



HAL
open science

Chronique de l'administration

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Jean-Luc Pissaloux, Luc Rouban,
Didier Supplisson

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Jean-Luc Pissaloux, Luc Rouban, Didier Supplisson.
Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2009, 4 (132), pp.887 -
917. 10.3917/rfap.132.0887 . hal-03460042

HAL Id: hal-03460042

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460042v1>

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

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Administrateur général des finances publiques

Jean-Luc PISSALOUX

Professeur à l'Université de Bourgogne

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,
Sciences Po (CEVIPOF)*

Didier SUPPLISSON

Directeur général adjoint à la ville de Dijon

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- **Réformes institutionnelles**

Modernisation du Conseil économique et social

Un projet de loi organique mettant en œuvre les mesures de modernisation du Conseil économique et social prévues par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2009 a été présenté par le Premier ministre au conseil des ministres du 25 août 2009. Cette réforme, qui a été préparée par un rapport au Président de la République de Dominique-Jean Chartier, vise à améliorer la représentativité du Conseil, à rénover certains éléments du statut de ses membres et à élargir ses attributions consultatives.

La troisième assemblée constitutionnelle, désormais appelée Conseil économique, social et environnemental (CESE), comprendra 233 membres (231 actuellement) répartis en trois ensembles : 140 membres sont désignés au titre de la vie économique et du dialogue social répartis entre 69 représentants des salariés choisis par les syndicats, sans tenir compte des

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} août au 31 octobre 2009.

nouvelles règles de représentativité, 61 représentants des entreprises et 10 personnalités choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique qui se substituent à la représentation des entreprises publiques. Le deuxième ensemble qui rassemble des conseillers choisis au titre de la « cohésion sociale et territoriale et de la vie associative » est plus innovant. Des personnalités qualifiées issues des milieux culturels, scientifiques, sportifs, de l'action en faveur des personnes handicapées seront nommées. Y figurent notamment quatre représentants des jeunes et des étudiants. En revanche, la représentation des religions n'a pas été retenue. Les agriculteurs ont perdu 11 sièges mais conservent encore 24 représentants au total en comptant la mutualité et la coopération agricoles. Enfin, 33 membres seront choisis au titre de la protection de la nature et de l'environnement.

La rénovation du Conseil se traduit également par l'abaissement de la limite d'âge de 25 à 18 ans, par une obligation de parité entre les hommes et les femmes et par la limitation du nombre de mandats consécutifs à deux.

Enfin, le rôle du Conseil est élargi. Il pourra toujours être consulté par le Gouvernement, mais aussi par l'Assemblée nationale ou le Sénat. Il pourra, de sa propre initiative, s'adresser au Parlement à propos des réformes qui lui paraissent nécessaires. Enfin, il pourra être saisi par voie de pétition sur toute question à caractère économique, social ou environnemental. La pétition devra être présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Le projet devait être adopté avant le 30 septembre 2010, date ultime de la prorogation du mandat des actuels membres du Conseil économique, social et environnemental par une loi organique du 3 août 2009.

• Juridictions

Réforme des juridictions financières

Voir la Chronique « Décentralisation et collectivités territoriales »

• Autorités indépendantes

Création d'un Défenseur des droits

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a institué un Défenseur des droits afin de renforcer les possibilités de recours non juridictionnel dont disposent les citoyens pour assurer la défense de leurs droits et libertés. Un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire ont été présentés au conseil des ministres du 9 septembre 2009 pour organiser cette nouvelle autorité administrative indépendante destinée à remplacer le Médiateur de la République, qui accèderait ainsi au statut envié d'*Ombudsman*, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). En revanche, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté restent à l'écart et subsistent.

- **Coordination interministérielle**

Organisation du contrôle de la dissuasion nucléaire

Un décret du 17 septembre 2009 réorganise le contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire². Il fixe précisément les missions respectives du Conseil de défense présidé par le Président de la République (décisions relatives à la mission, la composition et les conditions d'engagement des forces nucléaires), du Premier ministre (mesures générales d'application de ces décisions), du ministre de la défense (composition, organisation et fonctionnement des moyens constituant les forces nucléaires), du chef d'état-major des armées (mise en œuvre opérationnelle) et des commandants des forces armées (exécution) Le contrôle de la dissuasion est organisé selon le même mode hiérarchique.

Institution d'un délégué interministériel à l'intelligence économique

Un décret du 17 septembre 2009³ réorganise le dispositif d'intelligence économique qui reposait jusqu'alors sur un haut responsable à l'intelligence économique rattaché au Secrétaire général de la défense nationale auprès du Premier ministre et sur un coordonnateur ministériel à l'intelligence économique placé auprès des ministres chargés de l'économie et du budget. Le nouveau délégué interministériel à l'intelligence économique est placé auprès du secrétaire général du ministère de l'économie. Il est nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'économie. Le décret crée un comité directeur de l'intelligence économique composé de représentants du Président de la République, président du comité, du Premier ministre, des ministres chargés de l'intérieur, des affaires étrangères, de la défense, de l'économie et du budget. Dans le cadre des orientations fixées par le comité directeur, le délégué élabore et propose la politique publique d'intelligence économique. Il en anime et coordonne la mise en œuvre. Il en évalue l'efficacité. L'énumération détaillée des missions du délégué donne une description assez précise du concept flou d'intelligence économique : identifier les évolutions de l'environnement scientifique, technologique et économique international ; collecter, synthétiser et diffuser de l'information stratégique pour l'État et pour les entreprises ; accompagner les entreprises dans leurs opérations internationales ; identifier les secteurs économiques porteurs d'intérêts nationaux stratégiques ; coordonner la veille des risques et menaces sur ces secteurs et les prévenir ; contribuer à la définition de la stratégie de normalisation et de réglementation internationales ; préparer les mesures visant à garantir et à développer l'influence et la présence de la France dans les institutions internationales à vocation économique ; renforcer la protection des intérêts économiques nationaux et du patrimoine scientifique, technologique et économique de l'État et des entreprises ; susciter et coordonner des actions de formation, de communication et de sensibilisation à l'intelligence économique.

- **Administrations centrales**

Organisation du ministère de la défense

Une série de décrets du 5 octobre 2009 parachève l'organisation du ministère de la défense qui a déjà fait l'objet de nombreux textes dans la période récente. Il en ressort que

2. Décret n° 2009-1118 du 17 septembre 2009, *JORF*, 18 septembre 2009, texte n° 1.

3. Décret n° 2009-1122 du 17 septembre 2009, *JORF*, 18 septembre 2009, texte n° 23.

l'administration centrale du ministère de la défense est composée de l'état-major des armées, des états-majors de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, de la direction générale de l'armement, du secrétariat général pour l'administration, de la délégation aux affaires stratégiques, de la direction générale des systèmes d'information et de communication, de la délégation à l'information et à la communication de la défense, de la direction générale de la sécurité extérieure et de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, de la direction centrale du service de santé des armées, du contrôle général des armées, du service de la poste interarmée. Le secrétariat général de l'administration du ministère de la défense et la direction générale de l'armement, qui se substitue à la délégation générale, sont eux-mêmes divisés en plusieurs directions et services. Un texte particulier précise les attributions respectives du chef d'état major des armées et des chefs d'état-major d'armée⁴.

Missions et rattachement de la gendarmerie

Une loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale rappelle les missions de cette « force armée » et précise certaines dispositions du statut des militaires concernés dans le cadre du rattachement au ministère de l'intérieur⁵. Elle rappelle que « la gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois ». Parmi ses missions principales, sont citées, d'une part, la police judiciaire et, d'autre part, la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines ainsi que sur les voies de communication. La répartition des autorités hiérarchiques ministérielles reste assez complexe. La gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure qui lui est nécessaire. Toutefois, pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national, la gendarmerie est placée sous l'autorité du ministre de la défense. En outre, ce ministre participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie et exerce le pouvoir disciplinaire. Un rapport d'évaluation, préparé par une autorité extérieure aux services concernés, est remis tous les deux ans au Parlement par le Gouvernement.

Création du service des retraites de l'État

Deux décrets du 26 août 2009, créent le service de retraites de l'État, service à compétence nationale, placé sous l'autorité du directeur général des finances publiques au ministère du budget⁶. Le nouvel organisme regroupe le service des pensions, direction d'administration centrale, installée à Nantes, et les centres régionaux des pensions implantés dans certaines trésoreries générales de région. Le nouveau dispositif, en réorganisant la chaîne de traitement des dossiers entre les gestionnaires, les comptables et les services en contact avec les publics vise à moderniser la gestion des retraites des agents de l'État et à améliorer la qualité du service rendu.

• Administrations déconcentrées

Réforme de l'administration départementale de l'État en Île-de-France

Par une circulaire du 27 juillet 2009, le Premier ministre adapte ses précédentes instructions des 17 mars, 7 juillet et 31 décembre 2008 au cas particulier de l'Île-de-France.

4. Décrets du 5 octobre 2009, *JORF*, 6 octobre 2009, n° 2009-1178, texte n° 19 (administration générale), n° 2009-1179, texte n° 20 (secrétariat général), n° 2009-1180, texte n° 21 (direction générale de l'armement), n° 2009-1177, texte n° 18 (chefs d'état-major).

5. Loi n° 2009-971 du 3 août 2009, *JORF*, 6 août 2009, texte n° 3.

6. Décrets n° 2009-1052 et n° 2009-1053 du 26 août 2009, *JORF*, 29 août 2009, textes n° 32 et 33.

Pour les départements de la grande couronne (Yvelines, Essonne, Val d'Oise, Seine-et-Marne) c'est le schéma à trois directions départementales interministérielles (DDT : territoires ; DDPP protection des populations ; DDCS : jeunesse et cohésion sociale) qui s'applique. Dans les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint Denis) seront créés un service de l'immigration et de l'intégration, une DDCS et une DDPP. À Paris, la direction départementale de la protection des populations sera intégrée à la préfecture de police, la direction départementale de la jeunesse et de la cohésion sociale à la préfecture de Paris. À Paris et dans la petite couronne, les compétences en matière d'équipement et d'aménagement seront exercées par l'unité territoriale de la direction régionale. L'ensemble des fonctions concernant le logement seront également exercées par une direction régionale. Au niveau régional, une direction régionale et interdépartementale de l'alimentation et de l'agriculture, et une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement exercent les attributions régionales et les attributions départementales à Paris et la petite couronne. Une direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale exerce ses compétences habituelles à l'exception de celles relatives au logement, sur l'ensemble de la région. Une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France exerce les compétences régionales en matière d'équipement et d'aménagement et disposera d'unités territoriales à Paris et dans les départements de la petite couronne. Une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie subsistera (alors que les entités correspondantes disparaissent dans les autres régions) à côté de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). La mise en place effective de ce dispositif, encore plus complexe que celui des autres régions, est prévue le 31 décembre 2010.

