



HAL
open science

Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban, Bénédicte Delaunay. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2009, 1 (129), pp.153 - 182. 10.3917/rfap.129.0153 . hal-03459946

HAL Id: hal-03459946

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459946>

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.

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Michel LE CLAINCHE

Trésorier-payeur général de la Seine-Maritime

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Cevipof-Sciences-po

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

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

• Stratégies et projets de réforme de l'état

Point d'étape de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rapporteur général de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a présenté au conseil des ministres du 3 décembre un point d'étape de la mise en œuvre de 374 décisions prises dans ce cadre. Il est annoncé que ces décisions génèreront, dès 2009, un gain de 30 600 emplois et permettront de réaliser 7,7 milliards d'euros d'économies sur la période 2009-2011.

Le dispositif de suivi repose sur un comité co-présidé par le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre. Pour chaque ministère, un comité de pilotage de la RGPP est placé sous la responsabilité du secrétaire général. Le rapport indique que 70 % des mesures décidées sont en voie de réalisation et 85 % sont déjà bien avancées parmi lesquelles la création d'un réseau de 90 bases de défense interarmées, la création des agences régionales de santé, la création d'un centre de crise au ministère des affaires étrangères, la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi, la réorganisation de l'enseignement scolaire du premier degré, la mise en œuvre de l'autonomie des universités, la création de la direction générale des finances publiques, le transfert de la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'intérieur, la réforme de la carte judiciaire, la réforme des structures centrales et déconcentrées chargées de

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} novembre 2008 au 31 janvier 2009.

l'environnement et du développement durable, la réorganisation du ministère de la culture, la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, la fusion des offices agricoles, la fusion des inspections du travail.

Un nouveau rapport d'étape sera présenté en mars 2009.

• Réformes institutionnelles

Évolution du Conseil économique et social

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'environnement aux compétences du Conseil économique et social qui devient le Conseil économique, social et environnemental (CESE). M. Dominique-Jean Chertier a présenté le 16 janvier 2009 un rapport au Président de la République sur l'évolution de cette assemblée. Il constate que l'institution est insuffisamment représentative et que ses travaux sont trop généralistes et déconnectés des problèmes du moment. Il envisage trois scénarios de réforme : un rééquilibrage de sa composition au détriment des agriculteurs et des associations familiales et au profit des entreprises privées, des professions libérales et des associations environnementales ; une évolution vers une « assemblée des experts de la société civile » ; une assemblée de « corps intermédiaires » représentant les employeurs, les salariés et les associations. Quelle que soit l'orientation majeure, le rapporteur souhaite une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des associations environnementales.

• Autorités indépendantes

Modernisation de la régulation de la concurrence

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a institué l'Autorité de la concurrence qui succède au Conseil de la concurrence avec des attributions plus larges et des moyens propres renforcés. Une ordonnance du 13 novembre 2008² organise notamment l'articulation entre la nouvelle Autorité et les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes appartenant au ministère chargé de l'économie. Une vingtaine d'enquêteurs vont être transférés à la nouvelle instance. Le contrôle des concentrations est confié à l'Autorité mais le ministère conserve un pouvoir de réformation pour des motifs d'intérêt général. Les agents du ministère continuent d'enquêter sur d'éventuels pratiques anticoncurrentielles et le ministère se voit reconnaître un pouvoir d'injonction et de transaction pour traiter des pratiques anticoncurrentielles de portée locale.

Mise en place du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Une communication au conseil des ministres du 17 décembre 2008 fait le point sur la mise en place du Contrôleur général des lieux de privation de liberté créé par la loi du 30 octobre 2007. Le Contrôleur général n'a été nommé que le 13 juin 2008. Il s'appuie sur une équipe de 18 personnes. Au 1^{er} décembre, il avait reçu 108 dossiers dont 40 % ont justifié l'ouverture d'une enquête. Il a en outre procédé à 33 visites sur place.

2. Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008, *JORF*, 14 novembre 2008, textes n° 7 et 8.

Création de l'Autorité des normes comptables

Afin de simplifier le dispositif de normalisation comptable et de renforcer la position de la France dans les débats internationaux relatifs aux normes comptables, la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoyait, en son article 152, la création d'une Autorité des normes comptables par fusion du Conseil national de la comptabilité et du Comité de la réglementation comptable. Une ordonnance du 22 janvier 2009³ organise la nouvelle instance qui sera chargée de fixer les règles de la comptabilité privée et qui sera dotée de larges compétences consultatives. Elle comprendra trois types de formations : un collège, des commissions spécialisées et un comité consultatif. Le collège est composé de trois hauts magistrats, de représentants de trois régulateurs (Autorité des marchés financiers ; Commission bancaire et Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles), de huit personnes nommées en raison de leur compétence économique et comptable et d'un représentant des syndicats.

• **Gouvernement**

Remaniements ministériels

Alors qu'un important renouvellement du Gouvernement était attendu après la fin de la présidence française de l'Union européenne, le Président de la République s'est limité à une succession d'ajustements répartis entre le 5 décembre 2008 et le 21 janvier 2009 ont cependant eu un impact sur neuf ministères ou secrétariats d'État⁴.

Le 5 décembre 2008 un nouveau portefeuille ministériel est créé avec la nomination de M. Devedjian comme ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance⁵. Ses attributions empiètent largement sur le domaine habituel des ministres chargés de l'économie, du budget ou de l'industrie. Elle visent, selon le décret d'attribution, à la coordination de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française dans tous ses aspects : programme exceptionnel d'investissement de l'État, financement et soutien de l'économie, soutien au logement et à la construction, mesures sociales et relatives à l'emploi. À cet effet, il a autorité sur une quinzaine de directions d'administration centrale⁶. C'est un exemple très intéressant de ministère de « mission » et de structure gouvernementale « temporaire ».

Le 12 décembre, le secrétariat d'État aux affaires européennes a changé de titulaire sans modification de structure.

Le 12 janvier, le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté qui, en dépit de son titre, est bien membre du Gouvernement, a été nommé, « en outre », haut commissaire à la jeunesse⁷. Il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative⁸. Par voie de conséquence, les intitulés et

3. Ordonnance n° 299-77 du 22 janvier 2009, *JORF*, 23 janvier 2009, texte n° 12.

4. Pour la composition des gouvernements précédents, voir Le Clainche (M.), « Le point de la structure des gouvernements de M. Fillon », *RFAP*, n° 123, 2007, p. 443-448 et cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, 2008, p. 410.

5. Décret du 5 décembre 2009, *JORF*, 6 décembre 2009, texte n° 1.

6. Décret n° 2008-1296 du 11 décembre 2008, *JORF*, 12 décembre 2008, texte n° 3.

7. Décret du 12 janvier 2009, *JORF*, 13 janvier 2009, texte n° 1.

8. Décret n° 2009-57, du 16 janvier 2009, *JORF*, 17 janvier 2009, texte n° 2.

les attributions des ministères et secrétaires d'État chargés des questions de jeunesse et de vie associative sont modifiés : ministère de la santé et des sports ; secrétaire d'État chargé des sports ⁹.

Le 15 janvier, un mini-remaniement change les titulaires des portefeuilles du travail, de l'immigration et du secrétariat d'État chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique. À cette occasion, le secrétariat d'État chargé de la politique de la ville passe du logement au travail dont le ministre se voit rattacher trois secrétaires d'État chargés respectivement de la solidarité, de la politique de la ville et de la famille ¹⁰. Un autre ajustement est intervenu discrètement : un décret du 30 janvier 2009 ¹¹ a confié au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique des attributions complémentaires en matière d'évaluation des politiques publiques dont on peut penser qu'elles étaient antérieurement comprises dans les attributions du secrétaire d'État chargé de la prospective ¹².

Enfin, le 21 janvier, le secrétariat d'État chargé de l'écologie a changé de titulaire.

• Coordination interministérielle

Institution d'un délégué interministériel aux grands événements sportifs

Un décret du 5 novembre 2008 ¹³ institue auprès du ministre chargé des sports, un délégué interministériel aux grands événements sportifs. Il est chargé d'animer et de coordonner les activités des administrations de l'État et des établissements publics nationaux concourant à l'accueil en France des événements sportifs de dimension internationale. Cette structure pérenne se substituera aux délégations interministérielles créées temporairement en vue d'événements tels que les coupes du monde de football ou de rugby.

Création de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée

Un décret du 14 novembre 2008 ¹⁴ crée une mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée. Elle anime et coordonne les actions mises en œuvre au plan national pour la réalisation de l'Union. Elle est rattachée pour sa gestion administrative et budgétaire au secrétariat général du Gouvernement.

Création du comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française

Un décret du 10 décembre 2008 ¹⁵ crée un comité de suivi des mesures prises en octobre 2008 pour soutenir le financement de l'économie française : emprunts de la Société française de financement de l'économie (SFFE) sur le marché des capitaux avec la garantie de l'État pour prêter aux banques ; financements de la Société de prise de participations de l'État (SPPE) avec la garantie de l'État pour souscrire aux titres émis par les banques et destinés à augmenter leurs fonds propres ; octroi de la garantie de l'État aux financements levés par le groupe Dexia. Il est composé du président et du rapporteur général des commissions des

9. Décret n° 2009-59 et n° 2009-60 du 16 janvier 2009, *JORF*, 17 janvier 2009, texte n° 53 et 54.

10. Décret du 15 janvier 2009, *JORF*, 16 janvier 2009, texte n° 1.

11. Décret n° 2009-119 du 30 janvier 2009, *JORF*, 3 février 2009, texte n° 40.

12. Comparer le décret n° 2008-313 du 4 avril 2008, *JORF*, 6 avril 2008, texte n° 2 et le décret n° 2009-118 du 2 février 2009, *JORF*, 3 février 2009, texte n° 1.

13. Décret n° 2008-1142 du 5 novembre 2008, *JORF*, 6 novembre 2008, texte n° 44.

14. Décret n° 2008-1188 du 14 novembre 2008, *JORF*, 18 novembre 2008, texte n° 2.

15. Décret n° 2008-1287 du 10 décembre 2008, *JORF*, 11 décembre 2008, texte n° 20.

finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, du gouverneur de la Banque de France, du directeur général du Trésor et de la politique économique et du directeur du budget.

- **Constitution d'un Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances**

Dans le cadre d'un programme pour renforcer l'égalité des chances et promouvoir la diversité, annoncé par le Président de la République à Palaiseau le 17 décembre 2008, un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances a été désigné par le Conseil des ministres le 19 décembre. Chargé de mobiliser toutes les ressources de l'État, il n'appartient pas au gouvernement, contrairement au haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse.

- **Administrations centrales**

Suppression de l'Institut français de l'environnement

L'établissement public Institut français de l'environnement est supprimé. L'essentiel de ses attributions est transféré au Commissaire général au développement durable et au service de l'observation et des statistiques qui sont des services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ¹⁶.

Organisation de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur

L'organisation de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur est refondée ¹⁷. Sa compétence en matière de contentieux est élargie à l'ensemble de l'administration centrale du ministère à l'exception du contentieux électoral.

Suppression de l'inspection générale du tourisme

Les attributions du service de l'inspection générale du tourisme sont transférées au service du contrôle général économique et financier ¹⁸.

Réorganisation de la direction générale de l'administration et la fonction publique

Le rattachement de la direction de la fonction publique au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et l'exercice d'une partie de ses attributions par d'autres structures telles que la direction générale de la modernisation de l'État appelaient une réorganisation. Celle-ci est opérée par un décret du 22 décembre 2008 ¹⁹ qui officialise le nouveau rattachement et recentre la direction sur ses attributions en matière de ressources humaines, de statut, de politique salariale et de politique sociale. L'occasion n'a pas été saisie pour lui donner une appellation plus conforme à sa mission.

