

Maires Ruraux de France

36000
c o m m u n e s

Droit d'accueil pour les élèves
La grande défausse

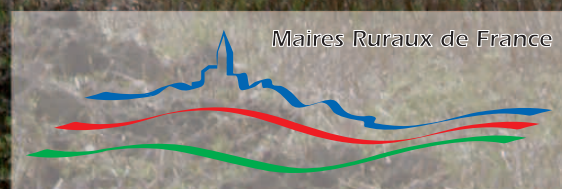
Bataille pour un amendement
La loi commentée article par article

Les maires ruraux du Doubs
occupent le terrain

Sénatoriales :
le choix du monde rural

Alain Marleix rencontre l'AMRF

Numéro 258 - septembre 2008



Sommaire

Editorial

- **La grande défausse**
par Pierre-Yves Collombat

p. 2

Dossier

- **Droit d'accueil pour les élèves**
Bataille pour un amendement

p. 3

- **Les principales dispositions**
de la loi commentées

p. 5

Réseau

- **Doubs : les maires ruraux**
occupent le terrain
- **Daniel Cassard, président opiniâtre**
- **Chantal Vernier en pince**
pour Montécheroux
- **Claude Perrot l'harmonie à Blamont**

p. 8

- **Sénatoriales :**
le choix du monde rural

p.11

Actualité

- **Alain Marleix rencontre l'AMRF...**
sur certains sujets

p.12

En couverture :

Ille-et-Vilaine (Photo : AMRF/hc)

ORGANE OFFICIEL DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

• Administration Gestion :

52, avenue Maréchal-Foch
69006 LYON
Tél. 04 72 61 77 20 - Fax 04 72 61 79 97
36000communes@amrf.asso.fr

• Fondateurs :

Etienne Furtos - Jean Herbin
François Paour - Gérard Pelletier

• Directeur de la publication :

Vanik Berberian

• Directeur de la rédaction :

Pierre-Yves Collombat

• Rédacteur en chef :

Hervé Cassagne

• Comité de rédaction :

Vanik Berberian - Dominique Bidet - Pierre-Yves
Collombat - Max Feschet - Michel Fournier - Louis
Pautrel - Andrée Rabilloud

• Imprimerie :

Imprimerie Albédia - Aurillac

• Dépôt légal :

3^e trimestre 2008 - Commission Paritaire :
0309G84400 - ISSN : 0245 - 3185

• Abonnement :

Adhérents : 17,50 € - Non-adhérents : 35 €
CCP LYON 1076-40 Y

Editorial

La grande défausse

La mise en place d'un service d'accueil des élèves en cas d'absence des enseignants serait une réponse à une demande massivement exprimée des Français. Certes, mais une demande adressée à qui ? A l'Etat, seul maître de ce qui se passe durant le temps scolaire, ou aux communes ?

Comme disait le maire de Lons-le-Saunier, président de l'AMF, avant que le député Pellissard, enthousiaste, ne vote la loi : « Autant je suis favorable au service minimum, autant je considère que c'est à l'Education nationale en interne de l'assumer et non pas aux communes (...). Si demain les éboueurs de ma commune sont en grève, je ne vais pas aller demander aux instituteurs d'aller ramasser les poubelles ».



Philippe Richert, rapporteur du texte au Sénat présente ainsi la chose : « Par principe, ce service d'accueil doit être assuré par l'Etat, sauf dans un cas : lorsque l'ampleur de la grève est telle que les services de l'éducation nationale ne sont plus en mesure de l'organiser dans des conditions satisfaisantes. Il revient alors à la commune ou à la structure intercommunale de le prendre en charge... En l'espèce, l'Etat ne se défausse pas sur les communes de l'une de ses compétences, il

tire simplement toutes les conséquences de l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre le service quand un nombre substantiel d'enseignants est en grève. Dans ces circonstances, les communes sont à l'évidence les seules à pouvoir offrir dans des conditions satisfaisantes le service d'accueil... À mes yeux et par souci de pragmatisme, il semble donc naturel de confier à la commune l'organisation du service d'accueil lorsque l'Etat n'est plus en mesure de l'assurer. »

Résumé du sophisme : le service d'accueil est une compétence de l'Etat, il ne peut matériellement l'assumer (plus exactement, ne veut pas se donner les moyens de le faire), il incombera donc aux communes de se substituer à lui. Déjà responsables des bâtiments, elles peuvent bien s'occuper de ce qui se passe à l'intérieur ! Pour l'heure seulement en cas de grève d'une certaine ampleur, mais demain, pourquoi pas pour toutes les absences ?

Ce n'est plus l'Etat qui se substitue aux communes défailtantes, mais à l'inverse, les communes à un Etat qui n'entend pas assumer le prix de droits qu'il distribue généreusement sur le dos des autres !

Gouverner, ce n'est plus prévoir, mais se défausser.

Pierre-Yves Collombat
Premier vice-président de l'AMRF
Sénateur du Var

Droit d'accueil pour les élèves

Bataille pour un amendement

La loi instaurant le service d'accueil à l'école primaire en cas de grève des enseignants a été votée cet été, en urgence ! Les maires ont donc hérité de l'obligation de rendre effectif ce nouveau droit généreusement accordé par l'Etat, même s'il leur est matériellement impossible de le faire.

Le débat a donné lieu devant les deux assemblées à quelques morceaux de bravoure, le « gland d'or » toutes catégories, comme aurait dit Gérard Pelletier, revenant sans conteste à Mme la députée Gabrielle Louis-Carabin : « *Le service d'accueil des élèves en cas de grève est une avancée considérable, comparable à la création de l'école publique, laïque, gratuite et obligatoire par Jules Ferry* ». Cela, à la différence de la brouette, autre avancée considérable de la civilisation, ne s'invente pas...