- **Établissements publics et agences**

Projet de création de la société du « Grand Paris »

Voir la Chronique « Décentralisation et collectivités territoriales »

Création de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

Un décret du 28 octobre 2009⁷ crée un nouvel institut sur le modèle de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN). Plus exactement, il refond et élargit le champ d'action de l'Institut national des hautes études de sécurité créé par un décret du 27 juillet 2004. Les attributions du nouvel établissement se déploieront dans les fonctions de formation, d'études, de recherche, de veille et d'analyse stratégique dans de vastes domaines dont le rapprochement ne va pas de soi : la sécurité intérieure, sanitaire, environnementale et économique, d'une part, la justice et les questions juridiques, d'autre part. Une structure interne dénommée « observatoire national de la délinquance et des réponses pénales », doté d'un conseil d'orientation, sera chargé de missions larges en matière de statistiques, de veille et de recherche en matière pénale. Elle remplace, avec de plus larges attributions l'observatoire national de la délinquance. L'institut est un établissement public administratif placé sous la tutelle du Premier ministre, administré par un conseil d'administration diversifié dont le président est nommé par décret et dirigé par un directeur assisté de deux adjoints – dont un magistrat – nommés par décret. L'institut comprend également un comité scientifique réparti en quatre collèges concernant respectivement les questions de sécurité du territoire, de

7. Décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009, *JORF*, 3 octobre 2009, texte n° 2.

sécurité économique, de gestion de crise, de justice et de droit. Son champ d'activité qui amalgame sécurité et justice et la concurrence évidente avec l'Institut des hautes études de justice soulèvent quelques interrogations.

- **Administration consultative**

Création de la commission sur les priorités stratégiques d'investissement et l'emprunt national

Le 26 août 2009 a été installée une nouvelle « grande commission » selon un modèle désormais bien connu après la commission sur la modernisation de la Cinquième République, la commissions sur la libéralisation de la croissance et la commission pour la réforme des collectivités locales. Co-présidée par deux anciens Premiers ministres, sa composition est fondée, selon le porte-parole du gouvernement « sur la compétence, l'ouverture et la diversité des talents. Elle réunit des personnalités venues d'horizon très différents : des scientifiques, des industriels, des économistes mais aussi des experts du développement durable et des chefs d'entreprises ». On y trouve des personnalités de gauche comme de droite. La mission de ses vingt deux membres et trois rapporteurs, cadrée par les discours du Président de la République, du 22 juin et du 26 août 2009 est initialement de réfléchir aux priorités du grand emprunt. Mais il est probable que son rapport, attendu pour le mois de novembre, comporte aussi des éléments de réflexion utiles sur les modalités de l'emprunt, son montant, son support administratif et financier et son dispositif de suivi.

Suppression de la conférence économique annuelle

La conférence économique annuelle a été créée par un décret du 26 mai 1999⁸. Cette institution consultative, présidée par les ministres en charge de l'économie et du budget réunissait, outre les représentants des ministères économiques et sociaux, des « personnalités invitées » et des représentants « permanents » des salariés et des employeurs désignés par les partenaires sociaux ainsi que les présidents et rapporteurs des commissions des finances de chaque assemblée et le président du Conseil économique et social. Son secrétariat était assuré par la direction de la prévision. La conférence économique annuelle a été supprimée par un décret du 26 août 2009⁹. Cette suppression, à rapprocher de celle du Commissariat et du Plan et du Comité de l'évaluation des politiques publiques, montre que le Gouvernement marque une préférence pour les consultations *ad hoc*, plutôt que pour la concertation institutionnalisée.

Création du comité des usagers du réseau routier national

La notion de comité d'usagers est un peu passée de mode. Pourtant, un décret du 8 septembre 2009 crée une telle instance consultative dans un domaine où le public intéressé n'a pas toujours conscience d'être l'utilisateur d'un service public, celui de la route¹⁰. La difficulté, traditionnelle, de désignation des usagers est surmontée d'une manière intelligente en combinant représentation sectorielle et représentation généraliste. Outre les quatre représentants des administrations concernées, le comité des usagers comprend huit représen-

8. Décret n° 99-417 du 26 mai 1999, *JORF*, 27 mai 1999, p. 7820.

9. Décret n° 2009-1032 du 26 août 2009, *JORF*, 28 août 2009, texte n° 3.

10. Décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009, *JORF*, 10 octobre 2009, texte n° 1.

tants d'associations (deux des associations de défense des consommateurs, trois des fédérations de transporteurs, un d'une association d'automobilistes, un d'une association de motocyclistes, un d'une association de protection de l'environnement), deux parlementaires, trois personnalités désignées en raison de leur compétence en matière de réseau routier national.

Composition du comité d'évaluation de l'impact du revenu de solidarité active

Le revenu minimum d'insertion (RMI) puis le revenu de solidarité active (RSA) ont été des domaines d'élection de l'évaluation des politiques publiques. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active a prévu l'organisation d'une conférence nationale et d'un comité d'évaluation. Sa composition est fixée par un décret du 11 septembre 2009¹¹ : cinq représentants des départements, quatre représentants de l'État, cinq représentants des bénéficiaires dont trois « personnes bénéficiant du revenu de solidarité active ».

Lancement des états généraux de l'industrie

Par un discours du 15 octobre puis une circulaire du 20 octobre 2009 le ministre de l'industrie a annoncé l'organisation d'états généraux de l'industrie (EGI) dont l'objectif est de définir la nouvelle politique industrielle de la France. Un comité national des états généraux de l'industrie, regroupant les partenaires sociaux, des chefs d'entreprises et des « visionnaires » a été installé. Des groupes de travail nationaux et des ateliers régionaux seront organisés, en vue d'une synthèse qui sera présentée lors d'une convention nationale début février 2010. Un site internet dédié complète le dispositif. Après les « Grenelle » et les États généraux de l'Outre-mer, une nouvelle « grande consultation nationale ».

Lancement des assises des territoires ruraux

Après les « grenelle », et les « états généraux », les « assises ». Le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire organise lui aussi une réflexion collective. Elle porte sur les mutations des territoires ruraux afin de formuler des projets d'actions concrètes permettant d'anticiper, d'accompagner voire de corriger certaines évolutions. La circulaire du 15 octobre 2009 précise que des groupes de travail thématiques seront réunis au niveau national. Une large consultation sera organisée par les préfets de niveaux départemental et régional. La réunion nationale de restitution des réflexions et des propositions sera organisée en janvier 2010.

• **Gestion publique**

L'État exemplaire en matière de développement durable

Le dispositif consultatif du « Grenelle de l'environnement » avait été suffisamment novateur pour qu'on s'intéresse à ses suites effectives. La première loi, loi de programmation qui n'énonce encore que les objectifs généraux, a été promulguée le 3 août 2009¹². Elle fixe de nombreuses orientations sur les thématiques essentielles (changement climatique, biodi-

11. Décret n° 2009-1112 du 11 septembre 2009, *JORF*, 13 octobre 2009, texte n° 1.

12. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009, *JORF*, 5 août 2009.

versité, prévention des risques...). L'article 48 sur « l'État exemplaire » décrit un impressionnant programme de gestion publique durable : transparence et participation aux décisions publiques ; études d'impact économique, social et environnemental des projets de lois ; recours aux critères environnementaux dans l'achat public ; encouragement à l'utilisation de produits fabriqués à proximité des lieux de consommation ; achats de véhicules éligibles au bonus écologique ; développement de l'utilisation des techniques de communication à distance ; utilisation de papier recyclé ; utilisation des produits biologiques dans la restauration collective ; covoiturage ; économies d'énergie ; conditionnalité des aides publiques et de l'aide au développement ; création d'indicateurs du développement durable et valorisation dans la comptabilité nationale des biens publics environnementaux.

• **Marchés et contrats**

Le recours à la transaction dans le domaine de la commande publique

La transaction, comme mode de règlement amiable des conflits intéressant les services de l'État a été encouragée par une circulaire du Premier ministre du 6 février 1995¹³. Cependant le Conseil d'État dans son rapport public 2008 a constaté les réticences de l'administration à y recourir. Une nouvelle circulaire du 7 septembre 2009¹⁴ préconise le développement de ce mode de règlement des litiges portant sur l'exécution des contrats de la commande publique. Elle rappelle l'utilité de ce procédé pour indemniser les parties en l'absence de contrats valides, soit pour payer des prestations exécutées sur la base d'un marché annulé ou pour réparer le dommage subi par un co-contractant sans que puisse jouer la responsabilité contractuelle, soit pour résoudre les difficultés d'exécution des contrats, notamment en cas d'annulation d'actes préparatoires. Elle rappelle que la transaction vaut titre exécutoire et qu'elle n'efface pas les faits susceptibles d'être sanctionnés par le juge pénal.

Création de la commission consultative des marchés publics

La réforme de décembre 2008 avait prévu la transformation de la commission des marchés publics de l'État en commission consultative des marchés publics. Des textes organisent cette instance autonome de conseil qui fournit à l'État et aux établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, à leur demande, une assistance pour l'élaboration ou la passation de leurs marchés¹⁵. Sa saisine est désormais facultative quel que soit le montant du marché.

• **Administration numérique**

L'administration numérique au service des usagers

Sous ce titre, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a présenté le 19 novembre 2009 un ensemble de mesures de simplifications administratives issues d'un travail systématique et participatif de la direction

13. Circulaire du 6 février 1995, *JORF*, 15 février 1995.

14. Circulaire du 7 septembre 2009, *JORF*, 18 septembre 2009, texte n° 27.

15. Décret n° 2009-1279 et arrêté du 22 octobre 2009, *JORF*, 24 octobre, textes n° 33 et 35.

générale de la modernisation de l'État. Un dispositif de consultation sur en ligne utilisant les techniques du « web 2.0 » a été mis en place sur le site « ensemble-simplifications.fr » : commentaires et votes sur des projets ; dépôt d'idées de simplifications ; dialogues sur des forums thématiques ; sondages.

Des études quantitatives et qualitatives (cartographies des parcours de l'utilisateur), des concertations avec des associations et une validation par un panel de 5 600 usagers ont abouti à la sélection d'une quinzaine de mesures nouvelles : inscription sur les listes électorales par internet ; déclaration de perte des papiers d'identité en une seule démarche ; dématérialisation de l'attestation fiscale pour concourir à un marché public ; transfert du siège social d'une entreprise en une seule démarche ; dépôt en ligne des dossiers de demande de subventions pour les associations ; suppression à terme des demandes de copies ou d'extraits d'état civil...

Il a été, par ailleurs, indiqué que 150 000 comptes ont été ouverts sur le site « mon.service-public.fr » qui permet d'effectuer des démarches administratives en ligne, d'enregistrer les données usuelles, de saisir les formulaires en ligne. Enfin, un groupe d'expert des nouvelles technologies et de la relation clientèle a été créé pour développer l'offre de nouveaux services. La nouveauté vient moins de la méthode soulignée par le ministre « partir des attentes des usagers » que de l'utilisation intelligente des techniques les plus récentes de l'informatique qui permettent de réaliser, au moins pour une large partie de la population, les vieux rêves de la simplification administrative : guichet unique ; démarche unique ; conservation des données permanentes ; échanges de données entre administrations, rapidité ; accessibilité...

Sur l'administration numérique et les collectivités locales voir la partie suivante « Décentralisation et collectivités territoriales » de cette Chronique.

