi de 8H à 12H30 et de 13H à 18H  
le vendredi jusqu'à 17H30
- [relationclient@berger-levrault.fr](mailto:relationclient@berger-levrault.fr)
- [boutique.berger-levrault.fr](http://boutique.berger-levrault.fr)

**Berger Levrault** **BL**

L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

et celles de l'article 17 peuvent se cumuler [cf. dernière phrase du 3)]. Un même agent peut donc bénéficier à la fois d'autorisations spéciales d'absence en vertu de l'article 16 et d'autorisations d'absence en vertu de l'article 17 du décret du 24 décembre 2014.

Les délais de route ne sont pas compris pour le calcul des durées d'autorisations d'absence résultant de l'application des articles 16 et 17.

Tout représentant syndical dûment mandaté par l'organisation à laquelle il appartient a le droit de bénéficier, sous réserve des nécessités de service, d'autorisations spéciales d'absence (ASA) afin de participer à des congrès ou des réunions d'organismes directeurs de cette organisation syndicale dans les conditions ci-après :

des conditions de travail, des commissions de réforme, du Conseil économique, social et environnemental, des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

Ils bénéficient des mêmes droits pour la participation aux réunions des instances qui émanent de ces organismes : par exemple, les conseils régionaux d'orientation et le Conseil national d'orientation du Centre national de la fonction publique territoriale, les formations disciplinaires de la CAP. Ces autorisations d'absence ne peuvent être refusées pour nécessités de service.

La durée de ces autorisations comprend les délais de route, la durée prévisible de la réunion, un temps égal à la durée prévisible de la réunion qui est destiné à permettre aux représentants

d'activité dans leur emploi ou cadres d'emplois et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position, notamment en matière de régime indemnitaire et de droit à pension.

La circulaire rappelle que le relevé de conclusions du 10 avril 2014 relatif à la modernisation des garanties des agents investis d'un mandat syndical prévoit, s'agissant de l'avancement de grade, la prise en compte de l'activité syndicale lors de l'élaboration du tableau d'avancement selon des modalités qui devront faire l'objet d'une disposition législative.

En outre, la valorisation de l'engagement syndical en matière d'expérience professionnelle devra constituer un élément à prendre en compte pour l'examen de l'avancement et de la promotion interne de ces agents.

| Organisations concernées syndicales   | Réunions concernées              | Durée de l'absence autorisée |
|---|----------------------------------|------------------------------|
| 1) Unions, fédérations, confédérations de syndicats non représentées au Conseil commun de la fonction publique  | Congrès et organismes directeurs | 10 jours par an et par agent |
| 1) Organisations syndicales internationales,<br>2) Unions, fédérations, confédérations de syndicats représentées au Conseil commun de la fonction publique  |                                  | 10 jours par an et par agent |
| Les syndicats nationaux et locaux ainsi que les unions régionales, interdépartementales et départementales de syndicats qui leur sont affiliés disposent des mêmes droits pour la réunion de leurs congrès et de leurs organismes directeurs. |                                  |                              |

Les limites de 10 et 20 jours ne sont pas cumulables entre elles. Un même agent, indique la circulaire, ne peut bénéficier de plus de 20 jours par an.

#### Le contingent de crédit de temps syndical de l'article 14

Les autorisations d'absence imputées sur le crédit d'heures prévu à l'article 14 du décret du 24 décembre 2014 concernent les réunions des structures locales d'un syndicat national et des sections syndicales prévues à l'article 17. Les autorisations d'absence imputées sur ce contingent sont délivrées dans la limite d'un contingent global déterminé, chaque année, par la collectivité territoriale ou l'établissement, proportionnellement au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale du comité technique retenu pour son calcul, à raison d'une heure d'autorisation spéciale d'absence pour 1 000 heures de travail accomplies par ceux-ci.

#### Les autorisations d'absence de l'article 18

Des autorisations d'absence sont accordées aux représentants syndicaux qui sont appelés à siéger au sein d'instances comme le Conseil commun de la fonction publique, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale, des comités techniques, des commissions administratives paritaires, des comités d'hygiène, de sécurité et

syndicaux concernés de préparer ces travaux et d'en assurer le compte rendu. Elles se cumulent, le cas échéant, avec les autorisations spéciales d'absence accordées en application des articles 16 et 17.

