



**HAL**  
open science

## Chronique de l'administration

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2008, 1 (125), pp.201 - 234. 10.3917/rfap.125.0201 . hal-03459789

**HAL Id: hal-03459789**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03459789v1>**

Submitted on 1 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## CHRONIQUES <sup>1</sup>

### CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

*Professeur à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général  
des Alpes-Maritimes*

Hervé RIHAL

*Professeur à l'Université d'Angers*

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,  
Cevipof-Sciences-po*

### I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE

#### • Projets de réforme de l'État

*Les déclarations du Président de la République*

Dans son allocution du 19 septembre 2007 prononcée à l'occasion de sa visite à l'Institut régional d'administration de Nantes, le Président de la République a dressé un vaste programme de « renouveau » de la fonction publique en faisant un lien très fort entre celle-ci et la réforme de l'État : « Le moment est venu de refonder l'État, de refonder le service public, de refonder la fonction publique ». Brossant un tableau historique, raccourci et un peu caricatural, il se réfère à 1945 avec le programme du Conseil national de la résistance et à 1958 avec le général de Gaulle. Depuis « à aucun moment la réforme de l'État et de la fonction publique n'a été prise à bras-le-corps », il critique l'absence de stratégie d'ensemble, l'absence de questionnement sur les objectifs, la prégnance du rationnement budgétaire. Présentant la révision générale des politiques publiques <sup>2</sup>, il affirme à juste titre que « la réforme de l'État et de la fonction publique ne peut pas être réalisée sans un changement en profondeur des méthodes, de l'organisation, des critères d'évaluation ».

Dans un précédent discours prononcé le 30 août 2007 devant l'assemblée du Medef, le Président de la République avait annoncé son intention de « diviser par deux » le nombre de directions d'administration centrale.

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1<sup>er</sup> juillet au 30 novembre 2007.

2. Voir « Le point sur... ».

*La révision générale des politiques publiques*

La révision générale des politiques publiques (RGPP) est la nouvelle démarche de la réforme de l'État d'une ampleur sans précédent. Il est même probable que l'acronyme « RGPP » se substituera désormais à l'expression « réforme de l'État » apparue dans la circulaire d'Alain Juppé en 1995<sup>3</sup>.

- **Action gouvernementale**

*Le suivi de l'activité des ministres*

La présidentialisation du gouvernement se traduit de manière éclatante par les lettres de mission adressées par le Président de la République (et cosignée par le Premier ministre) à chacun des « grands » ministres<sup>4</sup>. Faisant référence aux résultats de l'élection présidentielle et des élections législatives, chaque lettre rappelle au destinataire le « seul devoir » du gouvernement auquel il appartient : « celui de mettre en œuvre le programme présidentiel » ainsi que les engagements pris tout au long de la campagne présidentielle dans le champ de ses compétences ministérielles. Suit un exposé détaillé en plusieurs pages des objectifs, généraux ou spécifiques, et des actions, parfois très précises, à mettre en œuvre. Chaque lettre se termine par une référence à quelques principes transversaux d'action : le développement durable, la gestion rigoureuse des finances publiques et par une invitation à une « implication personnelle et sans réserve » dans la révision générale des politiques publiques. Enfin, il est demandé aux ministres de proposer des indicateurs de résultats dont le suivi sera conjoint. Il est précisé que le point de l'avancement de la mission et des inflexions qu'il conviendra, le cas échéant, de lui apporter, sera fait d'ici un an.

Dans la continuité de l'envoi des lettres de mission aux ministres, le Premier ministre a présenté au Conseil des ministres du 8 novembre 2007 une communication relative au tableau de bord sur le suivi des réformes et de l'action des ministères. Des tableaux de suivi et de pilotage des priorités fixées par le Président de la République seront établis pour suivre l'avancement des chantiers de réforme. Ils conduiront à l'organisation de rendez-vous réguliers. Une vingtaine d'indicateurs chiffrés par ministère feront l'objet d'un point trimestriel entre le Premier ministre et chacun des membres du gouvernement. Parmi ces indicateurs, une vingtaine de « grands indicateurs » seront sélectionnés pour rendre compte de l'action gouvernementale auprès des français. C'est la première fois que la direction par objectifs, largement développée par le volet « performance » de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est appliquée à l'action gouvernementale.

*Les cabinets du Président de la République et des membres du gouvernement*

Dans le contexte de la présidentialisation accrue du fonctionnement gouvernemental, le cabinet du Président de la République prend une importance particulière. Ses membres sont nombreux : 48 membres dont 42 conseillers. Les personnalités les plus importantes ont une activité publique, politique, médiatique ou administrative (par exemple, au sein du comité de suivi de la Révision générale des politiques publiques). Certains secteurs ont été particulièrement renforcés tels que les domaines diplomatiques ou économique et social.

3. Voir « Le point sur... ».

4. Elles sont consultables sur le site de la Présidence de la République : [www.elysee.fr/interventions/lettre-setmessages](http://www.elysee.fr/interventions/lettre-setmessages)

L'idée de la création d'un Conseil de sécurité national calqué sur le modèle du *National security council* américain a été évoquée. Présidée par le conseiller diplomatique du Président de la République, cette institution regrouperait des experts des ministères des affaires étrangères et du ministère de la défense ainsi que des personnalités extérieures.

Le Premier ministre a, par circulaire, fixé le plafond du nombre des membres de cabinet à 20 conseillers par ministre et 4 conseillers par secrétaire d'État, soit un total théorique de 364. D'après un document budgétaire, cette norme compte 11 exceptions : pour le Premier ministre (63 membres dont 49 conseillers), le ministre de l'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'environnement durables (33 membres dont 25 conseillers), le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi (33 membres dont 25 conseillers) et 8 secrétaires d'État. Au total, les effectifs des cabinets ministériels s'établissent à 537 membres contre 664 dans le dernier gouvernement précédant l'élection présidentielle.

- **Coordination interministérielle**

*Création d'un délégué interministériel pour l'égalité des chances des français d'Outre-mer*

Un décret du 5 juillet 2007 crée un nouveau délégué interministériel<sup>5</sup>. Il aura pour mission de prévenir les difficultés spécifiques que rencontrent en métropole les français d'Outre-mer et de faciliter leurs relations avec leurs collectivités d'origine.

- **Autorités administratives indépendantes**

*Organisation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*

Une loi du 5 mars 2007 a conféré un statut législatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme<sup>6</sup> pour la mettre en conformité avec les principes de l'Organisation des nations-unies car elle n'avait été créée que par un décret simple du 30 janvier 1984<sup>7</sup>. Un décret du 26 juillet 2007 précise la composition et le fonctionnement de la Commission<sup>8</sup>. La Commission est composée de trente personnes désignées parmi les organisations non gouvernementales intervenant dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire, de trente personnes choisies en raison de leur compétence, d'un député et d'un sénateur, du Médiateur de la République et d'un membre du Conseil économique et social. Les représentants du Premier ministre et des ministres intéressés participent aux travaux avec voix consultative. Le président de la Commission est désigné par arrêté du Premier ministre. Il est assisté par un secrétaire général.

*Proposition d'une autorité administrative indépendante sur le téléchargement*

Le Syndicat national de l'édition phonographique a proposé l'installation d'une autorité administrative indépendante pour lutter contre le téléchargement illicite des œuvres culturelles sur internet. L'organisme aurait pour mission de garantir la mise en œuvre des outils de régulation et la surveillance de l'application des dispositifs de prévention et de sanction. Denis Olivennes, chargé d'une mission de proposition sur la lutte contre le téléchargement illicite, n'a pas retenu ces mesures radicales proposées par le lobby des éditeurs.

5. Décret n° 2007-1062 du 5 juillet 2007, *JORF*, du 6 juillet 2007, texte n° 5.

6. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007, *JORF*, 23 février 2007, p. 3305.

7. Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, *JORF*, 1<sup>er</sup> février 1984, p. 489, modifié à neuf reprises.

8. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007, *JORF*, 27 juillet 2007, p. 12679.

*Organisation du médiateur national de l'énergie*

La loi du 7 décembre 2006 a créé un médiateur de l'énergie<sup>9</sup>. Un décret du 19 octobre 2007 organise la procédure de saisine et d'examen des litiges par le médiateur<sup>10</sup> : le consommateur dispose d'un délai de deux mois pour la saisine si le litige qui l'oppose à un fournisseur d'électricité ou de gaz n'a pu être réglé dans un délai de deux mois. Le médiateur formule une recommandation dans un délai de deux mois. Les fournisseurs l'informent des suites dans un délai de deux mois. Il rend public son rapport d'activité.

*Création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*

Voir la partie IV de cette « Chronique », point consacré aux Droits et libertés, 2°).

*Proposition de créer un Défenseur des droits fondamentaux*

Le Comité de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la Cinquième république présidé par M. Édouard Balladur a proposé de créer une nouvelle autorité constitutionnelle<sup>11</sup> : le « Défenseur des droits fondamentaux ». Inspiré du Défenseur du Peuple espagnol, il se substituerait à l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui œuvrent dans le champ de la protection des libertés, notamment le Médiateur de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Défenseur des enfants, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ainsi que le nouveau Contrôleur général des lieux de privation des libertés. Le Président de la République a retenu cette proposition dans sa lettre du 12 novembre 2007 adressée au Premier ministre.

- **Administrations centrales**

*Modification du statut de l'inspection générale de l'administration (IGA)*

Un décret du 9 juillet 2007 modifie le décret du 12 mars 1981 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'administration<sup>12</sup>. Il s'inscrit dans un mouvement de rapprochement de trois grandes inspections ministérielles (inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales) en évoquant de nouvelles missions d'audit et d'évaluation de politiques publiques, en restructurant la carrière des inspecteurs, et en préparant une plus grande ouverture des recrutements externes.

*Création d'un porte-parole du ministère de la justice*

Un décret du 19 octobre 2007 crée un porte-parole du ministère de la justice<sup>13</sup>. Cette institution est encore assez peu répandue : elle existe traditionnellement aux affaires étrangères et à celui de la défense et, depuis peu, au ministère de l'intérieur.

*Organisation de la direction générale des douanes et droits indirects*

Deux décrets du 26 novembre 2007 actualisent l'organisation de la direction générale des douanes et des droits indirects<sup>14</sup>. Ils confirment les missions et l'organisation générale de cette administration financière tout en tenant compte du rôle du secrétaire général du ministère et de la LOLF. Au niveau déconcentré, l'échelon de base est la direction inter-

9. Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, *JORF*, 8 décembre 2006, p. 18531.

10. Décret n° 2007-1504 du 19 octobre 2007, *JORF*, 21 octobre 2007, texte n° 5.

11. *JORF*, 30 octobre 2007, p. 17736 et suivantes.

12. Décret n° 2007-1078 du 9 juillet 2007, *JORF*, 11 juillet 2007, texte n° 2.

13. Décret n° 2007-1506 du 19 octobre 2007, texte n° 8.

14. Décret n° 2007-1664 et 2007-1665 du 26 novembre 2007, *JORF*, 27 novembre 2007, textes n° 6 et 7.

régionale. C'est un « service à compétences interdépartementales » qui assure l'animation des services, le contrôle de gestion et les fonctions-supports. Les directions régionales (qui fréquemment couvrent un département) sont chargées de la mise en œuvre opérationnelle des moyens sous l'autorité hiérarchique du directeur interrégional.

*Création du comptable centralisateur des comptes de l'État (CCCE)*

Un décret du 23 décembre 2006<sup>15</sup> a supprimé la Pairie générale du trésor et l'Agence comptable centrale du trésor pour transférer les missions de ces deux services comptables centraux, d'une part, à la Recette générale des finances de Paris et aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et, d'autre part, à un nouveau comptable public dont le statut restait à définir. Un arrêté du 27 novembre 2007<sup>16</sup> fixe les attributions du « comptable centralisateur des comptes de l'État » qui centralisera les opérations du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes de l'État et qui produira des documents synthétiques notamment le compte général de l'État. Cette fonction est confiée, non à un service autonome, mais au chef du service de la fonction comptable de l'État au sein de la direction générale de la comptabilité publique du ministère chargé du budget et des comptes publics.

*L'organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)*

Dans le cadre du premier train de mesures issues de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) annoncées le 12 décembre 2007, l'organisation du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) a été présentée de manière très détaillée. Cette réforme est exemplaire en tant que première application de la RGPP à un ministère et en tant qu'organisation d'un ministère important et novateur du gouvernement Fillon. Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a été créé en application de la volonté du Président de la République de créer un « grand » ministère chargé des questions environnementales et de rassembler au sein d'un même ministère les services, traditionnellement antagonistes, qui s'occupent, d'une part d'infrastructure, de transport et d'énergie et, d'autre part, de la sauvegarde de l'environnement. La simple juxtaposition de directions issues des anciens ministères chargés de l'équipement et de l'urbanisme, des transports, de l'industrie et de l'énergie et de celui chargé de l'environnement ne pouvait suffire à traduire les nouvelles orientations dans l'action administrative. C'est pourquoi le principe de base de cette réorganisation est la transversalité : la préoccupation du développement doit être intégrée dans l'exercice de chacune des missions du ministère. Il en résulte une série de fusions et la création de nouveaux organismes horizontaux. L'autre idée directrice est celle de la concentration de l'administration centrale dont le nombre de directions est notablement réduit. Le ministre a cependant souligné que, si les fonctions d'animation, de coordination et d'évaluation sont nettement valorisées, les services plus opérationnels sont groupés en blocs de compétences cohérentes issus des anciens services. Par ailleurs, chaque nouvelle entité fait l'objet d'une préfiguration avant d'être gravée dans le marbre des textes officiels.