16. Décret n° 2008-1232 du 27 novembre 2008, *JORF*, 29 novembre 2008, texte n° 3.

17. Décret n° 2008-1241 et arrêté du 28 novembre 2008, *JORF*, 30 novembre 2008, n° 4 et 7.

18. Décret n° 2008-1260 du 3 décembre 2008, *JORF*, 4 décembre 2008, texte n° 1.

19. Décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008, *JORF*, 27 décembre 2008, texte n° 1.

Création de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services au ministère de l'économie

Conformément à une décision prise dans le cadre de la RGPP, trois directions économiques sont fusionnées : la direction générale des entreprises, la direction du tourisme et la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales. Cette direction couvrira l'ensemble du champ des entreprises à l'exception du secteur agricole. Elle comprend : le service des technologies de l'information et de la communication, le service de l'industrie, le service « tourisme, commerce, artisanat et services », le service de la compétitivité et du développement des petites et moyennes entreprises, le secrétariat général ainsi que, directement rattachées au directeur général, la mission de l'action régionale et la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation. Elle s'appuiera sur le nouveau réseau, en cours de constitution, des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)²⁰.

• **Administrations déconcentrées**

Mobilisation des services de l'État pour les plans de soutien et de relance de l'économie

Le premier plan de soutien du financement aux petites et moyennes entreprises a été annoncé le 2 octobre par le Président de la République. Par une circulaire du 22 octobre, le Premier ministre a demandé aux préfets, en s'appuyant sur les trésoriers-payeurs généraux (TPG) et les directeurs de la Banque de France, de réunir « dans les plus brefs délais » et au moins chaque mois, les représentants des réseaux bancaires et des acteurs économiques. Cette instance a pour objectif d'informer les intéressés des mesures prises, d'effectuer un diagnostic de la situation locale et de suivre les engagements pris par les banques. Le secrétariat est assuré par les trésoriers-payeurs généraux. Un cellule de suivi départementale autour du préfet, associe le trésorier-payeur général, le directeur de la Banque de France et le délégué départemental de la Fédération bancaire française. Les préfets de région sont destinataires des comptes-rendus de ce dispositif départemental.

Le 30 octobre, le Président de la République a convoqué à l'Élysée les préfets et les trésoriers-payeurs généraux, ensemble – ce qui est sans précédent – pour leur enjoindre de s'organiser afin de soutenir les entreprises et de suivre l'activité des banques. Il a également annoncé la création du médiateur du crédit. C'est une véritable organisation para administrative qui a été mise très rapidement en place – sans texte réglementaire à ce jour – pour veiller au respect des engagements pris par les banques et à l'accès de toutes les entreprises au dispositif de soutien. Le médiateur national, qui est une personnalité qualifiée, est assisté d'une équipe de haut niveau de huit membres et d'une équipe opérationnelle. Ses correspondants locaux sont les directeurs de la Banque de France. Entre son lancement le 27 octobre et le 26 janvier, 4 439 entreprises ont saisi les services du médiateur du crédit et 1 198 ont ainsi obtenu une issue positive au différend qui les opposait à leurs banques. Ce dispositif s'est parfaitement inséré dans l'écheveau complexe des comités de suivi et de traitement des entreprises en difficulté (Comité des chefs des services financiers et des organismes de sécurité sociale, Comité de financement des entreprises – CODEFI –). Une nouvelle circulaire du 27 novembre 2008, des ministres chargés de l'intérieur, de l'économie et du budget est venue préciser tardivement l'articulation entre le médiateur du crédit et les autres dispositifs. Par ailleurs, elle confirme l'institution de la cellule opérationnelle de suivi

20. Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009, *JORF*, 13 janvier 2009, texte n° 8 ; arrêté du 26 janvier 2009, *JORF*, 28 janvier 2009, texte n° 49.

« réunie systématiquement toutes les semaines » et crée une « commission départementale de financement de l'économie » dont le secrétariat est assuré par le trésorier-payeur général et qui comprend sous la présidence du préfet, les banques, OSEO, la Banque de France, les acteurs économiques. Elle doit se réunir selon une périodicité « au moins hebdomadaire ». Avant même cette circulaire, dans tous les départements, un dispositif *ad hoc* avait été très rapidement mis sur pied autour du préfet s'appuyant sur les trésoriers-payeurs généraux et les directeurs de la Banque de France, comportant un suivi de la conjoncture, un ensemble coordonné de comités pour le traitement des dossiers d'entreprises sur les plans financier, fiscal et social ou économique, un pilotage et un suivi par le préfet en concertation avec les principaux acteurs économiques, financiers et sociaux. C'est un bel exemple d'organisation de crise, très adapté au terrain et transcendant les clivages administratifs.

Circulaire sur l'organisation de l'administration départementale de l'État

Par une circulaire du 7 juillet 2008²¹, le Premier ministre avait tracé les grandes lignes de la nouvelle organisation des administrations de l'État dans le département et demandé aux préfets des propositions s'inscrivant dans ce cadre. Une circulaire du 31 décembre²² tire les enseignements de ces propositions en fixant les orientations des étapes suivantes et en procédant à plusieurs ajustements. Le Premier ministre, qui a présenté sur ce projet une communication au conseil des ministres du 17 décembre, rappelle le principe d'une organisation distincte aux niveaux régional et départemental et la prééminence du préfet de région à qui il appartient de « veiller à la cohérence de l'organisation des compétences entre directions départementales », d'animer la collégialité et d'assurer le suivi de la performance. Le secrétariat général pour les affaires régionales, dont les fonctions administratives prennent progressivement le pas sur les attributions économiques, sera renforcé à cet effet. Le Premier ministre réaffirme également le caractère interministériel des nouvelles directions départementales (DDI). Le travail de préfiguration sera poursuivi sous le regard de la mission interministérielle par la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) et du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer. La nouvelle organisation sera mise en place le 1^{er} janvier 2010.

La circulaire précise que le choix entre deux ou trois directions départementales interministérielles ne sera ouvert qu'aux départements dont la population est supérieure à 400 000 habitants. Le dispositif complexe des unités territoriales des directions régionales qui sont « des services des directions régionales, placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département pour l'exercice de leurs compétences départementales » est confirmé, de même que l'institution d'une délégation départementale de l'Agence régionale de santé placée auprès du préfet de département. La circulaire donne des indications sur la répartition de certaines missions situées à l'intersection de plusieurs services : le contrôle de légalité sera concentré en préfecture et d'autres services pourront y être associés ; la compétence en matière de logement est partagée entre la direction départementale du territoire et la direction départementale de la cohésion sociale ; le rattachement de la politique de la ville, d'une part, et de la sécurité routière, d'autre part, est laissé à l'appréciation des préfets ; la création d'un service de l'immigration et de l'intégration est prescrite dans certaines préfectures ; la prévention des risques peut être attribuée à la direction départementale des territoires ou partagée avec les autres directions en distinguant les risques naturels et les risques liés à l'activité humaine.

21. Circulaire du 7 juillet 2008, *JORF*, 9 juillet 2008, p. 11009, voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 610.

22. Circulaire du 31 décembre 2008, non publiée au *JORF*.

En matière d'organisation générale, la circulaire tente d'explicitier les liens organiques et fonctionnels entre le préfet, les directions départementales interministérielles, qui sont des services déconcentrés, et les unités territoriales. Il est précisé que, dans les départements chefs-lieux de région, la distinction entre compétences régionales et compétences départementales devra être assurée. Les moyens des directions départementales relèvent des budgets opérationnels de programme des directions régionales ; les moyens des services régionaux affectés au département font l'objet d'engagement de service entre les directions régionales et les préfets.

La circulaire prévoit le développement des mutualisations des fonctions supports entre services (gestion des ressources humaines, systèmes informatiques, immobilier, achats, moyens généraux, logistique, gestion immobilière). Elle renvoie à une circulaire, non publiée, du 17 décembre 2008 qui met en place une procédure de provision pour mutualisation qui permettra la mise en commun de crédits de divers services contributeurs au profit d'un service support, procédure plus simple que le rétablissement de crédit. Il est également prévu la mise en place de « plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines ».

Les préfets de région devront arrêter rapidement les nouveaux organigrammes des services de l'État dans les départements et proposer au Premier ministre le nom des directeurs préfigurateurs. Un plan d'implantation des nouvelles directions départementales devra être présenté pour la fin du mois de juin 2009.

Le pilotage de la mise en place de cette réforme sera assuré par le comité des secrétaires généraux présidé par le secrétaire général du gouvernement avec l'appui de la MIRATE.

En définitive, il n'est pas certain que le découplage opéré entre l'administration de l'État au niveau régional et au niveau départemental soit un facteur de simplification. D'autant plus que l'encadrement très fort de la « modularité » fait perdre les avantages de l'adaptation locale tout en conservant les inconvénients de la complexité et de l'absence d'uniformité. Le système risque d'apparaître à l'usage inutilement complexe et relativement démotivant pour les responsables départementaux.

Fusion des inspections du travail

Conformément à une mesure décidée dans le cadre de la RGPP, des textes du 30 décembre 2008²³ fusionnent l'inspection du travail en agriculture, l'inspection du travail maritime et l'inspection du travail des transports avec l'inspection du travail qui dépend du ministère du travail, de la cohésion sociale et de la solidarité.

• **Établissements publics et agences**

Modification du statut de Voies navigables de France (VNF)

Un décret du 16 octobre 2008 modifie diverses dispositions du statut de VNF, notamment en dissociant les fonctions de président du conseil d'administration et celle de directeur général²⁴.

23. Décrets n° 2008-1503 et n° 2008-1510 et arrêté du 30 décembre 2008, *JORF*, 31 décembre 2008, textes n° 121, 128 et 136.

24. Décret n° 2008-1321 du 16 octobre 2008, *JORF*, 17 octobre 2008, texte n° 4.

Modification des statuts de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

Un décret du 22 décembre 2008²⁵ modifie notablement le statut et les règles de fonctionnement de l'UGAP, établissement public industriel et commercial qui constitue une centrale d'achats au sens du code des marchés publics.

Réforme de l'École nationale de la magistrature

Un décret du 31 décembre 2008²⁶ modifie de nombreuses dispositions du décret du 4 mai 1972 modifié relatif à l'École nationale de la magistrature.

Le contrôle des opérateurs de l'État

Une communication du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique au conseil des ministres du 28 janvier 2009 annonce une modernisation du contrôle sur les opérateurs de l'État. 655 organismes, établissements publics ou entreprises publiques, exerçant des missions de service public et financés majoritairement par l'État, sont concernés. Ils bénéficient de 27,8 milliards de crédits en 2009 et représentent environ 292 000 emplois. La communication prévoit un pilotage plus stratégique assurant notamment un effort de maîtrise des dépenses et une bonne cohérence entre l'évolution des missions et des moyens. Un dispositif de lettres de missions, de contrats d'objectifs ou de moyens sera généralisé. Des obligations de recensement et de dynamisation de l'immobilier analogues à celles des administrations seront imposées aux opérateurs. Une dizaine d'audits portant sur le fonctionnement d'opérateurs à enjeux seront conduits par des équipes mixtes, composées de membres des inspecteurs et de consultants, sur le modèle de la révision générales des politiques publiques.

• Administration consultative*Modernisation de l'administration consultative*

Une circulaire du Premier ministre²⁷ vient rappeler aux ministres qu'en application du décret du 8 juin 2006²⁸, « l'ensemble des organismes consultatifs créés par la voie réglementaire avant le 9 juin 2006 seront supprimés le 8 juin 2009 à 24 heures ». Les dispositions réglementaires qui imposent la consultation de ces organismes deviendront également caduques. Partant du constat d'une accumulation et d'une stratification d'organismes consultatifs – dont cette « Chronique », pourtant sélective, est un fidèle reflet –, le Premier ministre prescrit de revoir la pratique de la consultation de façon globale et dans un esprit novateur. Il incite les ministres à envisager la suppression d'instances consultatives créées par la loi, à lister les instances créées par la voie réglementaire dont le maintien est estimé indispensable, à simplifier les méthodes de consultation sans recourir à des instances administratives en s'appuyant sur des nouvelles pratiques sociales et sur les nouvelles techniques de communication : forums de discussion, visioconférences, conférences téléphoniques. Chaque ministère est invité à présenter un rapport sur ce sujet avant la fin du mois de février.