Si les communes rurales ne sont pas la préoccupation première de l'Assemblée nationale, on pouvait espérer en revanche que le Sénat se montre plus sensible aux conditions spécifiques dans lesquelles celles-ci seraient placées pour rendre effectif ce droit. On aurait pu s'attendre à ce qu'il se trouve une majorité de sénateurs pour soutenir et voter l'amendement déposé par Pierre-Yves Collombat, Premier vice-président de l'AMRF, et les sénateurs Domeizel, Frécon, Kratinger, Repentin et Sueur. Cet amendement prévoyait que « *l'obligation de service d'accueil n'est pas opposable aux communes de moins de 3 500 habitants* ».

Il ne remettait en question ni le principe du « droit d'accueil », volonté gouvernementale, ni la possibilité pour les communes rurales qui le voulaient et le pouvaient de mettre en place le service, mais rendait l'obligation facultative.

Il s'agissait simplement d'appliquer aux communes le principe retenu pour l'Etat : puisqu'il ne peut lui-même rendre effectif le droit qu'il accorde aux familles, chargeons-en les communes... mais seulement celles qui le peuvent.

C'était visiblement trop logique et trop réaliste. L'amendement ne fut donc pas adopté.

L'échange d'arguments à cette occasion ne manque cependant pas de sel, tout particulièrement la réponse du ministre de l'Education nationale.

Défense de l'amendement

Pierre-Yves Collombat : « *Avec ce texte on franchit un seuil qualitatif dans le processus bien rodé de défausse de l'Etat sur les collectivités locales. Il ne s'agit plus seulement de transférer des compétences approximativement compensées ou d'accompagner l'Etat à la limite de ses missions scolaires, par exemple avec des actions périphériques d'accueil, mais, ni plus ni moins, d'intervenir durant le temps scolaire et dans des locaux scolaires, en même temps qu'y sont délivrés des enseignements, pour remédier à l'incurie d'un ministère incapable de prévenir et de gérer les conflits avec ses fonctionnaires. C'est bien de cela qu'il s'agit : charger les maires, sous leur responsabilité et à prix cassés, de régler les difficultés créées par l'impéritie du ministère, incapable de s'occuper de ses fonctionnaires !*

(...) *Aux questions de principe s'ajoute, pour les petites communes, l'impossibilité pratique d'assurer le service d'accueil que le gouvernement entend leur imposer. C'est pour cette raison que j'ai déposé avec quelques collègues un amendement visant à exonérer les communes rurales d'une obligation que, de toute manière, elles ne pourront remplir... Observons tout d'abord que, en raison de la règle qui les oblige à organiser un service d'accueil quand le nombre des grévistes dépasse 10 % d'effectif des enseignants, les petites communes, à la différence des grandes, seront concernées par ce dispositif dès qu'un seul professeur se trouvera en grève. (Le seuil de 25 % auquel la discussion a finalement aboutie et présenté comme une « avancée » extraordinaire ne modifie pas substantiellement les choses. Jusqu'à 4 classes (soit 7 000 écoles rurales) pas de changement. Jusqu'à 8 classes, le service d'accueil doit être mis en place dès qu'il y a 2 grévistes)... Surtout, où ces petites communes trouveront-elles le personnel nécessaire ? Ce ne peut être parmi les agents communaux, en nombre notoirement insuffisant, même en mobilisant les cantonniers et les secrétaires ! Ce sont surtout des intéri-*

maires qui seront engagés. Mais où les trouver ? Où recruter, au pied levé, pour six ou sept heures, le personnel qui permettrait d'assurer ce service dans des conditions qui ne soient ni acrobatiques ni dangereuses ?

Il faut n'avoir jamais mis les pieds dans une école pour imaginer qu'une ou deux personnes non qualifiées suffiront à « garder », puisque c'est de cela qu'il s'agit, quinze à trente enfants durant six heures dans leur classe ? Ou que sept personnes pourront s'occuper d'une centaine d'élèves sous un préau, les jours de pluie, ou dans une cour – désormais débarrassée de tout ce qui pourrait conduire le maire en correctionnelle pour mise en danger d'autrui ! –, les jours de soleil ? Le tout, bien entendu, dans l'harmonie, la bonne humeur et sans risque d'accident ! Je fais remarquer à ceux qui suggéreraient d'utiliser les CLSH, les centres de loisirs sans hébergement, c'est-à-dire les centres aérés, que ceux-ci n'existent pas partout, et surtout n'accueillent pas les effectifs d'une école entière. Ces structures ne concernent que quelques élèves. Organiser un tel service pour de nombreux enfants et des écoles entières, poserait un tout autre problème !

J'espère au moins, monsieur le ministre, que vous pousserez l'obligeance jusqu'à remplacer les maires à la barre des accusés lorsqu'ils seront appelés à comparaître devant le tribunal correctionnel pour mise en danger d'autrui, car le problème essentiel est bien plus celui de la responsabilité sur le plan pénal que celui de la responsabilité administrative...

Réunie en assemblée générale, le 15 juin dernier, à Lyon, l'Association des maires ruraux de France – qui, visiblement, n'existe pas pour vous, monsieur le ministre ! – a adopté une motion introduite par la phrase suivante : « L'Association des maires ruraux de France s'oppose à l'instauration d'un service minimum d'accueil obligatoire dans le primaire ». Elle se

termine en ces termes : « Rendre obligatoire ne permet pas de rendre possible ce qui ne l'est pas. Si tel était le cas, les maires ruraux proposeraient volontiers de rendre le bon sens obligatoire pour éviter des projets de loi de cette nature. »

En votant l'amendement que nous défendrons, sur ce point, mes chers collègues, vous pourrez rendre le bon sens obligatoire ! »

Les réponses

Elles ont été de deux types. Primo : pas de problème, les communes rurales peuvent faire face à leurs nouvelles obligations, d'ailleurs beaucoup disposent déjà de services d'accueil équivalents à ce que demande la loi. Secundo : il est juridiquement impossible de prévoir des dispositions spéciales pour les petites communes.