La première mesure symbolique est la création du Conseil général de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables par le regroupement du vénérable Conseil général des ponts et chaussées, créé en 1747<sup>17</sup>, et de la jeune inspection générale de l'environnement. Le nouveau conseil assurera une mission d'inspection générale des

15. Décret n° 2006-1702 du 23 décembre 2006, *JORF*, 29 décembre 2006, p. 19833.

16. Arrêté du 27 novembre 2007, *JORF*, 7 décembre 2007, texte n° 69.

17. En 1747, Trudaine réunit pour la première fois l'assemblée des inspecteurs généraux de l'équipement qui deviendra le conseil général des Ponts et Chaussées par un décret du 7 fructidor an XII (25 août 1804).

services, d'expertise en appui aux ministres et aux services, ainsi qu'un rôle, mal défini, d'« autorité environnementale ».

La transversalité sera assurée, en premier lieu, par un secrétariat général « garant de la continuité administrative du ministère » qui assure l'ensemble des fonctions supports. Il assure le pilotage et la coordination des ressources humaines et des moyens budgétaires en s'appuyant, à cet effet, sur une direction générale. Une autre direction générale, chargée des affaires internationales, qui regroupe divers services existants, lui est également rattachée. Enfin, il aura autorité sur une direction responsable de la modernisation du ministère et de l'animation des services centraux, des services déconcentrés, des établissements publics et des écoles. Elle pilotera la réorganisation du ministère, la stratégie immobilière et la gestion des cadres dirigeants. Le secrétaire général aura également en charge des services regroupés en matière d'affaires juridiques, de communication, d'intelligence et de défense économiques.

En second lieu, la véritable innovation réside dans la création d'un autre organisme transversal qui n'est pas en charge des moyens mais de l'objectif principal du ministère : le Commissariat général au développement durable. Il aura la charge de définir et de porter la stratégie du ministère, de suivre la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » et d'impulser les grands projets transversaux. Le choix du ministre a été de créer cet « animateur stratège », responsable de la transversalité, sans bouleverser les métiers exercés par les directions opérationnelles. Le Commissaire général réunira chaque semaine un comité stratégique présidé par le ministre et composé du secrétaire général et des directeurs généraux. Il sera assisté d'un conseil composé de chefs de projet de haut niveau chargés de préparer les orientations stratégiques, de veiller à l'intégration des préoccupations du développement durable dans les politiques du ministère et d'assurer le suivi du « Grenelle ». Une direction chargée de coordonner les politiques de recherche et un service chargé de la collecte des données et de l'évaluation seront également rattachés au Commissaire général.

Les directions opérationnelles sont regroupées en cinq directions générales. La direction générale de l'énergie et du climat regroupe une direction énergie et un service changement climatique. La direction générale des infrastructures et des transports inter-modaux est chargée de définir et de mettre en œuvre une politique de transports totalement transversale sans distinction de mode. Elle regroupera une direction des infrastructures, une direction des transports inter-modaux et une direction de la mer. La direction générale de l'aviation regroupe trois pôles : transport aérien (infrastructure et régulation économique), navigation aérienne, contrôle et sécurité. La direction générale des ressources, des territoires et des habitations regroupera une direction de la biodiversité, de l'eau et des ressources et une direction de l'urbanisme et de l'habitat. Une direction générale des risques sanitaires, technologiques et naturels regroupera une direction chargée des risques technologiques, un service chargé des risques naturels et un service chargé de la santé environnementale. Enfin, trois services interministériels sont mis à la disposition du ministère : la délégation interministérielle à la sécurité routière axée davantage sur la coordination interministérielle, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires dont les missions doivent être « renouvelées et confortées » et le secrétaire général à la mer.

En définitive, cette réorganisation inscrit la forte priorité gouvernementale en faveur du développement durable dans la structure de l'administration centrale, en prolongeant des tendances déjà à l'œuvre ces derniers mois dans l'ensemble des ministères (secrétariat général renforcé, concentration des directions, directions générales regroupant des directions et services) avec une véritable innovation : le commissariat général au développement durables dont la place dans ce dispositif assez complexe reste à construire.

Cette réorganisation s'accompagne de la création des directions régionales de l'aménagement et du développement durable par regroupement des directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement et de la nature (DIREN) et une partie des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Au sein du département, les directions départementales de l'équipement seront fusionnées avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Les Ponts et chaussées et l'Équipement ont définitivement disparus du paysage administratif français au profit de l'aménagement et du développement durables.

#### *L'indépendance de l'INSEE*

L'Institut national des statistiques et des enquêtes économiques (INSEE) est une direction du ministère chargé de l'économie. Son directeur général est nommé en Conseil des ministres. Bien que les compétences et l'indépendance de l'Institut soient rarement mises en doute, l'idée d'une plus grande indépendance statutaire progresse. Elle est inscrite dans le code des bonnes pratiques adopté en février 2005 par l'Office européen des statistiques Eurostat qui a rappelé ce principe dans un rapport d'évaluation publié en mars 2006. Elle a été relancée après la remise, le 24 septembre 2007, d'un rapport des inspections générales des finances et des affaires sociales sur les chiffres du chômage. L'idée d'un conseil d'administration ouvert à des personnalités extérieures a été également évoquée. À l'occasion d'une audition à l'Assemblée nationale en décembre, le nouveau directeur général de l'INSEE, tout en préconisant le maintien de l'Institut comme direction du ministère, s'est déclaré favorable à la création d'une haute autorité indépendante, garante des travaux et de l'indépendance de l'Institut.

#### *La fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique*

Le Conseil des ministres du 20 juin 2007 a annoncé la fusion de ces deux grandes directions à réseau du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le souvenir de l'échec de la précédente tentative de réforme en 1999-2000 a été progressivement estompé par divers travaux de rapprochement entre les deux administrations : système d'information fiscale « Copernic » ; création d'hôtels des finances ; transferts croisés de compétence en matière d'impôt sur les sociétés, de redevance audiovisuelle et d'administration du domaine. Le ministre a annoncé le 4 octobre 2007 une réforme plus radicale : la création d'une direction unique à tous les niveaux géographiques chargée, à la fois, de la fiscalité (au-delà de la traditionnelle distinction entre l'assiette et le recouvrement) et de la gestion publique (ce qui recouvre notamment la comptabilité, l'exécution et le contrôle des dépenses de l'État, des collectivités locales et des établissements publics administratifs). Cette réforme, qui se traduira rapidement pour les usagers par la création de services d'imposition des particuliers, sera progressive. La nouvelle direction générale sera créée au 1<sup>er</sup> semestre 2008. Une dizaine de directions locales unifiées et de services d'imposition des particuliers seront préfigurés en 2008 avant une généralisation progressive d'ici l'année 2012. Un cap clair, une démarche évolutive et une concertation très ouverte semblent être les atouts de cette nouvelle tentative de réforme de « Bercy ».

#### *Réorganisation des services de renseignements*

Le ministre de l'intérieur a annoncé, le 13 septembre 2007, la fusion des services de renseignement intérieur. La direction centrale des renseignements généraux (RG) et la direction de la surveillance du territoire (DST) seront réunies dans une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) qui exercera dans quatre domaines : contre-espionnage, contre-terrorisme, protection du patrimoine, analyse des mouvements sociaux et faits de société. Les activités « concours et jeux » et « manifestations publiques » seront

respectivement rattachées à la police judiciaire et à la sûreté publique. Le maillage territorial des services sera préservé.

Par ailleurs, l'idée de création d'un Conseil national du renseignement placé auprès du Président de la République a été émise.

Enfin, une loi du 9 octobre 2007 prévoit la création d'une délégation parlementaire au renseignement chargée de suivre l'activité et les moyens des services de renseignement<sup>18</sup>. Elle sera composée de quatre députés et quatre sénateurs, les présidents des commissions de défense et des lois étant membres de droit. Cinq directions relèvent de la compétence de la délégation : la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement militaire, la direction de la sécurité et de la protection de la défense, et enfin, la direction de la surveillance du territoire et la direction des renseignements généraux concernées par la fusion. La délégation établira un rapport annuel. L'information du Parlement sur l'activité des services de sécurité est une pratique courante dans toutes les démocraties.

#### *Mutualisation sans fusion entre la police et la gendarmerie*

Dans deux discours, l'un de la ministre de l'intérieur, le 22 octobre 2007, et l'autre du Président de la République, le 29 novembre 2007, des précisions ont été données sur les projets de rapprochement entre la police et la gendarmerie dans le prolongement du décret du 15 mai 2002 qui avait donné pour la première fois la responsabilité de l'emploi des services de la gendarmerie au ministère de l'intérieur<sup>19</sup>. La fusion a été écartée mais le rattachement de la gendarmerie à l'intérieur a été décidé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les 103 000 gendarmes conservent leur statut militaire mais viendront s'agréger aux 145 800 policiers. Le ministre de l'intérieur définira l'emploi, l'organisation, les objectifs, les moyens d'investissement et de fonctionnement des deux forces. Le rattachement sera inscrit dans une future loi sur le fonctionnement de la gendarmerie. Dès maintenant, des mutualisations seront organisées en matière de fichiers de renseignements, de moyens aériens, nautiques et terrestres, de réseaux de transmission, de recrutement et de formation. Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, une adaptation territoriale des forces de sécurité et une meilleure utilisation des forces mobiles seront étudiées.

#### *Réforme des juridictions financières*

À l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le 5 octobre 2007, le Président de la République a invité la haute juridiction financière à devenir « l'aiguillon d'une révolution administrative sans précédent » qui s'inscrit dans le prolongement de la nouvelle procédure budgétaire et de la certification des comptes publics. Il a confirmé la Cour dans son statut, son unité, son indépendance, son positionnement, ses missions. Il a annoncé l'extension des compétences de contrôle de la Cour à tous les pouvoirs constitutionnels, il a approuvé le projet de réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière, il a annoncé une réforme plus large touchant à la fois « aux principes de notre comptabilité publique, au contrôle et à la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs, au contrôle de légalité et aux pouvoirs et à l'organisation des juridictions financières ». Enfin, il a demandé un rapport, dans les trois mois, au Premier président de la Cour des comptes pour définir les réformes à mettre en œuvre pour que cette dernière, tout en demeurant une juridiction, devienne « le grand organisme d'audit public et d'évaluation des politiques dont notre État a besoin ».

18. Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, *JORF*, 10 octobre 2007, p. 16558.

19. Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, *JORF*, 16 mai 2002, p. 9245.

### • Agences et établissements publics

#### *Réforme de l'université*

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités apporte des modifications importantes aux dispositions du code de l'éducation relatives à ces établissements<sup>20</sup>. Un point essentiel de la réforme porte sur la gouvernance des universités : conseil d'administration resserré avec des compétences renforcées ; conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire redéfinis ; création d'un comité technique paritaire. Le dernier volet porte sur l'autonomie : les universités peuvent se saisir de nouvelles responsabilités et compétences : budget global, ressources externes, contractualisation avec l'État, souplesse de recrutement, transfert de propriété des biens mobiliers et immobiliers.

#### *Activité de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)*

Le conseil d'administration du 12 juillet 2007 a annoncé l'élargissement du champ d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine : une liste de 341 nouveaux quartiers s'ajoute aux 188 quartiers inscrits. Le partenariat avec les collectivités territoriales, qui sont invitées à contribuer au financement des projets s'intensifie. Le programme national de rénovation urbaine affiche ainsi un objectif de quatre millions d'habitants concernés et trente millions d'euros de travaux.

Par ailleurs, le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence a remis, en août 2007, son rapport pour 2006 assorti de recommandations vigoureuses pour parvenir à améliorer la situation des habitants des quartiers de la politique de la ville : coordination de la politique de transformation des quartiers en liaison avec l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et les collectivités territoriales ; obligation de résultat en matière de mixité sociale ; complémentarité des actions sur l'habitat avec celles relatives aux transports et à l'emploi.

#### *Création de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace*

Un décret du 24 septembre 2007 crée l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace<sup>21</sup>. Cet établissement d'enseignement supérieur et de recherches se substitue aux écoles nationales supérieures de l'aéronautique et de l'espace, d'une part, et aux écoles d'ingénieurs des constructions aéronautiques, d'autre part.

#### *Fusion des organismes d'aides aux petites et moyennes entreprises*

L'établissement public industriel et commercial Oseo<sup>22</sup>, *holding* public qui regroupe les activités exercées avant la fusion par l'Anvar en matière de financement de la recherche et développement, par la Sofaris pour la garantie des prêts accordés par les banques et par la BDPME pour les prêts directs, se voit transférer les biens de l'Agence de l'innovation industrielle, créée en 2005<sup>23</sup>, et qui est dissoute. Destinée à financer les grands projets de recherche industrielle, cette agence n'a pas été en mesure de mobiliser tous ses crédits. Cette capacité de financement est transférée à Oseo<sup>24</sup> et sera orientée vers les petites et moyennes entreprises<sup>25</sup>.

20. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, *JORF*, 11 août 2007, p. 13468.