25. Décret n° 2008-1464 du 22 décembre 2008, *JORF*, 31 décembre 2008, texte n° 69.

26. Décret n° 2008-1551 du 31 décembre 2008, *JORF*, 1^{er} janvier 2009, texte n° 45.

27. Circulaire du 8 décembre 2008, *JORF*, 10 décembre 2008, texte n° 3.

28. Décret 2006-672 du 8 juin 2006 *JORF*, 9 juin 2006, et cette « Chronique », *RFAP*, n° 118, 2006, p. 569.

Création du Haut conseil du dialogue social

L'organisation de ce conseil, créé par la loi du 20 août 2008 en faveur de la démocratie sociale et de la durée du travail, est fixée par un décret du 13 novembre 2008 ²⁹. Il regroupera des représentants des organisations syndicales de salariés, du ministre chargé du travail et des personnalités qualifiées pour donner un avis sur l'application des nouveaux critères de représentativité.

Organisation du Conseil d'orientation sur les conditions de travail

Un décret du 25 novembre 2008 ³⁰ insère dans le code du travail un lourd dispositif consultatif en matière de politique relative à la protection et à la promotion de la santé et de la sécurité au travail et d'amélioration des conditions de travail. Le conseil comprend un comité permanent, une commission générale et des commissions spécialisées.

Création d'un comité de pilotage des états généraux de la bioéthique

Un décret du 28 novembre 2008 ³¹ institue auprès du ministre chargé de la santé, un comité de pilotage chargé de préparer les états généraux de la bioéthique qui lancera le débat préalable à la révision de la loi relative à la bioéthique du 6 août 2004.

Création du Conseil économique pour le développement durable

Un décret du 1^{er} décembre 2008 ³² crée un Conseil économique pour le développement durable auprès du ministre chargé du développement durable. Celui-ci nomme ses membres ainsi qu'un délégué général chargé d'animer et de conduire les travaux du conseil. On peut se demander si la création de cette nouvelle instance consultative est opportune au moment de l'extension des attributions du Conseil économique et social aux questions d'environnement.

Création du Haut Conseil des biotechnologies

L'article 3 de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés a prévu la création d'un Haut Conseil des biotechnologies dont l'autorité, la mission et la composition ont fait l'objet de vifs débats au Parlement. Un décret du 5 décembre 2008 ³³, qui abroge le décret du 5 décembre 2007 préfigurant une haute autorité dans ce domaine, organise le Haut Conseil qui comprend un comité scientifique de 40 membres dont la nomination intervient « à la suite d'une procédure d'appel à candidatures rendue publique par tous moyens, notamment par voie électronique » et un comité économique, éthique et social de 27 membres.

29. Décret n° 2008-1163 du 13 novembre 2008, *JORF*, 14 novembre 2008, texte n° 15.

30. Décret n° 2008-1217 du 25 novembre 2008, *JORF*, 27 novembre 2008, texte n° 54.

31. Décret n° 2008-1236 du 28 novembre 2008, *JORF*, 29 novembre 2008, texte n° 22.

32. Décret n° 2008-1250 du 1^{er} décembre 2008, *JORF*, 3 décembre 2008, texte n° 2.

33. Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008, *JORF*, 7 décembre 2008, texte n° 1.

Création des conseils de bassins viticoles

Un décret du 18 décembre 2008³⁴ crée neuf conseils de bassin viticole placés auprès des « préfets de bassin viticole » (en pratique, des préfets de région) qualifiés expressément d'instance de concertation entre les partenaires de la filière viticole et les pouvoirs publics pour l'ensemble des questions touchant à la production viticole. Ils sont composés d'un maximum de vingt membres représentant les professionnels et d'un maximum de douze membres représentant les personnes publiques intéressées.

Création du Conseil national de l'urgence hospitalière

À la suite de divers dysfonctionnements dans l'organisation des urgences, il est créé, pour une durée de trois ans, un Conseil national de l'urgence hospitalière, placé auprès du ministre chargé de la santé³⁵. Il pourra être saisi par le ministre de toute question concernant l'organisation de la permanence des soins et de la prise en charge en urgence des patients au sein des établissements de santé. Sa composition donne une image intéressante de l'administration consultative du secteur de la santé : syndicats de médecins, sociétés savantes et fédérations des diverses disciplines médicales, fédérations hospitalières, autres professions de santé, conférences hospitalières, institutions publiques diverses.

Création du Conseil de la création artistique

Lors de son discours de vœux au monde de la culture, le 13 janvier 2009, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un conseil de la création artistique qu'il présiderait, dont il nommerait les membres, dont il avait déjà choisi le délégué général et dont la mission consultative serait très large pour contribuer à la réforme de la politique de l'État en matière de vitalité, de rayonnement, de diffusion et de financement de la création artistique française. Le décret du 30 janvier 2009³⁶ met en forme ce dispositif qui semble empiéter sur les missions du ministre de la culture et de la communication.

• Gestion publique*Publication en ligne des circulaires*

Un décret du 8 décembre 2008 oblige les administrations à mettre en ligne sur un site internet unique relevant du Premier ministre toutes les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État³⁷. Cette publication vise à mieux informer les citoyens et à inciter à un effort de rationalisation et d'actualisation. À défaut de cette publication, la circulaire « n'est pas applicable » et les services ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés. Ce dispositif prend effet rétroactivement à compter du 1^{er} mai 2009.

34. Décret n° 2008-1359 du 18 décembre 2008, *JORF*, 20 décembre 2008, texte n° 19.

35. Décret n° 2009-29 du 9 janvier 2009, *JORF*, 10 janvier 2009, texte n° 23 et arrêté du 12 janvier 2009, *JORF*, 16 juin 2003, texte n° 37.

36. Décret n° 2009-113 du 30 janvier 2009, *JORF*, 31 janvier 2009, texte n° 61.

37. Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008, *JORF*, 10 décembre 2008, textes n° 1 et 2.

Mise en place de la nouvelle politique immobilière de l'État

Les instruments juridiques et organisationnels de la nouvelle politique immobilière de l'État se mettent en place. Un décret du 1^{er} décembre 2008³⁸ supprime la règle de l'affectation des immeubles de l'État. Pour affirmer le principe de « l'État propriétaire », les immeubles sont « mis à disposition » des services de l'État et des établissements publics dans les conditions prévues par des conventions passées entre le préfet, le représentant du service utilisateur et le représentant de l'administration chargée du domaine. Ces conventions d'utilisation devront être conclues dans un délai de cinq ans pour tous les immeubles faisant actuellement l'objet d'une procédure d'affectation ou d'attribution en dotation.

La circulaire adressée par le Premier ministre aux ministres le 16 janvier 2009³⁹ commente cette abrogation du régime juridique de l'affectation des biens domaniaux et expose les autres dispositifs de la nouvelle politique immobilière de l'État dont la responsabilité est confiée au ministère chargé du budget et du domaine et dont la mise en œuvre sera assurée par le service France Domaine relevant de la direction générale des finances publiques. L'intéressement des services occupants à la cession d'immeubles est désormais limité à 65 % des produits dégagés si l'opération répond aux critères de performance immobilière. 15 % sont destinés au budget général pour contribuer au désendettement et 20 % à un fonds mutualisé pour faciliter les opérations de rationalisation. Les charges d'entretien des bâtiments et de rénovation en application du Grenelle de l'environnement qui relèvent du propriétaire seront financées dans le cadre d'un nouveau programme « entretien des bâtiments de l'État ». L'évolution des surfaces de bureaux occupée par l'État et les ratios d'occupation seront publiés annuellement, la norme étant fixée à 12 m² de surface utile nette par poste de travail. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière sont généralisés. Un comité de la politique immobilière sera créé dans chaque ministère, France-Domaine y sera associé. Le dispositif des loyers budgétaires sera généralisé au 1^{er} janvier 2010. Les loyers seront estimés à la valeur de marché avec un fort dispositif d'incitation à l'optimisation des occupations. Le recensement et la gestion dynamique du patrimoine immobilier concernent également les opérateurs de l'État.

Une circulaire du même jour est adressée aux préfets. Sur le plan de l'organisation, elle indique que le préfet de région est responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région, le préfet du département étant chargé de la mise en œuvre de la stratégie régionale à l'échelle de son département. Les principaux outils sont explicités : négociation des nouvelles conventions d'utilisation ; réforme et généralisation des loyers budgétaires ; conduite opérationnelle de la nouvelle politique d'entretien des bâtiments de l'État ; élaboration et validation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ; mutualisation des implantations immobilières dans le cadre de la réorganisation des services régionaux et départementaux de l'État ; enrichissement des avis du domaine relatifs à la conformité des opérations aux orientations de la politique immobilière de l'État.

• **Politiques publiques innovantes**

Évaluation du revenu de solidarité active (RSA)

Une importante loi du 1^{er} décembre 2008, préparée par le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, crée le revenu de solidarité active qui vise à assurer un

38. Décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008, *JORF*, 2 décembre 2008, texte n° 34.

39. Circulaire du 16 janvier 2009, *JORF*, 21 juin 2009, texte n° 3.

revenu minimum aux personnes sans emploi et un complément de revenus pour celles qui retrouvent un travail ⁴⁰. Il se substitue au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et à différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Il devrait concerner potentiellement cinq millions de personnes. La loi a été précédée de préfigurations dans plusieurs départements. Elle prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport faisant le bilan des expérimentations avant le 1^{er} juin 2009. L'article 32 de la loi institue un dispositif d'évaluation concomitante et *ex post*. Un comité d'évaluation comprenant des institutionnels et des personnalités qualifiées remettra chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire. Il préparera les travaux d'une conférence nationale réunie dans les trois ans et associant notamment des représentants des collectivités territoriales, les organisations syndicales, des associations de lutte contre les exclusions, des représentants des bénéficiaires aux fins d'évaluer la performance du revenu de solidarité active et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et d'établir un bilan financier des coûts induits par cette prestation.

• Contrats et marchés publics

Réforme du code des marchés publics

La réforme du code des marchés publics, attendue depuis plusieurs mois, a été réalisée par un décret du 17 décembre 2008 ⁴¹. Elle comporte plusieurs dispositions éparses de mise à jour ou de coordination. En particulier, les accords-cadres et les marchés à bons de commande pourront avoir ou non un minimum ou un maximum. D'autres dispositions ont pour objectif d'accélérer l'utilisation des procédés électroniques pour la publicité et la passation des marchés. À partir du 1^{er} janvier 2010, tous les avis d'appel public à la concurrence et les documents de consultation devront être publiés sur internet pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, en plus des obligations de publicité classiques. À compter de la même date, le pouvoir adjudicateur pourra imposer la transmission par voie électronique des documents demandés de candidats. À partir de 2012, l'administration ne pourra plus refuser les documents transmis par voie électronique pour tout marché supérieur à 90 000 euros. Toute la procédure de passation y compris la signature électronique de l'acte d'engagement pourra être dématérialisée.

Mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics

Plusieurs textes du 19 décembre 2008 ⁴² allègent certaines formalités du code des marchés publics en vue de contribuer à la relance de l'économie : le seuil des achats sans procédure est porté de 4 000 à 20 000 euros ; le seuil des procédures formalisées des travaux est aligné sur le seuil communautaire de 5 050 000 euros ; la commission d'appel d'offres est supprimée pour les marchés de l'État et les hôpitaux ; la double enveloppe est supprimée pour les appels d'offres ouverts ; l'examen par la commission des marchés n'est plus obligatoire pour l'État et est ouvert aux collectivités locales ; le délai global de paiement des collectivités territoriales est ramené de 45 jours à 40 jours à compter du 1^{er} juin 2009, 35 jours à compter

40. Loi 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, *JORF*, 3 décembre 2008, texte n° 1.

41. Décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008, *JORF*, 18 décembre 2008, texte n° 15.

42. Décrets n° 2008-1355 et n° 2008-1356 et circulaire du 19 décembre 2008, *JORF*, 20 décembre 2008, textes n° 12, 13 et 3.

du 1^{er} juin 2010 et 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010. Par ailleurs, les avances sur les marchés publics de l'État sont augmentées.

La direction des affaires juridiques a rappelé que les principes de la commande publique continuent de s'appliquer et que les acheteurs devront prendre quelques précautions sans récréer une sous-règlementation qui atténuerait la portée des nouveaux allègements.

Réduction du délai de paiement des collectivités locales

Un décret du 31 décembre 2008⁴³ a réduit le délai, actuellement de quinze jours, dont dispose le comptable des collectivités locales pour exercer des contrôles et exécuter les mandats de dépenses à treize jours à compter du 1^{er} juin 2009, à douze jours à compter du 1^{er} janvier 2010 et à deux jours à compter du 1^{er} juillet 2010.

• Administration numérique

Plusieurs nouveaux services aux citoyens ont été mis en ligne : le Médiateur de la République propose un service de guichet d'information électronique disponible à tous moments, l'e-médiateur, accessible sur son site : www.mediateur-republique.fr. Le compte personnel des démarches en ligne (www.service-public.fr) a été ouvert le 15 décembre. Il offre un accès personnalisé à un ensemble de services et de documentation en ligne, ainsi qu'un espace confidentiel de stockage des données nom, adresse...) et des pièces justificatives. Il offre un accès aux services en ligne d'un nombre de partenaires qui s'élargira progressivement (Urssaf, Caisse des dépôts, villes de Vandœuvre-les-Nancy et communauté de communes de Parthenay).

Une charte ergonomique unique pour les sites internet publics doit désormais servir de référence commune pour l'ensemble des sites internet émanant d'un organisme assurant un service public.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Compétence, commune, organe délibérant, exécutif, pompes funèbres, protection des familles, police des cimetières, statut des cendres

Curieuse destinée que celle de ces deux propositions de lois du sénateur Jean-Pierre Sueur, réunies et adoptées par le Sénat le 22 juin 2006, exhumées (si on ose écrire) plus de deux ans après pour être adoptées par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2008, puis définitivement par le Sénat le 10 décembre⁴⁴. Même si les mesures contenues dans les 23 articles de cette loi n'étaient pas urgentes, elles ne manquent pas d'importance. Elles montrent en tout cas toute l'utilité de laisser un pouvoir d'initiative des lois aux parlementaires ; ce sont eux qui, comme élus locaux, ont perçu le vide juridique et les contestations possibles concernant la dispersion des cendres. Ce sont eux aussi qui ont souhaité « moraliser » un certain nombre de pratiques liées à la législation funéraire.

43. Décret n° 2008-1550 du 31 décembre 2008, *JORF*, 1^{er} janvier 2009, texte n° 32.

44. Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, *JORF*, 20 décembre, p. 19538.

On sait que la loi 93-23 du 8 janvier 1993, reprise aux articles L. 2223-19 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), a mis fin au monopole communal des pompes funèbres tout en maintenant l'idée d'un service public en la matière ; elle a aussi, dans l'intérêt des familles, limité les inconvénients de la concurrence. Le service public des pompes funèbres comprend en effet le transport des corps, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, la fourniture du matériel nécessaire et du corbillard, la fourniture des objets et personnels nécessaires, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires. Cette mission de service public que le Conseil d'État a qualifié d'industriel et commercial peut être assurée directement par les communes (existent encore 2000 régies) ou par voie de gestion déléguée ; toutefois, les communes et leurs délégataires ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercice de cette mission qui peut être également assurée par toute autre entreprise ou association, à condition d'être habilitée par arrêté préfectoral ; en outre, un service gratuit est prévu pour les personnes en situation de grande pauvreté.

Quinze ans après, les élus locaux dont la voix a été entendue au Sénat, ont estimé qu'on avait trop libéralisé la gestion des pompes funèbres. De plus, la place prise par l'incinération nécessitait des dispositions particulières. Tels sont les objets de la présente loi.

Le premier chapitre a trait au « renforcement des conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire ». Il prévoit notamment (nouvel article L. 2223-25-1 CGCT qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013) l'exigence d'un diplôme national pour les agents en contact avec les familles ou participant à la conclusion ou à l'exécution des prestations funéraires.

Le deuxième objectif réside dans la « simplification et la sécurisation des démarches des familles », objet du chapitre 2 qui comporte trois mesures importantes. En premier lieu, le texte tente d'assouplir la surveillance des opérations funéraires en limitant la présence d'un fonctionnaire de police aux opérations de fermeture du cercueil lorsqu'il y a transport du corps dans une autre commune, de crémation, exhumation, ré-inhumation, translation. Surtout, les vacations de ces agents, dont le montant est toujours fixé par le maire après avis du conseil municipal (art. L. 2213-15 CGCT) seront d'un montant fixé dans une fourchette de 20 à 25 euros. Ensuite, pour éviter les abus face à des familles fragilisées par le décès d'un proche, l'article 6 de la loi a prévu une mesure qui était jadis stipulée par certains contrats de concessions en matière funéraire : il s'agit d'établir des devis-type conformes à des modèles de devis pouvant être consultés. Enfin, pour protéger les familles contre des pratiques commerciales abusives, l'article L. 2223-33 CGCT prévoit l'interdiction des offres de services pendant un délai de deux mois à compter du décès en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès. Ces trois mesures devraient permettre d'éviter que le coût des obsèques ne continue de croître, comme c'est le cas aujourd'hui, plus vite que les prix.

Le chapitre 3, objet de la proposition de loi initiale, règle la question du statut des personnes décédées dont le corps donne lieu à crémation. Il s'agit d'assurer, selon le nouvel article 16-1-1 du code civil, le maintien du principe suivant lequel « le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence ». Dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 2000 habitants compétents en matière de cimetières, l'article L. 2223-1 du CGCT entrant en vigueur en 2013 prévoit l'existence d'un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation. Ce site comporte un espace aménagé pour la dispersion des cendres doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts ainsi que d'un columbarium ou d'espaces concédés pour l'inhumation des urnes (art. L. 2223-2 CGCT). L'urne cinéraire où les cendres sont recueillies est munie d'une plaque portant l'identité du défunt et le lieu de la crémation (nouvel art. L. 2223-18-1 CGCT). Dans l'attente d'une décision relative à la destination des cendres, l'urne est conservée au

crématorium pour une durée qui ne peut excéder un an. En l'absence de décision prise au terme de ce délai, les cendres sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet au sein du cimetière. Les cendres peuvent être en fonction des désirs du défunt ou de ses proches : soit conservées dans l'urne cinéraire, laquelle peut être ou bien inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium, ou bien encore scellée sur un monument funéraire ; soit dispersées dans un espace aménagé d'un site cinéraire ou d'un cimetière ; soit enfin dispersées en pleine nature (sauf sur les voies publiques). Mais, dans ce dernier cas, une trace sera laissée de cette dispersion contrairement à la situation actuelle ; l'article L. 2223-18-3 CGCT prévoit en effet la déclaration des proches à la mairie du lieu de naissance ; le maire, officier d'état civil, fera tenir un registre où seront inscrites l'identité du défunt et la date de dispersion de ses cendres.

Enfin, le chapitre 4 de la loi « de la conception et de la gestion des cimetières » donne au maire un pouvoir de police de l'esthétique concernant les cimetières en prévoyant qu'il peut fixer des dimensions maximales pour les monuments funéraires (art. L. 2223-12-1 CGCT). En outre, il pourra désormais faire procéder à la crémation des restes exhumés d'un défunt en l'absence d'opposition connue, attestée ou présumée de celui-ci (art. L. 2223-4 CGCT). Les restes des personnes opposées à la crémation seront, comme actuellement, conservés dans un ossuaire. De même, en ce qui concerne les personnes indigentes dont il appartient au maire de pourvoir à l'inhumation, il pourra faire procéder à la crémation lorsque le défunt en aura exprimé la volonté. Enfin, la police des immeubles menaçant ruine est étendue aux monuments funéraires (art. 21 de la loi).

Cet ensemble de mesures permettra notamment une sorte de normalisation de la crémation, aujourd'hui adoptée par bien des familles. La philosophie du texte est claire : le renforcement des pouvoirs du maire s'accompagne d'une protection des familles à l'encontre des pratiques commerciales abusives.

• **Compétence, aide et action sociale, département, généralisation du revenu de solidarité active, fin de l'expérimentation, simplification et réforme des structures d'accompagnement, pouvoirs du président du conseil général** ⁴⁵

La loi du 21 août 2007 avait, en application de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, prévu l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA), laquelle connut un franc succès puisqu'elle fut menée dans 34 départements ⁴⁶. Sans attendre la fin de cette phase expérimentale pourtant prévue pour trois ans, le gouvernement déposa un projet de loi le 3 septembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, projet très rapidement adopté puisque la loi fut promulguée dès le 1^{er} décembre 2008, soit vingt ans jour pour jour après la création du revenu minimum d'insertion (RMI) auquel il viendra se substituer dès le 1^{er} juin 2009.

La généralisation du revenu de solidarité active, rappelons-le, répond à une volonté louable. Il s'agit en effet d'un désir de conditionner le versement des prestations sociales à une attitude positive des individus, volonté qui se manifeste ici par une incitation au retour à l'emploi. L'article 1^{er} de la loi n'échappe pas à la manie actuelle du législateur en indiquant, dans une disposition non rattachée à un code précis, quels sont les objectifs de la nouvelle prestation. Il s'agit d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, d'encourager leur retour à une activité professionnelle et d'aider à leur insertion sociale. Il est précisé que le RSA remplace le RMI, l'allocation de parent isolé et les différents

45. Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, *JORF*, 3 décembre, p. 18424. Pour plus de détails, nous nous permettons de renvoyer à : Rihal (H.), « La généralisation du revenu de solidarité active », *AJDA*, 2009, p. 198-205.

46. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, n° 125, p. 218.

mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité comme la prime de retour à l'emploi. L'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ajoute que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions ». Pour le législateur, le RSA remplit un triple objectif (article L. 115-2 CASF) : compléter les revenus du travail ou les suppléer pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail ou sont privés d'emploi ; garantir à toute personne de disposer d'un revenu minimum, mais aussi de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent ; enfin, le bénéficiaire du RSA – et pas seulement celui qui perçoit l'allocation – dispose d'un accompagnement social et professionnel destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi.

Comme pour le RMI, c'est à présent le département qui assure le service du revenu de solidarité active. Les conditions d'ouverture du droit au RSA sont très proches de celles prévues pour le RMI. Son montant sera fixé une fois par an par décret ; il sera majoré pour les parents isolés, l'allocation de parent isolé étant jusqu'à présent plus importante que le RMI. L'instruction administrative du dossier sera effectuée gratuitement au choix du demandeur, par les services du département ou les organismes payeurs (caisses d'allocations familiales, caisses de mutualité sociale agricole). Peuvent également y procéder les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale lorsqu'ils ont décidé d'exercer cette compétence et par délégation du président du conseil général ou des associations ou organismes à but non lucratif dans des conditions précisées par convention.