Philippe Richert, rapporteur : « Mon cher collègue, j'ai été pendant vingt-six ans conseiller général d'un canton de 10 000 habitants qui regroupe vingt communes comptant, en moyenne, 500 habitants, c'est-à-dire des petites communes. Je peux vous garantir que, dans ce canton, le service d'accueil sera mis en place sans trop de difficultés.

J'ai personnellement contacté quelques-uns des 1 000 habitants de la commune dans laquelle je réside, afin de réfléchir à la façon de mettre en œuvre ce service. Nous comptons, dans cette commune, des étudiants, et notamment des étudiantes, titulaires du BAFA. Ils seront heureux de gagner 80 euros (...). Il y a aussi, dans ma commune, des parents d'élèves, notamment des mamans, qui travaillent dans les CLSH et sont titulaires du BAFA. Ces parents, qui gardent leurs enfants pendant les jours de grève, peuvent également prendre en charge une dizaine d'enfants supplémentaires. Je vous assure que c'est possible ! Et je passe sur les autres catégories de population auxquelles nous pouvons faire appel.

Bien sûr, ce sera compliqué ! Mais en

établissant des listes de personnels susceptibles de prendre en charge l'accueil (...), nous pourrions organiser le service d'accueil dans des conditions tout à fait acceptables, y compris dans les communes de moins de 3 500 habitants... »

Xavier Darcos, ministre : « Monsieur Collombat, vous êtes un élu rural, je comprends que vous défendiez les maires ruraux, mais une loi ne saurait opérer une distinction entre les enfants de ville et les enfants des champs ! (Sourires) La loi pose une règle générale.

Comme vient de le rappeler brillamment Monsieur le rapporteur, les petites communes pourront recruter sans difficulté, dès lors que l'Etat leur en aura donné les moyens, des étudiants ou des personnes qualifiées pour encadrer des groupes de dix ou quinze élèves pendant une journée. L'ambiance sera sans doute quelque peu animée, je veux bien le reconnaître, mais il ne s'agit pas de faire la classe, il est simplement question de garder des enfants ! Ce sera à peu près comparable à la situation qui prévaut durant les autres activités périscolaires, exception faite des activités strictement encadrées par le code de l'action sociale et des familles. Je ne partage donc pas votre inquiétude, monsieur le sénateur, et je ne conçois pas, pour ma part, qu'une loi puisse établir des distinctions entre les villes moyennes et les communes rurales. »

Comme il fut fait observer au ministre, si la loi ne peut faire de distinctions entre catégories de communes, pourquoi une loi électorale particulière aux communes de moins de 3 500 habitants, pourquoi des règles budgétaires et comptables et tant d'autres dispositions spécifiques.

A chacun de juger ?

Les principales dispositions de la loi commentées

La loi est entrée en application le 1^{er} septembre : les maires ont donc déjà besoin de bien la connaître, d'autant que l'obligation d'accueil se double d'une obligation d'information des parents.

Article 2

« *Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer. Il en est de même en cas de grève, dans les conditions prévues aux articles L. 133-3 à L. 133-12.* » (Articles du Code de l'éducation, comme pour l'ensemble du texte).

Cet article, en apparence anodin, change complètement la mission de l'école. Les enfants ne vont plus à l'école pour y recevoir un enseignement ou une éducation, mais d'abord pour y être accueillis. Cet accueil, désormais mission première de l'école, s'exerce selon deux modalités : l'enseignement et en cas d'impossibilité, la garderie. L'organisation de l'accueil incombe à l'Etat en cas d'absence ordinaire des enseignants (maladie, formation, etc.) et en cas de grève si le nombre de grévistes est inférieur à 25 % d'enseignants (article 5). En cas d'absence pour grève de 25 % des enseignants cette obligation incombe aux communes pour les écoles publiques (article 5 alinéa 4) et à leur « organisme de gestion » pour les écoles privées sous contrat (article 9 bis alinéa 1).

Le ministre de l'Education nationale a protesté haut et fort contre l'accusation malveillante et partisane pour lui, selon laquelle l'objectif de la loi serait de transformer l'école en garderie. La pureté des intentions du ministre, question indécidable, n'est pas en

cause, seulement le résultat des lois qu'il fait voter.

En l'espèce si, de fait, les temps d'enseignement, du moins on peut l'espérer, demeureront effectivement largement dominant à l'école, il n'en demeure pas moins qu'accueillir des enfants durant le temps scolaire, devient la première mission de l'école, l'enseignement n'étant qu'une de ses modalités. Que ce soit la principale, ne change rien à l'affaire. L'école n'est plus là d'abord pour former des républicains, mais pour permettre aux parents de travailler. L'école n'est plus, essentiellement, l'institution qui rend possible la République, mais un rouage de l'appareil de production. On appelle cela une « modernisation ».

Article 4

« *En cas de grève des enseignants d'une école maternelle ou élémentaire publique, les enfants scolarisés dans cette école bénéficient gratuitement, pendant le temps scolaire, d'un service d'accueil qui est organisé par l'Etat, sauf lorsque la commune en est chargée en application du quatrième alinéa de l'article L. 133-4.* »

La mission scolaire de l'Etat n'est plus seulement l'enseignement et l'éducation, mais l'accueil. Quand il ne peut y faire face, d'autres, à savoir les communes, doivent le faire à sa place. On aura remarqué la formulation du texte qui fait apparaître l'obligation imposée aux communes comme résiduelle.