21. Décret n° 2007-1384 du 24 septembre 2007, *JORF*, 26 septembre 2007, p. 15760.

22. Créé par décret n° 2005-732 du 30 juin 2005, *JORF*, 1<sup>er</sup> juillet 2005, p. 10874.

23. Décret n° 2005-1021 du 25 août 2005, *JORF*, 26 août 2005, texte n° 4.

24. Décret n° 2007-1629 du 19 novembre 2007, *JORF*, 20 novembre 2007, p. 18959.

25. Conseil des ministres du 14 novembre 2007.

*Fusion de l'ANPE et des ASSEDDIC*

L'expression « service public de l'emploi » est généralement utilisée pour couvrir une multitude d'organismes aux statuts divers et donner un minimum de cohérence aux dispositifs d'aides aux chômeurs. Au-delà d'un rapprochement déjà engagé (190 guichets uniques étaient opérationnels en 2006), la fusion des services d'aide au placement et d'indemnisation a souvent été évoquée. Elle est désormais programmée. La ministre de l'économie, des finances et de l'emploi en a présenté les modalités le 2 octobre 2007 devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi a été présenté au Conseil des ministres du 6 décembre 2007. La fusion concerne les réseaux opérationnels de l'Agence nationale pour l'emploi (22 directions régionales et 824 agences) et ceux des 30 Assedic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) avec leurs 650 antennes, qui rassemblent respectivement 28 000 et 14 000 agents. Elle vise à mobiliser un interlocuteur unique pour assurer les fonctions d'accueil, d'inscription, d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs. La différence de statuts (un établissement public administratif, d'une part, des associations de droit privé, d'autre part) et la gestion de l'assurance-chômage par les partenaires sociaux ont conduit à des solutions complexes. L'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), tête de réseau des Assedic gérée par les partenaires sociaux, demeure et continue d'administrer en totale indépendance le régime d'assurance-chômage et de fixer les modalités d'indemnisation. Un nouvel établissement public rassemblera les réseaux de l'Anpe et des Assedic. Il sera administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des partenaires sociaux (majoritaires) et de personnalités qualifiées. Son directeur général sera nommé par décret au Conseil des ministres. Les deux entités seront chapeautées par un Conseil national de l'emploi présidé par le ministre et réunissant les partenaires sociaux, les responsables du nouvel organisme, les représentants des collectivités locales, notamment les régions. Il veillera à la cohérence d'ensemble des politiques de l'emploi et remplacera l'actuel Comité supérieur de l'emploi. Le rapprochement de cette nouvelle organisation avec les services multiples qui s'occupent de réinsérer les chômeurs reste à réaliser : Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), missions locales, Association pour l'emploi des cadres (Apec), réseaux Cap emploi (pour l'emploi des handicapés), maisons de l'emploi. Celles-ci, créées par la loi du 18 janvier 2005 dans le cadre du programme de cohésion sociale n'ont pas donné les résultats annoncés : 277 maisons ont été labellisées mais 170 seulement existent effectivement. Le ministre a annoncé la suspension du déploiement de ces institutions nouvelles qui avaient d'ailleurs suscité quelques réserves dès leur création. En outre le recouvrement des cotisations d'assurance chômage sera transféré aux Urssaf au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

- **Administrations déconcentrées**

*Réforme de la carte judiciaire*

Cette réforme, largement médiatisée par ses promoteurs et ses opposants, a donné lieu à un processus bien connu en matière de rationalisation de l'implantation territoriale des services publics. Le découpage datant de 1958 (35 cours d'appel, 181 conseils des prud'hommes, 476 tribunaux d'instance dont 280 ne comportent qu'un seul juge) est unanimement qualifié d'inadapté. Les avantages techniques d'un regroupement sont mis en avant par les promoteurs de la réforme : qualité, technicité, spécialisation, accessibilité plus que proximité, approche pragmatique... Les critiques sont elles aussi classiques : défense du service de proximité, aménagement du territoire. Un comité consultatif de la carte judiciaire a été installé le 27 juin 2007. Un appel à propositions a été fait aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel le 25 juin 2007 ; des

rencontres régionales ont été organisées. Après trois mois de concertation et de controverses, la réforme sera d'une ampleur plus limitée que prévue et portera principalement sur les tribunaux d'instance.

• **Administration consultative**

*Le « Grenelle de l'environnement » et autres « Grenelles »*

Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, avait déjà montré ses talents de communicateur et d'organisateur en orchestrant son plan de cohésion sociale. Dans ses nouvelles fonctions, il conduit une opération encore plus ambitieuse qui a pour objectif « d'inventer collectivement les conditions d'une nouvelle croissance ». L'appellation « Grenelle » fait référence aux négociations sociales organisées les 22 et 23 mai 1968, à l'hôtel du Châtelet, siège du ministère du travail, 127 rue de Grenelle à Paris, pendant les « évènements » de mai. Curieux choix au moment où l'héritage de mai 1968 est contesté par le Président de la République et par la majorité parlementaire mais qui s'explique par la volonté des associations écologiques de participer, non à de simples consultations, mais à de véritables négociations aboutissant à des décisions effectives. Le dispositif a été présenté au conseil des ministres du 9 juillet 2007. Il repose sur les travaux de six groupes thématiques (changement climatique et énergie ; biodiversité ; santé ; agriculture et territoires ; institutions et gouvernances ; compétitivité et emploi) et deux intergroupes sur les organismes génétiquement modifiés et sur les déchets. Outre les organisateurs, ils comprennent cinq collèges (État ; collectivités territoriales ; salariés ; responsables professionnels ; associations environnementales) auxquels s'ajoutent des personnes morales associées. Ils sont présidées par des personnalités qualifiées indépendantes. Entre juillet et septembre, les groupes ont tenu quatre à six réunions pour élaborer leurs propositions. Un point d'étape, le 27 septembre 2007, a permis de publier la synthèse de ces travaux et de lancer une phase de consultation des acteurs locaux et du grand public. Elle a été organisée autour de 17 réunions régionales, rassemblant chacune de 700 à 800 personnes et d'un site internet dédié ([www.legrenelle-environnement.fr](http://www.legrenelle-environnement.fr)) qui a reçu 300 000 visites et 14 000 contributions. Le gouvernement a présenté une déclaration au Parlement suivi d'un débat les 3 et 4 octobre. Parallèlement, des organismes consultatifs ont été saisis : le Conseil national de l'air, le Conseil national du bruit, le Conseil national des déchets, le Conseil national de l'eau, le Comité de la prévention et de la précaution, le Conseil national de la protection de la nature, le Conseil national des transports, l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, l'OCDE. Une table ronde de deux jours a été organisée les 23 et 24 octobre 2007 pour discuter et hiérarchiser les 1 000 propositions. Le bilan et les perspectives du Grenelle de l'environnement ont été exposés dans une communication au Conseil des ministres du 31 octobre 2007.

Les travaux ont permis une confrontation remarquable entre des interlocuteurs qui avaient rarement été réunis sereinement. Elle a notamment constitué une véritable reconnaissance des associations et organisations non gouvernementales écologistes dont aucune n'a claqué la porte des discussions. Aucun sujet n'a été écarté. De nombreuses convergences ont émergé, même si des sujets importants ont donné lieu à des compromis ou des positions provisoires encore ouvertes : le nucléaire, les organismes génétiquement modifiés, les biodiversités, les déchets, la taxe carbone. En revanche, des pistes d'actions précises ont été annoncées sur des thèmes fondamentaux tels que les transferts intermodaux de transport, la réduction de la facture énergétique de l'habitat, le développement des énergies renouvelables, l'amorce d'une fiscalité écologique, des mesures en faveur de la biodiversité, l'annonce d'un plan santé-environnement. Ces orientations sont rassemblées en quinze à vingt programmes d'actions. Les arbitrages ont tenu largement compte

des débats et ont été effectués par le Président de la République qui a conclu solennellement les travaux de la table ronde en présence, notamment, du Président de la Commission européenne et de l'ancien Vice-président des États-Unis Al Gore. Alors qu'une grande loi d'orientation et de programme avait été annoncée pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2008, on s'orienterait vers deux lois, respectivement en janvier et au printemps. Chaque Assemblée a d'ailleurs créé un groupe de suivi afin d'être associée à la mise en œuvre des mesures annoncées. Le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a organisé précisément le dispositif de suivi avec un comité de pilotage qui s'appuiera sur les groupes de travail et des points d'étapes. La composition en cinq collèges est d'ailleurs destinée à faire école, en particulier dans le cadre des débats publics préalables aux grands projets d'aménagement.

Sur le fond, le « Grenelle de l'environnement » marque incontestablement une étape importante dans la prise de conscience de la société française et dans l'inflexion des politiques publiques en faveur du développement durable. Le Président de la République n'a pas manqué, dans son discours du 24 octobre 2007, de saluer cette « révolution », « cet événement sans précédent », « ce *New Deal* écologique ».

Sur la forme, la méthode est inédite au moins à cette échelle (les précédents, tels que le grand débat sur l'école piloté par Claude Thélot en 2002, ont été beaucoup plus modestes). La structuration du système consultatif en cinq collèges, l'équilibre entre expertise et consultation populaire, l'association (un peu tardive) du Parlement, la volonté d'aboutir à des mesures « concrètes et réalistes », le respect d'un calendrier très serré, la mise en place d'un dispositif de suivi, caractérisent cette démarche saluée, le 24 octobre 2007, par le Premier ministre : « C'est peut-être une nouvelle forme de gouvernance qui se dessine devant nous. Une nouvelle façon d'administrer. Avec une nouvelle culture de l'évaluation, aussi ». À défaut d'une « nouvelle démocratie », le « Grenelle de l'environnement » est au minimum un processus inédit mêlant dans un savant dosage : volontarisme, concertation et communication.

La nouvelle organisation du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables est une indication de la volonté de mise en œuvre effective qui s'est exprimée tout au long du processus : « Le Grenelle de l'environnement n'est pas un aboutissement mais un commencement ».

La formule est certainement appelée à faire école. Un « Grenelle de l'insertion » a été lancé par le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté qui reprend quelques unes des caractéristiques qui ont fait le succès du « Grenelle de l'environnement » : des objectifs ambitieux (replacer l'insertion au cœur du débat de société ; revoir les objectifs, les outils et le pilotage des politiques d'insertion ; engager les réformes de fond qui s'imposent) ; un lancement événementiel au cours des Rencontres de l'expérimentation sociale à Grenoble, les 23 et 24 novembre 2007 ; une réflexion organisée dans trois groupes de travail (objectifs et gouvernance de la politique d'insertion ; trajectoires et parcours d'insertion ; rôle et implication des employeurs) qui réunissent des représentants des institutions publiques, des organisations représentatives de salariés, des employeurs, des travailleurs sociaux, des associations de lutte contre l'exclusion, des usagers ainsi que des personnalités qualifiées et des personnes morales associées. Le « Grenelle de l'insertion » comprendra également des forums thématiques locaux et un site internet. Un débat au Parlement a été prévu. Les travaux sont prévus pour une durée de six mois.

Parmi les nombreuses propositions de nouveaux « Grenelle » thématiques, on relève : un « Grenelle de la fiscalité locale » annoncé par le Président de la République au Congrès des maires de France le 21 novembre 2007, un « Grenelle de la justice » réclamé par l'Association des maires des petites villes de France, un « Grenelle du pouvoir d'achat » demandé par le Parti socialiste, un « Grenelle de la presse » proposé par le Forum des

sociétés de journalistes, un « Grenelle des territoires portuaires » souhaité par la Fédération française des ports de plaisance. Gageons que l'année du quarantième anniversaire de mai 1968 verra naître bien d'autres propositions de « révolution » et de « grenelle ».

*La multiplication des consultations d'experts*

Dès le début du quinquennat, le Président de la République et le gouvernement ont multiplié les commissions consultatives et les experts missionnés. Ces consultations correspondent à des finalités diverses : cadrer les réformes les plus complexes mais aussi attirer dans l'orbite gouvernementale des personnalités réputées proches de l'opposition, contourner l'Assemblée nationale ou l'administration traditionnellement compétente, montrer que le gouvernement agit vite même sur des sujets complexes, ouvrir de larges concertations tout en laissant l'exécutif maîtriser le processus... Les formes sont diverses : commissions formalisées ou missions individuelles ; nomination par le Président de la République, le Premier ministre ou les ministres ; création par décret, par lettres de mission ou par simples communiqués... Les points communs sont la publicité donnée à la mission, le caractère serré du calendrier des travaux et l'accent mis sur le caractère « opérationnel » des propositions attendues.

L'organe le plus solennel de ce type est incontestablement le Comité de réflexions et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage de la Cinquième république<sup>26</sup>. Présidé par un ancien Premier ministre, Édouard Balladur, il est composé de responsables politiques, de juristes et d'intellectuels de sensibilités diverses. Les grandes lignes de ses travaux ont été exposées quelques semaines avant sa création par le Président de la République dans son discours d'Épinal, le 12 juillet 2007, et font l'objet d'une lettre de mission détaillée au Président du Comité. Les propositions ont été rendues publiques fin octobre 2007<sup>27</sup>. Le Président de la République a fait connaître les propositions qu'il retenait par une lettre adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007.

Un décret du 30 juillet 2007<sup>28</sup> crée, auprès du Président de la République, une commission « chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ». Le même décret nomme un conseiller d'État, Jean-Claude Nallet, président de la commission, désigne le secrétaire général de la défense nationale comme secrétaire général de la commission, définit les catégories de membres de la commission (« quatre parlementaires et les représentants *es* qualité de cinq ministres), et, enfin, nomme 19 personnalités qualifiées. La lettre de mission du Président de la République au président de la commission a été publiée le 31 juillet 2007. Elle précise le calendrier souhaité : un point d'étape à la fin 2007 et un livre blanc début mars 2008. Un forum a été ouvert sur le site [www.forum.gouv.fr](http://www.forum.gouv.fr).

La création de la Commission pour la libération de la croissance française, a été annoncée par le Président de la République dans son discours du 20 juin 2007 devant les parlementaires de la majorité. Il indiquait qu'elle serait instituée « sur le modèle de la commission Rueff-Armand créée par le général de Gaulle au début des années 1960 » et aurait pour mission de « recenser tous les obstacles à l'expansion qui devront être supprimés ». Un autre précédent a été évoqué par les commentateurs : celui de la commission présidée par Michel Camdessus mise en place en mai 2004 avec une mission analogue par le ministre des finances de l'époque, l'actuel Président de la République. Le Président de la Cour des comptes, initialement pressenti pour diriger les travaux, ayant décliné l'offre pour cause de devoir de réserve, la commission est présidée par Jacques Attali, ancien conseiller spécial auprès de François Mitterrand et elle est composée de

26. Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007, *JORF*, 19 juillet 2007, p. 12158.