Alors que la loi du 18 décembre 2003 avait mis un terme au double financement par l'État et le département du RMI⁴⁷, celle du 1^{er} décembre 2008 le rétablit pour le RSA en tenant compte de la double nature du revenu de solidarité active. Est créé un fonds national des solidarités actives qui financera la différence entre le coût total du RSA et la somme des contributions versées par les départements (article L. 262-24 CASF). Ainsi, ce fonds financera-t-il les dépenses de RSA, d'une part lorsque le revenu des allocataires sera supérieur au RMI (ce qui est évalué à 2,9 milliards d'euros en année pleine), d'autre part lorsque seront engagées des dépenses concernant l'aide au retour à l'emploi (soit 1,250 milliard d'euros) ; enfin, il couvrira les frais de gestion du dispositif. Ainsi, un peu plus de 4 milliards d'euros de recettes seront nécessaires pour couvrir les dépenses de ce fonds géré par la caisse des dépôts⁴⁸. Ce financement sera assuré par le budget de l'État grâce à une contribution d'1,1 % assise sur le patrimoine et les placements.

Le département, quant à lui, continuera à financer le revenu de solidarité active lorsqu'il correspond à l'actuel revenu minimum d'insertion (soit environ 6 milliards d'euros). Sa compétence sera étendue au versement du RSA là où c'est l'allocation de parent isolé qui est actuellement versée (soit 1,08 milliard en année pleine).

Cette extension de compétence sera compensée, comme prévu à l'article 72-2 de la Constitution, par une recette supplémentaire transférée par l'État. L'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 entoure d'importantes précautions le financement de ce transfert de compétence en prévoyant sa compensation intégrale dans les conditions fixées par la loi de finances. La compensation financière s'opère par l'attribution d'un impôt ou d'une taxe ; cependant, si les recettes afférentes à cette taxe diminuaient, l'État compenserait cette perte dans les conditions fixées par la loi de finances afin de garantir aux départements un niveau de ressources équivalent. La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009⁴⁹ a prévu que ce financement serait assuré, comme celui du RMI, par une part de la taxe sur la consommation intérieure des produits pétroliers.

47. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2004, n° 108, p. 637.

48. Voir décret n° 2009-30 du 9 janvier 2009, *JORF*, p. 647.

49. Art. 51, *JORF*, 28 décembre 2008, p. 20. 224.

Jusqu'à la loi du 1^{er} décembre 2008, l'article L. 262-39 CASF prévoyait que les recours concernant le RMI pouvaient être formés par toute personne y ayant intérêt devant la commission départementale d'aide sociale dans le ressort de laquelle a été prise la décision, jugement susceptible d'appel devant la Commission centrale d'aide sociale et la décision de cette dernière d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Désormais, c'est le juge administratif de droit commun qui connaîtra de ce contentieux. Celui-ci sera cependant précédé d'un recours préalable obligatoire auprès du président du conseil général.

Une grande liberté sera laissée aux départements pour l'organisation de leurs services d'insertion en application du principe de libre administration des collectivités territoriales. En 2004, les organismes départementaux concourant à l'insertion créés par la loi du 1^{er} décembre 1988 avaient déjà perdu beaucoup de leur rigidité. Ainsi, le conseil départemental d'insertion, présidé par le président du conseil général, n'approuvait-il plus le programme départemental d'insertion mais émettait seulement un avis : c'est le conseil général qui l'approuvait. Surtout les commissions locales d'insertion dont beaucoup ont été supprimées après l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2003 n'avaient plus à émettre d'avis lors de la conclusion de chaque contrat. Elles étaient devenues avant tout des organes de réflexion et d'animation. Leur seul pouvoir était d'émettre un avis en cas de suspension ou de prorogation du RMI par le président du conseil général. Le caractère obligatoire de ces commissions et de ce conseil est désormais supprimé.

L'article L. 262-39 CASF prévoit la constitution par le président du conseil général d'équipes pluridisciplinaires composées notamment de spécialistes de l'insertion sociale et professionnelle en particulier d'agents de Pôle emploi (organe issu de la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC), de représentants du département mais aussi de représentants des bénéficiaires du RSA. Ces équipes pluridisciplinaires seront notamment consultées préalablement aux décisions d'orientation vers les organes d'insertion ainsi qu'en cas de réduction ou de suspension du RSA et au cas où le président du conseil général souhaite infliger une amende administrative à un bénéficiaire.

Le programme départemental d'insertion est maintenu et couvrira un large champ : politique départementale d'action sociale et professionnelle, planification des actions d'insertion correspondantes. Celui-ci sera adopté par le conseil général avant le 31 mars de chaque année (article L. 263-1 CASF). Pour la mise en œuvre de ce programme, la loi met en place un nouvel instrument : le pacte territorial pour l'insertion (article L. 263-2) qui associe les différents partenaires de l'insertion ainsi que les organisations syndicales représentatives, les organismes consulaires, la région et les associations de lutte contre les exclusions. Son objectif est de définir les modalités de coordination des actions entreprises pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA ; il prévoit notamment, au titre de la formation professionnelle, le concours de la région aux politiques territoriales d'insertion. Il peut faire l'objet de déclinaisons locales dont le président du conseil général détermine le nombre et le ressort.

La loi du 1^{er} décembre 2008 entrera en vigueur le 1^{er} juin 2009 sauf dans les départements d'outre-mer où elle entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Le nouveau dispositif envisagé par le législateur permettra-t-il réellement de limiter le nombre des personnes ne travaillant pas du tout ? Ne risque-t-il pas d'encourager l'emploi à temps partiel ? En tous les cas, il ouvre un très grand chantier aux départements, chefs de file de l'aide et de l'action sociale, qu'il sera sans doute encore plus difficile de supprimer. Il leur offre aussi l'occasion de mettre en œuvre de véritables politiques départementales, grâce à une libre adaptation des structures d'insertion. Il sera possible dès lors de faire des comparaisons entre les départements et de véritables inégalités territoriales se feront certainement jour entre bénéficiaires du RSA selon leur domicile.

III – AGENTS PUBLICS

• Les fonctionnaires et la réforme de l'État

Une enquête de l'IFOP menée en novembre 2008 pour Accenture et *Les Echos* vient jeter quelque lumière sur la perception que les fonctionnaires ont de l'actuelle réforme de l'État⁵⁰. Réalisée auprès d'un échantillon de 813 fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, cette enquête porte tout d'abord sur l'image d'ensemble de la fonction publique. Très classiquement, l'enquête montre le décalage existant entre les représentations des fonctionnaires et celles qu'ils attribuent à l'opinion. Plus des trois quarts des agents de l'État et des collectivités territoriales ont une représentation positive de la fonction publique. Mais la même proportion pense que la fonction publique souffre d'une image négative dans l'opinion (ce qui est faux, comme le montrent de nombreuses autres enquêtes). Ce qui est intéressant, en revanche, est de voir que les plus pessimistes en ce qui concerne l'image des fonctionnaires dans l'opinion sont les fonctionnaires territoriaux (23 % seulement pensent que l'opinion a une perception positive de la fonction publique), les fonctionnaires de l'État les plus jeunes (22 % chez les moins de 35 ans), ou les agents de l'Éducation nationale (21 %). Ces proportions constituent de bons indicateurs révélant le mal-être de certaines catégories de fonctionnaires. Si celui-ci n'est guère surprenant au sein de l'Éducation nationale, la réaction des fonctionnaires territoriaux laisse à penser que la décentralisation n'a pas permis de combler le déficit d'échange entre les usagers et les agents publics. Celle des jeunes fonctionnaires, quant à elle, peut renvoyer à la difficulté d'assumer un statut social fortement décrié pour ses privilèges supposés, alors même que les jeunes générations ont eu plus de difficulté à réussir les concours étant donné la disproportion entre le nombre de candidats et le nombre de postes.

De la même façon, une importante proportion d'agents estiment que la situation d'ensemble de la fonction publique s'est dégradée depuis quelques années : 43 % en moyenne mais 48 % dans la fonction publique de l'État et 35 % dans la fonction publique territoriale, avec des variations assez faibles en fonction du niveau hiérarchique (40 % en catégories A et B, 44 % en catégorie C).

Si le niveau de satisfaction vis-à-vis de la situation professionnelle est relativement haut en moyenne (57 %), il varie fortement selon les sous-catégories : 68 % dans la catégorie A mais 52 % dans la catégorie C ; 55 % dans la fonction publique de l'État contre 61 % dans la fonction publique territoriale. On remarque par ailleurs que plus les agents ont de l'ancienneté et moins ils sont satisfaits puisque l'on passe de 68 % de satisfaction chez les agents ayant moins de 5 ans d'ancienneté à 50 % chez ceux qui en ont plus de 15.

L'évaluation du travail par la hiérarchie est, par ailleurs, fortement contestée. En effet, 41 % seulement des fonctionnaires estiment que cette évaluation est pertinente et 39 % pensent qu'elle s'appuie sur des critères justes alors que 60 % des fonctionnaires pensent qu'elle est déconnectée des réalités professionnelles et 57 % l'estiment arbitraire. Sur ce terrain, il semble donc qu'existe un véritable contraste entre les ambitions affichées de la réforme et le scepticisme des agents face à des procédures d'évaluation qui paraissent toujours assez formelles malgré l'abandon du traditionnel système de la notation.

L'horizon professionnel, quant à lui, semble s'assombrir. Au total, une minorité de 36 % seulement des fonctionnaires sont optimistes pour leur avenir professionnel et 24 % pour l'avenir de la fonction publique dans son ensemble.

La réforme de l'État suscite en effet de l'inquiétude parmi 70 % des fonctionnaires, un chiffre en hausse de 8 points par rapport aux résultats d'une enquête similaire menée en 2007.

50. <http://www.ifop.com/europe/sondages/opinion/forumgestionpublique2008.asp>

Il apparaît que les deux tiers des fonctionnaires sont opposés à cette réforme. Celle-ci n'est acceptée par les fonctionnaires de catégorie A qu'à hauteur de 40 %. La portée de cette réforme est jugée négative pour l'essentiel. Si la majorité des fonctionnaires pensent qu'elle permet de simplifier les démarches administratives, ils ne sont que 40 % à penser qu'elle aura un effet positif sur l'image de la fonction publique auprès des Français, 33 % à penser qu'elle offre de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle et 18 % seulement estiment être bien associés au processus de réforme. De la même façon, les fonctionnaires estiment en grandes proportions que cette réforme aura des effets négatifs sur leurs conditions de travail, qu'il s'agisse de la charge de travail (78 %), de la rémunération (74 %), des relations avec les supérieurs hiérarchiques (58 %) ou de l'autonomie dans le travail (56 %).

Les attentes principales des fonctionnaires concernent, sans grande surprise, la revalorisation du pouvoir d'achat (94 % l'estiment prioritaire), l'amélioration des services aux citoyens (90 %), l'informatisation des outils de travail (84 %), autant de sujets consensuels qui ne prêtent d'ailleurs pas vraiment à débat. Le développement de la mobilité suscite déjà des réactions beaucoup plus tièdes (55 %). En revanche, viennent en fin de liste la poursuite de la déconcentration des administrations centrales et de la décentralisation (44 %) comme la fusion des divers corps de la fonction publique (39 %), autant de thèmes qui ne peuvent se décliner qu'au concret dans la pratique effective des services. On comprend, dans ces conditions, que 42 % des fonctionnaires soient « tout à fait prêts » à faire des heures supplémentaires défiscalisées pour augmenter leur rémunération.

On pourra néanmoins trouver quelques éléments positifs dans cette enquête, bien que ces derniers doivent faire l'objet d'une lecture attentive et critique. L'IFOP, dans son communiqué de presse, soutient que « l'acceptation de certaines des grandes lignes guidant la réforme de l'État est acquise », ce qui est évidemment assez paradoxal au vu de l'ensemble des résultats. Cette conclusion s'appuie sur le fait que 84 % des agents acceptent l'idée d'une prise en compte de la performance dans les évolutions de carrière, tout comme le fait que la mobilité soit encouragée (70 %) ou que les concours de recrutement soient remplacés par un processus proche de celui du secteur privé (63 %).