Article 5

Alinéa 4 : « *La commune met en place le service d'accueil à destination des élèves d'une école maternelle ou*

élémentaire publique située sur son territoire lorsque le nombre des personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève en application du premier alinéa (du présent article) est égal ou supérieur à 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans cette école. »

Au fil de la discussion parlementaire, le seuil de déclenchement de l'obligation pour les communes de mettre en place le dispositif d'accueil est passé de 10 % à 25 %. Cela ne change rien pour les communes dont les écoles comportent 4 classes et moins : il suffit qu'un seul enseignant soit gréviste pour rendre obligatoire le service d'accueil. Au seuil de 20 % retenu par le Sénat, jusqu'à 8 classes, il suffit de deux grévistes pour que ce soit le cas. Le seuil de 25 % auquel s'est arrêtée l'Assemblée nationale, ne modifie la donne que pour les écoles de 9, 12, 13 et 14 classes ! A noter qu'une grève mobilise en moyenne 37 % d'enseignants !

Alinéa 5 : « *Les familles sont informées des modalités d'organisation du service d'accueil par la commune et, le cas échéant, par les maires d'arrondissement.* »

Non seulement les communes doivent organiser l'accueil, mais informer les familles des modalités de son organisation. Sachant que les grévistes doivent communiquer leur intention à leur administration quarante huit heures à l'avance, laquelle doit ensuite informer les communes, on mesure le délai qui est laissé à celles-ci pour organiser le service et avertir les familles !

Article 7

« Pour la mise en œuvre du service prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4 (autrement dit l'alinéa 4 de l'article 5 du présent texte), la commune peut accueillir les élèves dans les locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques, y compris lorsque ceux-ci continuent d'être utilisés en partie pour les besoins de l'enseignement. »

Jusqu'à ce jour, l'usage des locaux scolaires n'était possible pour les communes que hors temps scolaire. Durant le temps scolaire toutes les activités étaient sous la responsabilité des enseignants, y compris celles animées par du personnel communal mis à disposition. Désormais pourront cohabiter, dans un même lieu et durant le temps scolaire, des activités et des intervenants de statuts différents. C'est la conséquence logique de l'article 2 qui fait de l'école un lieu d'accueil avant d'être d'enseignement.

Article 7 bis

« Le maire établit une liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil prévu à l'article L. 133.4 en veillant à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants. »

« Cette liste est transmise à l'autorité académique qui s'assure, par une vérification (...) que ces personnes, préalablement informées de la vérification, ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes. »

« Lorsque l'autorité académique est conduite à écarter certaines personnes de la liste, elle en informe le maire sans en divulguer les motifs. »

« Cette liste est transmise pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école. Les personnes y figurant sont préalablement informées de cette transmission. »

Cet article, introduit par le Sénat encadre quelque peu le laxisme ministériel. Les mêmes qui exigent des titulaires de BAFA pour l'encadrement des enfants en centres aérés et d'autant

plus nombreux qu'ils sont jeunes, les mêmes qui imposent contrôles de compétences, stages de formation et agrément pour le moindre intervenant bénévole dans les classes (les parents accompagnateurs des activités de piscine, par exemple), ne demandent plus rien s'agissant du service d'accueil. Tout le monde devient capable de « garder » des enfants, par paquets de quinze, dans des locaux inadaptés durant une journée entière ! En effet, si aux termes de la loi le maire doit veiller à ce que les personnes recrutées « possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer les enfants », il ressort de la discussion parlementaire qu'aucune condition n'est imposée pour le recrutement.

Se flattant de laisser aux communes le maximum de « souplesse » dans l'organisation du service d'accueil, le ministre de l'Éducation nationale a rappelé au Sénat « que le code de l'action sociale et des familles n'exige pas de qualification spécifique, ni n'impose de normes en termes d'encadrement, tant que l'accueil ne dépasse pas quatorze jours. »

« C'était d'ailleurs une des demandes de l'Association des maires de France, l'AMF, en 2006, lorsque la réglementation sur l'encadrement des mineurs a vu le jour ».

Seule restriction désormais, les personnes figurant dans le FIJAIS. En effet, il est prudent de se dispenser de les recruter !

L'avenir nous dira quel effet aura sur les personnes sollicitées pour figurer sur la liste, l'annonce qu'elles feront l'objet d'un contrôle judiciaire. On imagine aussi les discussions en conseils d'écoles, portés comme on sait à l'essentiel, quand le contenu de la liste viendra à être évoquée!

Quoi qu'il en soit, l'établissement de ce « vivier » de personnes ressource est obligatoire, comme l'a précisé Xavier Darcos devant le Sénat :

« Oui, l'établissement de cette liste est obligatoire ! D'abord, elle constitue une garantie pour le maire d'avoir la certitude de disposer des personnels nécessaires pour le service d'accueil.

Ensuite, elle représente une sécurité pour les familles, car on ne peut exclure l'éventualité, même si elle est exceptionnelle, de repérer dans les listes proposées des personnes ayant un casier judiciaire ».

Quant à savoir où on trouvera les volontaires, c'est une autre affaire (voir plus loin).

Article 8

« L'Etat verse une compensation financière à chaque commune qui a mis en place le service d'accueil (...) au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil. »

« Cette compensation est fonction du nombre d'élèves accueillis. »

« Pour chaque journée de mise en œuvre du service d'accueil par la commune, la compensation ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève. »

« Le montant et les modalités de versement et de réévaluation régulière de la compensation sont fixés par décret. Ce décret fixe également le montant minimal de la compensation versée à toute commune ayant organisé le service d'accueil. »

« Le versement de cette compensation intervient au maximum trente-cinq jours après notification par le maire, à l'autorité académique ou à son représentant, des éléments nécessaires à son calcul. »

La question du financement du service d'accueil assuré par les communes en lieu et place de l'Etat a fait l'objet de discussions juridiques byzantines (participation, prise en charge, compensation...) et de tractations de marchands de tapis. La logique aurait voulu que l'Etat compense intégralement les dépenses engagées par les communes, sur présentation d'un état des dites dépenses. Ce n'est pas le cas, puisque si les dépenses de personnel sont prises en comptes, celles relatives aux fournitures ne le seront pas.