M. L. C.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ¹⁶

• Organisation territoriale

Principes et règles de la décentralisation

Réforme des collectivités territoriales

Dans le contexte du chantier de la réforme territoriale ouvert par le Président de la République, et marqué notamment par la remise au mois de mars dernier du rapport du Comité présidé par Édouard Balladur, le Sénat avait décidé de créer en octobre 2008 une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidé par le sénateur Claude Belot. Sur la base de nombreuses auditions et de déplacements, cette mission a analysé dans un rapport d'étape de mars 2009 ¹⁷ différents problèmes : le fait métropolitain, les intercommunalités, les relations entre collectivités urbaines et ruralité, la pertinence des périmètres, les compétences des différents échelons territoriaux, etc. Ce rapport comporte 27 préconisations sur la réorganisation territoriale visant à déterminer les

16. Cette chronique couvre la période 1^{er} mai – 31 octobre 2009.

17. Krattinger (Yves), Gourault (Jacqueline), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, mars 2009.

améliorations susceptibles d'être apportées tant en termes de simplification des structures que de clarification des compétences, dans le respect des acquis de la décentralisation. Après ce premier rapport, la mission temporaire a approfondi ses analyses sur la gouvernance, la clarification des compétences et les finances locales. Dans un rapport de juin 2009¹⁸, elle a présenté 90 nouvelles propositions, complétant ses premières préconisations, autour de ces trois axes : premièrement, pour améliorer la gouvernance, la mission a proposé de créer par la loi huit à neuf métropoles ayant un statut d'intercommunalité très intégrée, pouvant devenir des collectivités territoriales sur décision des communes membres ; elle a prévu en outre la mise en place d'une nouvelle instance, le conseil régional des exécutifs, chargé de coordonner les politiques territoriales des différents niveaux ; deuxièmement, en vue de clarifier les compétences, elle a réaffirmé la vocation stratégique de la région, « chef de file » du développement économique, qui se verrait confier, outre la formation professionnelle et personnelle, la gestion des fonds européens et, à titre expérimental, la politique de l'emploi, alors que les départements seraient confirmés dans leur rôle de garant des solidarités territoriales et sociales, et que le bloc communal (communes et structures intercommunales) le serait dans les fonctions de proximité avec une augmentation progressive des compétences intercommunales ; troisièmement enfin, sur le sujet des finances locales, la mission Belot a proposé une remise à plat générale, en insistant sur la nécessité de conserver un impôt économique local et de renforcer la péréquation.

Le rapport de la Cour relatif à *La conduite par l'État de la décentralisation* publié en octobre 2009¹⁹ présente un bilan des différentes vagues de décentralisation depuis le début des années 1980, et de la profonde transformation de l'organisation institutionnelle et administrative de la France qui en a résulté au niveau notamment des transferts de compétences aux collectivités territoriales et de la répartition entre les différents échelons territoriaux, des questions du financement et du pilotage de la décentralisation, etc. Le rapport montre que le financement de cette transformation a été incertain, complexe et toujours contesté, que les transferts de compétences opérés n'ont pas contribué à rationaliser la dépense publique, que le transfert des personnels ne s'est pas traduit par une réduction d'ensemble des effectifs et que l'État ne s'est pas vraiment adapté à la nouvelle organisation décentralisée de la République, qu'en somme la décentralisation n'a pas (encore !) été accompagnée d'une véritable réforme de l'État territorial.

Les choses sont, semble-t-il, en train de changer. Après tant d'années d'atermoiements et tant de rapports officiels (rapports Belot²⁰, Balladur²¹, Warsmann²² et Lambert²³,

18. Krattinger (Yves), Gourault (Jacqueline), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, Sénat, juin 2009.

19. Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, La documentation française, Paris, octobre 2009.

20. Cf. les rapports Belot précités : le rapport d'étape sur *La réorganisation territoriale*, rapport n° 264, Sénat mars 2009, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales par Krattinger (Yves) et Gourault (Jacqueline) ; et le rapport *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport n° 471, Sénat juin 2009.

21. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République dit « Rapport Balladur » du nom du président du Comité, intitulé *Il est temps d'agir*, remis au Président de la République le 5 mars 2009 et publié au *Journal officiel* du 6 mars 2009.

22. Rapport d'information n° 1153 présenté en octobre 2008 par MM. Quentin (Didier) et Urvoas (Jean-Jacques), « Clarification des compétences des collectivités territoriales », dit « Rapport Warsmann » du nom du président de la mission qui l'a élaboré.

23. Rapport « Les relations entre l'État et les collectivités locales », présenté en décembre 2007, dit « Rapport Lambert » du nom du président du groupe de travail qui s'en est chargé.

notamment)²⁴, la réforme des collectivités territoriales est enfin en route : la procédure législative a été enclenchée²⁵. Trois projets de loi, examinés lors du Conseil des ministres du 21 octobre 2009 et déposés le même jour au Sénat, ont en effet été élaborés. À côté du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, ont été déposés devant le Sénat : un projet de loi ordinaire sur les dispositions d'ordre électoral de cette réforme, relatif plus précisément à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ; et un projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)²⁶.

Contrôle financier

Le projet de loi réformant les juridictions financières a été adopté en Conseil des ministres le 28 octobre 2009. L'objectif du projet avait été énoncé dans le discours du Président de la République lors du bicentenaire de la Cour des comptes le 5 novembre 2007 : faire de cette dernière « le grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques dont notre État a besoin ». Le Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, avait été chargé de formuler des propositions qui ont été reprises dans le projet de loi. Les principales mesures du projet sont les suivantes :

1°) Unifier et renforcer les fonctions juridictionnelles des juridictions financières. L'alinéa I de l'article 1 du projet de loi fait de la Cour des comptes la juridiction unique en matière de surveillance et de sanction de la discipline budgétaire et financière. Le champ de compétence de la Cour serait étendu, en plus des comptables, aux ordonnateurs, et gestionnaires, relevant aujourd'hui de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) qui serait supprimée. Cette unification permettrait en outre « d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du parlement, et de l'opinion publique ». Par ailleurs, les garanties apportées aux justiciables seraient renforcées par la création d'une cour d'appel des juridictions financières.

2°) Fusionner les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes. L'article 5 du projet unifie la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes qui cesseraient d'être des juridictions autonomes. Regroupées au niveau interrégional, elles prendraient le nom de chambres des comptes. Selon l'exposé des motifs, « les contrôles seraient ainsi plus homogènes et mieux ciblés », sans remettre « nullement en cause le traditionnel contrôle organique, l'examen de gestion, qui garderait toute son importance ». La création de chambres interrégionales permettrait en effet de « constituer des équipes ayant la masse critique pour mener des travaux complexes et divers », et « aux magistrats de se spécialiser ». La détermination des ressorts interrégionaux des chambres des comptes sera fixée par ordonnance, des antennes régionales pouvant être maintenues à titre transitoire. Il est également proposé de créer un cadre statutaire unique et commun aux magistrats exerçant à la Cour et dans les chambres.

3°) Permettre l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités. Il est proposé par le l'alinéa I de l'article 4 que la Cour coordonne une expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales ce qui impliquerait un certain nombre de conditions préalables, comme l'établissement d'un compte financier unique, l'adoption de référentiels de normes comptables, le développement du contrôle interne, ce qui peut justifier

24. Sur ces différents rapports, voir : Pissaloux (Jean-Luc), « Thème et variations sur la réforme des collectivités territoriales (À propos des rapports Lambert, Warsmann, Ballardur et Belot) », *Revue gestion et finances publiques*, novembre 2009, pp. 812-822.

25. La réforme de la taxe professionnelle a été proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

26. Les éléments essentiels de ces projets de loi et la réforme de la taxe professionnelle, rebaptisée « contribution économique territoriale » seront présentés dans la prochaine « Chronique ».

un commencement de mise en œuvre de cette mesure différé de trois ans après la promulgation de la loi.

Transfert de compétences

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2010 étend les possibilités de transfert aux collectivités territoriales d'éléments du patrimoine classé ou inscrit de l'État, introduites par l'article 97 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et son décret d'application du 20 juillet 2005. Les deux tiers des 176 monuments proposés par l'État en 2005-2006 étaient en effet restés sa propriété. L'appel à candidatures ponctuel, limité dans le temps et portant sur une liste nominative de monuments prévu par ce dernier texte serait remplacé par un appel généralisé et sans limites temporelles au volontariat des collectivités territoriales. Par ailleurs, le patrimoine transférable ne se limite plus à celui de l'État et du Centre des monuments nationaux, mais s'étend désormais à celui de tous les établissements publics de l'État. Selon l'exposé des motifs de l'article 52, « le transfert pourra être refusé sur la base de critères tirés de l'intérêt des finances publiques, des conséquences statutaires pour les personnels concernés, du projet scientifique de l'établissement ou de l'importance qui s'attache à ce que l'élément de patrimoine demeure au sein de l'État ».

La loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 opère le transfert aux départements (métropolitains et ultra-marins ainsi qu'en Corse et en Guyane) des parcs d'équipement mentionnés à l'article 2 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992. Cette loi est composée de quatre titres : le titre I prévoit les principes et les modalités de transfert des parcs eux-mêmes, et notamment le principe du transfert des services fonctionnels et celui de l'intervention d'une convention définissant la constance du service transféré ; le titre II traite des modalités de transfert des personnels et ouvriers affectés aux parcs en prévoyant l'organisant d'un droit d'option ; le titre III définit les modalités de transfert des biens meubles et immeubles ; enfin, le titre IV comporte des dispositions variées et prévoit diverses mesures transitoires.

Collectivités de droit commun

Règles générales de fonctionnement

M. Marc Le Fur, député (UMP, Côtes d'Armor), a déposé, le 22 juillet 2009, une proposition de loi visant à instaurer une procédure de questions écrites dans les collectivités territoriales. Selon l'auteur de cette proposition de loi, les dispositifs de contrôle et de transparence de l'exécutif sont incomplets au niveau local, même s'il existe diverses procédures. Ainsi, il existe des questions orales que les minorités peuvent adresser aux organes délibérants des collectivités locales (article L. 2121-19 pour les communes, article L. 3121-20 pour les départements, et article L. 4132-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT)) ; mais cette procédure est jugée insuffisante, notamment dans les communes où les questions sont reléguées en fin de conseil et doivent être déposées au maire plusieurs jours avant la convocation du conseil municipal. De même, il existe dans les régions et départements les rapports annuels remis par les chefs de l'exécutif local (respectivement articles L. 3121-21 et L. 4132-20 du code général des collectivités territoriales) aux organes délibérants sur la situation du département qui précise l'état d'exécution des délibérations des conseils et la situation financière de la collectivité territoriale ; mais là encore, malgré l'existence d'un débat, cette procédure annuelle semble insuffisante pour permettre un contrôle pleinement efficace. C'est pourquoi la proposition de loi déposée vise à instaurer une procédure de questions écrites identique à celle existante à l'Assemblée nationale : les questions écrites seraient posées par un conseiller municipal au maire ou à un de ses adjoints ; les réponses du maire ou de son adjoint devraient être publiées dans le mois suivant la publication des questions.

Structures intercommunales et autres groupements

Lors de la séance de l'Assemblée nationale du mardi 5 mai 2009 consacrée aux questions orales sans débat, Mme Dominique Orliac (App SRC, Lot), a interrogé le gouvernement sur les ressources des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ; la députée a notamment souligné les difficultés et le manque de ressources financières, ainsi que l'absence de dotation d'État, dont souffrent les établissements publics de coopération intercommunale simple, et en particulier les syndicats intercommunaux à vocation unique.

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, a répondu qu'en attribuant la dotation générale de fonctionnement aux seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et non aux syndicats intercommunaux, l'État entendait ainsi encourager le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui permet une plus grande mutualisation des moyens, au bénéfice des citoyens. Sur la base du rapport remis par M. Édouard Balladur au nom du Comité chargé par le gouvernement de préparer la réforme territoriale, le gouvernement a engagé une concertation sur l'avenir de l'intercommunalité avec les associations d'élus. Le secrétaire d'État a souligné qu'il existait un consensus pour approfondir l'intercommunalité à fiscalité propre (cf. les rapports Balladur et Belot) et rationaliser la carte des syndicats de communes. Et cela se traduira dans un projet de loi, dont l'un des objectifs est de donner aux structures intercommunales les moyens de faire face aux enjeux du développement des territoires, en favorisant les économies d'échelle.