Ces résultats semblent contredire la réaction négative d'ensemble que l'on enregistre. Assisterait-on alors à une conversion individuelle aux techniques au management ? En fait, les questions posées portent sur l'intérêt général de certaines mesures et il peut être logique, tout en étant opposé à la réforme actuelle, de penser qu'il soit judicieux de prendre en compte les performances dans les évolutions de carrière, ce qui suppose que celles-ci existent, ou que la mobilité soit encouragée et favorisée, ce qui suppose des mesures de revalorisation ou des aides financières. De surcroît, cet attrait pour le management s'arrête vite : seuls 49 % des fonctionnaires acceptent l'idée qu'une partie de la rémunération soit calculée en fonction de l'atteinte d'objectifs ; et 25 % seulement réagissent positivement à l'idée de déléguer certaines missions de la fonction publique au secteur privé. On pourra retenir en revanche qu'une part importante des fonctionnaires estiment que les concours ne constituent pas ou plus des procédures idéales pour recruter les agents, ce qui pourrait être interprété comme un véritable désaveu. Plusieurs rapports, que l'on a évoqués dans des numéros précédents de cette « Chronique », ont du reste conclu à la nécessité de faire évoluer les épreuves comme l'architecture des concours. L'enquête ne permet pas malheureusement de discriminer les réponses sur ce point en fonction du niveau hiérarchique. La valorisation du recrutement de gré à gré peut être le signe de plusieurs mécontentements qui ne sont pas nécessairement convergents. On ne sait pas s'il s'agit de dénoncer le caractère trop scolaire des épreuves, le flou des critères d'évaluation, l'absence de diversification sociale ou bien s'il s'agit d'espérer le retour des vieilles méthodes de recrutement en usage sous la Troisième République. En dehors de cette critique, il faut bien reconnaître que l'on est loin d'une conversion au *new public management*.

Les réactions sont également majoritairement négatives lorsque l'on demande aux fonctionnaires de dresser un bilan des opérations de réorganisation dont leurs services ont fait l'objet notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Dans l'ensemble, les agents s'estiment bien informés sur la réforme de l'État à hauteur de 19 %, chiffre ne grimant pour la catégorie A qu'à hauteur de 28 %. Ces chiffres sont encore plus bas lorsqu'il s'agit de la révision générale des politiques publiques : en moyenne 11 % s'estiment bien informés (20 % dans la catégorie A) alors que la très grande majorité (68 %) ne s'estiment pas du tout bien informés, et cela quel que soit le secteur ministériel d'appartenance. Les sources principales d'information auxquelles ils font le plus confiance ne sont ni les supérieurs hiérarchiques ni les collègues mais les médias et les syndicats (55 % dans les deux cas).

Environ les deux tiers des agents ont été concernés ou le seront prochainement par des mesures de réorganisation, de fusion ou de regroupement des services. Lorsque ces opérations ont été effectuées, il apparaît que leur mise en œuvre est loin de satisfaire les fonctionnaires. Si 65 % des agents concernés disent avoir été informés sur les causes et les objectifs de ces réorganisations, il apparaît que la charge de travail a augmenté pour 82 % d'entre eux, que 29 % seulement d'entre eux ont été associés en amont à la réorganisation, que l'efficacité du service n'a été améliorée que pour 26 %, que l'intérêt du travail quotidien n'en a bénéficié que pour 23 % et que les conditions de travail n'ont été améliorées que pour 15 %. Il s'agit ici de moyennes car ce jugement est un peu moins sévère chez les fonctionnaires de catégorie A comme chez les fonctionnaires de moins de 35 ans même s'il reste majoritairement négatif.

Au total, il faut conclure au rejet assez massif des réformes entreprises depuis 2007. Qui plus est, les réactions se sont dégradées en un an depuis l'enquête précédente. Sur le fond, on ne peut guère s'étonner du fait que la pression au travail se soit accrue puisque c'est bien l'objectif central de la réforme : faire au moins autant ou plus avec moins d'effectifs. En revanche, cette enquête met au jour certains indices qui permettent de mieux comprendre la nature de ce rejet.

Deux points paraissent cruciaux : la mauvaise qualité des évaluations professionnelles ; la critique exercée à l'encontre des concours. Ces deux facteurs conditionnent en effet tout le reste de l'exercice. Si les mécanismes d'évaluation sont défaillants, qu'il s'agisse d'entrer dans la fonction publique ou d'y faire carrière, toutes les procédures qui en dépendent, comme la modulation individuelle des rémunérations ou l'organisation des mobilités qui exige des faire des bilans professionnels, deviendront formelles et seront vite détournées de leurs buts initiaux. On peut donc interpréter les résultats d'ensemble de cette enquête comme la revendication d'une meilleure prise en compte des pratiques réelles développées dans les services, pratiques qui peuvent souvent disqualifier les procédures managériales les plus performantes.

• La mise en place de la prime de fonctions et de résultats

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 crée une prime de fonctions et de résultats. Cette prime concerne les fonctionnaires appartenant à « des corps de la filière administrative » ou détachés sur des emplois fonctionnels de cette filière c'est-à-dire pour l'essentiel des cadres de catégorie A, des administrateurs civils, des attachés, des secrétaires administratifs des services centraux et déconcentrés. Les enseignants, les militaires et les fonctionnaires hospitaliers ne sont donc pas concernés par cette réforme. Cette prime mensuelle vient remplacer tous les régimes indemnitaires existants. Cette prime comprend deux parts : une part « fonctionnelle » définie sur la base des responsabilités et du niveau d'expertise ; une part tenant compte des résultats de l'évaluation individuelle. La modulation de cette prime est strictement encadrée puisqu'un arrêté du ministre chargé de la fonction publique va définir

pour chaque grade et emploi des montants annuels de référence aussi bien pour la part « fonctionnelle » que pour la part individuelle. Dans ce cadre, les deux parts peuvent faire l'objet d'une modulation de 1 à 6. La part individuelle de la prime est réexaminée tous les ans et ne peut être reconduite automatiquement d'une année à l'autre.

L'individualisation des rémunérations se met donc progressivement en place. Selon le ministre de la fonction publique, personne ne verra sa rémunération globale baisser et les mesures individuelles de revalorisations devraient être financées par une partie des économies générées par le non renouvellement des départs à la retraite. Par ailleurs, cette nouvelle prime vient enfin mettre de l'ordre dans le maquis des primes et bonifications tout en préservant la hiérarchie entre les corps *via* la procédure des montants annuels de référence.

• Les conflits à l'Éducation nationale

Les conflits sociaux à l'Éducation nationale se multiplient avec des succès forts différents. Alors que la grève du 7 octobre 2008 avait rencontré assez peu d'écho avec moins de 6 % de grévistes selon le ministère, celle du 20 novembre avait été suivie assez massivement puisque près de 70 % des enseignants du premier degré avaient cessé le travail, ce qui a mis en lumière les défauts de la procédure de service minimum d'accueil fort difficile à mettre en place par les élus locaux. Le 29 janvier 2009, la grève intersyndicale mais également interprofessionnelle a mobilisé de nombreux fonctionnaires puisque la moitié environ des enseignants du second degré et les trois quarts de ceux du premier degré ont cessé le travail. Ces conflits à répétition prennent de l'ampleur car plusieurs types de revendications ont convergé face aux réformes entreprises aussi bien dans l'éducation nationale, qu'il s'agisse des premier et second degrés, que dans la recherche scientifique. Il en résulte que des syndicats « réformistes » comme le SGEN-CFDT ou l'UNSA-Éducation ont appelé à la grève avec les syndicats « contestataires » comme la FSU.

Le conflit s'organise tout d'abord autour de la suppression de postes dans le budget 2009 puisque, après avoir subi 11 200 suppressions de postes en 2008, l'Éducation nationale devrait encore en perdre 13 500 en 2009 soit près de la moitié de toutes les suppressions de postes. La disparition des réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED), ensuite, a déclenché une vague de contestation, les syndicats dénonçant l'abandon des mesures novatrices en matière de lutte contre l'échec scolaire, la dégradation des conditions de travail et le recours plus fréquent à des agents contractuels d'autant plus qu'une nouvelle vague démographique de 20 000 nouveaux élèves dans le premier degré va demander des efforts plus importants.

Par ailleurs, le contentieux avec le gouvernement concernant les programmes, la disparition de certaines options, malgré le retrait récent du « plan Darcos » sur la réforme du lycée, ou bien l'évolution des concours de recrutement (qui, dans le cadre de la « masterisation » du recrutement se feront désormais à « Bac+5 » et non plus à « Bac+3, ce qui met en cause la survie des IUFM) est loin d'être apuré. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, les motifs de mécontentement se sont multipliés, voyant parfois la convergence des sensibilités de droite et de gauche : la restructuration du CNRS, les modifications apportées au fonctionnement interne des universités et le projet de décret sur les enseignants-chercheurs (qui prévoit l'évaluation régulière de ces derniers mais surtout qui confie désormais aux présidences d'université le soin de moduler leur service d'enseignement et de les promouvoir). À cela s'ajoute le sentiment d'une remise en cause de l'autonomie pédagogique et donc de l'espace professionnel des enseignants. Il est clair que l'engagement des réformes sur la voie managériale est encore moins bien accepté par des enseignants traditionnellement libres d'organiser leurs pratiques professionnelles que par des fonctionnaires de gestion habituellement soumis à des contraintes hiérarchiques plus fortes.

Cet affrontement des cultures s'est récemment traduit par des pratiques de « désobéissance » pédagogique, certains enseignants du premier degré refusant explicitement d'appliquer les circulaires ministérielles dans des lettres adressées à leur inspecteur d'académie, ce qui leur a valu des sanctions disciplinaires. À la fin janvier 2009, près de 2 000 enseignants avaient signé de telles lettres, s'opposant notamment à la mise en place des aides individualisées de deux heures pour les élèves en difficulté. On doit retenir surtout de ce conflit la revendication portée par des pétitions et des blogs développant clairement un argumentaire de refus de l'ordre hiérarchique au nom d'un « refus en conscience du démantèlement de l'Éducation nationale ». On pourra en particulier relever le fait que ces actions sont également porteuses d'une critique forte de l'action syndicale, ces enseignants expliquant que l'on avait atteint désormais les limites des modes classiques de l'action syndicale et que celle-ci était du reste contournée sans difficulté par le gouvernement. Selon eux, il faut donc « se réapproprier de nouveaux outils de lutte ».

• La Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique

Le 2 décembre 2008, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État à la fonction publique et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ont signé la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique. Bien que le principe d'égalité dans l'accès à la fonction publique soit de nature constitutionnelle (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et que le statut général de 1983 consacre le principe d'égalité dans le déroulement des carrières, de nombreuses lacunes d'ordre sociologique sont apparues concernant les discriminations pouvant être effectuées sur la base du genre, de l'état de santé ou des origines. La Charte, qui concerne les trois fonctions publiques, multiplie pour ce faire les préconisations et s'organise autour de six thèmes mobilisateurs :

- en amont du recrutement, des mesures doivent être prises pour aider les candidats à préparer les concours, notamment par la mise en place de dispositifs d'accompagnement personnalisés ;
- au moment du recrutement, des actions seront entreprises pour former les jurys et modifier les épreuves ; une place plus importante doit être faite à la validation des acquis de l'expérience ;
- la gestion des parcours professionnels implique la formation des évaluateurs comme le suivi des conditions de mise en œuvre des promotions et de la mobilité. Une attention particulière doit être portée également à l'aménagement des conditions de travail afin de faire une place plus grande aux handicapés ;
 - les agents doivent suivre des formations afin de prévenir les discriminations ;
 - des réseaux d'information permettant de diffuser les bonnes pratiques doivent être mis en place ;
 - la mise en œuvre de la Charte fera l'objet d'un suivi réalisé notamment par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, par la direction générale de la fonction publique mais aussi par la HALDE qui fera un bilan des réclamations relatives à la fonction publique et dont elle aura eu connaissance.