#### Le contingent de crédit de temps syndical de l'article 19 du décret du 24 décembre 2014

Les décharges d'activité de service sont une autorisation donnée à un agent public d'exercer, pendant ses heures de service, une activité syndicale en lieu et place de son activité administrative normale. Elles peuvent être totales ou partielles.

Lorsqu'un représentant syndical a été déchargé partiellement de service, il convient que sa charge administrative soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire. Le fait qu'un fonctionnaire est déchargé partiellement de service pour activités syndicales ne doit en aucun cas influencer l'appréciation portée sur sa manière de servir.

Les agents déchargés partiellement de service peuvent également bénéficier des autorisations d'absence prévues par les articles 16, 17 et 18 du décret précité.

Les décharges d'activité de service ne modifient pas la situation statutaire des fonctionnaires concernés. Ceux-ci demeurent en position

de service et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position, notamment en matière de régime indemnitaire et de droit à pension.

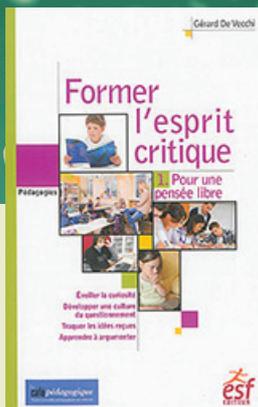
Les collectivités et établissements de plus de 50 agents obligatoirement affiliés, qui disposent d'un comité technique propre, doivent veiller à transmettre systématiquement au centre de gestion le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale et les résultats des élections en nombre de voix et de sièges obtenus par chaque organisation syndicale à ce comité technique pour le calcul du contingent.

Les bénéficiaires des décharges d'activité de service partielles ou totales sont désignés par les organisations syndicales conformément à l'article 20 du décret. À la suite de chaque nouvelle répartition des heures de décharges d'activité de service, les organisations syndicales communiquent à l'autorité territoriale les noms des agents qu'elles entendent faire bénéficier de ces crédits d'heures. Si la désignation d'un agent est incompatible avec la bonne marche du service, l'autorité territoriale invite l'organisation syndicale à désigner un autre agent après avis de la commission administrative paritaire.

Les heures accordées mensuellement en application de l'article 19 et non utilisées peuvent être reportées après accord de l'autorité territoriale.

#### Une pierre utile à l'édifice

Très encadré par les textes nationaux et internationaux, par la jurisprudence, le droit syndical – *a fortiori* dans la fonction publique territoriale – avait besoin de voir régler les principales questions relatives aux moyens. Après les textes réglementaires récents, la circulaire



## FORMER L'ESPRIT CRITIQUE DES ÉLÈVES

### 1 / POUR UNE PENSÉE LIBRE

Développer l'esprit critique des élèves est, pour Gérard De Vecchi, aussi fondamental que leur apprendre à lire, écrire ou à compter. Aujourd'hui, plus que jamais, on a besoin de citoyens capables de faire le tri dans les informations et d'effectuer les choix pertinents pour le bien de tous. Composante essentielle de notre enseignement, l'esprit critique est, en réalité, l'autre face de l'exigence de précision, de justesse et de vérité que chaque élève doit s'appliquer. Et pourtant, développer une pensée libre n'a rien d'évident. Nombre d'enseignants se trouvent démunis devant l'absence de recul et de réflexion des élèves face aux situations et faits qui leur sont exposés. L'esprit critique, dont il est ici question, vise donc à permettre à tout un chacun d'acquérir des connaissances et de s'émanciper de ses croyances. Dans un seul but, que la vérité nous rende libres ! Découpé en 25 courts chapitres, cet ouvrage se veut un véritable outil de soutien et de perfectionnement au quotidien. Étayé de nombreux exemples pratiques, il montre comment les enseignements peuvent entrer dans une démarche mettant en œuvre l'esprit critique. Un livre résolument simple et pratique adapté aux enseignants du primaire comme du secondaire.

Gérard de Vecchi, *Former l'esprit critique des élèves - 1/ Pour une pensée libre*, ESF Éditeur (collection Pédagogies), janvier 2016, 279 p., 18 €.

## GUIDE À L'USAGE DES CONTRACTUELS

Les agents non titulaires représentent environ 25 % des effectifs de la fonction publique territoriale. C'est une proportion importante mais elle recouvre des situations extrêmement différentes qui ne donnent pas les mêmes droits aux agents.