Les modalités exactes de calcul de la compensation sont renvoyées à un

décret, donc échapperont à toute discussion devant le Parlement. On pourra garder en mémoire cette observation de Gérard Longuet, devant le Sénat :

« Rappelons que le gréviste consent un sacrifice important. Depuis quelques années, à chaque jour de grève, une retenue sur salaire équivalente au trentième indivisible du salaire mensuel est pratiquée. »

« Si l'on prend l'année 2007 comme année type, les retenues pour fait de grève ont représenté, pour l'Etat, une économie involontaire ou, plus exactement, un report de dépenses de l'ordre de 62 millions d'euros. La mise en place systématique du système qui nous est proposé lui coûterait 34 millions d'euros. En quelque sorte, plus les enseignants font grève, plus l'Etat gagne de l'argent ! »

Article 8 bis

« La responsabilité administrative de l'Etat est substituée à celle de la commune dans tous les cas où celle-ci se trouve engagée en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. L'Etat est alors subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes. »

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, il appartient à l'Etat d'accorder sa protection au maire lorsque ce dernier fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits, n'ayant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, qui ont causé un dommage à un enfant dans le cadre de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. »

Cet article vise à apporter une réponse à l'une des principales préoccupations des maires : la loi alourdit le fardeau, déjà pesant, de leurs responsabilités.

Certes, la responsabilité administrative de l'Etat se substituera à celle de la commune et celui-ci accordera aux maires la protection « fonctionnelle »

normalement due par la collectivité en cas de poursuites pénales. Mais, précisément, reste l'essentiel, la responsabilité pénale, forcément personnelle et non transférable, ce que le ministre de l'Education a d'ailleurs honnêtement reconnu :

« Aucune responsabilité pénale ne peut se substituer à une autre ! Supposez qu'un maire poursuive des enfants une hache à la main, sa responsabilité pénale ne peut être transférée. »

Je rappelle d'ailleurs que le Conseil constitutionnel a délibéré très clairement à ce sujet. Permettez-moi de citer sa décision n° 89-262-DC du 7 novembre 1989 : « Pour des infractions identiques la loi pénale ne saurait, dans l'édition des crimes ou des délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par là même porter atteinte au principe d'égalité ». Je m'en tiens à cet arrêt du Conseil constitutionnel.

Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Charles de La Verpillère, est tout aussi rassurant :

« Il serait malhonnête d'assurer à l'ensemble des maires de France qu'ils ne seront jamais poursuivis en cas de faute dans l'organisation du SMA, mais on peut en revanche leur garantir que ce sera exceptionnel et qu'ils bénéficieront de la protection de l'Etat. »

Autant de sollicitude est touchant. Mais, chacun aura compris que l'important n'est pas de savoir qui, de la commune ou de l'Etat, prendra en charge les risques assurables, encore moins que le risque principal est de voir un maire poursuivre un enfant avec une hache, mais l'homicide involontaire, l'accident et la mise en danger d'autrui qui engagent personnellement et pénalement l' élu. Quand on connaît les difficultés de la surveillance des enfants durant les accueils périscolaires et durant le temps de la cantine, les précautions qu'il faut prendre pour assurer le bon fonctionnement d'un centre aéré, on a tout lieu de n'être pas particulièrement rassurés de devoir confier, par paquets de quinze, des

élèves à des personnels non qualifiés, dans des locaux inadaptés pour cela, pour une journée entière minimum.

Article 9

« La commune peut confier par convention à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale l'organisation, pour son compte, du service d'accueil. »

« Elle peut également confier par convention cette organisation à une caisse des écoles, à la demande expresse du président de celle-ci. »

« Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ainsi qu'à l'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil en application du quatrième alinéa de l'article L. 133-4. »

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 9 bis

« L'organisme de gestion des écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat est chargé de la mise en place du service d'accueil prévu (...) pour les élèves de ces écoles... »

Cet article aligne le régime des écoles privées sous contrat sur celui des écoles publiques, leur organisme de gestion étant chargé de l'organisation du service d'accueil.

Articles 9 ter et 10

Ils prévoient le dépôt d'un rapport d'évaluation des conditions d'application de la loi, par le Gouvernement sur le bureau des assemblées au plus tard le 1^{er} septembre 2009 et une entrée en vigueur du texte au plus tard le 1^{er} septembre 2008.

Doubs : les maires ruraux occupent le terrain

Avec ses 300 adhérents, l'AMR 25 est un interlocuteur reconnu par les services de l'Etat et du Département. Cette « grande famille » reste ferme sur la défense des services publics.

« Les maires ruraux ont porte ouverte dans toutes les commissions du Conseil général du Doubs, souvent à parts égales avec les représentants locaux de l'AMF. C'est le président du Département qui nous y invite », précise Daniel Cassard, président de l'AMR 25 pour signifier qu'il ne se contente pas des miettes d'un repas auquel les maires ruraux n'auraient pas été conviés.

L'AMR 25 compte dans ses rangs la moitié des communes de moins de 3 500 habitants du département, ce qui la rend incontournable. Originalité locale, plusieurs villes ont également adhéré, comme Besançon, Montbéliard ou encore Ornans : « Malgré leur taille, dans un département comme le Doubs elles sont elles aussi en plein dans la ruralité », explique Daniel Cassard.

Place aux femmes maires !

En outre, Daniel Cassard va si besoin plaider au cas par cas pour les communes rurales à la préfecture ou dans les DDE et DDA. Il répond également présent face aux multiples questions juridico-administratives des maires, avec au besoin l'aide de l'AMRF à Lyon. Enfin, les maires ruraux du Doubs montent régulièrement au créneau sur des sujets nationaux : financement des écoles privées extérieures à la commune, service minimum d'accueil à l'école ou encore suppression des bureaux de poste.