27. *JORF*, 30 octobre 2007, p. 17699.

28. Décret n° 2007- 1144 du 30 juillet 2007, *JORF*, 31 juillet 2007, p. 12837.

43 personnalités d'origines très diverses mais ayant toutes une expertise affirmée dans les domaines économique et social. C'est donc une commission d'experts (économistes, chefs d'entreprises, consultants...) ouverte sur la société politique (anciens ministres, parlementaires) et sur la société civile (avocats, journalistes, écrivains...). Le décret l'instituant a été présenté au conseil des ministres du 24 août 2007 et publié le 28 août 2007<sup>29</sup>. Un site internet dédié a été ouvert ([www.liberationdelacroissance.fr](http://www.liberationdelacroissance.fr)). Il était prévu qu'elle achève ses travaux avant la fin de l'année 2007. Elle a remis un rapport d'étape sur le pouvoir d'achat dès le 15 octobre 2007 et devrait remettre son rapport final, avec un peu de retard, en janvier 2008.

Le Président de la République a confié, par lettre du 1<sup>er</sup> août 2007, à M. Joël Ménard, ancien directeur général de la santé, la mission de préparer un « Plan Alzheimer ». Cette mission a ultérieurement été officialisée par un décret du 6 septembre 2007<sup>30</sup> portant « création de la commission nationale et de groupes de travail chargés de l'élaboration de propositions pour un plan national concernant la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées ». La commission est créée pour une durée de quatre mois. Son président, les membres et les coordonnateurs des groupes sont nommés par arrêtés ministériels.

Un comité de réflexion sur la condition enseignante a également été créé en août 2007 pour organiser une grande concertation sur la revalorisation du métier d'enseignant. Composé principalement d'experts, il comprend en son sein un ancien ministre socialiste, Michel Rocard annoncé successivement comme président, personnalité-phare, haute autorité, puis simple membre du groupe. Le comité est chargé d'élaborer avant la fin de l'année 2007 un « livre vert » qui servira de base à une large concertation sur le sujet.

Divers autres organismes consultatifs temporaires ont été créés par le gouvernement, parmi lesquels le Comité d'orientation restreint en vue de l'élaboration de la loi pénitentiaire, le Comité de stages et de la professionnalisation des cursus universitaires, la Commission sur la modernisation du droit des affaires...

De très nombreuses missions d'expertise dont l'inventaire exhaustif est impossible, ont été confiées *intuitu personae* à des personnalités diverses. Gérard Larcher, ancien ministre, est, auprès du Président de la République, en charge de l'organisation d'une concertation sur les missions de l'hôpital public. Hubert Edrène, ancien ministre, a reçu mission du Président de la République, le 2 août 2007, pour réfléchir à « la France et la mondialisation ». Lionel Stoleru, ancien ministre, a été chargé, par une lettre de mission du Président de la République du 2 août 2007, cosignée par le Premier ministre, d'une mission de propositions sur l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes a été chargé par le Président de la République de formuler des propositions pour la prévention et la protection contre les inondations locales. Le sénateur Alain Lambert, ancien ministre, a reçu une lettre de mission du Premier ministre, en date du 3 septembre 2007, pour procéder à un examen des relations entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Étienne Pinte, député, a reçu une mission sur l'hébergement et le logement des « sans domicile fixe ». Son collègue, Jean-Paul Anciaux travaille sur les maisons de l'emploi. Denis Olivennes, président-directeur général d'une chaîne de distribution de produits audiovisuels, a été chargé par le ministre de la culture et de la communication d'un rapport sur le développement et la protection des œuvres culturelles sur les nouveaux réseaux. Laurent Cohen-Tanuggi, avocat, doit formuler des propositions à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi sur le thème « l'Europe dans la mondialisation ». Trois experts sont chargés d'une mission conjointe sur le thème « cinéma et droit de la concurrence » par les ministres chargés de l'économie et de la

29. Décret n° 2007-1272 du 27 août 2007, *JORF*, 28 août 2007, p. 14232.

30. Décret n° 2007-1313 du 6 septembre 2007, *JORF*, 7 septembre 2007, p. 14751.

culture. Jacques Rigaud réfléchit à l'application des dispositions de la loi du 4 janvier 2002 relatives à l'inaliénabilité des collections confiées aux musées de France. Corinne Lepage, ancienne ministre, est chargée par le ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables d'une mission sur la gouvernance écologique qui devra traduire les orientations du « Grenelle de l'environnement » en matière d'information, d'expertise, de responsabilité et d'accès à la justice. La ministre du logement et de la ville a désigné trois personnalités (dont l'architecte Roland Castro) pour réfléchir à la valorisation des centres-villes, au renforcement du commerce dans les villes et à la qualité architecturale des projets immobiliers à caractère social. Henri Isaac, maître de conférences à l'université de Paris Dauphine travaille sur « l'université numérique ». Jean-Jacques Descamps, ancien ministre, étudie l'évolution des formations aux métiers du tourisme. François Hurel, directeur général de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes étudie les évolutions permettant de simplifier et d'améliorer le statut de l'entrepreneur indépendant. Alain Tapie, ancien directeur général de l'Unedic est chargé du suivi de la mise en œuvre du nouveau dispositif des heures supplémentaires. Enfin le chanteur Gilbert Montagné prépare un rapport sur l'intégration des personnes malvoyantes dans la vie de la cité.

*Création du conseil supérieur de la réserve militaire*

Une ordonnance du 29 mars 2007 a inséré dans le code de la défense un article L 4261-1 qui crée un Conseil supérieur de la réserve militaire chargé d'émettre des avis et des recommandations dans le domaine de la politique des réserves. Un décret du 11 juillet 2007<sup>31</sup> fixe la composition et le fonctionnement du Conseil avec un grand luxe de détail : une assemblée de 66 membres répartis en six collèges, un conseil restreint de 18 membres, un secrétaire général et un adjoint, des commissions d'études prospectives, des groupes de travail.

*Création du Conseil des entrepreneurs*

Le secrétaire d'État chargé des petites et moyennes entreprises a créé, le 27 juillet 2007, un « Conseil des entrepreneurs » composé de quinze dirigeants d'entreprises « dynamiques et innovantes », et à parité « d'hommes et de femmes ». Ils seront chargés de faire remonter les observations « du terrain » et de donner un avis sur les mesures nouvelles envisagées. Le communiqué officiel précise que ce conseil « ne prétend pas se substituer à une forme de représentation mais qu'il est un lieu d'échanges, de débat et de créativité ». Il n'est pas sans rappeler les éphémères comités d'usagers institués auprès des ministres, il y a trente ans.

*Aménagement des conseils locaux de prévention de la délinquance*

Un décret du 23 juillet 2007<sup>32</sup> apporte diverses précisions sur le fonctionnement de ce dispositif mis en place sous des formes diverses à partir de 1990 à la suite du rapport de M. Gilbert Bonnemaïson et régi par le code général des collectivités territoriales. Il rappelle les missions et les compétences des conseils locaux, institue des conseils inter-communaux, précise l'objectif du plan départemental de prévention de la délinquance et adapte ces dispositions à diverses collectivités territoriales particulières<sup>33</sup>.

*Mise en place des commissions départementales de médiation pour le droit au logement*

La loi du 5 mars 2007 a institué le droit au logement opposable qui permet aux demandeurs de logement de faire valoir un droit au logement et à l'hébergement garanti

31. Décret n° 2007-1088 du 11 juillet 2007, *JORF*, 13 juillet 2007, p. 11855.

32. Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007, *JORF*, 25 juillet 2007, p. 12494.

33. Voir la seconde partie de cette « Chronique ».

par l'État. Cette possibilité est applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour les demandeurs prioritaires. Ce caractère prioritaire sera apprécié par une commission départementale de médiation composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des bailleurs ainsi que des associations intervenant dans le secteur du logement et de l'insertion. Le décret nécessaire à la mise en place de ces commissions a été signé le 29 novembre 2007<sup>34</sup>.

- **Poursuite de la politique des pôles de compétitivité**

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 5 juillet a décidé la labellisation de cinq nouveaux pôles de compétitivité qui s'ajoutent aux 66 pôles validés en 2005. Désormais la priorité sera accordée à l'évaluation des pôles existants, à l'aide au rapprochement stratégique entre les pôles et au soutien aux projets de recherche et développement, sans nouvelle labellisation. Il est prévu de reconduire le soutien public aux pôles au-delà de 2008. À cet effet, deux appels à projets de recherche et développement ont été lancés le 16 juillet et le 19 septembre 2007. Le fond unique dédié à ces projets est doté de 730 millions d'euros sur la période 2006 à 2008. L'évaluation de l'efficacité d'ensemble du dispositif de soutien public et un examen de la situation et des perspectives de chaque pôle ont été confiés à un cabinet de consultant international le 15 novembre 2007 sous la maîtrise d'ouvrage de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Les résultats finals seront présentés en juin 2008<sup>35</sup>.

- **Administration électronique**

La Commission européenne a publié, le 20 septembre 2007, son septième rapport annuel sur les services publics en ligne en Europe. En France, tous les services identifiés sont accessibles sur internet. L'indice de sophistication qui mesure le niveau de développement des services en ligne et leur degré d'interactivité est en hausse et situe la France très au-dessus de la moyenne des 31 pays européens analysés. 70 % de ces services peuvent être effectués intégralement en ligne, depuis l'information de l'utilisateur jusqu'à la réalisation de la démarche ou du paiement. Près d'un Français sur deux ont utilisé les services publics en ligne en 2007. Ainsi, 7,4 millions de déclarations de revenus ont été télé-remplies, soit une progression de 30 % ; le service électronique des actes de naissances répond à plus de 7 000 demandes par jour ; près de 30 % des foyers qui déménagent utilisent le service de changement d'adresse en ligne. 85 % des usagers prévoient de réutiliser internet pour effectuer d'autres démarches administratives.

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Commune, nouveaux pouvoirs du maire, chef de file en matière de lutte contre la délinquance, application de la loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance**<sup>36</sup>

La loi du 5 mars 2007 a rendu obligatoire la création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dans les villes de plus de 10 000 habitants et dans celles de moins de 10 000 habitants comportant des zones urbaines sensibles (art L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales) ; elle a d'autre part prévu l'institution de

34. Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007, *JORF*, 1<sup>er</sup> décembre 2007, p. 19493.

35. Voir Albertini (J.-B.), « Un exemple de réforme administrative « silencieuse » : l'accompagnement des pôles de compétitivité », *RFAP*, n° 124, p. 673.

36. *JORF* du 7 mars p. 4297 ; pour une analyse de cette loi, V. cette « Chronique », *RFAP*, 2007, n° 123, p. 460.

conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunaux dans les établissements publics de coopération intercommunale exerçant cette compétence (art. L. 5211-59 du même code), tout en conservant la possibilité aux communes membres de maintenir des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance communaux. Le décret du 23 juillet 2007 définit ce conseil comme étant « le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune », (art. D. 2211-1 du code général des collectivités territoriales)<sup>37</sup>. Ses objets sont de favoriser les échanges d'informations et de définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques. Il assure également l'animation et le suivi du contrat local de sécurité. Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance en matière de politique de la ville.

Présidé par le maire (ou un élu délégué à cet effet), il comprend le préfet, le procureur de la République, le président du conseil général (ou leurs représentants), des représentants de l'État, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ainsi que des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le maire après accord des responsables des organismes dont ils relèvent. Peuvent aussi y être associés des maires d'autres communes, d'autres présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et des personnes qualifiées. C'est par arrêté du maire que sera fixée la composition du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Suivant l'article D. 2211-3 du code général des collectivités territoriales, les réunions plénières n'ont lieu de manière obligatoire qu'une fois par an, mais il est réuni de droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. Il comporte en son sein des groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation thématique. Il reçoit annuellement une information sur les caractéristiques de l'évolution de la délinquance dans la commune.

Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance aura une compétence identique (art. D. 5211-53 du même code). Présidé par le président de l'établissements publics de coopération intercommunale ou son représentant, il comporte tous les maires (ou leurs représentants) des communes membres de l'établissement public. Pour le reste, sa composition est identique.

Les actuels conseils locaux devront être mis en conformité avec les nouvelles dispositions dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du décret. Ce conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sera ainsi le bras séculier du maire dans son rôle d'animateur et de coordonnateur de la prévention de la délinquance. Il regroupera tous les partenaires de la ville dans ce domaine.

C'est toujours pour encourager l'intercommunalité que la loi du 5 mars 2007 a inséré dans le code général des collectivités territoriales un article L. 2212-10 permettant aux communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants d'employer des agents de police municipale compétents sur le territoire de chacune des communes et placés sous l'autorité de chaque maire en fonction du lieu des missions exercées. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 ne crée-t-elle pas une police inter-communale mais permet-elle à des maires d'employer en commun des policiers municipaux, ce qui suppose évidemment de bonnes relations « de voisinage » entre les différentes communes concernées. Ces agents sont employés par une commune et mis à

37. Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département, *JORF*, 25 juillet, p. 12494.

disposition des autres maires dans des conditions stipulées par une convention conclue entre les communes intéressées. Le décret 2007-1283 du 28 août 2007 vient préciser le contenu des conventions prévues à l'article L. 2212-10<sup>38</sup>. Il s'agit notamment de l'organisation et du financement de cette mise à disposition. Signée par l'ensemble des maires des communes intéressées, faisant naturellement l'objet d'une délibération des conseils municipaux, cette convention est conclue pour une durée minimale d'une année. Il sera intéressant de savoir si cette nouvelle possibilité, chemin vers l'intercommunalité des polices, est effectivement mise en œuvre<sup>39</sup>.