Effectivement, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales présenté déposé au Sénat le 21 octobre dernier répond à cette préoccupation.

*Collectivités spécifiques***Les métropoles**

Les dispositions spécifiques du projet de loi de réforme des collectivités territoriales concernant spécifiquement les futures métropoles (titre II, chapitre I) seront présentées dans la prochaine chronique.

Paris et le « Grand Paris »

Le Conseil des ministres a adopté le 7 octobre 2009 le projet de loi sur le « Grand Paris ». Il a l'ambition, selon l'exposé des motifs, de « redonner à la région capitale sa place prééminente dans la compétition à laquelle se livrent les grandes métropoles », en s'inspirant notamment du travail de dix équipes d'architectes et des propositions des élus des collectivités territoriales de la région. Un réseau structurant de transport par métro automatique de grande capacité relierait le cœur de la métropole, les principaux pôles d'économiques de l'agglomération, les aéroports et les gares TGV. Des procédures adaptées permettant d'assurer la réalisation du réseau de transport public par métro automatique du Grand Paris, tout en renforçant les procédures de concertation et de participation du public seraient créées. La maîtrise d'ouvrage des projets de transport d'intérêt national et compétent pour réaliser des opérations d'aménagement ou de construction liées au réseau de transport du Grand Paris serait confiée à un établissement public dénommé Société du Grand Paris. Le projet de loi prévoit enfin la mise en place de procédures particulières pour la réalisation des projets de développement urbain, notamment la signature entre l'État et les collectivités locales de « contrats de développement territorial ». Ces contrats permettront la mise en place

de « zones d'aménagement différé » autour des gares dans lesquelles l'État aura un droit de préemption aux dépens des maires.

Corse

Une loi du 7 juillet 2009²⁷ modifie le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives à l'exercice du mandat de conseiller à l'Assemblée territoriale et de conseiller exécutif.

Collectivités territoriales d'Outre-Mer

Une ordonnance du 14 mai 2009²⁸ édicte diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer : sont notamment concernées des dispositions relatives à la liberté d'association, de réunion, à l'exercice des cultes, à l'état d'urgence, au droit électoral et à la juridiction administrative.

La loi pour le développement économique des Outre-Mer du 27 mai 2009²⁹ apporte une série de mesures de soutien au pouvoir d'achat, à l'économie et aux entreprises. Elle instaure notamment un abattement sur la taxe professionnelle et un abattement progressif sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle annonce également une série de mesures en faveur du logement, notamment une réduction d'impôt sur le revenu à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs, également pour des travaux de rénovation. Par ailleurs, les pouvoirs publics mettent en œuvre, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'Outre-Mer. Il est créé un fonds de continuité en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle dans certaines collectivités. Cette aide est destinée à financer une partie des titres de transport de ces personnes. L'aide destinée aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire est appelée « passeport-mobilité-études », et a aussi pour objet le financement d'une partie des titres de transport.

Nouvelle-Calédonie

La loi organique du 3 août 2009³⁰ relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte est une loi étoffée (63 articles) qui traite à la fois, conformément à son intitulé, de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. Cette loi est composée de trois titres traitant successivement des compétences de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des Provinces et de Mayotte.

Rappelons qu'à la suite du référendum du 29 mars 2009, par lequel les électeurs de Mayotte se prononcés à 95,2 % des suffrages exprimés en faveur du changement de statut de

27. Loi n° 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse, *JORF*, 8 juillet 2009, p. 11472.

28. Ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer, *JORF*, 15 mai 2009, p. 8139.

29. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, *JORF*, 28 mai, p. 8816.

30. Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, *JORF*, 6 août 2009, p. 13095.

cette collectivité, Mayotte sera érigée, à compter de la première réunion de son assemblée délibérante en 2011, en une collectivité régie non plus par l'article 74 mais par l'article 73 de la Constitution, et prendra alors le nom de département de Mayotte, lequel exercera les compétences des départements et régions d'outre-mer.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, cette loi organique est prolongée par une loi ordinaire du même jour relative à l'évolution institutionnelle de la Grande Île³¹. Cette loi ordinaire d'une part, modifie – ou insère – un certain nombre de dispositions à diverses questions (intercommunalité, groupements d'intérêt public, fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, urbanisme, statut des élus locaux, services d'état civil, finances locales, procédure administrative contentieuse); d'autre part, elle ratifie un certain nombre d'ordonnance antérieures.

• Gestion des collectivités territoriales

Ressources humaines et fonction publique territoriale

Un décret du 22 juin 2009 définit les nouvelles modalités d'organisation des concours de recrutement des agents territoriaux³². Ses dispositions portent notamment sur les règles générales des concours (titre 1^{er}), la nature et le contenu des concours avec notamment la définition des épreuves d'admissibilité et d'admission (titre 2) et l'organisation des concours (titre 3). Ce texte a été complété par un arrêté du 8 octobre 2009³³, qui modifie l'arrêté du 29 janvier 2007 afin de viser le décret précité du 22 juin 2009.

Le 16 juillet 2009, le ministre du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État a présenté au Conseil supérieur de la fonction publique le rapport annuel sur la fonction publique 2008-2009. Fin 2007, la fonction publique territoriale employait 1,75 million d'agents, sans compter les emplois aidés. Cela représente le tiers des effectifs de la fonction publique. Depuis 1996, 65 % des emplois publics qui ont été créés, l'ont été dans la territoriale. En 2007, la progression des effectifs de territoriaux ne s'est pas ralentie. Bien au contraire, puisque 45 700 agents ouvriers et de service (TOS) supplémentaires ont rejoint la territoriale, contribuant à une hausse de 5,2 % des effectifs cette année-là. S'agissant des conditions de rémunération des fonctionnaires territoriaux, leur salaire net moyen mensuel s'est élevé à 1 709 euros en 2007, contre 1 663 euros l'année précédente, soit une augmentation de 1,3 % en tenant compte de l'inflation qui était cette année-là de 1,5 %. À titre de comparaison, le pouvoir d'achat des fonctionnaires territoriaux aurait donc légèrement progressé. En 2008, le gouvernement a instauré un mécanisme de rattrapage destiné aux fonctionnaires dont le salaire a augmenté moins vite que l'inflation. 74 000 agents territoriaux ont perçu cette garantie individuelle de pouvoir d'achat (Gipa) d'un montant moyen de 378 euros. Le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'État et de la fonction publique hospitalière aurait progressé dans des proportions plus importantes que les agents territoriaux, puisque le salaire net moyen mensuel a crû en 2007 de 1,4 % pour les premiers et de 2,7 % pour les seconds (après prise en compte de l'inflation). L'écart de rémunération est plus sensible pour les cadres de la fonction publique territoriale qui ont perçu en 2007 une

31. Loi ° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances, *JORF*, 6 août 2009, p. 13111.

32. Décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux, *JORF*, 24 juin 2009, texte n° 15.

33. Arrêté du 8 octobre 2009 portant modification de l'arrêté du 29 janvier 2007 fixant le modèle de document retraçant l'expérience professionnelle des candidats à certains examens professionnels de la fonction publique territoriale, *JORF*, du 16 octobre 2009, texte n° 20.

rémunération moyenne nette mensuelle de 3 078 euros, contre 3 625 euros pour les cadres de l'État (sans prendre en compte les enseignants), 4 697 euros pour les cadres des établissements publics de santé et 3 997 euros pour les cadres du secteur privé.

La loi du 3 août 2009³⁴ apporte un certain nombre d'innovations et de modifications textuelles destinées à favoriser la mobilité des fonctionnaires et à améliorer les parcours professionnels dans la fonction publique. S'agissant plus spécifiquement de la fonction publique territoriale, on peut noter : la faculté d'intégration directe d'un fonctionnaire dans un cadre d'emplois de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine ; l'intégration possible d'un fonctionnaire, sur sa demande ou avec son accord, dans le cadre d'emplois ou le corps de détachement ; la prise en compte, lors de sa réintégration dans son corps ou cadre d'emplois d'origine du grade et de l'échelon atteints par le fonctionnaire détaché dans le corps et le cadre d'emplois d'origine dès lors que ceux-ci lui sont plus favorables ; la prise en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) du fonctionnaire non réintégré ou reclassé dans un emploi correspondant dans les délais légaux et l'obligation pour l'autorité territoriale de rechercher les possibilités de reclassement de tout fonctionnaire concerné par un emploi susceptible d'être supprimé par la collectivité. Par ailleurs, en application de cette loi du 3 août 2009, les fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière peuvent notamment, à titre expérimental, et pour une durée de cinq ans, être nommés dans des emplois permanents, à temps non complet cumulés relevant des administrations de l'État, des collectivités ou de leurs établissements publics respectifs, à la double condition que les besoins du service le justifient et que les fonctionnaires concernés donnent leur accord.

Instruments de la commande publique

L'ordonnance du 7 mai 2009³⁵ relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique transpose la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics : cette directive vise en effet à accroître l'efficacité des recours, avant et après la signature des contrats, et à lutter contre la passation des marchés de gré à gré illégaux. Aussi, la transposition impliquait-elle de compléter le régime du référé précontractuel, et de créer un recours après la signature du contrat. Ces recours, ouverts pour des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, seront exercés devant les juridictions administratives ou judiciaires, selon les règles de répartition des compétences antérieurement en vigueur pour le référé précontractuel. Tous les recours seront désormais régis par le code de justice administrative (CJA) pour les contrats administratifs, et par des dispositions propres de cette ordonnance pour les contrats de droit privé.

Les dispositions introduites par l'ordonnance seront applicables aux contrats pour lesquels une consultation est engagée à partir du 1^{er} décembre 2009.

S'agissant des contrats de partenariat public-privé, une obligation légale pèse sur les personnes publiques envisageant de recourir à ce type de contrat : celle de réaliser une évaluation préalable du projet afin de valider l'opportunité économique d'un tel contrat et apporter la démonstration que celui-ci satisfait bien aux conditions juridiques du partenariat

34. Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, *JORF*, 6 août 2009, p. 13116.

35. Ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique, *JORF*, 8 mai 2009, texte n° 10.

public-privé³⁶. Cela peut aussi bien être analysé comme une pratique nouvelle de management public que comme un véritable outil de pilotage de l'action publique.

L'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics a été adoptée dans le cadre de la transposition de la directive 2004/18 du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Il s'agissait en effet d'adapter les règles applicables aux concessions de travaux (actuellement régies par la loi 91-3 du 3 janvier 1991, dite « loi Sapin » relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés) au titre III de la directive 2004/18/CE, relatif aux règles dans le domaine des concessions de travaux publics. Les contrats de concession de travaux publics sont définis comme « des contrats administratifs dont l'objet est de faire réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil par un concessionnaire dont la rémunération consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix ». Les mesures d'application de ces contrats, notamment les règles relatives aux obligations de publicité, font l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Un décret du 20 août 2009³⁷ insère, après l'article R. 1414-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un article R. 1414-9, aux termes duquel les projets mentionnés au premier alinéa du I de l'article L. 1414-1 du CGCT peuvent ne pas être financés majoritairement par le titulaire du contrat de partenariat lorsque leur montant est supérieur à un seuil de 40 millions d'euros hors taxes.