Une association active et combative, dont le bilan financier est tout aussi positif. Cette bonne santé repose

notamment sur les fonds rapportés par la publication de l'« AnnuMaire », qui recense, outre les communes et maires du département, les organismes des différents services administratifs : source de financement, c'est aussi un précieux outil de travail et de communication pour les maires ruraux.

Cette année, le bureau de l'AMR 25 s'est enrichi à double titre... et sans nouvelle ligne au budget : il est passé de 7 à 9 membres et dispose désormais d'un référent pour chacun des trois arrondissements du Doubs. Et surtout, le bureau a accueilli pour la première fois des femmes. Elles sont quatre. Comme le dit Daniel Cassard, « les maires ruraux sont une grande

famille ». Les femmes maires y ont trouvé leur place sans le moindre remous : ici, la parité s'est instaurée très naturellement.

Le Doubs en chiffres

5 233 km² pour 594 communes (dont 548 ont moins de 1 500 habitants).
Population totale : 500 000 habitants (dont près d'un tiers de ruraux).

Avec 95 habitants au km², la densité du Doubs se situe en-dessous de la moyenne nationale (108 hab/km²) mais dépasse la moyenne de la région Franche-Comté (69 hab/km²).

Daniel Cassard, un président opiniâtre

« Si j'avais su, j'aurais pas venu... ». Le visage de P'tit Gibus illumine l'affiche du film « La Guerre des Boutons », à l'entrée du musée consacrée à l'auteur de cette savoureuse histoire, Louis Pergaud, dans la commune de Belmont.

Son maire Daniel Cassard ne se reconnaît probablement pas dans le défaitisme exprimé par le petit garçon. Le président des maires ruraux du Doubs est un combattant opiniâtre qui met dans sa commune la même énergie qu'il consacre à l'AMR 25. Cette « Maison Pergaud » qu'il a réussi à aménager en quelques mois seulement il y a presque vingt

ans en est la preuve la plus visible : « Je suis heureux d'avoir fait ce musée pour sortir Belmont de son isolement », confie-t-il. Des visiteurs de toute la France viennent désormais découvrir la maison où a grandi Louis Pergaud, dont on ignore souvent qu'il a reçu le prix Goncourt en 1910, avant de mourir dans les tranchées.

Belmont, 60 habitants, a certainement servi de modèle à l'un des villages de la *Guerre des Boutons* – une histoire intemporelle. Est-ce pour cela que Daniel Cassard donne l'impression d'être un maire rural « traditionnel » ? Pour ses administrés il représente une référence morale plutôt qu'une auto-



rité administrative. Il faut l'entendre évoquer avec un sourire la « ronflée » qu'ont reçue de sa part ces écoliers turbulents dans le car de ramassage scolaire, ou encore l'assistance dans les démarches administratives qu'il apporte à ceux qui se retrouvent seuls – un maire est bien placé pour savoir à quel point cela peut être fastidieux ! « Aujourd'hui, le maire se substitue à l'instituteur et au curé, analyse-t-il. Il est confronté aux problèmes de violences conjugales, d'infidélité, etc. Je pourrais écrire un livre sur les questions de voisinage et ce travail de conciliateur ! Forcément, cette implication crée des liens »...

Homme attachant et exigeant, Daniel Cassard est maire depuis 1983 de cette commune dont sa mère était originaire : il est venu s'y installer après une carrière de mécanicien dans un garage.

En ce début de mandat, il est confronté à la réfection de l'église, qui va grever le maigre budget de la commune pour plusieurs années. Mais même sans moyens financiers, le maire de Belmont continue à défendre sa commune et les intérêts de ses habitants.

Il y a quelques semaines, un responsable de la DDE refuse d'accorder un certificat d'urbanisme, tout en déclarant qu'il le délivrera toutefois si la chambre d'agriculture donne son accord. Le maire de Belmont se démène comme il sait le faire et obtient l'aval de la Chambre d'agriculture ! Mais malgré cette nouvelle, le responsable de la DDE persiste dans son refus. Il avoue n'avoir évoqué l'avis de la Chambre d'agriculture que parce qu'il était persuadé de son opposition à ce certificat d'urbanisme...

Acharnement ou inconséquence de la part d'un fonctionnaire qui n'a pas le courage d'assumer ses responsabilités ? Daniel Cassard ne décolère pas devant ce procédé, qu'il interprète comme une mesure de rétorsion pour son activisme à la tête de l'Association des maires ruraux du Doubs.

Daniel Cassard a choisi de ne briguer aucun mandat qui le risquerait de la « marquer » politiquement et donc de nuire à son action à la tête de l'AMR 25 : son ambition s'exerce uniquement au service des maires ruraux. Fier d'avoir obtenu que les maires ruraux soient désormais incontournables dans le département, il applique la stratégie de la « chaise occupée », ne manquant pas une réunion. Le message est clair : les maires



ruraux du Doubs sont présents et il faut compter avec eux. Daniel Cassard n'entend pas se laisser dépouiller de ses biens – comme « P'tit Gibus ».

Chantal Vernier en pince pour Montécheroux

Chantal Vernier est fière de sa commune, qu'elle présente volontiers en évoquant son passé : Montécheroux, 571 habitants pour 1 313 hectares, a été la capitale mondiale de la pince au début du XX^e siècle. Aujourd'hui, il ne reste plus qu'un atelier, employant encore quinze équivalents temps plein. Mais la pince est loin d'avoir disparu puisqu'elle a désormais son musée (plus de 1 000 entrées en 2007).

Madame le maire entame son deuxième mandat. « Lors du précédent, nous nous sommes dotés des moyens nécessaires pour y voir plus clair : carte communale, plan des réseaux d'eau ou encore schéma directeur d'assainissement ». Alors,

Chantal Vernier pense à l'aménagement du centre bourg ainsi qu'à la création d'une salle de convivialité. « Mais, note cette gestionnaire rigoureuse, de tels travaux ne sont pas bien subventionnés »...