• **Département, aide et action sociale, expérimentation, dérogations possibles à la législation existante, article 72 alinéa 4 de la Constitution**

Afin d'améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, la loi de finances pour 2007 avait prévu de confier, à titre expérimental aux départements intéressés, la charge de financer la prime de retour à l'emploi<sup>40</sup>. Mais, dans le même temps, sur la base de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, ces mêmes départements étaient autorisés à adopter certaines dérogations au régime de la prime de retour à l'emploi comme à celui du revenu minimum d'insertion, dérogeant ainsi au code du travail et au code de l'action sociale et des familles. Ils pouvaient ainsi notamment augmenter le montant de la prime forfaitaire de retour à l'emploi, en modifier la périodicité ou la durée de versement, ou diminuer le montant du revenu minimum d'insertion en fonction de l'aide versée aux employeurs pour les bénéficiaires d'un contrat aidé. Les départements devaient se porter candidats par délibération motivée de leurs conseils généraux et devaient, avant le 30 juin 2007, constituer un dossier décrivant les expérimentations envisagées, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, les dispositions législatives et réglementaires auxquelles ils entendaient déroger à titre expérimental. Une convention de mise en œuvre était alors signée entre le préfet et le président du conseil général pour préciser les modalités de l'accompagnement financier versé par l'État à chaque département pendant la durée de trois ans de l'expérimentation.

Très vite, la loi n° 2007-290 est venue compléter ce dispositif en ce qui concerne les minima sociaux à la charge de l'État et notamment l'allocation de parent isolé<sup>41</sup>. C'est alors le préfet qui peut, dans les départements où une expérimentation est menée, déroger à certaines dispositions législatives ou réglementaires.

Avant même d'être mis en œuvre, ces textes ont été modifiés en raison de la nomination au gouvernement du Haut commissaire aux solidarités actives, M. Martin Hirsch, qui entend promouvoir le revenu de solidarité active et souhaite l'expérimenter avant une probable généralisation. Il s'agit ainsi d'aider les travailleurs pauvres par le versement de compléments à leur salaire, tout en encourageant la reprise d'un travail pour les personnes pour lesquelles les minima sociaux sont plus avantageux que l'occupation d'un emploi. Tel est l'objet des articles 18 à 24 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007<sup>42</sup>. L'objectif du revenu de solidarité active est « d'assurer l'augmentation

38. Relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements, *JORF*, 30 août, p. 14320.

39. V. également le décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique, *JORF*, 5 août, p. 13143.

40. Loi n° 2006-1666 du 26 décembre 2006 de finances pour 2007, art. 142, *JORF*, 27 décembre 2006, p. 19641.

41. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, Art. 52, *JORF*, 7 mars, p. 4190.

42. En faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, *JORF*, 22 août, p. 13945.

des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille » (art. 18). Sa mise en œuvre est prévue, d'une part, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, d'autre part, pour ceux de l'allocation de parent isolé. L'expérimentation sera mise en œuvre par les départements volontaires (dix au maximum) pour une durée de trois ans. Les départements avaient jusqu'au 31 octobre 2007 pour se porter candidats et présenter un dossier identique à celui prévu par la loi de finances pour 2007.

Près de cinq ans après son édicton, l'article 72 alinéa 4 de la Constitution commence ainsi à trouver application, au détriment de l'égalité territoriale<sup>43</sup>. Cependant, il semble que cette expérimentation ne sera pas menée à terme et que le revenu de solidarité active fera l'objet d'une généralisation en 2008<sup>44</sup>.

### III – AGENTS PUBLICS

#### • La refondation de la fonction publique : le projet

La réforme de l'État et plus particulièrement celle de la fonction publique a été placée au cœur de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy. L'objectif était notamment de réduire de manière significative le niveau des effectifs en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux. Dans son discours du 19 septembre 2007 à l'Institut régional d'administration de Nantes, le Président de la République a proposé une véritable refondation de la fonction publique, appelée « Service public 2012 », à l'instar de celle qui avait eu lieu en 1945 avec la création de l'Ena.

Prenant acte du malaise de la fonction publique et de sa démotivation, et soulignant que les principaux maux qui touchent l'État (l'endettement et les déficits, les gaspillages, les fraudes, le manque de productivité, etc.) ne sont pas dus aux fonctionnaires mais bien aux défauts du système administratif et des politiques publiques, le Président a placé son projet de réforme de la fonction publique dans une perspective plus large de réforme des administrations publiques.

L'idée est de développer une stratégie globale afin de lancer une grande « remise à plat » de l'appareil d'État. Dans ce cadre, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux doit être envisagé, non comme un point de départ doctrinal, mais bien plutôt comme la conséquence d'une nouvelle définition des missions et des méthodes de travail. La diminution des effectifs de l'éducation nationale est liée à la redéfinition des programmes et des rythmes scolaires<sup>45</sup>. Les effectifs de l'administration fiscale doivent également baisser, informatisation et simplification des régimes fiscaux doivent être poursuivies. D'autres réformes de structure, comme les nouvelles cartes judiciaires ou hospitalières, doivent permettre cet effort sur les effectifs.

En ce qui concerne les mesures touchant plus directement les fonctionnaires, un certain nombre de propositions précisées ont été déclinées.

43. Pour une première liste de huit départements admis à participer à l'expérimentation : v. décret n° 2007-1392 du 28 septembre 2007, *JORF*, p. 15900 ; v. aussi décret n° 2007-1433 du 5 octobre 2007 relatif à l'expérimentation du revenu de solidarité active mis en œuvre en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et du revenu minimum d'insertion, *JORF*, p. 16378.

44. Pour une étude d'ensemble de ce dispositif et une illustration de sa grande complexité, v. Long (Martine), « Revenu de solidarité active, l'expérimentation », *Dr. Soc.* 2007, p. 1236.

45. L'annonce de la suppression de la demi-journée de classe le samedi matin a été faite fin septembre 2007.

Tout d'abord, la réduction des effectifs doit être associée à une revalorisation des carrières et à la mise en place d'un système intégré d'évaluation des politiques publiques et des performances individuelles. L'individualisation des rémunérations doit être systématisée, ce qui appelle une grande remise en ordre des régimes indemnitaires. Un autre impératif est de mettre en place un véritable système d'heures supplémentaires, mieux payées que les heures normales, et qui viendront compenser la réduction des effectifs ou assouplir le fonctionnement des services publics en autorisant des plages horaires plus larges.

Ensuite, si la mobilité est un droit reconnu, il l'est de manière trop théorique et un véritable accompagnement doit être mis en place pour faciliter le départ des fonctionnaires vers d'autres administrations voire vers le secteur privé. On pourra également organiser de véritables secondes carrières quitte à inciter les fonctionnaires au départ en leur proposant un pécule.

La véritable mutation doit cependant provenir du fait que « le corps doit devenir progressivement l'exception ». Il faut, en effet, que l'on « cesse de gérer des statuts et que l'on se mette davantage à gérer des hommes et des femmes, que l'on s'occupe davantage des personnes et moins des catégories ». Les corps doivent donc laisser la place à une gestion par filières de métiers, sur le modèle esquissé par le rapport du Conseil d'État en 2003<sup>46</sup>. Cette transformation permettrait à la fois une mobilité plus grande et une personnalisation des carrières dans le cadre de profils de postes. Pour certains emplois, il serait également envisagé d'offrir aux nouveaux entrants le choix entre le statut de la fonction publique et un contrat de droit du travail négocié de gré à gré.

Cette ouverture du système de la fonction publique doit s'accompagner d'un renforcement de la formation continue et d'une transformation des concours d'entrée qui s'appuient trop sur des épreuves de type universitaire.

La haute fonction publique sera également mise à contribution car le nombre de postes offerts aux concours de l'ENA va baisser de 10 % en 2008. Par ailleurs, le nombre de structures d'administration centrale sera divisé par deux<sup>47</sup>.

Enfin, le dialogue social doit se développer « autour du service plutôt que des corps » ce qui appelle un élargissement des thèmes de concertation et de négociation avec les syndicats mais aussi la prise en compte de la représentativité réelle de ces diverses organisations, à l'instar des réformes envisagées dans le secteur privé qui doivent conduire à définir la représentativité, non plus sur la base du décret de 1966 (définition unilatérale par l'État des organisations représentatives), mais sur celle des résultats obtenus aux élections professionnelles.

L'ensemble du projet « Service public 2012 » doit être débattu dans le cadre d'une série de conférences ouvertes aux interventions des fonctionnaires et des usagers et débutant par un débat national sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique qui a été inauguré par le Premier ministre le 1<sup>er</sup> octobre 2007<sup>48</sup>.

#### • Les réactions syndicales

Comme on peut le constater, ce programme est très ambitieux et pose les jalons d'une fonction publique de carrière qui sortirait du système corporatif habituel pour

46. Conseil d'État, *Rapport public 2003. Perspectives pour la fonction publique*, La documentation française, 2004.

47. Voir *supra*.

48. [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites\\_20/ouverture\\_debat\\_national\\_sur\\_57638.html](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/ouverture_debat_national_sur_57638.html).

valoriser les métiers et les parcours individualisés. La liaison entre réforme de la fonction publique et réforme des structures implique un projet de longue durée qui ne va pas aller sans se heurter à de nombreux obstacles.

Le premier d'entre eux est l'opposition des syndicats qui ont organisé une journée unitaire de protestation à l'automne 2007. Même l'Uffa-Cfdt, traditionnellement du côté des syndicats réformistes, a pris une position critique dénonçant le fait que les suppressions d'emplois devaient être la contrepartie de réformes de structures qui n'avaient pas encore été négociées<sup>49</sup>. Pour la Cgt, il ne s'agit ni plus ni moins de démanteler le statut de la fonction publique<sup>50</sup>. Toutes les centrales syndicales dénoncent le fait que les négociations salariales sont totalement bloquées puisque aucun accord n'a été signé depuis 1998 et que la question du pouvoir d'achat reste clairement posée. Par ailleurs, la réduction du nombre de postes est rejetée massivement.

Le projet de loi de finance pour 2008 prévoit en effet une suppression de 22 700 emplois, ce qui est évidemment loin des 40 000 emplois initialement prévus et qui correspondaient assez exactement à la moitié des départs annuels à la retraite. Les deux plus gros contributeurs à cette réduction d'effectifs sont le ministère de l'éducation nationale (11 200 postes) et le ministère de la défense (6 000 postes) suivis par le ministère des finances (2 600 postes). Même le ministère de l'écologie va perdre environ 1 200 postes alors même que le « Grenelle de l'environnement » va être lancé. Seuls le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la justice seront épargnés et devraient voir leurs effectifs légèrement augmenter.

La question des effectifs ne se pose cependant plus seulement dans les termes de la loi de finances qui vient seulement définir des plafonds en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il faut désormais prendre acte des effets de la loi organique relative aux lois de finances qui autorise les gestionnaires à réduire encore plus leurs effectifs selon le principe de la fongibilité asymétrique. Il apparaît ainsi que la réduction réelle des effectifs de la fonction publique de l'État s'élève pour 2006 à 9 530 alors que la loi de finances n'en prévoyait que 5 430. Pour les syndicats, l'objectif de 15 000 suppressions de postes pour 2007 a fait place à 20 000 suppressions de postes réelles. Les cadres dirigeants des administrations vont être tentés de réduire les effectifs dans la mesure où ces réductions vont nourrir les améliorations de salaires des agents qui restent. Cependant, ces réductions peuvent également provoquer des engorgements dans les services et nuire aux « performances » globales.

Une seconde difficulté provient de la grille de lecture retenue pour dénombrer les fonctionnaires et donc le nombre de départs à la retraite. Alors que le ministère de la fonction publique évalue le nombre de ces départs à 68 000 en 2008, en ne les calculant que sur la base des « équivalents temps plein travaillés », le rapporteur général du budget au Sénat l'évalue à 82 000 en ne retenant cette fois comme base de calcul que les personnes physiques (dont une partie travaille à temps partiel). Ces divergences peuvent encore alimenter des polémiques puisque dans le premier cas la proportion de non remplacement est de un sur trois, alors que, dans le second cas, elle est de un sur quatre. Il reste qu'au rythme véritable d'un non remplacement d'un départ sur deux, le nombre de fonctionnaires devrait diminuer de 192 000 d'ici à 2012 soit une économie de plus de cinq milliards d'euros.

49. Voir notamment les communiqués sur : [http://www.cfdt.fr/actualite/fonctions\\_publicques/salaires\\_dialogue\\_social/\\_sommaire.htm](http://www.cfdt.fr/actualite/fonctions_publicques/salaires_dialogue_social/_sommaire.htm).

50. <http://www.ugff.cgt.fr>.

• **Le débat de fond**

Si la question de la réduction des effectifs est importante, elle ne doit pas masquer les difficultés et les interrogations que peut susciter le projet annoncé par le Président de la République.

Il est indéniable que le système de la fonction publique française souffre de maux liés au déséquilibre entre ses deux composantes historiques, à savoir d'un côté un système professionnel produisant de la hiérarchie sociale et des strates qui se nourrissent de l'esprit de corps et, de l'autre, un mécanisme de recrutement et de promotion censé assurer la mobilité sociale. Si la fonction de classement social a été préservée, malgré un tassement de la hiérarchie nominale des salaires, la fonction publique n'est plus guère capable en revanche d'assurer la promotion des classes moyennes comme elle pouvait le faire encore dans les années 1970. Autrement dit, les carrières sont vites bloquées dès lors que l'on joue le jeu du fonctionnaire méritant qui ne part pas en pantouflage ou qui ne s'engage pas en politique. Cependant, l'ambiguïté du projet tient à ce que l'on ne sait pas si l'on va vers une fonction publique rénovée, la gestion moderniste assouplissant les conditions d'utilisation du statut général en supprimant les obstacles constitués par les statuts particuliers des corps, ou plutôt vers une fonction publique à deux voire plusieurs vitesses introduisant des éléments de « privatisation » pour certains métiers, ce qui d'ailleurs ne résout pas en soi tous les problèmes puisque la privatisation des emplois suppose de biens meilleurs salaires que ceux qui sont couramment offerts dans la fonction publique statutaire (c'est bien pourquoi les cadres des entreprises privées sont difficiles à recruter sur des emplois supérieurs de la fonction publique).