Un décret du 22 octobre 2009³⁸, complété par un arrêté du même jour³⁹, met en place

La commission consultative des marchés publics, créée en octobre 2009 (voir la première partie de cette Chronique) peut non seulement assister, à leur demande, les services de l'État et des établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, mais aussi les collectivités territoriales, pour l'élaboration et la passation de leurs marchés et leurs accords-cadres si le montant de ces derniers est supérieur à 1 000 000 d'euros hors taxes.

Entreprises publiques locales

Le Sénat a adopté à l'unanimité le 4 juin 2009 la proposition de loi de M. Daniel Raoul (Soc, Maine-et-Loire) et de membres du groupe socialiste apparentés et rattachés pour le développement des sociétés publiques locales. Dans tous les autres pays de l'Union européenne, il existe des outils permettant de respecter pleinement le droit communautaire tout en préservant la liberté de la collectivité de travailler avec une société locale. Or en France, compte tenu de la présence obligatoire d'au moins un actionnaire privé à leur capital, les sociétés d'économie mixte françaises ne peuvent prétendre à être dans une relation *in house* avec leurs collectivités, alors que nombre de sociétés d'économie mixte (SEM) ne travaillent que pour leurs collectivités actionnaires : c'est notamment le cas dans les domaines de la construction, et de la gestion de logements, de services ou de la gestion d'équipements sportifs et culturels, de l'eau et de l'assainissement, du stationnement, des transports. Il convient donc de faire en sorte que les élus locaux puissent avoir à leur disposition, dans tous

36. Cf. le numéro 130 de 2009 de la *RFAP* consacré à la gestion des partenariats public-privé et plus spécifiquement le dossier de la *Revue gestion finances publiques* de juillet 2009 consacré aux évaluations préalables.

37. Décret n° 2009-987 du 20 août 2009 relatif au seuil au-delà duquel les contrats de partenariat passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics peuvent ne pas être financés majoritairement par le titulaire du contrat de partenariat, *JORF*, 22 août 2009, p. 13783.

38. Décret n° 2009-1279 du 22 octobre 2009 relatif à la commission consultative des marchés publics, *JORF*, du 24 octobre 2009, p. 17875.

39. Arrêté du 22 octobre 2009 relatif à l'assistance apportée aux collectivités territoriales par la commission consultative des marchés publics pour l'élaboration et la passation de leurs marchés et accords-cadres, *JORF*, 24 octobre 2009, p. 17877.

les domaines de compétence actuellement ouverts aux sociétés d'économie mixte, l'outil leur permettant d'appliquer pleinement le droit communautaire ainsi que le principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est l'objet de l'article 1^{er} de cette proposition de loi : cet article crée, dans l'arsenal législatif français, les instruments qui, dans les autres États membres de l'Union européenne, assurent aux collectivités publiques la liberté de contracter avec une société locale conformément aux exigences communautaires et renforcent la capacité d'action des collectivités locales en leur permettant d'agir plus rapidement (article 1^{er}). La proposition modifie en outre le régime des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) introduites par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, afin de remédier aux difficultés survenues dans leur mise en place (article 2) : ont été ainsi supprimés le caractère expérimental et la durée de cinq ans des sociétés publiques locales d'aménagement ; celles-ci peuvent en outre procéder par voie d'expropriation seulement dans le cadre des conventions qui les lient à leurs membres ; mais elles ne peuvent point avoir le statut de sociétés par actions simplifiées et doivent comprendre au moins deux actionnaires. La proposition de loi adoptée par le Sénat a été déposée à l'Assemblée nationale le 5 juin 2009, et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, et devrait être bientôt débattue par les députés.

• Gestion et finances des collectivités territoriales

Dans un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié le 23 juin 2009, la Cour des comptes appelle le gouvernement à engager des réformes « ambitieuses », portant notamment sur « les dépenses d'intervention », seul moyen estime la Cour, de juguler le déficit et la dette publique, qui vont atteindre des niveaux records. Même si l'endettement des collectivités locales (112,8 milliards d'euros) représente moins de 10 % de la dette publique française et que leur participation au déficit public demeure limitée à 0,4 point du produit intérieur brut, la Cour estime que le déficit persistant de ces collectivités demeure « un handicap pour l'avenir ». L'objectif est de parvenir essentiellement à contenir la croissance des dépenses de fonctionnement du secteur public local qui, notamment sous l'effet du dynamisme des dépenses de personnel, a connu une croissance annuelle de 6,7 % entre 2002 et 2007. Par ailleurs, « beaucoup de dépenses d'investissement qui seront engagées cette année avec l'aide du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée anticipé vont inciter à accroître les dépenses de fonctionnement, notamment par des recrutements de personnels ». Selon la Cour, les dépenses de personnel représentant le tiers des dépenses de fonctionnement, « c'est le comportement d'employeur des collectivités qui décidera ou non de la poursuite de l'infléchissement des charges de fonctionnement observé en 2008 », et « la rationalisation de l'intercommunalité [...] est une des clefs de la maîtrise des dépenses dans ce domaine ».

Cette année, la Cour exclut à nouveau le principe d'une norme impérative de dépense. Mais elle préconise quatre réformes de fond touchant aux structures et à la gestion des collectivités locales que le gouvernement a déjà mis en chantier pour trois d'entre elles dans le cadre de la réforme des collectivités : « remise en cause des interventions facultatives » des collectivités, « rationalisation de l'intercommunalité », « réforme de la fiscalité locale » qui doit « aller de pair » avec une réforme des concours financiers de l'État, ceux-ci étant devenus « d'une extrême complexité et d'une grande opacité ». La Cour conseille enfin d'améliorer les « outils de connaissance » des finances locales, en particulier ceux qui concernent le coût des services publics. Elle suggère d'établir les indicateurs dans le cadre de conférences régionales des exécutifs.

Dans son *Bulletin d'information statistique* n° 68 de septembre 2009, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) réalise une synthèse des budgets primitifs 2009 des

collectivités locales. Les budgets votés par les collectivités locales au titre de l'année 2009 prévoient une hausse des dépenses totales de 2,9 %, soit la plus faible hausse constatée depuis 2001, alors que la hausse annuelle moyenne des années 2002 à 2007 dépassait 7 %. Comme le note la direction générale des collectivités locales, « au moment du vote de leur budget primitif par les collectivités locales, entre la fin 2008 et le 31 mars 2009, les incertitudes qui pesaient sur les finances étaient nombreuses. Les difficultés d'accès au crédit, la prévision des charges financières, les incertitudes sur certaines recettes fiscales, la crainte d'une envolée de certaines dépenses d'intervention, notamment en matière sociale rendaient plus délicate l'opération de bouclage des budgets. L'utilisation des mesures exceptionnelles inscrites au plan de relance comme le dispositif de remboursement anticipé du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée concourent également à rendre l'année 2009 atypique ». Par ailleurs, en 2009, le poids des dépenses nouvelles transférées faisant suite aux transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est sensiblement plus faible (521 millions d'euros, contre 1 689 millions d'euros en 2008 et 2 366 millions d'euros en 2007), ce qui représentait tout de même environ 30 % de la hausse des dépenses totales des régions et 12 % de celle des départements. Pour les régions, qui ont par exemple réduit le volume de leurs subventions, et malgré l'activation du dispositif de remboursement anticipé du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée prévu par le plan de relance, la hausse très modérée des volumes budgétaires (+ 2,6 % soit 27 millions d'euros de dépenses totales) s'explique notamment par le contexte préélectoral ainsi que par la crainte de la hausse des taux d'intérêts. Principaux postes de dépenses des régions en 2009 : enseignement (24 %), formation professionnelle (19 %) et transports (23 %). Les départements (+3,7 %, soit 67,6 millions d'euros de dépenses totales), face à la baisse anticipée des droits de mutation ont voté des budgets en hausse de 2 milliards d'euros, hausse jugée « modérée » par la direction générale des collectivités locales, la moitié de cette hausse a été consacrée à « l'action sociale hors RMI-RSA et APA », autrement dit à l'aide à l'enfance et aux personnes handicapées. Les dépenses d'équipement, elles, ont été prévues en baisse de 7 %. S'agissant des communes (+ 2,4 %, soit 92 millions d'euros de dépenses totales), le plan de relance et le dispositif Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée ont permis d'éviter la baisse habituelle de début de mandat des dépenses d'équipement. Au final, ces dépenses sont en hausse de 2 %. Du côté des groupements à fiscalité propre en revanche, on enregistre une baisse de 4 %, due à la fois au fait que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'étaient pas concernés par le dispositif Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et au fait que leurs projets d'investissement sont souvent plus lourds et donc plus longs à mettre en œuvre.

Modernisation de la gestion publique locale – Administration électronique

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, a présenté le 19 octobre 2009 la quinzaine de nouveaux services en ligne, disponibles dès le premier semestre 2010, pour les particuliers, les entreprises, les associations et les collectivités, en présence de la secrétaire d'État à l'économie numérique, Nathalie Kosciusko-Morizet. Trois dispositifs concernent particulièrement les collectivités : la première mesure serait de généraliser, courant 2010, l'inscription en ligne sur les listes électorales, service déjà offert, depuis juillet dernier, à titre expérimental dans trois communes pilotes : Le Havre, Issy-les-Moulineaux et Aix-sur-Vienne. Cela concerne 500 000 inscriptions par an. Il est également envisagé de supprimer les demandes de copie ou d'extrait d'acte d'état civil et à les remplacer par un échange d'information sécurisé entre les communes et les administrations. Une expérimentation sera lancée avec des collectivités pilotes au premier semestre prochain, après promulgation du décret autorisant la vérification par les administrations des données d'état civil, et sera appliquée en priorité pour les demandes de passeports. Chaque

année soixante millions d'extraits ou de copies sont ainsi édités par les communes pour plus de trente démarches administratives différentes. Enfin, il est également proposé de dématérialiser les procédures d'urbanisme en commençant par la déclaration d'intention d'aliéner (500 000 par an). Une expérimentation sera lancée dès le premier trimestre 2010 dans quelques sites pilotes.

J.-L. P. et D. S.

III – AGENTS PUBLICS

• Le développement de la formation en alternance dans les fonctions publiques

Un rapport récent vient de faire le point sur la formation en alternance dans les fonctions publiques⁴⁰. La question est d'actualité car le taux d'emploi en France des jeunes de 20 à 24 ans est le plus faible des pays de l'OCDE. De plus, la question commence à se poser de savoir que faire à partir du moment où, simultanément, l'évolution démographique des fonctions publiques impose de recruter des jeunes et la politique de réforme impose de réduire les recrutements tout en les adaptant aux véritables besoins des services. D'une manière générale, il s'agit de savoir si la politique de la fonction publique doit encore servir d'outil pour absorber le chômage.

L'intérêt de ce rapport est de montrer que des dispositifs existent depuis longtemps pour mettre en œuvre l'apprentissage dans les fonctions publiques. La loi 92-675 du 17 juillet 1992 a créé en effet un dispositif reproduisant, à peu de choses près, celui existant dans le secteur privé : les contrats d'apprentissage, qui restent des contrats de droit privé, doivent permettre une formation en alternance (formation pratique et théorique) afin d'obtenir un titre ou une qualification professionnelle, et sont ouverts à tous les jeunes de 16 à 25 ans ; l'obtention de ce titre ou de cette qualification n'entraîne pas le recrutement dans les fonctions publiques et ne dispense pas de passer un concours ; l'État prend en charge les cotisations patronales, bien que le dispositif soit ici moins généreux que dans le secteur privé.