La compréhension du statut des agents non titulaires de droit public suppose la connaissance d'un certain nombre de règles, désignées habituellement sous le terme de « mini-statut » et parfois difficiles à appréhender. L'objectif des auteurs est de vous proposer une présentation pratique, complète et abordable, sur le plan juridique, de ce que vous devez savoir pour réaliser un parcours fructueux dans les services d'une collectivité territoriale. Ce parcours pouvant vous amener à envisager d'intégrer la fonction publique, l'ouvrage vous donnera également quelques clés pour préparer un concours et comprendre de quelle manière valoriser votre expérience de contractuel dans une carrière publique.

Valérie Chatel, Jennifer Riffard et Michaël Verne, *Guide à l'usage des contractuels*, Édition Territorial (collection « Ressources humaines/statuts »), février 2016, 154 p., 39 €.



## SOIGNER (L)'HUMAIN

### MANIFESTE POUR UN JUSTE SOIN AU JUSTE COÛT

Le système de santé français est confronté à une crise multiforme : contraintes financières sans précédent, spécialisation et pression à la productivité des équipes... À cette approche quantitative s'ajoutent les exigences croissantes des patients en matière de qualité et de sécurité des soins et une montée en puissance des aspirations à plus de démocratie sanitaire. Tels sont les défis auxquels doit faire face l'offre de soins.

Loin des discours incantatoires ou d'une vision « hors-sol » du sujet, médecins, travailleurs sociaux, économistes de la santé, directeurs d'hôpital, personnalités de la santé publique et de l'éthique et chercheurs en sciences sociales livrent leur réflexion et explorent une nouvelle voie pour tenter de relever ces défis : l'humain. Ils proposent des solutions concrètes tirées des expériences de terrain de professionnels œuvrant auprès des plus démunis dans les permanences d'accès aux soins de santé (PASS). Dans ces dispositifs, l'approche du soin s'adapte aux situations complexes et se révèle à la fois qualitative, performante et complémentaire du soin technique et spécialisé.

Claire Georges-Tarragano (dir.), *Soigner (l)'humain - Manifeste pour un juste soin au juste coût*, Presses de l'EHESP, 2015, 336 p., 24 €.



## TEMPS ET POLITIQUE - LES RECOMPOSITIONS DE L'IDENTITÉ

« Reprise continue de soi par soi » selon Paul Ricœur, l'identité ne cesse de se renégocier au fil du temps, des événements de la vie, des jeux entre conscient et inconscient, entre individu et collectivité, entre passé et présent... Dans cette chaîne permanente de recompositions personnelles, comment les croyances évoluent-elles ? À quelles injonctions obéissent les ruptures ou les continuités dans la transmission des convictions politiques ?

Réflexions croisées de sociologues, politistes, philosophes, historiens et psychologues sur nos identités politiques de plus en plus mobiles, les contributions de cet ouvrage donnent à voir les ressorts des changements politiques qui façonnent l'histoire comme les histoires de vie. Il met au jour la manière dont le politique est travaillé par le temps, qu'il s'agisse du temps collectif des générations ou de celui, plus intime, des âges de la vie.

Anne Muxel, *Temps et politique - Les recompositions de l'identité*, Presses de Sciences Po/Académique, janvier 2016, 204 p., 18 €.



...à lire

## LA POSTE

### LES PARLEMENTAIRES EN PREMIÈRE LIGNE

Par **Jean Launay**, député du Lot, président de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE)

27

### LA POSTE : PETITE HISTOIRE D'UNE IMMENSE ÉPOPÉE

Par **Serge Salon**, inspecteur général honoraire des postes et télécommunications

29

### L'ÉTAT ET LA POSTE

Par **Jacques Batail**, chef de mission de contrôle général au ministère des Finances et des Comptes publics et au ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

33

### LE STATUT DE LA POSTE À L'ÉPREUVE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Par **Marie Gautier**, agrégée de droit public, maître des requêtes au Conseil d'État

39

### LE POIDS ÉCONOMIQUE DU GROUPE LA POSTE

Par **Jean-Charles Savignac**, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes

41

### L'EFFORT SOCIAL DE LA POSTE POUR SES PERSONNELS

Par **Jean-Charles Savignac**

43

# LES PARLEMENTAIRES EN PREMIÈRE LIGNE

Auteur : **Jean Launay**, député du Lot, président de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE)



“

*Avec la Commission supérieure, les parlementaires disposent d'un outil permettant de contrôler le respect des missions de service public sur les sections Numérique et Postes*

”

Lors de la réforme transformant une administration d'État en deux entreprises que sont devenues aujourd'hui La Poste et Orange, le législateur, par la voie du jeune sénateur Gérard Larcher, a installé une Commission supérieure chargée de veiller au développement harmonieux du secteur.