• La convention-cadre entre le secteur public et les entreprises privées

Le 13 janvier 2009, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique a signé la première convention-cadre qui doit favoriser la mobilité entre le secteur public et les

entreprises privées. Cette convention a pour but de faciliter les mobilités temporaires effectuées sur la base du volontariat par les salariés de toutes catégories entre les entreprises (publiques et privées) et les administrations. Des correspondants « ressources humaines » seront identifiés dans les entreprises et les organismes signataires. Les administrations ayant signé sont : le ministère des affaires étrangères, le ministère de la défense, le ministère de l'intérieur, l'Assistance publique – hôpitaux de Paris – HP, la direction générale de la gendarmerie nationale, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et le ministère de l'économie et du budget (administrations centrales). On pourra remarquer que ces administrations sont très souvent celles qui sont le plus concernées par les fusions internes ou les réductions d'effectifs. Les entreprises signataires sont : Axa, Areva, le Crédit Agricole, Edf, Groupama, La Poste, Orange, la Sncf, Vedior et Veolia.

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

• Rapport du Commissaire européen aux droits de l'homme

À la suite de sa visite en France en mai 2008, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a réalisé un rapport sévère sur le respect des droits de l'homme en France, notamment en ce qui concerne les détenus, la justice juvénile, l'immigration et l'asile, ainsi que les gens du voyage et les Roms⁵¹. Il juge, à son tour, inacceptables les conditions de détention dans les prisons, le surpeuplement étant dû principalement au durcissement des peines prononcées ; il demande une extrême précaution dans l'application de la nouvelle rétention de sûreté à l'issue de la prison, celle-ci ne devant pas mener à un emprisonnement perpétuel. Il s'inquiète du durcissement de la justice des mineurs avec l'instauration de peines plancher. En matière d'immigration, il appelle le gouvernement à abandonner des objectifs chiffrés de reconduite d'étrangers, ce qui aboutit à des méthodes critiquables d'interpellation (à la sortie des écoles et lors de convocations à la préfecture) ; il souhaiterait que les modalités du regroupement familial soient plus transparentes pour éviter des situations discriminatoires, fait des suggestions pour améliorer les procédures d'asile et s'alarme du caractère déshumanisé de certains centres de rétention. Enfin, le dispositif d'accueil des gens du voyage est critiqué, l'obligation pour les collectivités territoriales de se doter d'un lieu de stationnement étant mal respectée.

• Détenus

Sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État continue d'étendre son contrôle sur l'administration pénitentiaire, afin de garantir les droits des détenus, comme en témoignent trois nouvelles décisions du 17 décembre 2008, auxquelles il a tenu à donner une large publicité⁵². Elles interviennent dans le contexte de la préparation du projet de loi pénitentiaire qui doit être débattu au printemps.

51. Mémorandum, Comm. DH (2008) 34, 20 nov. 2008, disponible sur www.cncdh.fr

52. Cf. dossier de presse du 17 décembre 2008, disponible sur www.conseil-etat.fr
Le Conseil d'État a également rappelé qu'un détenu peut disposer librement d'une pension de retraite ou

Le Conseil d'État a, dans la lignée de ses décisions du 14 décembre 2007⁵³, à nouveau élargi son contrôle sur les décisions de l'administration pénitentiaire et restreint le champ des mesures d'ordre intérieur, en admettant qu'une mesure d'isolement préventif, prise dans l'attente d'une sanction disciplinaire, puisse faire l'objet d'un recours⁵⁴. Le juge administratif avait déjà admis la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre une mesure d'isolement provisoire⁵⁵, mais il l'avait refusée s'agissant de l'isolement préventif⁵⁶, en raison de sa durée maximale de deux jours et de son caractère conservatoire. Cet arrêt est également à rapprocher d'une décision du 31 octobre 2008⁵⁷, par laquelle le Conseil d'État a annulé certaines dispositions du décret du 21 mars 2006 relatif à l'isolement des détenus et des prévenus.

Dans sa seconde décision⁵⁸, il a confirmé qu'en cas de décès accidentel d'un détenu, une faute simple dans l'organisation et le fonctionnement des services pénitentiaires suffit à engager la responsabilité de l'État⁵⁹. Le Conseil d'État l'avait également admis s'agissant des dommages causés aux biens des détenus⁶⁰. En l'espèce, il a jugé l'État responsable du décès, en 1996, d'un jeune homme placé en détention provisoire à la suite d'incidents avec des policiers à Mantes-la-Jolie (Yvelines) et intoxiqué par les fumées dégagées par un matelas enflammé par un codétenu. Le Conseil d'État a estimé que l'ensemble des circonstances (notamment système de dégagement des fumées inadapté et impossibilité pratique et matérielle pour le surveillant de nuit d'accéder rapidement au matériel de lutte contre l'incendie) présentait un caractère fautif et était de nature à engager la responsabilité de l'État, alors même qu'aucune ne pouvait être considérée comme une faute lourde.

Enfin, dans une troisième décision⁶¹, il a rappelé que l'administration pénitentiaire est tenue de prendre les mesures propres à protéger la vie des détenus, compte tenu de leur vulnérabilité et de leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, le droit à la vie étant notamment consacré par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque des circonstances particulières, tenant notamment au comportement des détenus ou à la configuration des cellules, le justifient, l'administration pénitentiaire peut être dans l'obligation de fournir des matelas ignifugés, comme dans les quartiers disciplinaires, faute de quoi sa responsabilité serait susceptible d'être engagée pour faute.

La Cour de cassation a rejeté, en revanche, le pourvoi d'un détenu, qui avait porté plainte contre ses mauvaises conditions de détention⁶². Tout en constatant que leur réalité ne pouvait être contestée et était de nature à porter atteinte à la préservation de la dignité des détenus, elle a jugé que les faits ne peuvent admettre aucune qualification pénale. L'article 225-14 du code pénal, qui condamne le fait de soumettre une personne vulnérable à des conditions

d'autres allocations versées par des tiers, et exiger qu'elles soient versées sur son compte bancaire et non sur un compte tenu par l'établissement pénitentiaire, seule la loi pouvant restreindre la faculté, pour un détenu, de disposer librement de ses biens (CE, 10 décembre 2008, *M.B.*, n° 303624).

53. *Garde des Sceaux c/ MM. Boussouar, Planchenault et Payet* (trois décisions), v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 125, p. 228-229.

54. CE, 17 décembre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293786 (publié au *Recueil Lebon*).

55. CE, 30 juillet 2003, *Garde des Sceaux c/ M. Remli*, n° 252712.

56. CE, 12 mars 2003, *Garde des Sceaux c/ F.*, n° 237437.

57. CE, 31 octobre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293785 (v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 128).

58. CE, 17 décembre 2008, *Garde des Sceaux c/ M. et Mme Zaouiya*, n° 292088 (publié au *Recueil Lebon*).

59. CE, 23 mai 2003, *Mme Chabba*, n° 244663 (suicide d'un détenu).

60. CE, 9 juillet 2008, *M. B.*, n° 306666.

61. CE, 17 décembre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 305594 (publié au *Recueil Lebon*).

62. Cass., Crim., 20 janvier 2009, n° 08-82807 (publié au *Bulletin*).

« d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine », vise principalement les « marchands de sommeil », et ne peut, selon elle, être invoqué.

• Étrangers

Le Conseil d'État a précisé, dans un avis du 26 novembre 2008⁶³, le régime du séjour et de l'éloignement des ressortissants communautaires. Il a confirmé que la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne s'applique pas aux mesures d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), y compris à l'encontre de ces ressortissants et même s'ils n'ont pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour, compte tenu des garanties spécifiques prévues pour ces mesures ; en revanche, elle s'applique aux décisions de refus de séjour non assorties d'une mesure d'éloignement. Il a précisé que la charge de la preuve de la durée du séjour incombe à l'administration, avant même la mise en œuvre de la loi du 20 novembre 2007, qui institue une présomption réfragable de durée de séjour inférieure à trois mois. Enfin, le Conseil d'État a estimé que l'insuffisance des ressources peut être opposée par le préfet pour prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant inactif et sans ressource, même s'il n'est pas pris en charge par le système d'assistance sociale.

La directive « retour » votée par le Parlement européen, le 18 juin 2008, a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne lors du sommet du 9 décembre 2008 et publiée⁶⁴, malgré les critiques que suscitaient certaines de ses dispositions⁶⁵. Seule la Belgique s'est abstenue de voter ce texte. Elle devra être transposée au plus tard le 24 décembre 2010, sauf en ce qui concerne l'organisation d'une assistance juridique obligatoire, la date butoir étant repoussée d'un an.

Un décret du 30 décembre 2008⁶⁶ confère une indépendance financière et matérielle à la Cour nationale du droit d'asile, par rapport à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Les décisions en matière d'asile peuvent être portées devant cette juridiction administrative, qui a succédé à la Commission de recours des réfugiés⁶⁷.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, a consacré son premier rapport aux conditions de rétention des étrangers en situation irrégulière⁶⁸. Ses recommandations, publiées au *Journal officiel*, portent sur les locaux de rétention, qui peuvent être créés par les préfetures, à titre permanent (il en existerait une soixantaine actuellement) ou temporaire, lorsque les étrangers ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative. Ces locaux sont très peu encadrés et les conditions de rétention y sont encore moins bonnes que dans les centres de rétention.

• Police

Fichiers

La commission sur les fichiers, présidée par le criminologue spécialiste des questions de sécurité Alain Bauer, et réactivée par le ministre de l'intérieur à la suite de la polémique

63. CE, avis, 26 novembre 2008, *M. Silidor*, n° 315441, *AJDA*, n° 5/2009, p. 270, concl. M. Guyomar.

64. Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE*, 24 déc. 2008, L. 348/98.

65. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, p. 629.

66. Décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile, *JORF*, 31 décembre 2008, texte n° 91.

67. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

68. *Le Monde*, 22 novembre 2008.

suscitée par le fichier EDVIGE, a remis le 11 décembre 2008 son rapport relatif au contrôle des fichiers de police et de gendarmerie ⁶⁹. Le recensement effectué par celle-ci montre une progression exponentielle de ces fichiers (45 contre 34 en 2006) et révèle l'existence de fichiers inconnus. La commission émet par ailleurs des recommandations. Elle s'est penchée notamment sur le projet de fichier EDVRISP ⁷⁰ (qui doit succéder au fichier EDVIGE), le signalement ethno-racial dans les fichiers sur les personnes recherchées, l'enregistrement des mineurs dans les fichiers de renseignement et le contrôle de ces fichiers. Elle recommande ainsi une protection particulière et renforcée de l'enregistrement des mineurs et la désignation d'un magistrat chargé du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a, pour la première fois, contrôlé le fonctionnement du Système de traitement des infractions constatées (STIC) ⁷¹, qui est consulté non seulement par les services de police, mais également à des fins d'enquête administrative pour le recrutement, l'agrément ou l'habilitation de personnes travaillant dans le domaine de la sécurité (un million d'emplois sont concernés), ainsi que pour les demandes de séjour et l'acquisition de la nationalité française. Le résultat de ces investigations montre le manque de rigueur dans la gestion de ce fichier de police judiciaire (inexactitude, absence de mise à jour, conservation infinie de données, sécurisation insuffisante, pratiques variables...). La Commission estime que seulement 17 % des fiches des personnes mises en cause (5,5 millions au total) sont exactes. Elle fait des propositions pour que l'utilisation de ce fichier soit mieux contrôlée et mieux sécurisée. Le fichier « Ariane » doit se substituer prochainement aux fichiers « Stic » de la police nationale et « Judex » (système judiciaire de documentation et d'exploitation) de la gendarmerie nationale.