Il faut distinguer la formation en alternance du mécanisme institué par le « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État » (PACTE) institué par l'ordonnance 2005-901 du 2 août 2005 et ne concernant que les jeunes de 16 à 25 ans en échec scolaire se préparant à intégrer un emploi de catégorie C. Ces derniers sont sélectionnés par les agences locales de l'emploi puis par une commission qui les auditionne et enfin par l'administration qui recrute et bénéficie d'un contrat de droit public de deux ans maximum à l'issue duquel une commission de titularisation examine la réussite de la formation. Dans ce cas, les intéressés sont directement titularisés dans leur emploi.

Or ni l'un ni l'autre de ces dispositifs n'ont connu le succès. Alors que le nombre de nouveaux apprentis pour 2008 était de 285 000 dans le secteur privé, il n'était que de 6 400 dans les trois fonctions publiques dont les deux tiers étaient employés par les collectivités locales, essentiellement les communes. Par ailleurs, seulement 1700 jeunes ont bénéficié du « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État » depuis son instauration. On remarquera surtout que le quart des jeunes bénéficiant d'une formation en alternance dans le secteur public ont le niveau « Bac +2 » ou davantage, alors même qu'il s'agit de les préparer à des emplois d'ouvriers de production (forêts, espaces verts) ou d'agents des services sociaux.

40. Rapport de la mission réalisée par Laurent Hénard et consultable sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000504/index.shtml>

Le rapport souligne que cette situation est d'autant plus préjudiciable aux fonctions publiques que la voie de l'apprentissage offre de multiples avantages. Elle permet notamment de diversifier les recrutements en s'adressant à des jeunes peu attirés par les études théoriques et cherchant à maîtriser un véritable savoir-faire qui les fasse entrer de plain-pied dans la vie active. Elle offre également une meilleure adaptation à l'environnement professionnel car les intéressés ne sont pas des surdiplômés rapidement déçus par leur premier poste et qui cherchent très vite à partir ailleurs. Elle est adaptée aux nouveaux métiers, comme ceux de l'environnement, qui ne s'inscrivent pas ou mal dans les filières de formation classiques. Enfin, elle répond aux nouvelles tensions du marché du travail qui rendent plus difficiles les recrutements de personnels techniques dans les administrations publiques, notamment dans les domaines sanitaires et sociaux.

Quelles sont alors les raisons de cet échec ? Le rapport en souligne plusieurs. Tout d'abord, et surtout, l'obligation de passer un concours à la fin de la période d'apprentissage et donc de réintégrer la procédure classique de recrutement que les intéressés voulaient précisément éviter. Ensuite, les voies d'accès se sont multipliées, brouillant les informations. Outre le PACTE, il existe dans la fonction publique hospitalière des contrats d'allocation d'études qui permettent de former en alternance après concours les personnels paramédicaux. Enfin, la volonté d'assouplir les statuts a conduit à instituer des recrutements directs sans concours pour les emplois de catégorie C les moins qualifiés. Cette possibilité avait tout d'abord été ouverte dans la fonction publique territoriale par l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984. Mais elle a été ensuite élargie à la fonction publique hospitalière par un décret 2004-118 du 6 février 2004, puis à la fonction publique de l'État par la loi 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique. Au total, en 2008, près de la moitié des recrutements d'agents de catégorie C classés en échelle 2 opérés dans la fonction publique de l'État ont été effectués de cette manière, alors même qu'il s'agit de « mesures dérogatoires ». À cela s'ajoute le fait que la pratique des contrats aidés, fortement critiquée par les gouvernements libéraux, a été relancée par la loi de programmation sur la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Cette loi a créé deux nouveaux types de contrats, le contrat d'avenir et le contrat d'accompagnement dans l'emploi, qui sont des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de deux ans utilisés par les établissements publics placés sous la tutelle des ministères de la défense, de l'éducation nationale et de l'intérieur. Ces contrats, destinés aux demandeurs d'emploi, ont un objectif social d'insertion et concernaient 210 000 personnes au début 2009. Cependant, à la différence de l'apprentissage, ces contrats aidés ne débouchent pas sur une formation qualifiante ou diplômante et leurs bénéficiaires n'ont aucune garantie de rester dans l'emploi qu'ils occupent, ce qui n'est pas sans provoquer de nombreuses tensions. Il s'agit seulement d'un dispositif précaire fait pour absorber le chômage. Au total, la diversité des voies de recrutement « parallèles » crée la confusion.

L'auteur du rapport souligne en outre que la filière de l'apprentissage reste toujours entachée d'une mauvaise réputation allant même à l'encontre des souhaits d'évolution professionnelle de certains métiers qui visent à se positionner clairement sur l'échelle licence-master-doctorat (LMD) universitaire, comme c'est notamment le cas des personnels infirmiers.

Mais on retiendra surtout un certain nombre de remarques sur les pratiques professionnelles. L'apprentissage dans le secteur public s'avère difficile car il ne s'inscrit pas dans une culture du savoir-faire : il apparaît qu'il est très difficile de trouver des « maîtres d'apprentissage » qui puissent vraiment se consacrer à leurs apprentis tout en sachant que cet encadrement sera valorisé⁴¹. On est donc bien ici au cœur des réflexions concernant la nature

41. « L'ensemble des acteurs consultés a souligné la nécessité de valoriser davantage la mission du maître d'apprentissage. Au-delà de sa stricte compétence professionnelle, le maître d'apprentissage doit

de l'emploi public et les stratégies de recrutement à privilégier. L'une des grandes questions reste toujours de savoir si le modèle du concours favorisant les généralistes passés par l'université ne vient pas contredire les objectifs de diversité et de prise en compte des réalités sociales que connaissent un grand nombre de jeunes.

L'auteur du rapport préconise de lancer une politique nationale de formation en alternance pour le recrutement dans les trois fonctions publiques, fixant l'objectif à 25 % des recrutements externes annuels. Pour ce faire, ils proposent de mieux diffuser l'information et de systématiser la formation des maîtres d'apprentissage. Ils évoquent de même de nombreuses simplifications juridiques qui s'insèrent dans la perspective d'une indifférenciation progressive avec le secteur privé. Par exemple, ils suggèrent de confier à l'inspection du travail le suivi des conditions de travail de l'apprenti ou d'aligner les modalités de rémunérations sur celles en vigueur dans les entreprises. L'apprentissage, enfin, doit se libérer des contraintes dans lequel on l'a enerré en facilitant les recrutements directs à l'issue de la formation ou en transformant les épreuves de concours afin de leur faire perdre leur caractère trop académique.

• La condition militaire

En juin 2009, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire a publié son troisième rapport ⁴². Créé par la loi du 24 mars 2005 portant le nouveau statut des personnels militaires, ce comité est composé de sept personnalités nommées par le Président de la République pour une période de quatre ans. Son rôle est de conseiller le Président sur l'évolution d'ensemble du personnel militaire et de dresser un tableau de bord afin, non seulement de recommander des améliorations, mais d'en assurer le suivi sur le long terme. Le rapport 2009 est particulièrement intéressant puisqu'il traite plus spécifiquement de la question de la reconversion professionnelle des militaires à un moment où les redéploiements territoriaux et la fermeture des sites conduisent à chercher de nouveaux débouchés.

Les effectifs militaires sont restés globalement stables depuis 2003 autour de 349 000 agents en y incluant les effectifs de la gendarmerie. En moyenne, 53 % des personnels sont des agents contractuels, cette moyenne recouvrant cependant des différences importantes entre les armées puisque l'on passe de 70 % dans l'armée de terre à 62 % dans la marine, 53 % dans l'armée de l'air et 29 % dans la gendarmerie. Le volume annuel de recrutement est environ de 30 000 par an depuis 2004, recouvrant une évolution qualitative qui voit augmenter le recrutement des officiers alors que baisse celui des sous-officiers. On remarquera que le taux de sélection pour le recrutement externe des hommes du rang et des sous-officiers est en moyenne de 1,8 pour l'armée de terre et la marine et de 3,1 pour l'armée de l'air, ce qui est sensiblement plus bas que les taux de sélection observés dans la fonction publique civile où le taux de sélection est de 25,8 pour les agents de catégorie C et de 14,5 pour les agents de catégorie A. En revanche, la sélectivité des concours d'officiers est à peu

démontrer une forte motivation et déployer un ensemble de qualités telles que la capacité à écouter et à transmettre, et à réaliser une évaluation objective de l'apprenti. Tout en lui apprenant un métier, il peut aussi l'amener à redéfinir son comportement au travail : réduction de l'absentéisme, ponctualité, discipline, développement de relations harmonieuses avec ses collègues. L'exercice de ces missions nécessite de la disponibilité, de l'accompagnement, et la reconnaissance de l'ensemble des compétences à mobiliser pour encadrer l'apprenti. La législation prévoit bien que l'employeur doit permettre au maître d'apprentissage de dégager sur son temps de travail les disponibilités nécessaires à l'accompagnement de l'apprenti et aux relations avec le CFA. Il doit également veiller à ce que le maître d'apprentissage bénéficie de formations lui permettant d'exercer correctement sa mission. Pourtant, en pratique, ces dispositions restent souvent lettre morte, en particulier au sein de la fonction publique d'État », *Rapport précité*, p. 31.

42. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000312/0000.pdf>

près au niveau de celui des cadres A de la fonction publique civile (17,6 contre 22 hors enseignement). La mobilité géographique est elle-même nettement plus élevée, de 15 % en 2007 contre 5 % pour l'ensemble de la fonction publique.

La politique des rémunérations, quant à elle, suit le schéma d'ensemble : stabilisation voire régression des rémunérations de base (mais le Haut comité remarque qu'il est toujours dans l'incapacité de calculer la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) qui permettrait de faire de véritables comparaisons en neutralisant les effets de structures et les promotions), part de plus en plus importante des primes institutionnelles mais part faible voire très faible des primes liées aux activités opérationnelles. On observe que la part institutionnelle des primes dans le traitement global devient importante chez les officiers pour atteindre près de 50 % chez les généraux. En 2007, la rémunération brute moyenne variait de 18 000 euros pour un soldat du rang à 40 000 euros pour un lieutenant, 80 000 euros pour un colonel et 90 000 euros pour un général, ce qui n'est évidemment pas comparable aux rémunérations annuelles nettes versées aux directeurs d'administration centrale du ministère des finances qui varient, selon la Cour des comptes, de 100 000 à 175 000 euros. Mais il est vrai que ces chiffres ne doivent pas cacher le fait que la gestion des carrières est bien meilleure en milieu militaire puisque parmi les officiers de carrière sortant des grandes écoles militaires, un sur deux finira au moins colonel alors qu'un sur cinq à six atteindra le premier grade des officiers généraux, alors qu'il serait difficile de soutenir qu'un ancien de l'ENA sur deux finit sa carrière comme directeur d'administration centrale. Par ailleurs, des grilles indiciaires rénovées vont être progressivement mises en place entre 2009 et 2011.

De plus, il faut noter que des mesures financières particulières ont été prises afin d'inciter les militaires à quitter volontairement le service. C'est ainsi que le décret 2009-82 du 21 janvier 2009 a créé un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière allant de 16 à 48 mois de solde brute, défiscalisé, et payé en deux temps, l'un au moment du départ et l'autre après que l'ancien militaire a justifié d'un emploi d'une durée d'au moins un an.