Chacun percevant alors, que le service public rendu par des entreprises devait être contrôlé dans ses missions par des parlementaires et des experts de haut niveau, la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques est née.

## UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ORIGINAL

Les parlementaires disposent avec la Commission supérieure d'un outil permettant de contrôler le respect des missions de service public sur les sections Numérique et Postes avec des consultations obligatoires mais également des pouvoirs de saisine importants.

Saisie par le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique à l'occasion de chaque texte législatif ou décret sur le sujet, la Commission supérieure interagit avec chaque ministère sur les sujets numériques.

Enfin, la Commission supérieure entretient des relations particulièrement étroites avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) en effectuant une revue régulière de ses travaux et en entretenant un dialogue permanent avec le président, Sébastien Soriano.

Les séances de la Commission Supérieure se tiennent en alternance à l'Assemblée nationale et au Sénat, les auditions se tiennent à huis clos avec une communication légère sur les personnalités auditionnées sans communication sur le contenu.

Cela permet aux membres issus de tous les bancs des Assemblées et des commissions

permanentes concernées de poser leurs questions librement et de former leur jugement en toute sérénité.

En 2014, la Commission supérieure a entrepris une mutation importante, elle était un organisme axé sur le droit, elle est devenue un outil politique. La politique n'est d'ailleurs pas toujours enfermée dans des logiques partisans et le consensus émerge souvent lorsqu'il s'agit d'accompagner, par exemple, la transformation numérique du pays en cohérence avec l'équilibre des territoires.

## NUMÉRIQUE ET POSTES : DES SECTEURS EN INTERACTION PERMANENTE

Ce qui n'était encore qu'un téléphone sans fil et sans base il y a quelques années, est devenu un couteau suisse alliant une source d'information et un outil de commande qui a pris la même importance qu'un trousseau de clés.

Comment vivre au quotidien et commander directement sur Internet par son mobile si aucun réseau physique et humain ne concrétise la commande si attendue ? La confiance des opérateurs est la clé du marché à une époque où les utilisateurs ont pris le pouvoir. C'est tout l'enjeu de la Commission supérieure, en garantissant les équilibres, en pensant au local tout en équilibrant le niveau national.

## LA COMMISSION SUPÉRIEURE DU SERVICE PUBLIC DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, PARTIE PRENANTE DE RÉFÉRENCE

Après un exercice 2014 de repositionnement, la Commission supérieure est reconnue en 2015 comme partie prenante de référence sur les sujets Numérique et Postes. C'est heureux dans une période où plus un seul candidat aux élections n'échappe aux questions sur ces sujets.

En 2015, les auditions et rencontres ont été soutenues. La Commission supérieure a auditionné des ministres et de hauts fonctionnaires, des opérateurs numériques et postaux mais également des associations et des chercheurs.

Le travail parlementaire a été enrichi et a permis, en amont, aux députés et sénateurs les plus engagés sur les sujets Numériques et Postes d'être alimentés le mieux possible en vue des projets de loi « République numérique » porté par Axelle Lemaire, Secrétaire d'État chargée du Numérique, et « nouvelles opportunités économiques » porté par Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

Les acteurs du secteur ont perçu la Commission supérieure comme un outil de pédagogie et de communication au plus proche du législateur.

La Commission supérieure s'est investie sur les textes liés à la bande 700 MHz, à la couverture numérique du territoire, au très haut débit, à la transformation du Groupe La Poste.

En ma qualité de président, je me suis particulièrement investi sur les missions de service public dans les territoires (rapport à la Commission des finances de l'Assemblée nationale – janvier 2015). Ce rapport a ouvert la voie à la création par le Gouvernement de centaines de Maisons de service au public hébergées par La Poste.

Sur la dimension Numérique, nous nous sommes attelés à ouvrir le champ de la réflexion des parlementaires, sans aucune limite. Nous élargirons nos travaux sur les usages, les objets connectés, l'identité numérique et l'international.