Recrutement de citoyens volontaires

Après avoir été expérimenté, à partir de juillet 2006, dans 26 départements, le service volontaire citoyen de la police nationale a été généralisé en 2008 à l'ensemble du territoire ⁷². La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ⁷³ a donné une base législative à ce dispositif qui existe dans certains pays européens (Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas). Il permet de recruter des citoyens volontaires et bénévoles, qui ont le statut de collaborateurs occasionnels du service public, pour une durée d'un an renouvelable, afin de « compléter l'action de la police nationale par un renforcement de l'action préventive » et « renforcer les liens entre la police nationale et la population ». Peuvent leur être confiées notamment des missions de relation avec le public, de communication, d'accueil des victimes, de médiation sociale des conflits de proximité, et de prévention notamment au sein des structures scolaires ou dans le cadre des actions de sécurité routière. Le dispositif est ouvert aux ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen, ainsi qu'aux étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de cinq ans et satisfaisant à la condition d'intégration, âgés de 17 ans au moins et agréés par l'administration à la suite d'une enquête administrative. Ils portent un insigne et sont soumis au code de déontologie de la police nationale. Ils n'ont, bien heureusement, aucun pouvoir de police et aucune prérogative de puissance publique ; ils ne peuvent pas verbaliser et ne sont pas armés. Néanmoins ce

69. Bauer (Alain) dir., *Mieux contrôler la mise en œuvre des dispositifs pour mieux protéger les libertés*, La Documentation française, 2008 (disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr).

70. « Exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique ». Sur ce projet de fichier, v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 128.

71. « Contrôle du STIC : les propositions de la CNIL pour une utilisation du fichier plus respectueuse du droit des personnes », 20 janvier 2009, www.cnil.fr ; *Le Monde*, 20 janvier 2009.

72. V. site du ministère de l'intérieur (www.interieur.gouv.fr).

73. Art. 30, dont les dispositions sont intégrées à la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité (chapitre III – art. 4, 6-1 et 7).

dispositif peut inquiéter, en raison des risques pour les libertés publiques et des dérives qu'il peut comporter. Les syndicats de policiers y voient un moyen de supprimer des emplois dans la police (la suppression de 8 000 postes dans la police et la gendarmerie est prévue d'ici à 2012) et demandent de vrais renforts. Parallèlement le gouvernement encourage les créations d'emploi dans les entreprises de sécurité privée, ce qui alimente leur inquiétude : la création, d'ici 2015, de 100 000 emplois a été annoncée au terme d'une convention signée entre le secrétaire d'État à l'emploi et l'Union des entreprises de sécurité privée⁷⁴. Déjà plus nombreux que les fonctionnaires de police, les salariés de ces entreprises, au nombre de 159 000 actuellement, dépasseront alors l'ensemble des policiers et gendarmes (250 000).

• Réforme de la justice des mineurs

La commission chargée par le ministre de la justice d'une réflexion sur la réforme de la justice des mineurs et présidée par le recteur André Varinard a rendu son rapport début décembre⁷⁵. L'une de ses propositions, la possibilité d'emprisonner des enfants de 12 ans (au lieu de 13 aujourd'hui) auteurs de crimes, a suscité une très forte indignation des milieux associatifs, scientifiques et politiques ; le Premier ministre a fermement exclu de donner suite à celle-ci⁷⁶, dans le cadre du projet de loi annoncé pour juin 2009. D'autres propositions de ce rapport, qui affiche une volonté de tolérance zéro pour les mineurs, ont été critiquées.

La commission propose de remplacer l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante par un code pénal spécifique, le code de justice des mineurs. L'âge de la responsabilité pénale, qui relevait jusqu'ici de l'appréciation des juges, serait fixé à 12 ans, et donc en dessous de la moyenne européenne (14 ans⁷⁷). Des peines de prison pourraient être prononcées également pour les auteurs de délits à partir de 14 ans ; entre 12 et 14 ans, ils pourraient être placés dans des centres éducatifs fermés. La commission propose aussi une nouvelle gradation des sanctions, comportant des mesures alternatives aux sanctions pénales ; les mesures éducatives et de protection décidées par les juges seraient supprimées et relèveraient des conseils généraux. Le tribunal pour enfants deviendrait le tribunal pour mineurs, composé d'un juge unique, sans les assesseurs de la société civile. Un tribunal correctionnel pour les 16-18 ans serait créé. La commission fait également des propositions pour accélérer les procédures et sanctionner plus rapidement les mineurs.

• Droits fondamentaux, égalité des chances, principe de la dignité humaine

Le comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Simone Veil et chargé par le Président de la République d'étudier si les droits fondamentaux reconnus par la Constitution doivent être complétés par des principes nouveaux, a répondu défavorablement à cette question, sous réserve de l'introduction, à l'article 1 de la Constitution, du principe d'égalité de chacun⁷⁸. Il a jugé qu'il était préférable d'exploiter les richesses que la Constitution recèle et qui sont souvent méconnues, notamment en matière de lutte contre les

74. *Le Monde*, 19 décembre 2008.

75. Varinard (André) dir., *Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la justice pénale des mineurs*, La Documentation française, 2008 (disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr).

76. *Le Monde*, 7-8 décembre 2008.

77. Au Royaume-Uni, elle est toutefois fixée à 10 ans.

78. Veil (S.) dir., *Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, Rapport au Président de la République*, La Documentation française, 2008 (disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr). Ce rapport a été remis le 17 décembre au Président de la République.

inégalités ; d'autant plus que, sur les sujets envisagés, il n'y a pas le consensus nécessaire à toute révision constitutionnelle. Il a donc préconisé de ne pas introduire les discriminations positives dans le préambule.

Quelques heures après la remise de ce rapport, le Président de la République a indiqué, dans un discours prononcé le 17 décembre 2008 à l'école Polytechnique⁷⁹, les mesures envisagées pour assurer l'égalité réelle des chances et il a nommé un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, Yazid Sabeg.

Le Conseil d'État, a, pour sa part, affirmé que le principe du respect de la dignité humaine consacré en 1995⁸⁰, devait être respecté par les décisions prises dans le domaine de la police des installations classées. Il a pourtant admis la légalité d'une autorisation d'ouverture d'un centre de traitement des déchets sur un site où reposeraient encore les dépouilles de soldats tués pendant la première guerre mondiale, au vu des mesures de protection prévues⁸¹.

• Port de signes religieux dans les établissements scolaires

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁸² a jugé que l'interdiction du port du voile islamique dans les établissements scolaires français était compatible avec le principe de la liberté religieuse et que le non-respect de cette interdiction pouvait justifier une exclusion. Il a confirmé le respect dû au principe de laïcité⁸³, en particulier à l'école, lorsqu'il est consacré par la Constitution.

• Droit au logement opposable

Saisi de recours contre des décisions de la commission de médiation de Paris refusant de reconnaître les requérants prioritaires pour l'attribution en urgence d'un logement social, le tribunal administratif de Paris s'est, pour la première fois, prononcé en formation collégiale sur les conditions et critères d'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable⁸⁴. Ce contentieux n'est pas prévu formellement par la loi. Le juge du fond a admis, comme le juge des référés⁸⁵, que ces décisions font grief. Il a estimé que le recours relevait du contentieux de l'excès de pouvoir et que le juge devait exercer un contrôle normal sur ces décisions. Il a censuré trois d'entre elles pour insuffisance de motivation.

Le décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008⁸⁶ organise le recours, prévu par la loi et ouvert à partir du 1^{er} décembre 2008, des personnes reconnues prioritaires n'ayant pas obtenu de logement. Ce recours relève d'un juge unique, qui doit se prononcer dans un délai de deux

79. Discours disponible sur www.elysee.fr

80. CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, R., p. 372.

81. CE, 26 novembre 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise*, n° 301151 (publié au *Recueil Lebon*), com. Y. J., *AJDA*, n° 41/2008, p. 2252.

82. CEDH, 4 décembre 2008, *Dogru c/ France*, n° 27058/05.

83. Cf. CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin*, *AJDA*, 2006, p. 315, note G. Gonzales (dans cet arrêt, la CEDH avait admis l'interdiction du port du foulard islamique dans les universités turques).

84. TA Paris, 20 novembre 2008, *Mme Nouisser* (n° 0809273), *Mme Boulhel* (n° 0809830), *M. Zanine* (n° 0810634), *M. Sabbagh* (n° 0811030), *Mme Dabo* (n° 0812600), *M. Abaiadze* (n° 0812761), com. P. Nguyễn-Duy, *AJDA*, n° 3/2009, p. 128.

85. TA Paris, ord. 20 mai 2008, *Mme Fofana*, n° 0807829/9/1 (v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, p. 631).

86. Décret relatif au contentieux du droit au logement opposable, *JORF*, 28 novembre 2008, texte n° 43.

mois, sans conclusions du commissaire du gouvernement sauf renvoi à une formation collégiale, et au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Il statue en dernier ressort, ses ordonnances n'étant susceptibles que d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Le Tribunal administratif de Paris a rendu, le 5 février 2009, ses premières décisions dans le cadre de la mise en œuvre de ce recours ⁸⁷. Il a interprété de manière très stricte l'obligation pesant sur l'État et mis ce dernier en face de ses responsabilités. Il a jugé que les dispositions de la loi, éclairées par les travaux parlementaires lui fixent une obligation de résultat, et, que, quelles que soient les difficultés pour le préfet de proposer un logement, le juge a l'obligation de lui enjoindre de le faire, dès lors que la demande est reconnue comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence ; s'agissant d'un demandeur en instance d'expulsion, il a enjoint au préfet de procéder à son relogement sous astreinte de 100 euros par jour de retard passé un délai de deux mois. Dans la seconde décision, il a jugé qu'il n'était pas satisfait à cette obligation par la seule demande du préfet adressée au bailleur social, en l'absence d'un accord effectif de ce dernier ; il a enjoint au préfet d'assurer le logement de la requérante en veillant au suivi de sa proposition, sans toutefois prononcer, en l'espèce, d'astreinte.

• Réforme des juridictions administratives

Après le décret du 6 mars 2008 réformant les sections administratives du Conseil d'État et séparant mieux ses activités de conseil et ses activités contentieuses, le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 ⁸⁸, entré en vigueur le 1^{er} février 2009, constitue un nouvel élément du dispositif visant à réformer l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives afin, notamment, de se conformer aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Le commissaire du gouvernement prend le nom de « rapporteur public », afin de lever toute équivoque sur son rôle. La pratique selon laquelle les parties peuvent avoir connaissance du sens des conclusions du commissaire du gouvernement avant l'audience est désormais codifiée. Enfin, les parties (ou leurs avocats) pourront prendre la parole à l'audience après ses conclusions. Elles pourront présenter de « brèves » observations orales, alors qu'elles pouvaient jusqu'ici uniquement déposer une note en délibéré après l'audience. En outre, à titre expérimental, dans certains tribunaux et cours administratives d'appel volontaires ⁸⁹, les parties ou leurs avocats pourront présenter des observations orales plus développées à l'appui de leurs conclusions écrites. Au vu du bilan de cette expérimentation, elle pourra être généralisée.

87. TA Paris, 5 février 2009, *M. Rougier*, n° 0818813 et *Mme Fofana*, n° 0818923.

88. Décret relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions, *JORF*, 8 janvier 2009, texte n° 8.

89. Pour la liste v. arrêté du 27 janvier 2009 (disponible sur www.conseil-etat.fr).