À ce titre, on peut s'interroger sur le point de savoir si la suppression des corps va également toucher les grands corps de l'État. Si ces derniers sont préservés, on risque fort d'aboutir au système de fonction publique qui existait dans les années 1840 et qui voyait coexister des corps de véritables fonctionnaires avec des « employés » au statut professionnel incertain. Le reclassement des anciens corps dans les filières de métiers promet de belles luttes souterraines et de nombreuses interventions auprès de l'Élysée ou de Matignon afin de préserver les hiérarchies sociales et professionnelles. Et la question principale reste sans doute de savoir quelle doit être la « doctrine d'emploi » pour ces grands corps, quelle peut et doit être la philosophie qui va structurer et justifier leur action à l'avenir. Le grand changement de la fonction publique de 1945-1946 s'est appuyé sur une philosophie claire de redressement national et de modernisation de l'économie et de la société françaises. Cette mission est achevée depuis longtemps et il reste à imaginer un nouvel horizon de sens pour les élites administratives. Doivent-elles devenir uniquement des experts, se consacrer à la solidarité nationale, qui reste malgré tout une valeur centrale du service public, ou disparaître pour laisser place à des cadres supérieurs se consacrant à la gestion ?

Une seconde série de difficultés tient aux mesures visant le développement des méthodes modernes de gestion, qu'il s'agisse d'évaluer les agents et leurs « performances », d'individualiser en conséquence leurs rémunérations ou de faciliter l'utilisation d'heures supplémentaires. Ces méthodes ne sont pas des remèdes miracles et s'inscrivent dans des pratiques professionnelles et des cultures bien spécifiques. La méfiance que les agents publics éprouvent à l'égard non seulement de leurs hiérarchies mais également de leurs collègues est particulièrement élevée en France et déqualifie toutes les techniques de gestion reposant sur un contractualisme interindividuel. Par ailleurs, il n'existe pas nécessairement de chaîne pratique, sinon logique, entre l'évaluation des résultats d'un service, celle des agents individuels et les modulations de rémunération qui en découlent. La nécessité de préserver la paix sociale au sein d'un service ou tout simplement l'esprit d'équipe conduisent à réguler *a minima* les variations de rémunérations qui, de fait, n'ont

actuellement d'importance véritable que pour les échelons supérieurs, là où la règle est déjà de mener des carrières individualisées. La fluidité de l'échange entre les avantages financiers et le temps de travail, quant à elle, va dépendre des disponibilités financières propre à chaque ministère, ce qui peut encore produire des tensions. On sait que les comptes « épargne-temps » dans la fonction publique hospitalière ne peuvent déjà pas être utilisés par les intéressés.

Enfin, une question se pose de manière plus générale quant à la redéfinition des missions de l'État et des collectivités locales. Les doubles emplois se multiplient à la mesure de quatre ou cinq niveaux d'administration. La décentralisation est jugée coûteuse et inefficace par une majorité de Français. Ne faudra-t-il pas de véritables réformes constitutionnelles pour faire véritablement avancer la réforme de la gestion publique ?

#### • Les réactions des fonctionnaires

Une enquête récente apporte quelques lumières sur les réactions des fonctionnaires face au projet de réforme<sup>51</sup>. Dans l'ensemble, le climat est plutôt morose car 58 % des fonctionnaires interrogés sont inquiets pour leur propre avenir professionnel et 68 % pour l'avenir de l'ensemble de la fonction publique. Les trois quarts d'entre eux estiment ne pas être bien informés sur la réforme en cours, cette proportion variant bien évidemment en fonction inverse du niveau hiérarchique. Dans l'ensemble, la réforme n'inspire confiance qu'à 16 % des fonctionnaires et à 23 % des fonctionnaires de catégorie A (qui ne comprennent pas apparemment ici les enseignants). L'enquête porte à la fois sur le principe d'une réforme, dont la nécessité est affirmée par une grande majorité de fonctionnaires, et sur les éléments spécifiques à la réforme lancée en 2007. Quelques chiffres, heureusement, permettent de dégager les principales lignes directrices.

La demande de réforme chez les fonctionnaires porte surtout sur l'amélioration du pouvoir d'achat (96 %), sur celle des services rendus aux citoyens (94 %), sur l'informatisation des services (82 %). Somme toute, rien que de très classique, mais ces éléments ne concernent pas la réforme annoncée par le Président. Celle-ci suscite des réactions assez nuancées. D'une manière générale, seule une minorité semble penser que la réforme aura un effet positif sur le déroulement de carrière (47 % en moyenne, 50 % chez les cadres A), sur le niveau de responsabilité (46 % en moyenne, 56 % chez les cadres A), sur les relations avec la hiérarchie (44 %) ou sur les rémunérations (34 % en moyenne, 42 % chez les cadres A). Une faible majorité (52 %) estime que la réforme augmentera l'autonomie au travail (mais cette réponse est plus fréquente dans les catégories B et C que dans la catégorie A). En revanche, une vaste majorité adhère à l'idée de moduler la carrière en fonction des performances, sans autre précision (88 %), alors qu'une majorité plus réduite adhère à l'idée de moduler les rémunérations en fonction de l'atteinte d'objectifs (52 % en moyenne, 62 % chez les cadres A). Sur ce point, il faut s'arrêter à deux résultats très significatifs mais que l'enquête ne fait pas ressortir : 68 % des fonctionnaires de l'État considèrent que l'évaluation de leur travail est déconnectée de la réalité des tâches accomplies et 65 % d'entre eux considèrent que cette évaluation est arbitraire. Il semble bien que le système d'évaluation professionnelle reste encore défaillant et ne soit pas capable, du moins pour l'instant, d'offrir les garanties nécessaires pour développer la rémunération à la performance de manière systématique.

51. IFOP, *Le regard des agents de la fonction publique d'État et territoriale sur le processus de modernisation de l'État, principaux enseignements*, novembre 2007. Enquête réalisée pour Accenture et *Les Echos* auprès de 809 fonctionnaires interrogés par Internet du 12 au 16 novembre 2007.

D'une manière générale, l'enquête montre trois clivages. Les fonctionnaires territoriaux sont, dans l'ensemble, bien plus optimistes et confiants dans cette réforme que les fonctionnaires de l'État, ce qui peut se comprendre du fait qu'ils ne sont guère concernés ; les agents les plus jeunes sont également bien plus favorables à la réforme que les plus anciens sans que l'enquête permette de savoir si cela est dû au fait qu'ils ne connaissent pas encore bien les régulations internes du milieu administratif ou bien au fait que leurs représentations sont bien plus orientées vers les valeurs managériales que celles des plus anciens ; enfin, les cadres A sont également plus favorables aux diverses mesures de la réforme que les agents de catégorie B et C qui s'avèrent être dans l'ensemble très méfiants.

#### IV – CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION, LIBERTÉS PUBLIQUES, RELATIONS AVEC LES CITOYENS

##### • Droits et libertés

###### 1°) Étrangers

###### a) Textes législatifs et réglementaires

Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile <sup>52</sup>

C'est la cinquième loi sur ce sujet votée depuis 2002. Elle a suscité de vives polémiques, des divisions au sein même du gouvernement et de la majorité, et une véritable fronde du Sénat. Elle vise notamment à encadrer encore davantage le regroupement familial. Le Conseil constitutionnel <sup>53</sup> a validé, sous d'importantes réserves, l'une des dispositions les plus controversées, qui permet de pratiquer un test ADN sur les étrangers souhaitant entrer en France dans le cadre du regroupement familial, afin de prouver leur lien de filiation, en cas d'inexistence de l'acte d'état civil ou de doute sérieux sur son authenticité <sup>54</sup>. Ces tests ont été très encadrés par le Parlement : ils sont soumis au consentement des personnes concernées, permettent de prouver la filiation uniquement à l'égard de la mère, doivent être autorisés par le tribunal de grande instance de Nantes après un débat contradictoire et sont réalisés aux frais de l'État. Un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil consultatif national d'éthique, définira ses conditions de mise en œuvre ainsi que la liste des pays concernés par cette expérimentation qui aura lieu au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009. Une commission est chargée d'évaluer annuellement les conditions de mise en œuvre de cette disposition et de publier un rapport.

En revanche, le Conseil constitutionnel, tout en admettant que les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration puissent porter sur des données objectives, a déclaré contraire à la Constitution la réalisation de statistiques raciales et ethniques, à l'égard desquelles la Commission nationale informatique et libertés s'était montrée réservée <sup>55</sup>.

Autre disposition très critiquée, la modulation par décret, en fonction de la taille de la famille, des conditions de ressources exigées pour bénéficier du regroupement familial (de 1 à 1,2 fois le Smic). Les candidats, ainsi que les conjoints étrangers de Français, à l'exception de ceux de plus de 65 ans, seront soumis à une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et, si nécessaire, à une formation avant

52. Loi n° 2007-1631, *JORF*, 21 novembre 2007, p. 18993.

53. Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *JORF*, 21 novembre 2007, p. 19001 ; com. M. Verpeaux, *JCP-G*, I, 101.

54. V. notamment, Terré (F.), « Les chemins de la vérité sur les tests ADN », *JCP-G*, n° 1/2008, I, 100.

55. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 124, p. 710.

leur arrivée en France, au terme de laquelle une nouvelle évaluation sera effectuée. Si la famille compte des enfants, les parents devront conclure avec l'État un « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille », par lequel ils s'engageront à suivre une formation sur leurs droits et devoirs en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire. En cas de « volonté caractérisée » de ne pas respecter le contrat, le préfet peut saisir le président du conseil général en vue de la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale prévu à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles ; il peut également en tenir compte lors du renouvellement de leur carte de séjour. Dans chaque département est instituée une commission du titre de séjour, mais elle ne comporte pas de magistrats.

La loi comporte également un volet relatif à l'asile. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est désormais chargé de l'asile et assurera à ce titre la tutelle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. La Commission des recours des réfugiés devient la « Cour nationale du droit d'asile ». Afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>56</sup>, les recours dirigés contre les refus d'asile à la frontière auront désormais un caractère suspensif. Le demandeur devra être informé de ce recours en annulation dans le cadre de la décision d'asile. Le délai pour le former passe de 24 à 48 heures, et le tribunal administratif aura 72 heures, et non 48 heures, pour statuer. Cette procédure, qui a été amendée au cours des débats parlementaires, suscite néanmoins encore des réserves de la part des magistrats administratifs<sup>57</sup>, quant à la procédure (les audiences pourront se dérouler dans les zones d'attente par visioconférence) et aux risques d'explosion du contentieux ; ce dernier atteignant déjà de très gros volumes dus à la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration, avec la fusion des contentieux du séjour et de l'éloignement. De plus, la loi permet aux préfets d'édicter un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre d'un étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) prise depuis au moins un an et non exécutée, ce qui risque de contribuer également à l'augmentation du contentieux et constitue un aveu d'échec du dispositif mis en place en 2006. Selon les chiffres du ministère de l'immigration, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français n'est en effet que de 2,4 %. L'objectif de 25 000 reconduites effectives à la frontière ne sera pas atteint<sup>58</sup>, malgré les artifices comptables (inclusion des départs volontaires et humanitaires des étrangers bénéficiant d'une aide au retour) et les dérives engendrées par cette politique d'objectif chiffré, qui contribuent à nourrir les recours contentieux.

Enfin, la loi comporte des dispositions relatives à l'immigration pour motifs professionnels. Les préfetures pourront régulariser, « à titre exceptionnel », les étrangers justifiant d'une promesse d'embauche dans un métier ou une zone géographique caractérisée par des difficultés de recrutement.

#### Création d'un fichier des demandeurs de visas

Le décret n° 2007-1560 du 2 novembre 2007<sup>59</sup>, pris pour l'application de l'article L. 611-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, crée un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa, permettant de collecter les données biométriques.

56. *Ibid.*

57. V. « Questions à... Bernard Even, président du Syndicat de la juridiction administrative », *AJDA*, n° 38/2007, p. 2060.

58. Au 1<sup>er</sup> décembre 2007, 21 000 éloignements avaient été effectués. Le résultat 2007 ne sera sans doute pas meilleur que celui de 2006 (23 381).

59. *JORF*, 3 novembre 2007, p. 18046.

## Création d'un fichier des étrangers en situation irrégulière

À la suite de l'annulation, pour incompétence, de l'arrêté du ministre de l'intérieur créant un fichier des étrangers en situation irrégulière<sup>60</sup>, la mise en place d'un tel fichier a finalement été autorisée par décret en Conseil d'État<sup>61</sup>, après avis de la Commission nationale informatique et libertés. Ce traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, dénommé « ELOI », est destiné, d'une part, à permettre le suivi et la mise en œuvre des mesures d'éloignement, d'autre part, à établir des statistiques relatives à ces mesures et à leur exécution. Les dispositions les plus controversées ont été supprimées et le décret offre davantage de garanties. Le texte initial prévoyait notamment de collecter les données des visiteurs des étrangers placés en centre de rétention et de conserver les données personnelles des hébergeants, en cas d'assignation à résidence, durant trois ans. Les données devront être effacées trois mois après l'éloignement effectif, sauf celles concernant l'identification et la filiation, conservées jusqu'à trois ans. Le traitement ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. Ce nouveau texte suscite néanmoins encore des critiques de la part des associations<sup>62</sup>.