Je veux saluer l'état d'esprit collaboratif des membres de la Commission supérieure et leur engagement exceptionnel ; cette implication permet des interactions facilitées sur l'ensemble du secteur. Le huis clos et la confidentialité des échanges garantissent les échanges au fond. Une des personnes que nous auditionnions n'a-t-elle pas déclaré dans son propos introductif : « Si je comprends bien, vous êtes tous là ! »

La Commission supérieure entretient des relations de travail régulières avec les associations du secteur, qu'elles soient des associations d'élus (Association des maires de France/AMF, Assemblée des départements de France/ADF, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) avec son président, Patrick Chaize et son secrétaire général, Pierre Camani, des associations d'industriels (Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique/FIRIP) ou des associations de promotion économique (Association de l'économie numérique ACSEL, Fédération nationale de la presse d'information spécialisée).

Je veux remercier le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat pour leur grande confiance et leur concours opérationnel et saluer le niveau de collaboration du Gouvernement, en premier lieu du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du

Numérique, Emmanuel Macron, et son cabinet, pour son écoute et son support opérationnel inscrit dans la loi.

Au terme de cette année 2015, la Commission supérieure se prépare à faire traduire par les textes des prochaines lois numériques la mue qu'elle a entreprise. Sa dénomination doit être modernisée et mieux traduire le Numérique et les postes, au sens des différentes formes de distribution de proximité liée au commerce électronique. Sa composition doit intégrer les parlementaires en pointe sur les questions des droits et devoirs, par exemple en intégrant de droit les parlementaires siégeant à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

### Numérique et Postes au cœur de la nouvelle République numérique

Pour l'année 2016, les travaux vont se porter sur les usages du numérique, l'identité numérique, la cybersécurité et l'international. La Commission supérieure engagera des travaux sur la technologie Blockchain et renforcera ses échanges avec la Commission européenne (DG Connect, DG Comp et DG Growth).

Ces thématiques seront au cœur des prochains textes de loi. L'innovation, la création d'entreprises et de nouveaux accès numériques viendront rapidement faire évoluer des secteurs entiers de l'économie tels que l'éducation, la santé, le tourisme, les transports et la distribution.

Ces nouvelles données vont également permettre à La Poste de transformer son modèle d'affaires en bénéficiant des relais de croissance que lui offre son maillage territorial unique. Sans relais territorial de proximité, pas de services numériques.

Les parlementaires seront vigilants dans sa transformation avec toute la confiance qui convient de donner aux nouveaux challenges que le Groupe La Poste se fixera. Numérique et Postes seront au cœur de la nouvelle République numérique naissante creuset de nouvelles opportunités économiques.

### Blockchain : les parlementaires se saisissent du sujet

La Commission supérieure organise le 24 mars à l'Assemblée nationale une grande réunion publique consacrée à la technologie Blockchain.

Bien consciente des impacts futurs sur l'économie et sur la confiance dans les échanges, et conformément à sa vocation d'éclairer en amont le Parlement sur les sujets Numérique et Postes, la Commission supérieure fera intervenir les meilleurs experts français et étrangers de cette technologie pour le moins disruptive.

Les parlementaires sont particulièrement sollicités sur les enjeux numériques en ce début d'année. Les Projets de lois sont l'occasion d'un travail approfondi et de propositions concrètes pour accompagner nos concitoyens dans la transformation numérique du pays. Une telle rencontre sur la technologie Blockchain fera émerger des propositions concrètes que nous soumettrons au Gouvernement.

L'objectif de cette rencontre est de sensibiliser les parlementaires, dirigeants d'entreprise, hauts fonctionnaires et étudiants à ce qui va profondément transformer les relations commerciales et juridiques dans les prochaines années.

La rencontre permettra également de dégager des opportunités pour le développement économique des entreprises françaises sur le secteur.

## MANAGER SANS SE RENIER\* UNE RÉFLEXION CRITIQUE DU MANAGEMENT PARTANT DU VÉCU

En décembre 1996, participant à Bruxelles à une rencontre syndicale européenne de cadres, dont le thème était « Construire un modèle européen de management », nous manifestons dans la déclaration finale notre volonté de voir « les organisations publiques et privées gérées avec tous ceux qui sont concernés et au niveau où ils sont ». Vingt ans plus tard, nous pouvons douter du chemin parcouru : le management n'est-il pas souvent instrumentalisé pour ôter du pouvoir aux opérateurs ? N'est-il pas envahi par les outils de gestion et confiné à la seule atteinte d'objectifs économiques ? Concernant le secteur public, les pays de la « nouvelle Europe » ont refondu leurs services publics en empruntant surtout à l'ultralibéralisme et à son cortège de déréglementation.