Madame le maire ne recherche pas le développement à tout prix de la commune : « Depuis plus de vingt ans, la population est stable. L'installation de nouveaux foyers permet le renouvellement, mais je ne souhaite pas d'explosion démographique car nous ne disposons pas des structures suffisantes ». Une stabilité qui n'est pas synonyme d'immobilisme : en 2005, avant que le développement durable ne soit à la mode, la commune a construit deux chauffe-



ries pour les bâtiments communaux, fonctionnant aux granulés de bois. Vice-présidente de l'AMR 25 depuis le dernier renouvellement du bureau, Chantal Vernier est une fervente partisane de la formation des maires et de ces réunions qui leur permettent de constater que leurs collègues rencontrent les mêmes problèmes qu'eux. Elle est résolue à ne pas baisser les bras face au désengagement de l'Etat. « Les communes rurales sont oubliées par les instances du haut, à Paris », constate-t-elle. Tant pis, les maires se débrouilleront avec leurs voisins ! »

Claude Perrot joue l'harmonie à Blamont

Le maire de Blamont (1050 habitants) recherche en permanence l'harmonie pour sa commune. Ce n'est pas très surprenant de la part de ce passionné de musique, qui compare son rôle à la tête de la commune et de la communauté de communes des Balcons du Lomont à celui d'un chef d'orchestre. Ainsi, il ne cherche pas à forcer son développement sur le plan de l'urbanisme et de la démographie : maire depuis dix-huit ans, Claude Perrot laisse du temps au temps, privilégiant un rythme de croissance naturel.

L'harmonie règne également dans les rapports entre les habitants de la commune. « Il fait bon vivre ici, souligne-t-il. Dans la rue, les gens qui se croisent se tutoient : ils participent souvent ensemble à des activités associatives », explique-t-il en évoquant entre autres le moment fort de la vie

de la commune : les « 24 heures de Blamont », une course-relais organisée depuis plus de 15 ans pour le Téléthon.

Originaire du Jura, il s'est installé à Blamont un peu par hasard, suite à un remplacement effectué pendant son internat à l'hôpital de Montbéliard. « Le médecin de la commune m'a proposé de nous associer. J'en avais rêvé... ».

Secrétaire de l'association des maires ruraux du Doubs, Claude Perrot seconde Daniel Cassard pour la préparation des AG et la rédaction de textes : homme d'opinion et d'engagement, il est un peu la « boîte à idées » de l'AMR 25. Le maire de Blamont réagit au quart de tour à propos des menaces de suppressions de bureaux de poste, un sujet d'actualité pour plusieurs communes du Doubs : « On veut nous faire croire que notre point de vue sera

entendu lors des négociations, mais en fait on nous enfume. C'est inadmissible qu'on joue ainsi avec la dignité des élus ! ».

Avant même son premier mandat, son premier fait d'armes dans la vie de Blamont remonte à la lutte pour le maintien du collège. Président du comité de défense, il privilégie les actions originales aux traditionnelles banderoles : expositions, livre blanc ou encore soutiens d'élus nationaux ou du Doubs. Résultat : le collège est sauvé.

De 120 élèves seulement il y a une vingtaine d'années, il accueille aujourd'hui 200 enfants. « Cela prouve que quand on maintient un service public, tout le monde y gagne si l'on sait dynamiser un territoire. Alors que si l'on ferme ces services, cela entraîne la mort d'autres choses... »

Sénatoriales : le choix du monde rural

Le Sénat est censé être le principal défenseur du monde rural. Les « modernisateurs » le lui reprochent assez, sans vérifier, comme le fait l'AMRF, lors de l'examen des projets et propositions de lois (comme dans le présent numéro de 36 000 communes) si cette réputation ne serait pas un peu surfaite.

Le renouvellement partiel de la Chambre Haute en septembre est donc naturellement l'occasion pour notre association de poser aux candidats la question de confiance.

Ainsi, les présidents des associations de maires ruraux des départements concernés les ont interpellés par courrier : ils leur demandent leur point de vue et leurs engagements sur leurs principaux sujets de préoccupation, constatant que les politiques publiques négligent les communes rurales depuis de nombreuses années, malgré le souhait de nombreux Français de s'installer à la campagne.

Les maires ruraux reviennent sur les phénomènes qui pénalisent durement les campagnes, alors que « pour rester vivants et attractifs, nos territoires

doivent disposer des services que tout citoyen est aujourd'hui en droit d'attendre » : baisse de la démographie médicale ; couverture en téléphonie mobile parfois encore incomplète, comme l'accès au haut débit ; ainsi que les réorganisations des services de l'Etat, « qui se traduisent par une concentration des moyens réalisée au détriment du maillage de proximité pourtant essentiel. L'avenir des sous-préfectures nous inquiète aujourd'hui. ».

Dispositifs discriminatoires

Le courrier évoque encore « la hausse récente et vraisemblablement durable du carburant qui touche particulièrement les habitants du monde rural (...) faute de transports en commun. »

Au-delà de cette irrigation des territoires ruraux par les services publics ou services au public, poursuit le courrier, les communes rurales sont confrontées à « des dispositifs tantôt discriminatoires, tantôt inadaptés », tels le service minimum d'accueil à

l'école en cas de grève des enseignants, largement évoqué dans ce numéro, ou encore le calcul de la DGF : « Comment accepter que la DGF par habitant des communes soit une fois et demie à deux fois supérieure pour un habitant de la ville que pour un habitant d'une commune rurale ? Comment se satisfaire de ce que la DGF par habitant des communautés de communes soit inférieure à celle des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines ? ».

« S'il existe depuis de nombreuses années une politique de la ville, il reste à inventer une véritable politique de la ruralité », conclut le courrier des maires ruraux.

Le seul conseil que donne l'AMRF aux grands électeurs ruraux : jugez sur ce que vous savez des actes, non sur les intentions, toujours bonnes par définition.