Mais le rapport s'attache plus particulièrement à la question de la reconversion qui reste une politique de fond chez les militaires depuis les années 1970 car elle vise autant des objectifs sociaux que des objectifs purement professionnels consistant à remplacer le personnel vieillissant ou bien encore économiques puisque c'est le budget du ministère de la défense qui assure le coût des indemnités chômage. La reconversion professionnelle est un exercice délicat car il faut d'un côté fidéliser les personnels (c'est pourquoi les actions de reconversion ne sont ouvertes qu'aux militaires ayant au moins quatre années de service) et, de l'autre, assurer une éventuelle seconde carrière notamment lorsque les contrats prennent fin à l'initiative des armées. Les possibilités de reconversion constituent donc bien un facteur d'attractivité pour la fonction publique militaire car celle-ci ne peut offrir des carrières aussi longues que la fonction publique civile.

L'enjeu est de taille car le nombre annuel de départs est de 30 000, soit 9 % des effectifs. De plus, la durée maximale de service des personnels contractuels est de 20 ou 25 ans selon le grade, ce qui fait que les âges moyens de départ sont bien plus bas que ceux enregistrés dans la fonction publique civile y compris ceux des agents appartenant aux services dits actifs. Par exemple, alors que les policiers partent en moyenne à 54 ans, les sous-officiers de la gendarmerie partent à 45,6 ans et ceux des armées à 39,7 ans en moyenne.

Reprenant l'ensemble des dispositifs de reconversion, vers le secteur privé ou la fonction publique civile, qui se sont multipliés depuis les années 2000 (il en existe désormais seize), le rapport relève toutefois que 60 % des militaires n'y ont pas eu recours avant de partir alors même que le volume des prestations de reconversion (formation professionnelle, orientation, etc.) a considérablement augmenté entre 2004 et 2008. Les auteurs du rapport reconnaissent que les causes de cette désaffection restent obscures : il pourrait s'agir autant d'une mauvaise information que de limites juridiques puisque seuls les militaires ayant au moins quatre ans

d'ancienneté y ont droit ou bien encore du fait que les activités d'orientation le plus efficaces (formation ou accompagnement directe vers l'emploi) sont liées à la mise en congé de reconversion depuis 2005, qui implique une sortie du service actif et une éventuelle incompréhension du commandement. Il faut ajouter à cela que de nombreuses structures différentes interviennent entre l'information des personnels et la mise en œuvre concrète des actions de formation.

Les auteurs du rapport soulignent enfin que les statistiques concernant les procédures de reconversion sont très lacunaires car chaque armée a son propre système de suivi des personnels, les données utilisables au niveau central étant par conséquent trop agrégées. Il est ainsi apparu qu'il était très difficile de connaître les profils précis des bénéficiaires de prestations de reconversion⁴³.

Bien que les informations soient incomplètes, il apparaît que le taux de reclassement dans le secteur privé ou public industriel serait de 60 % en 2007. Le Haut comité a demandé à l'INSEE de procéder à une enquête sur le devenir des anciens militaires qui ont quitté le service en 2005. Cette enquête montre que le chômage touche surtout les militaires du rang (23 % contre 8 % chez les officiers) et les jeunes sous-officiers, les personnels ayant entre 4 et 15 ans d'ancienneté étant les plus vulnérables. Près de 25 % des militaires du rang ayant quitté l'armée sont au chômage dans l'année suivant leur départ. La majorité des anciens militaires reconvertis occupent des emplois de niveau employé ou profession intermédiaire. Pour 54 % d'entre eux, la rémunération est supérieure à celle qu'ils touchaient dans l'armée, pour 11 % elle est équivalente et pour 35 % elle est inférieure. Le cumul d'une pension militaire et d'une rémunération d'activité ne concerne que 10 % des personnels ayant quitté le service.

En conclusion, le Haut comité préconise de renforcer les systèmes d'information concernant les actions de reconversion et qui devraient être utilisés dans l'avenir par Défense-Mobilité, qui constitue la structure centrale du ministère chargée désormais de piloter l'ensemble du dispositif, d'utiliser les structures civiles d'insertion pour les militaires partant en ayant moins de quatre ans de service, de mettre en place un véritable suivi personnalisé des plus jeunes.

• Une prime contre l'absentéisme

Jean-Luc Warsmann, député UMP des Ardennes et président de la mission d'information sur l'optimisation de la dépense publique, a récemment déposé un rapport⁴⁴ dans le cadre d'une mission d'information sur l'optimisation de la dépense publique portant sur l'absentéisme des fonctionnaires. Selon lui, le taux d'absence pour raisons de santé aurait été de 7,3 % dans la fonction publique de l'État, de 11 % dans la fonction publique hospitalière et de 11,3 % dans la territoriale contre 5,5 % dans le secteur privé, ce qu'il estime précieux étant

43. « Ces fichiers nominatifs, qui concernaient les militaires ayant quitté les armées en 2005, présentaient, en effet, des déficiences qui en ont empêché une exploitation optimale :

- seuls 25 580 militaires y figuraient sur les 28 700 qui avaient effectivement quitté les armées ;
- des informations essentielles en étaient absentes ;
- l'ancienneté de service (déterminant la qualité d'ayant droit) pour 31 % des militaires ;
- le niveau de diplôme civil pour 52 % ;
- les prestations de reconversion reçues pour la totalité des militaires de la gendarmerie ;
- les prestations d'orientation pour 34 % des militaires hors gendarmerie ;
- les prestations de formation professionnelles pour 39 % des militaires hors gendarmerie ;
- les prestations d'accompagnement vers l'emploi pour 31 % des militaires hors gendarmerie.

Il a été ainsi impossible de faire le lien entre les prestations attribuées et le profil détaillé des militaires qui en avaient été l'objet », *Rapport précité*, p. 83.

44. Rapport d'information n° 1978, Assemblée nationale, 14 octobre 2009.

donné le fait que les fonctionnaires ayant en moyenne un niveau de qualification supérieur aux salariés du secteur privé devraient normalement moins souffrir de problèmes de santé. Cet absentéisme aurait coûté 10,7 milliards d'euros, selon les modes de calcul en usage dans le secteur privé. Pour contrer ce phénomène, il préconise non pas de recourir à des contrôles et à des sanctions mais à des mesures incitatives en créant à partir de janvier 2011 une prime à l'assiduité.

• Les rémunérations dans la fonction publique de l'État

Selon l'INSEE⁴⁵, le salaire mensuel brut dans la fonction publique de l'État était de 2 682 euros soit 2 244 euros de rémunération moyenne nette. En euros courants, les salaires ont augmenté de 2,9 % entre 2007 et 2006, soit une hausse de 1,4 % en euros courants étant donné que la hausse des prix n'était que de 1,5 %. Cette hausse constitue cependant une valeur moyenne et se réduit à 0,3 % si l'on écarte du calcul les 50 000 postes peu qualifiés qui ont été transférés aux collectivités locales en 2007. Si l'on prend en considération l'effet des promotions, le salaire net moyen des personnes en place aurait augmenté annuellement de 1,4 % en euros constants entre 2003 et 2007.

C'est dans ce contexte qu'une augmentation de 0,3 % des traitements indiciaires a été effectuée au 1^{er} octobre 2009 après l'augmentation de 0,5 % intervenue en juillet. La prochaine revalorisation interviendra en juillet 2010 également au taux de 0,5 %. Le salaire minimum dans la fonction publique de l'État passe ainsi à 1 345,32 euros brut.

L. R.

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

• Détenus

Loi pénitentiaire

Soumis au conseil des ministres le 28 juillet 2008, le projet de loi pénitentiaire a été définitivement adopté, après réunion de la commission mixte paritaire, le 14 octobre 2009. Le Conseil constitutionnel a été saisi de l'ensemble de ce texte par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

Le projet a été beaucoup enrichi par les sénateurs. Le premier volet de la loi concerne le service public pénitentiaire et la condition des détenus. Un conseil d'évaluation est institué auprès de chaque établissement et la loi prévoit la création par décret d'un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser les statistiques. Les personnels sont soumis à un code de déontologie et doivent prêter serment. Tout un chapitre est consacré aux droits et devoirs des détenus. Afin de favoriser leur réinsertion, ils sont soumis à une obligation d'activité, qui comprend, en priorité, si nécessaire, les apprentissages des enseignements fondamentaux. L'organisation et le financement de leur formation professionnelle pourront

45. Insee Première, *Les salaires des agents de l'État en 2007*, n° 1257, septembre 2009, consultable sur : <http://www.insee.fr>

être transférés à titre expérimental aux régions. Plusieurs dispositions ont trait au maintien des liens familiaux et aux relations avec l'extérieur. Les refus de délivrance de permis de visite doivent être motivés. L'accès au téléphone est généralisé. Les détenus ont droit à la protection de leur correspondance. Leur droit à la dignité est affirmé et les fouilles corporelles sont très encadrées. Leur droit à être domicilié auprès de l'établissement pénitentiaire est également consacré. Dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État⁴⁶, la loi soumet l'administration pénitentiaire à l'obligation d'assurer la protection de l'intégrité physique des détenus et pose même le principe de la responsabilité sans faute de l'État en cas de décès résultant des violences commises par un codétenu. L'accès aux soins est également assuré. Par ailleurs, la loi renforce les garanties encadrant les sanctions infligées aux détenus.

Le second volet est relatif aux mesures alternatives à la détention provisoire, aux aménagements de peine et aux conditions de détention. Afin de remédier à la surpopulation dans les prisons et favoriser la réinsertion, les pouvoirs publics souhaitent développer les aménagements de peine grâce à la surveillance électronique. La loi crée l'assignation à résidence sous cette surveillance, pour diminuer le nombre de détentions provisoires. Elle permet de différencier le régime de détention, en fonction notamment de la dangerosité des détenus. Elle pose le principe très débattu de l'encellulement individuel des personnes mises en examen, prévenus et en détention provisoire ; il ne peut y être dérogé que dans les cas prévus par la loi. En cas de placement en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre de personnes détenues ; leur sécurité et leur dignité doivent être assurées. Il y a actuellement 63 000 détenus pour une capacité de 53 000 places. Il a été décidé en 2002 de construire 13 200 places d'ici à 2012. Un nouveau plan de 5 000 places supplémentaires a été annoncé en juin dernier.

Très attendue, cette loi est jugée néanmoins insuffisante par l'Observatoire international des prisons et plusieurs associations, qui ont soulevé à l'appui de la saisine du Conseil constitutionnel divers vices d'inconstitutionnalité.

Rapport sur les femmes en détention

Lors de la discussion de la loi pénitentiaire, la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a réalisé un rapport d'information sur la situation méconnue des femmes détenues⁴⁷. Il montre, en premier lieu, le très grand isolement de ces dernières, qui ne constituent que 3,4 % des détenus et vivent marginalisées dans des quartiers spécifiques des maisons d'arrêt ou dans des établissements spécialisés, souvent éloignés de leur famille, ce qui rend difficile le maintien des liens avec celle-ci.

Les femmes incarcérées ont des conditions d'hébergement globalement meilleures que celles des hommes, principalement parce que la surpopulation y est moins fréquente. Mais elles bénéficient d'une offre d'activités et de travail pénal plus limitée, du fait notamment du principe de non-mixité. Le rapport suggère, que, comme en Espagne et en France pour les mineurs, des activités réservées aux hommes soient ouvertes aux femmes, lorsque l'organisation et la sécurité de l'établissement le permettent. Il insiste sur la nécessité de favoriser les liens familiaux pour faciliter leur réinsertion. Il propose d'accorder plus facilement les permissions de sortir pour motifs familiaux, et, à l'instar d'expériences étrangères, de développer les unités de vie familiales et d'étendre les alternatives à la détention pour les mères chargées de jeunes enfants. Depuis plusieurs années, les mères peuvent garder auprès

46. V. RFAP, n° 129, pp. 176 et s..

47. Rapport d'information de M. Guénaël Huet, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 8 sept. 2009, n° 1900, disponible sur le site de l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1900.asp).

d'elles leurs nouveau-nés jusqu'à l'âge de dix-huit mois dans des conditions matérielles d'accueil satisfaisantes, mais des progrès restent à faire pour leur assurer une socialisation.