## b) Jurisprudence

Le Conseil d'État a précisé les conditions de délivrance d'un titre de séjour pour des motifs humanitaires ou exceptionnels<sup>63</sup>. Premièrement, lorsqu'il est saisi d'une demande de délivrance d'un titre de séjour sur le fondement de l'une des dispositions du code, le préfet n'est pas tenu d'examiner d'office si l'intéressé peut y prétendre sur le fondement d'une autre disposition, comme l'article L. 313-14 qui permet la délivrance d'une carte de séjour « vie privée et familiale » pour des considérations humanitaires ou des motifs exceptionnels. Deuxièmement, le juge administratif ne peut opérer qu'un contrôle restreint de l'erreur manifeste sur l'appréciation de ces motifs par l'administration.

Le Conseil d'État a également apporté des précisions relatives à l'acte unique par lequel l'administration, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2006, refuse ou retire à un étranger le droit de séjour, l'oblige à quitter le territoire et lui signifie son pays de destination. Ces différentes décisions peuvent être attaquées séparément devant le juge. Mais elles peuvent avoir une motivation commune. En outre, les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 — qui prescrivent une procédure contradictoire avant l'édition des décisions individuelles soumises à une motivation obligatoire en vertu de la loi du 11 juillet 1979 — ne s'appliquent pas, car le législateur a institué une procédure spécifique. Enfin, l'annulation de la décision portant obligation de quitter le territoire français n'implique aucune mesure d'exécution particulière, autre que celles prévues par le code<sup>64</sup>.

Le Conseil d'État a, par ailleurs, rappelé que les dispositions du code qui prévoient que le recours devant le juge administratif n'a d'effet suspensif que vis-à-vis de la seule décision portant obligation de quitter le territoire français, n'ont ni pour objet, ni pour effet de priver les requérants de la possibilité de demander en référé la suspension de la décision de refus de titre de séjour<sup>65</sup>.

60. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 121-122, p. 240 et n° 123, p. 469.

61. Décret n° 2007-1890 du 26 décembre 2007, *JORF*, 30 décembre 2007, p. 21946.

62. V. *Le Monde*, 1<sup>er</sup> janvier 2008.

63. CE, avis, 28 novembre 2007, *Zhu*, n° 307036 (sera publié au *Recueil Lebon*).

64. CE, avis, 19 octobre 2007, *Youssef B.*, n° 306821 (sera publié au *Recueil Lebon*).

65. CE, 28 novembre 2007, *M. Towo Menjadeu*, n° 305285.

### 2°) *Police et répression pénale*

Loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs <sup>66</sup>

Très critiqué également, en raison, d'une part, de l'inflation des textes relatifs à la délinquance, en l'absence d'étude d'impact et d'évaluation, et d'autre part, de son caractère « inutile et potentiellement dangereux » <sup>67</sup>, ce texte, sur lequel le Conseil d'État avait émis quelques observations, a été validé par le Conseil constitutionnel sans aucune réserve. Il instaure des peines « plancher » de privation de liberté en cas de récidive, tant en ce qui concerne les majeurs que les mineurs, élargit les possibilités d'écarter le principe d'atténuation des peines pour les mineurs et prévoit une obligation de soins en cas de suivi socio-judiciaire, notamment pour les auteurs d'infractions sexuelles.

Un décret prolonge ce texte, en renforçant le recours aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération et en réglementant la surveillance judiciaire, notamment l'injonction de soins et le placement sous surveillance électronique <sup>68</sup>.

Décret d'application de la loi relative à la prévention de la délinquance <sup>69</sup>

Ce décret, pris pour l'application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance comporte des dispositions modifiant le code pénal (mesures consacrées aux peines), le code de procédure pénale et le code général des collectivités territoriales. Il comporte également des dispositions prises en application de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme.

### 3°) *Prisons*

Institution d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 <sup>70</sup> institue une autorité indépendante chargée de contrôler les lieux d'enfermement, établissements pénitentiaires et centres éducatifs fermés pour les mineurs délinquants, mais également locaux de garde-à-vue, dépôts des tribunaux, zones d'attente des ports, aéroports et gares, locaux et centres de rétention administrative, locaux d'arrêt des armées et secteurs psychiatriques des centres hospitaliers (5 500 lieux d'enfermement ont été recensés par le Médiateur de la République). Cette réforme était imposée par la prochaine ratification du Protocole additionnel à la Convention contre la torture des Nations unies, signé par la France, qui implique un tel contrôle. Elle était également rendue nécessaire par la dégradation des conditions de vie dans les prisons, l'augmentation des violences, les difficultés d'exercice des personnels, liées notamment à la surpopulation carcérale. Une nouvelle fois, le rapport du Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe a dénoncé ces conditions <sup>71</sup>. Il avait été envisagé, dans un premier temps, de confier cette mission au Médiateur de la République, sur le modèle des pays scandinaves, où les ombudsmans en sont chargés.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est une autorité indépendante nommée, « en raison de ses compétences et connaissances professionnelles », par décret du Président de la République, après avis de la commission compétente de chaque assemblée, pour une durée de six ans non renouvelable. Il est chargé de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin

66. Loi n° 2007-1198, *JORF*, 11 août 2007, p. 13466.

67. Robert Badinter.

68. Décret n° 2007-1627 du 16 novembre 2007, *JORF*, 18 novembre 2007, p. 18903.

69. Décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007, *JORF*, 28 septembre 2007, p. 15850.

70. *JORF*, 31 octobre 2007, p. 17891.

71. *Le Monde*, 7 décembre 2007, p. 9.

de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Il peut se saisir d'office et être saisi par le Premier ministre, les membres du gouvernement et du Parlement, le Médiateur de la République (il peut également saisir ce dernier), le Défenseur des enfants, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative. Toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peut porter à sa connaissance des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence. Il peut visiter tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté ; à l'issue de chaque visite, il fait connaître aux ministres intéressés ses observations, auxquelles il peut demander des réponses. Mais la loi prévoit la possibilité pour les autorités responsables du lieu de privation de liberté de s'opposer à sa visite pour des « motifs graves et impérieux » liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, à condition de motiver cette opposition. C'est la disposition qui a été la plus débattue ; le texte finalement adopté précise qu'il s'agit d'un report et non d'une annulation.

S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, il communique également sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues. S'il a connaissance de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République. Il émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables. Mais il n'a aucun pouvoir d'injonction. Comme beaucoup d'autorités indépendantes, il ne peut s'appuyer que sur son autorité morale et la publicité donnée à son action. Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ses avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités. Il remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et au Parlement, rapport qui est rendu public.

Compte tenu du champ très large de sa mission, l'effectivité de celle-ci dépendra des moyens qui lui seront alloués et qui devront être très importants.

Renforcement du contrôle du juge administratif sur la situation des détenus

Dans trois décisions rendues en assemblée du contentieux <sup>72</sup>, le Conseil d'État a restreint, dans la continuité de sa jurisprudence *Marie* <sup>73</sup>, le champ des mesures d'ordre intérieur dans les établissements pénitentiaires, où elles demeuraient relativement nombreuses. Il a précisé les critères permettant de tracer la frontière entre celles-ci et les décisions susceptibles de recours, à savoir la nature et l'importance des effets de la décision sur la situation des détenus. Ainsi, une décision de changement d'affectation, d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de recours, le régime de la détention en établissement pour peines se caractérisant, par rapport aux maisons d'arrêt, par des modalités d'incarcération différentes (avec en particulier un isolement de nuit seulement) et l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargis-

72. CE, Ass., 14 décembre 2007, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. Boussouar*, n° 290730, *M. Planchenault*, n° 290420 et *M. Payet*, n° 306432 (seront publiés au *Recueil Lebon*) ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 44/2007, p. 2404 ; A. Salles, *Le Monde*, 15 décembre 2007, p. 10.

73. CE, Ass., 17 février 1995, *Marie, Rec.*, p. 85.

sement. En revanche, les décisions d'affectation consécutives à une condamnation, les décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines, ainsi que les décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, ne sont pas susceptibles d'être soumises au juge administratif, sauf si elles mettent en cause des libertés et des droits fondamentaux. Le Conseil d'État a, dans la première espèce, jugé illégal le transfert discrétionnaire du détenu, d'une maison centrale à une maison d'arrêt, compte tenu de sa condamnation à une peine de vingt ans de réclusion criminelle et condamné l'État à lui verser 3 000 euros. De même, une décision de « déclassement d'emploi », c'est-à-dire de retrait de l'emploi occupé par le détenu, est susceptible de recours, contrairement, en principe, aux refus opposés à une demande d'emploi et aux décisions de classement ; le Conseil d'État a, toutefois, dans le second arrêt, rejeté le recours de l'intéressé, le déclassement étant justifié. Enfin, les décisions soumettant un détenu à des « rotations de sécurité », c'est-à-dire des changements d'établissement fréquents, pour prévenir toute tentative d'évasion, sont également susceptibles de recours. Le régime des rotations de sécurité a été dénoncé par le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe. Il a été défini par une simple note confidentielle du ministre de la justice du 20 octobre 2003, qui a été abrogée dernièrement ; une nouvelle instruction ministérielle est en préparation. Les mesures prises sur la base de la note de 2003 sont donc dépourvues de base légale. Le Conseil d'État a toutefois, dans sa troisième décision, rejeté le recours en référé-suspension de l'intéressé, transféré 23 fois depuis 2003, la condition d'urgence n'étant pas, selon lui, remplie, dès lors que la décision contestée répondait, compte tenu de ses tentatives d'évasion répétées, de sa dangerosité et de sa catégorie pénale, à des exigences de sécurité publique. Il lui reste à se prononcer au fond sur la légalité de cette décision.

#### 4°) Religion - Port de signes religieux dans les établissements scolaires

Le Conseil d'État<sup>74</sup> a confirmé l'interprétation stricte, faite en général par les juges du fond, de la loi du 15 mars 2004 interdisant, dans les établissements scolaires, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse<sup>75</sup>. Il a posé le principe que sont interdits, d'une part, conformément à la circulaire d'application<sup>76</sup>, « les signes ou tenues, tels notamment un voile ou un foulard islamique, une kippa ou une grande croix, dont le port, par lui-même, manifeste ostensiblement une appartenance religieuse », d'autre part, « ceux dont le port ne manifeste ostensiblement une appartenance religieuse qu'en raison du comportement de l'élève ». Dans le premier arrêt, il a jugé que la *keshi sikh* (sous-turban), bien qu'il soit d'une dimension plus modeste que le turban traditionnel et de couleur sombre, ne pouvait être qualifié de signe discret et que l'intéressé, par le seul port de ce signe, avait manifesté ostensiblement son appartenance à la religion sikhe. Dans le second, il a estimé qu'une collégienne avait également manifesté ostensiblement son appartenance religieuse par le port permanent d'un carré de tissu de type bandana couvrant sa chevelure, « qui ne saurait être qualifié de discret », alors qu'elle-même et sa famille avaient persisté avec intransigeance dans leur refus d'y renoncer. Dans ces deux affaires, il a rejeté les recours contre les mesures d'exclusion définitive des élèves.

74. CE, 5 décembre 2007, *M. Singh*, n° 285394 et *M. et Mme Ghazal*, n° 295671 ; com. Pastor (J.-M.), *AJDA*, n° 43/2007, p. 2343 (seront publiés au *Recueil Lebon*).

75. Sur cette loi, v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 109, p. 166.

76. Circulaire du 18 mai 2004, *JORF* 22 mai 2004, p. 9033 ; v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 110, p. 388.

5°) *Autorités indépendantes*a) Rapports d'activité <sup>77</sup>

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) <sup>78</sup>

Dans le prolongement de l'interview que son président a donnée au journal *Le Monde* <sup>79</sup>, la Commission nationale informatique et libertés, dans son rapport d'activité 2006, lance une « alerte à la société de la surveillance », qui menace la protection des données et des libertés, sous l'action de la « vague normative », liée notamment à la lutte contre le terrorisme et la délinquance, et de la « vague technologique ». Le nouvel accord entre l'Europe et les États-Unis sur les données des passagers aériens revient sur de nombreuses garanties défendues par les institutions européennes chargées de la protection des données. Les dispositifs biométriques, soumis à l'autorisation de la commission <sup>80</sup>, tout comme les techniques utilisées (visage, voix, main, réseau veineux...), sont en pleine explosion depuis 2004. La Commission nationale informatique et libertés a examiné 40 demandes en 2005, 360 en 2006 et plus de 200 lors du premier semestre 2007 ; 30 % de ses contrôles sur place sont consacrés à leur inspection. Elle s'inquiète de l'inconscience des français face à ces dangers et ne peut développer l'information du public, du fait de la faiblesse de ses moyens et de la crainte d'être rapidement submergée par des demandes qu'elle ne pourrait satisfaire.

Elle lance, à nouveau, un « cri d'alarme » relatif à l'insuffisance de ses moyens humains et budgétaires, face à la croissance considérable de son champ d'action et l'ampleur de sa tâche. En 2006, elle a enregistré 73 800 traitements de données nominatives. Le nombre de plaintes de particuliers (3 572) et de demandes d'accès indirect (1 595) est légèrement en baisse ; mais, début juillet 2007, la Commission nationale informatique et libertés avait déjà reçu 1 676 demandes d'accès indirect (dont 75 % concernant l'accès aux fichiers des renseignements généraux) et il lui restait encore un stock de 3 000 demandes en cours d'instruction. Son activité a augmenté de 570 % en trois ans, mais elle est « totalement débordée ». En 2006, elle a encore développé ses contrôles sur place (127 : + 35 %), mais c'est très peu comparé à son homologue espagnol (près de 700). Le plan de rattrapage (dix emplois supplémentaires en 2007) se révèle déjà insuffisant. Avec 95 postes en 2006, elle se classe parmi les trois derniers pays européens. De plus son indépendance est fragile : un amendement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, finalement retiré, prévoyait d'amputer de moitié, en 2007, son maigre budget de fonctionnement (3,5 millions), alors qu'en novembre 2006, un déficit de 530 000 euros, provoqué par l'essor de son activité, avait nécessité le versement d'une dotation d'urgence.