Pourtant, si nous croyons qu'il est possible de moderniser et manager autrement les organisations publiques, en combinant recherche de l'intérêt général et valorisation des personnes, l'ouvrage que nous vous commentons ici démontre que c'est à la fois nécessaire et possible.

L'intérêt principal de ce livre est, à la fois, de partir des interrogations des acteurs de terrain et d'afficher une ambition : « changer de modèle de développement et changer le management ». Ceux-ci vont de pair, rappelle Laurent Berger, secrétaire général de la confédération CFDT, en préfaçant l'ouvrage. Il ne s'agit pas d'un manuel de plus de la « littérature managériale », mais une mise en questions de l'existant, en plus d'une lecture aisée car illustrée par de nombreux exemples et témoignages. Ces questions, nous nous les posons tous quand nous constatons les dégâts de pratiques douteuses et quand nous pensons que d'autres voies existent, plus humaines et efficaces.

Précisons que l'auteur de ces lignes a lu l'ouvrage en se référant à sa propre expérience de chef de service, à ses engagements syndicaux passés à la CFDT Cadres et à ses missions de conseil en RH et formation professionnelle en France, en Europe et plus récemment en Afrique francophone, privilégiant le plus possible la modernisation participative et négociée des organisations publiques.

### LE MANAGEMENT : UNE FONCTION COMPLEXE

Le concept de management, emprunté à la culture anglo-saxonne, s'est substitué peu à peu à celui d'encadrement, pour signifier à la fois « tenir les rênes » (allusion à la conduite équestre du manège) et ménager (les personnes, ses collaborateurs, ses biens, allusion à la ménagère, la manageure ?). Le management n'est pas que hiérarchique : les chargés de mission, chefs de projet, avec les organisations matricielles, les lignes métiers et réseaux professionnels, les systèmes d'information... accroissent la complexité de la fonction management où il devient fréquent de dépendre de plusieurs directions et en retour d'impacter l'action des autres directions.

Nos organisations de travail sont de plus interdépendantes, avec des interactions entre et à tous les niveaux ; elles sont de plus en plus dépendantes de l'engagement de chacun(e) dans le collectif. On ne peut plus conduire seul(e) une administration par le simple affichage de son

rang hiérarchique, et encore moins par autoritarisme. Cela n'empêche pas de prendre garde « au mandat flou », comme nous disent les auteurs du livre. Le manager, tout en prenant en compte la complexité, est aussi celui ou celle qui la rend lisible pour ses collaborateurs, qui les aide à situer leurs places et les aide à s'approprier des objectifs clairs. Les fonctions RH et management se recourent de plus en plus, c'est heureux, mais cela pose des problèmes à un management de proximité qui n'est pas forcément préparé à accompagner les évolutions professionnelles des agents.

Ce management, à qui on demande déjà beaucoup d'autres tâches, a lui-même besoin de développer son expertise propre ; sa légitimité professionnelle rassure le cadre, ses collaborateurs et ses pairs, plaident les auteurs. Les chefs de service et les cadres de proximité en général, ne peuvent pas être laissés sans appui : le partage de la fonction RH leur donne un nouveau rôle. Ce qui se répercute sur la place des directions des ressources humaines sollicitées par des missions nouvelles de veille sociale, de prévention des risques, de médiation des conflits, d'animation d'échange de pratiques, de conseil et d'accompagnement des agents et du management.

Le management ne concerne pas que les personnes « estampillées cadres », par exemple dans la fonction publique territoriale, où les agents techniques et de services à la population sont nombreux et encadrés par leurs collègues promus agents de maîtrise. Il est important de raisonner en « écosystème managérial », si on veut bâtir un management durable ou soutenable. Trop souvent, du fait d'une rotation rapide des directions générales, les projets du futur font l'impasse sur ceux du passé : un jeune cadre devrait pouvoir comprendre l'histoire de son administration, de ses cultures métiers, des statuts de ses personnels, de même que les évolutions des organigrammes. C'est, au minimum, une précaution à prendre pour éviter des erreurs manifestes de management et, mieux, un gage de performance par l'appropriation des représentations et les valeurs existantes, pour mieux motiver et mobiliser les personnels.