Retrouvez ce courrier dans son intégralité sur notre site web
www.amrf.asso.fr

AMR 70 - Préparatifs de rentrée

Le bureau de l'Association des maires ruraux de Haute-Saône s'est retrouvé au début de l'été pour préparer ses devoirs de vacances. Au menu de



cette deuxième réunion du nouveau bureau : tout d'abord, la mobilisation des maires ruraux contre la loi sur l'accueil minimum en cas de grève, ainsi que les conséquences des réformes en cours dans l'éducation. Ainsi, en raison du passage à la semaine de 4 jours, les ATSEM seront désormais disponibles le samedi matin – mais elles ne pourront être employées qu'à des missions correspondant à leur contrat. Un casse-tête pour les maires...

Le nouveau président de l'AMR 70 et maire de Lavoncourt Jean-Paul Carteret réfléchit déjà à son assemblée générale de 2009, qui n'aura pourtant lieu qu'en avril. Il commence à évoquer les thèmes possibles, interroge ses collègues sur les évolutions envisageables... Une réflexion collégiale.

Renouvelé en grande partie suite aux élections municipales, le bureau de l'AMR 70 planche pour la rentrée et au-delà. Déjà, le nombre d'adhérents atteint le niveau d'avant les municipales : ils sont près de 350. Les bataillons de Haute-Saône sont en ordre de marche pour le nouveau mandat.

Alain Marleix rencontre l'AMRF... sur certains sujets

Il est le ministre des maires, l'interlocuteur naturel de l'AMRF au gouvernement : Alain Marleix, secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, a reçu au mois de juillet le nouveau bureau de l'AMRF, représenté par Vanik Berberian et Dominique Bidet. Ancien maire d'une commune rurale (Massiac, Cantal), il se présente comme le défenseur de la ruralité, « conscient du fossé qui se creuse entre ville et campagne ». Il assure « freiner des quatre fers pour qu'on ne donne pas tout aux urbains ».

Posture ou réalité ? Certains de ses projets en tous cas vont dans le sens des attentes de l'AMRF, en particulier sur la question du mode de scrutin dans les petites communes : « Le panachage et l'absence d'obligation de se présenter m'ont toujours choqué, confie-t-il, car cela fausse le scrutin dans les petites communes et favorise l'instabilité ». Toutefois, Alain

Marleix envisage non pas de supprimer ce mode de scrutin, mais de le réserver aux communes de moins de 1 000 habitants. Pense-t-il qu'en-dessous de cette limite, les dysfonctionnements de la démocratie sont acceptables ? Encore un effort, Monsieur le ministre ! L'AMRF aura l'occasion de présenter ses arguments avant que le projet de loi de « modernisation et démocratisation » du fonctionnement local soit bouclé.

Vanik Berberian a par ailleurs fait part des attentes des maires ruraux, notamment en matière de clarification des compétences des collectivités territoriales. Il a demandé l'application effective de la péréquation inscrite dans la Constitution, suggérant que la densité de population soit retenue comme paramètre dans le calcul de la DGF.

Après cette rencontre, la délégation de l'AMRF a fait le point des échanges

informels avec les membres du cabinet d'Alain Marleix à l'issue de la réunion. Surprise : à propos de l'article 89 et du financement des écoles privées, les propos des collaborateurs du ministre étaient contradictoires : pour l'un, les maires ruraux auraient gagné, l'article devant être abrogé, tandis que l'autre estimait que les recours déposés devant le conseil d'Etat risquent d'avoir des effets pervers défavorables aux petites communes. A suivre...

Les maires ruraux sous un microscope japonais

La France de demain ressemblera-t-elle au Japon d'aujourd'hui ? Vanik Berberian a reçu cet été un groupe de chercheurs japonais en voyage d'étude, emmené par le Pr Keiichi Ishii, désireux de mieux connaître les communes rurales françaises et leurs maires. Le président de l'AMRF a notamment insisté sur la double mission qui fait l'une des spécificités des maires français : ils représentent à la fois l'Etat et les habitants de la commune.

Etudiant à son tour ces observateurs, les maires ruraux ont appris que le Japon ne connaît que 3 niveaux de collectivités territoriales : communes, départements et Etat. Une dernière donnée fait réfléchir : le nombre de communes au Japon est passé de 71 000 en 1989 à près de 10 000 en 1945 et environ 1 800 aujourd'hui, une politique menée sous prétexte d'économies et d'efficacité. En occident comme au Pays du soleil levant, c'est toujours la même rengaine !

Carte militaire : on n'est jamais si bien servi que par soi-même...

Pendant que les maires se mobilisaient pour tenter de limiter la casse de leurs territoires prévue par la carte militaire, les membres du gouvernement se vantaient de leurs succès dans la bataille de la carte militaire. Ainsi, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales n'hésitait-il pas à diffuser un communiqué victorieux dès le 20 juin :

« Alain Marleix se réjouit que suite à ses interventions auprès du ministre de la Défense, mais aussi dans le cadre de son action au titre de ses précédentes fonctions de Secrétaire d'Etat à la Défense et aux Anciens Combattants, la Région Auvergne bénéficie d'un renforcement significatif de ses unités militaires de l'armée de terre. » Du moins le conseiller général du Cantal

annonce-t-il qu'« il sera attentif aux conséquences pour les principales collectivités concernées en France par ce plan de restructuration ».

Son collègue Alain Joyandet, qui a laissé son mandat de député de Haute-Saône pour un maroquin, n'a pas eu cette pudeur : fier d'avoir œuvré pour le maintien d'une base à Luxeuil, il reconnaissait qu'il avait fallu pour cela prendre « des décisions qui touchent d'autres sites qui ne devaient pas être affectés, comme Metz ». Un cynisme désarmant.

Les stratèges le confirment : dans tout conflit, la position occupée est essentielle. Surtout s'il s'agit d'une position au gouvernement.