2006 a été la première année de mise en œuvre de ses pouvoirs de sanctions financières introduits par la réforme de 2004. Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, elle avait prononcé 170 mises en demeure et 16 sanctions pécuniaires allant de 300 à 60 000 euros ; 11 injonctions de cesser ou de modifier un fichier et 17 avertissements.

Les correspondants informatique et libertés, prévus également par l'ordonnance de 2004, ont commencé à être mis en place : au 1<sup>er</sup> juillet 2007, plus de 1 200 organismes en avaient désigné.

En 2007, le Conseil d'État a rappelé la Commission nationale informatique et libertés, à son tour, à ses obligations <sup>81</sup>. Seule la commission réunie en formation plénière

77. Disponibles sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

78. Disponible également sur [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

79. *Le Monde*, 18 avril 2007 ; v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 124, p. 711.

80. Elle a publié, en décembre 2007, un guide, dans lequel elle précise les principaux critères sur lesquels elle se fonde pour autoriser ou refuser l'usage de l'empreinte digitale.

81. CE, 2 juillet 2007, *Association AC et autres*, n° 290593 ; com. Pastor (J.-M.), *AJDA*, n° 27/2007, p. 1438.

peut régulièrement émettre un avis sur les projets de texte qui lui sont soumis par le gouvernement ; son président ne peut le faire au nom de celle-ci.

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) <sup>82</sup>

La première partie du rapport d'activité 2006 de la Commission d'accès aux documents administratifs, consacrée à l'analyse statistique des affaires soumises à la Commission, montre qu'après une baisse en 2005, le nombre de dossiers qui lui ont été soumis en 2006 (5 593, dont 4 905 avis et 688 conseils) est revenu à son niveau de 2004. Les statistiques sont marquées par une grande stabilité, tant en ce qui concerne les secteurs concernés, que les administrations mises en cause et les suites données aux avis favorables rendus par la Commission d'accès aux documents administratifs, à l'exception des services de l'État. Le taux de réponse de ces derniers s'est en effet détérioré (absence de réponse pour 30 % des avis).

La Commission se félicite, en revanche, des efforts qu'elle a accomplis pour diminuer le délai moyen de traitement des affaires (41 jours contre 52 en 2005) ; il reste toutefois supérieur à celui prévu par la loi (un mois), en raison des retards de réponse des administrations lors de l'instruction. En ce qui concerne les demandes de conseil des services, la commission constate qu'un certain nombre ne concernent pas des questions nouvelles, « mais révèlent soit une mauvaise connaissance de ses avis et conseils, soit une difficulté à transposer ceux-ci aux documents qu'ils détiennent, soit une certaine frilosité à les appliquer sans obtenir un accord formel de la part de la Commission d'accès aux documents administratifs ».

La seconde partie du rapport porte sur les principales décisions juridictionnelles rendues en la matière ; faute de moyens suffisants, la Commission n'a pas pu procéder, cette année, à une analyse statistique détaillée des jugements des tribunaux administratifs. La troisième partie est consacrée aux temps forts de l'année 2006. S'agissant de la première année d'application de la réforme de la loi de 1978 opérée par l'ordonnance du 6 juin 2005, ainsi que de celle réalisée par la loi du 26 octobre 2005 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement (article L. 124-1 et s. du code de l'environnement), elle constate une lente mise en œuvre des innovations apportées, qu'il s'agisse du droit à la réutilisation des informations publiques, des procédures instaurées pour favoriser celle-ci ainsi que l'accès (tenue de répertoires, désignation de correspondants Commission d'accès aux documents administratifs, mise en place de licences-types) ou de l'accès en matière d'environnement, dont le régime est peu connu <sup>83</sup>.

Mais ces réformes induisent une augmentation et une modification sensibles des missions de la Commission, auxquelles elle ne pourra faire face que si des moyens supplémentaires lui sont accordés : ainsi s'agissant des questions complexes soulevées par la réutilisation des informations publiques ou de l'animation et de la formation de ses correspondants.

Défenseur des enfants <sup>84</sup>

Dominique Versini, nommée défenseure des enfants le 29 juin 2006, a publié en 2007, outre son rapport d'activité, qui porte sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2007, un rapport thématique sur les adolescents en difficulté. Sa première année de mandat a été consacrée, d'une part, à la promotion des droits de l'enfant, et d'autre

82. Disponible également sur [www.cada.fr](http://www.cada.fr)

83. Une circulaire du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, du 18 octobre 2007, précise celui-ci (*BO MEDAD*, 30 novembre 2007, p. 1, [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)).

84. Disponible également sur [www.defenseurdesenfants.fr](http://www.defenseurdesenfants.fr)

part, à son activité de défense de ces droits, dans le cadre du traitement des réclamations individuelles. Celles-ci sont encore en augmentation (près de 1350 : + 10 %). Comme l'an passé, elles sont principalement relatives aux litiges entre parents séparés (37 %) et aux enfants étrangers (16 %) <sup>85</sup>, qui mobilisent beaucoup les interventions de cette institution avec des résultats inégaux. Le rapport pointe notamment les discriminations opérées par les textes en matière d'accès aux prestations familiales pour certains enfants de familles étrangères en situation régulière ; les délais trop longs d'obtention du regroupement familial ; les carences dans la prise en charge des mineurs étrangers isolés et des mineurs placés en zone d'attente ; la situation des enfants susceptibles d'être reconduits à la frontière avec leur famille et placés dans les centres de rétention (l'assignation à domicile constituant une solution moins traumatisante).

b) Jurisprudence - Régime contentieux des actes de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité (HALDE)

Le Conseil d'État s'est prononcé, pour la première fois, sur la nature juridique et le régime contentieux des recommandations de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité et de son refus de donner suite à une plainte <sup>86</sup>. Premièrement, les recommandations par lesquelles elle indique aux personnes mises en cause les mesures qu'elles doivent adopter pour remédier à une discrimination ou prévenir son renouvellement ne constituent pas, en principe, des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; il réserve toutefois, contrairement à son commissaire du gouvernement, l'hypothèse où elle ferait usage de la possibilité dont elle dispose de leur assurer une publicité particulière ; par ailleurs, il précise qu'il en irait différemment des recommandations de portée générale, qui seraient rédigées de façon impérative. Deuxièmement, le simple rappel, dans ses recommandations, qu'elle peut intervenir devant les juridictions à la demande des parties ne constitue pas une décision faisant grief. Enfin, conformément à sa jurisprudence *Retail* relative au Médiateur de la République <sup>87</sup>, la réponse par laquelle elle refuse de donner suite à une réclamation n'est pas susceptible, non plus, de recours pour excès de pouvoir, mais peut engager la responsabilité de l'État si elle s'avère infondée, en cas de préjudice direct.

6°) *Service public – Décrets nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement opposable*

Deux décrets apportent les précisions attendues pour la mise en œuvre du droit au logement opposable institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007<sup>88</sup>, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (article L. 441-1-3 du code de la construction et de l'habitat). Le premier, relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux et au droit au logement opposable, précise notamment la composition et les modalités de saisine des commissions de médiation qui doivent être installées dans les départements et devant lesquelles seront formés les recours amiables <sup>89</sup>. Le second réforme la procédure d'élaboration, le contenu et la mise en œuvre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, mis en place par la loi du 31 mai 1990 <sup>90</sup>.

85. Les autres réclamations concernent notamment des difficultés avec l'école (9 %), des situations liées au handicap et à la santé (5 %), des difficultés de logement (6 %), des mesures de placement ou éducatives (8 %), la maltraitance et les abus sexuels, et des problèmes d'état civil (3 %).

86. CE, 13 juillet 2007, *Société Éditions Tissot*, n° 294195 (sera publié au *Recueil Lebon*), *SARL Riviera*, n° 295761 (sera mentionné aux tables du *Recueil Lebon*) et *Mme Abric*, n° 297742 (sera mentionné aux tables du *Recueil Lebon*) ; *AJDA*, n° 39/2007, concl. Derepas (L.).

87. CE, Ass., 10 juillet 1981, *Retail*, *Rec.*, p. 303.

88. Sur cette loi, v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 123, p. 470 ; étude V. Saint-James, *JCP-A*, n°1-2/2008, 2004.

89. Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007, *JORF*, 29 novembre 2007, p. 19402.

90. Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007, *JORF*, 1<sup>er</sup> décembre 2007, p. 19493.

## • Réforme de l'État – Relations avec les citoyens

### *Simplification du droit*

Une nouvelle loi relative à la simplification du droit a été adoptée par le Parlement<sup>91</sup>. Contrairement aux deux précédentes, elle n'habilite le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances (procédure qui a suscité des critiques) que pour la poursuite du travail de codification et comporte directement les mesures de simplification<sup>92</sup>. Elle consacre d'abord l'obligation, découlant de la jurisprudence *Alitalia*<sup>93</sup>, pour l'administration, d'abroger d'office ou à la demande d'une personne intéressée, tout règlement illégal ou sans objet. Elle abroge, elle-même, des textes législatifs tombés en désuétude ou devenus sans objet. Elle comporte, par ailleurs, de nombreuses dispositions de simplification concernant les particuliers, les entreprises, les collectivités territoriales et la justice.

## • Procédure administrative contentieuse

### *1°) Modulation des effets des revirements de jurisprudence*

Alors qu'il y avait été invité par une partie de la doctrine, notamment après la publication du rapport « Molfessis »<sup>94</sup>, et qu'il avait hésité à deux reprises à franchir ce pas<sup>95</sup>, le Conseil d'État, dans la lignée de sa jurisprudence *AC I*<sup>96</sup>, s'est décidé à moduler les effets de ses revirements de jurisprudence<sup>97</sup>. Après avoir opéré un important revirement, en admettant la recevabilité des recours formés directement contre un contrat par les concurrents évincés, il a décidé, en se fondant sur « l'impératif de sécurité juridique tenant à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours », que ce recours ne pourrait être exercé qu'à l'encontre des contrats dont la procédure de passation a été engagée après cet arrêt, sous réserve de l'affaire qui lui était soumise et des actions en justice ayant le même objet et déjà engagées.

### *2°) Légalité du décret du 23 décembre 2006 réformant la procédure administrative contentieuse*

Le Conseil d'État<sup>98</sup> a admis la légalité de la réforme du contentieux administratif opérée par le décret du 23 décembre 2006<sup>99</sup>. D'une part, il a estimé que l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ne fait pas obstacle à ce que le Conseil d'État procède, dans l'exercice de ses fonctions consultatives, à l'examen d'un projet de décret et se prononce, ultérieurement, dans l'exercice de ses fonctions contentieuses, sur la légalité du même décret. Confirmant sa jurisprudence antérieure qui

91. Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007, *JORF*, 21 décembre 2007, p. 20639.

92. Adoption de la partie législative du code des transports. Modification de la partie législative des codes de la recherche et de l'éducation.

93. CE, Ass., 3 février 1989, *Cie Alitalia, Rec.*, p. 44.

94. Molfessis (N.) dir., *Les revirements de jurisprudence*, Litec, 2005.

95. V. notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 117, p. 207.

96. CE, Ass., 11 mai 2004, *Association « Agir contre le chômage » (AC I) et autres*, n° 255886, *Rec.*, p. 197.

97. CE, Ass., 16 juillet 2007, *Soc. Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; *RFDA*, 2007, p. 696, concl. Casas (D.) ; *RDP*, n° 5/2007, com. Melleray (F.), p. 1383 et concl. Casas (D.), p. 1402 ; *AJDA*, n° 29/2007, p. 1577, chron. Lenica (F.) et Boucher (J.) ; *JCP-A*, 2007, 2212, note Linditch (F.) ; *JCP-A*, n° 38/2007, 2227, note Seiller (B.) ; *JCP-A*, 2007, 2271, note Rouault (M.-C.) ; *JCP-G*, 2007, II, 10156, note Ubald-Bergeron (M.) ; *Droit administratif*, 2007, Repère 7, com. Auby (J.-B.) ; *Droit administratif*, n°10/2007, 142, com. Cossalter (P.).

98. CE, 11 juillet 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 302040 (sera mentionné aux Tables du *Recueil Lebon*) ; *AJDA*, n° 40/2007, p. 2218, note Gründler (T.).

99. Sur ce décret, v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 121-122, p. 240 et 245.

admet cette dualité fonctionnelle, il précise, pour la première fois, que celle-ci est compatible avec la Convention. Il relève qu'« au surplus », aucun des membres ayant participé à la consultation n'a siégé dans la formation de jugement. La Cour européenne des droits de l'homme n'admet cette dualité fonctionnelle que si l'institution intervient, dans ses deux fonctions, dans une composition différente<sup>100</sup>. D'autre part, il a admis la légalité interne de cette réforme, qui comporte des dispositions restreignant l'accès au juge, tant en ce qui concerne spécifiquement le contentieux des étrangers, que, plus largement, la procédure administrative contentieuse, par un nouvel élargissement du champ de l'intervention du juge unique, dérogeant aux principes de collégialité, d'instruction contradictoire et de publicité des débats.

100. CEDH, 28 sept. 1995, *Procola c/Luxembourg*, n° 14570/89.