#### L'AUTORITÉ RENFORCÉE PAR LE RETOUR DU COLLECTIF

La gestion des tensions et conflits fait partie du métier de manager ; il doit parfois faire preuve d'autorité et assumer ses responsabilités, l'expression d'un conflit peut être la voie qui va produire de la délibération, de la négociation. Le « parler vrai » s'adresse autant à ses collaborateurs qu'à ses supérieurs. Le cadre de proximité ne peut rester seul. Les directions de l'administration ou l'entreprise sont les premières responsables du type de management reproduit dans les services. D'ailleurs ces directions managent elles-mêmes des chefs de

service ; trop souvent les managers agissent dans des territoires cloisonnés et ne coopèrent pas assez entre eux, ce qui est source d'inutiles tensions entre les services : « Le sens du travail ne vient pas (seulement) d'en haut, à chaque personne et équipe de le trouver, à partir de ses activités, attentes et valeurs », rappellent les auteurs qui insistent beaucoup sur cette dimension collective du management. Face aux excès de l'individualisation qui isole les personnes et sape les solidarités, il est temps de rappeler que la compétence est autant collective qu'individuelle : tel agent, évalué négativement dans telle situation, fera mieux valoir ses capacités dans une autre où le sens collectif est valorisé. Ce qui est important c'est que l'action du manager articule valeurs, discours et pratiques : confiance, loyauté, exemplarité (un escalier se nettoie par le haut) et respect des personnes. À ces conditions, le manager pourra développer « l'empowerment », le pouvoir d'agir des personnes et des collectifs. La reconnaissance joue un rôle clef : elle va au-delà de la rémunération, par de l'écoute, du dialogue social, du dialogue professionnel, du soutien aux agents pour développer leurs compétences et faire évoluer positivement leurs parcours.

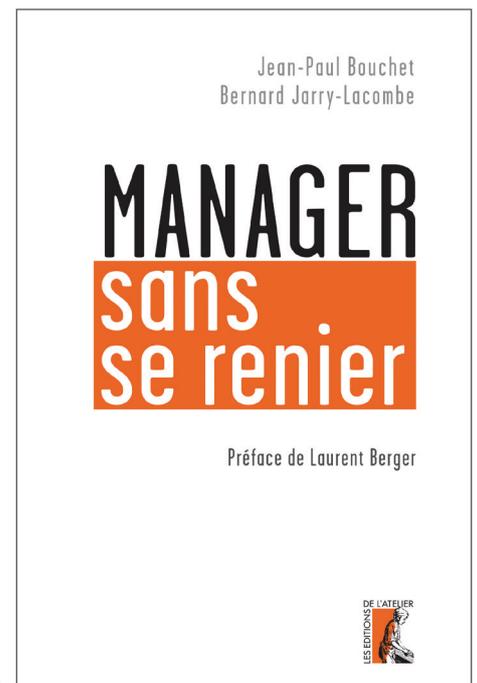
#### METTRE FIN AUX DÉRIVES GESTIONNAIRES

Les auteurs consacrent un chapitre incontournable aux évolutions de l'organisation du travail, tant celles-ci influent les pratiques de management, depuis les années quatre-vingt-dix pour les entreprises et depuis les années 2000 pour les administrations. Les marges d'action des managers de proximité se sont réduites peu à peu avec la place grandissante des fonctions gestionnaires et financières, aux dépens des fonctions RH et aussi opérationnelles. Le « lean management » qui, chez ses concepteurs originaux comme Toyota, était pourtant axé sur la qualité et la satisfaction des clients et usagers et voulait réduire les gaspillages en étant plus à l'écoute des opérateurs de terrain, ce dernier objectif a malheureusement été souvent ignoré.

Le « top management », qui a perdu le contact avec la base, s'est engagé dans une fuite en avant dans des audits, indicateurs, tableaux de bord, contrôles, *reportings* etc. bref une inflation de recours aux modes managériaux importées sans recul, ou dans des solutions bâclées comme l'affichage de chartes de management démenties par les pratiques. Le recours excessif aux outils de gestion produit un retour de la division du travail, une re-concentration du pouvoir, bref un néo-taylorisme qu'on disait dépassé. Alors que les personnels mieux formés aspirent à être plus impliqués dans les choix. Alors qu'avec le numérique, l'information circule rapidement et devient de moins en moins un attribut du pouvoir ; ce qui devrait compter c'est la plus-value qu'on y apporte.



*Avec un peu moins  
d'outillage et  
un peu plus d'utopie,  
nous pouvons réussir  
les changements  
qui s'imposent  
à nos collectivités  
et administratives*



\* Jean-Paul Bouchet et Bernard Jarry-Lacombe, *Manager sans se renier*, Éditions de l'Atelier, 2015, 150 pages

Heureusement, ces dernières années, le thème de la qualité de vie au travail est venu alerter les dirigeants pour freiner la « machine managériale » et revenir aux réalités vécues, au travail réel, à ne pas confondre avec le travail prescrit. L'ANI Qualité de vie au travail et égalité professionnelle du 19 juin 2013<sup>1</sup> consacre un rôle important aux managers. « Le manager de proximité est la 1<sup>ère</sup> vigie susceptible de déceler certaines souffrances au travail », rappellent les auteurs à propos des risques psychosociaux ; ces managers peuvent parfois faire partie du problème, mais le plus souvent de la solution. Par exemple quand ils promeuvent un système de pilotage encourageant des bilans partagés, des évaluations collectives complémentaires aux évaluations individuelles ; de plus c'est le moyen de réduire des dérives chronophages, trop formalistes, des entretiens individuels annuels, c'est le moyen de les lier entre eux et de leur donner un sens partagé.

### SYNDICALISME ET AUTRES VOIES DE RÉNOVATION DU MANAGEMENT

Le « Vivre et travailler ensemble » (un des 7 chapitres du livre) n'est-il pas l'enjeu de la modernisation de nos organisations ? Sur le terrain, les trois piliers du soutien à la personne sont le manager, le responsable RH et les représentants syndicaux ; les auteurs ont raison de rappeler qu'il faut réconcilier management et syndicalisme. Pour avoir occupé les deux fonctions, chefs de service et syndicaliste, nous comprenons la frustration de cadres quand ils ne sont pas associés à des négociations entre élus politiques, directions et syndicats, et qu'ils sont les premiers concernés par leurs mises en œuvre. Être cadre et syndiqué peut être un atout, un moyen de défendre ses intérêts et une ouverture vers d'autres opinions et groupes sociaux, à condition de bien savoir séparer déontologiquement les deux rôles dans son univers immédiat de travail.

Les auteurs font une bonne place à l'intégration des jeunes cadres et à la question pertinente de l'intergénérationnel : ces jeunes, du fait d'une précarité plus ou moins acceptée, sont attachés à l'équité, à la justice sociale et veulent aller plus vite à l'essentiel, au sens et à l'intérêt du travail ; ils sont attachés à des valeurs en action plutôt qu'à une appartenance inconditionnelle à une entreprise ou administration. Les politiques d'encouragement de la diversité viennent opportunément redynamiser nos structures vieillissantes et favoriser les dynamiques d'innovation, par exemple avec des femmes accédant plus aux hautes responsabilités, développant d'autres pratiques de management, par exemple des ouvertures interculturelles et internationales et des initiatives d'intégration du handicap ; la prise en compte de la différence oblige en général à repenser les modes de management.

L'ouvrage se termine par l'« apprendre à manager » : est-ce un art, une science ? Les auteurs préfèrent parler de savoir-faire fondés sur l'expérience et enrichis continuellement par la pratique. Ceci s'apparente pour nous, à la façon de transmettre les valeurs du service public, c'est moins par des formations formelles et plus par des témoignages, des mises en œuvre concrètes et des échanges de pratiques qu'on favorise, dans les deux cas, les appropriations. Ceci n'empêche pas des apports conceptuels, s'ils sont en phase avec les problématiques rencontrées ; mieux vaut sans doute « théoriser une pratique » que l'inverse. Préférons aux recettes et modes managériales, une démarche d'apprentissage et de réflexivité, des retours d'expériences capitalisés. Enfin il appartient aux directions générales d'assumer leur rôle, de montrer l'exemple et d'identifier, avec les intéressés, les appuis dont ont besoin les managers de proximité.

En conclusion, manager est à la fois difficile et passionnant car on touche aux personnes et à une place privilégiée d'où il peut être possible de combiner performance et bien-être social, de favoriser à la fois l'intelligence collective et les solidarités. Avec un peu moins d'outillage et un peu plus d'utopie, nous pouvons réussir les changements qui s'imposent à nos collectivités et administrations.

Guy Morvan

<sup>1</sup> Malheureusement le projet d'accord QVT fonction publique du 12 janvier 2015, inspiré de celui du secteur privé, n'a pu aboutir du fait du refus de certaines fédérations de fonctionnaires (CGT, FO et Solidaires) ; il donnait un rôle important à l'expression des agents et renforçait les marges d'autonomie des managers.