À la suite de ce rapport, la loi pénitentiaire, qui ne comportait à l'origine aucune disposition relative aux femmes, impose une convention avec le département pour définir l'accompagnement social proposé aux mères et prévoir la sortie régulière des enfants à l'extérieur. Elle prescrit une prise en charge médicale adaptée à leurs besoins ; et énonce que tout accouchement ou examen gynécologique doit se dérouler sans entrave et hors la présence du personnel pénitentiaire afin de garantir leur droit à la dignité.

• Étrangers

Visa valant titre de séjour

Institué par le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009⁴⁸, le premier visa de long séjour valant titre de séjour (VLSTS) a été délivré au mois de septembre 2009. Ce titre permet au ressortissant étranger (conjoint de français, salarié, travailleur temporaire, étudiant, étranger résidant en France et bénéficiant d'un titre portant la mention « visiteur ») de séjourner en France pendant douze mois sans solliciter un titre de séjour, ce qui simplifie les formalités. Les préfetures n'interviendront plus que pour le renouvellement de ce titre. 100 000 étrangers par an devraient bénéficier de ce nouveau dispositif, soit 75 % des personnes entrant sur le territoire pour une durée supérieure à trois mois.

Carte de résident délivrée pour une contribution économique exceptionnelle

Le décret n° 2009-1114 du 11 septembre 2009⁴⁹ permet de délivrer, pour dix ans, la carte de résident « pour une contribution économique exceptionnelle » à des ressortissants étrangers qui créent ou sauvegardent au moins 50 emplois ou bien effectuent sur le territoire français un investissement d'au moins 10 millions d'euros.

Renonciation aux tests ADN

Le ministre de l'immigration a annoncé qu'il ne signerait pas le décret d'application des dispositions de la loi du 20 novembre 2007 relatives aux tests ADN. Très contestées, elles permettent de pratiquer ce test sur les étrangers candidats au regroupement familial, afin de prouver leur lien de filiation, en cas d'inexistence de l'acte d'état civil ou de doute sur son authenticité⁵⁰. Éric Besson a justifié cet abandon par l'impossibilité d'assurer la confidentialité et la sécurité de ces tests qui ne peuvent être pratiqués qu'en dehors des consulats.

Rapport du Sénat sur les centres de rétention administrative

À la suite de l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat⁵¹, cette dernière a publié son rapport sur la gestion des centres de

48. *JORF*, 29 avril 2009.

49. *JORF*, 15 septembre 2009.

50. V. *RFAP*, n° 125, p. 224.

51. V. *RFAP*, n° 131, p. 632.

rétenion administrative⁵². L'Assemblée nationale avait également publié un rapport sur ce sujet en juin 2009⁵³.

• Police

Publication des décrets relatifs aux fichiers de police

Près d'un an après le retrait du décret autorisant le fichier « EDVIGE »⁵⁴, ont été publiés deux décrets du 16 octobre 2009 créant deux fichiers de données personnelles à l'usage de la police et de la gendarmerie. Ils tiennent compte, en partie, des critiques émises contre le projet initial.

Le premier est relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique⁵⁵. Il concerne les « personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique », ainsi que celles « susceptibles d'être impliquées dans des actions de violence collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives ». Pourront également notamment y être enregistrées, les personnes ayant entretenu des relations « directes et non fortuites » avec elles. L'introduction des mineurs dès l'âge de 13 ans demeure, alors que la CNIL avait proposé initialement de retenir l'âge de 16 ans, mais les données ne pourront être conservées plus de trois ans (dix ans pour les majeurs) après le dernier événement faisant apparaître un risque d'atteinte à la sécurité publique. Le traitement ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. L'enregistrement des données sensibles est autorisé par dérogation. Les informations relatives à la santé et à la vie sexuelle sont désormais exclues, de même que l'origine raciale ou ethnique et les opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. Seules les « activités » de cette nature peuvent y figurer, ainsi que « l'origine géographique », ce qui n'est toutefois pas sans danger. Pour prévenir les critiques, le ministre de l'intérieur a précisé que les informations relatives à l'origine géographique « doivent être de nature factuelle et objective » et ne pourront « en aucun cas comporter des données relatives aux origines raciales ou ethniques des personnes ». Il « peut s'agir du lieu de résidence ou du lieu d'origine, en France ou à l'étranger »⁵⁶.

Les données relatives aux enquêtes administratives sur les personnes dont les fonctions sont liées à la sécurité font l'objet d'un fichier séparé⁵⁷.

La création par simple décret de ces fichiers est critiquable. Le rapport Bauer avait recommandé un renforcement du contrôle des fichiers de police⁵⁸ et la commission des lois de l'Assemblée nationale avait notamment proposé qu'ils ne puissent être autorisés que par une loi⁵⁹. Une proposition de loi commune PS-UMP sur les fichiers de police avait d'ailleurs été déposée en mai dernier à l'Assemblée nationale et adoptée par la commission des lois⁶⁰.

52. Rapport d'information de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances, n° 516 (2008-2009), 3 juillet 2009, disponible sur le site du Sénat (www.senat.fr/noticerap/2008/r08-516-notice.html).

53. V. *RFAP*, n° 131, p. 632.

54. V. *RFAP*, n° 128, p. 834.

55. Décret n° 2009-1249, *JORF*, 18 octobre 2009.

56. *Le Monde*, 20 octobre 2009.

57. Décret n° 2009-1250, *JORF*, 18 octobre 2009.

58. V. *RFAP*, n° 129, p. 178.

59. Rapport d'information sur les fichiers de police, *RFAP*, n° 130, p. 437.

60. Proposition de loi de Delphine Batho et Jacques-Alain Bénisti relative aux fichiers de police, n° 1659, déposée le 7 mai 2009.

Annulation du décret autorisant l'emploi du « Taser » par la police municipale

Le Conseil d'État a annulé le décret du 22 septembre 2008 autorisant l'emploi par les agents de police municipale de pistolets à impulsion électrique, appelés « Taser »⁶¹. Il ne remet pas en cause le principe de leur emploi et estime que les garanties relatives à l'utilisation de cette arme par la police nationale sont suffisantes. En revanche, il juge que son usage par les policiers municipaux est insuffisamment encadré, le décret attaqué ne précisant pas les précautions d'emploi de l'arme, les modalités d'une formation adaptée à son emploi et la mise en place d'une procédure d'évaluation et de contrôle périodique nécessaire à l'appréciation des conditions effectives de son utilisation. Le ministre de l'intérieur a annoncé la préparation d'un nouveau décret encadrant cette utilisation.

• **Loi « Hadopi II »**

La loi du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, dite « Hadopi II »⁶², complète la loi du 12 juin 2009, qui avait été censurée partiellement par le Conseil constitutionnel⁶³.

Elle confie au juge judiciaire, et non plus à une autorité administrative, le pouvoir de sanctionner les auteurs des téléchargements illicites par une peine complémentaire de suspension de l'accès à internet, pour une durée maximale d'un an. Les délits pourront être jugés par un seul juge ou dans le cadre de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale. La loi autorise les agents de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) à constater les infractions et recueillir les observations des personnes concernées. Elle reprend le système de « riposte graduée » contre les internautes fautifs, qui feront l'objet de deux avertissements (un courrier électronique, puis une lettre recommandée).

L'opposition contestait notamment le recours à un juge unique ou à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale qui réduit les droits de la défense. Mais le juge constitutionnel a validé, pour l'essentiel, ce dispositif⁶⁴. Il a censuré uniquement les dispositions de l'article 6-II permettant au juge de statuer par ordonnance pénale sur la demande de dommages et intérêts, car elles ne précisaient pas les règles applicables, alors que le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles de procédure pénale.

• **Lutte contre les dérives sectaires – Condamnation de l'Église de scientologie**

L'Église de scientologie et ses responsables français ont été condamnés, le 27 octobre 2009, à de lourdes peines par le tribunal correctionnel de Paris, pour escroquerie en bande organisée et exercice illégal de la pharmacie⁶⁵. Elle échappe toutefois à la peine maximale encourue, l'interdiction d'exercer ses activités, ainsi qu'à la dissolution demandée par le

61. CE, 2 septembre 2009, *Association réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme*, n° 318584 (publié au *Recueil Lebon*).

62. Loi n° 2009-1311, *JORF*, 29 octobre 2009.

63. V. *RFAP*, n° 131, p. 616.

64. Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *JORF*, 29 octobre 2009.

65. L'Association spirituelle de l'Église de scientologie et la société Scientologie espace librairie ont été condamnées à des amendes respectives de 400 000 et 200 000 euros ; les quatre responsables français de l'église, à des peines de prison avec sursis de dix mois à deux ans et des amendes de 1 000 à 30 000 euros.

ministère public. La loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit ⁶⁶ a en effet supprimé la peine de dissolution d'une personne morale déclarée pénalement responsable d'escroquerie. Cette disposition passée inaperçue a suscité un tollé à l'automne. Le Sénat a réintroduit cette peine dans le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, mais, bien que l'Église de scientologie ait fait appel, elle ne pourra pas être prononcée dans cette affaire, en vertu du principe selon lequel une loi pénale ne peut s'appliquer rétroactivement que si elle est plus douce que la précédente.

• Décrets d'application de la réforme des archives

Cinq décrets du 17 septembre 2009 ⁶⁷ viennent préciser les modalités d'application des lois du 15 juillet 2008 qui ont réformé le droit des archives ⁶⁸.

Le premier (n° 2009-1123) porte sur les archives du Conseil constitutionnel, qui ont fait l'objet d'une loi organique consacrant leur autonomie tout en leur rendant applicables certaines dispositions du code du patrimoine. Il précise notamment leurs conditions de conservation, de gestion et de consultation.

Le décret n° 2009-1124, relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques, modifie le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, en précisant certaines dispositions, comme l'action en revendication ou en restitution et les modalités de versement des documents établis sur supports numériques. Mais, surtout, il définit les modalités de mise en œuvre du dépôt d'archives courantes et intermédiaires auprès de personnes agréées, qui peuvent être des prestataires privés, ce dépôt constituant l'une des innovations de la loi du 15 juillet 2008.

Le décret n° 2009-1125 amende le décret n° 79-1039 du 3 décembre 2009 relatif à la délivrance de conformité des copies, reproductions photographiques et extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques.

Le décret n° 2009-1126 réforme le décret n° 79-1040 du 3 décembre 2009 relatif à la sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'histoire un intérêt public.

Enfin, le décret n° 2009-1227 précise les modalités d'application de l'article L. 212-9 du code du patrimoine, qui prévoit la mise à disposition des personnels scientifiques et de documentation de l'État auprès des départements pour exercer leurs fonctions dans les services départementaux d'archives, les directeurs de ces services étant choisis parmi les conservateurs ou les conservateurs généraux du patrimoine de l'État.

• Invocabilité directe d'une directive non transposée – Régime de preuve en matière de discrimination

Réuni en Assemblée du contentieux ⁶⁹, le Conseil d'État a donné le coup de grâce à sa jurisprudence *Cohn-Bendit* ⁷⁰. Il a admis que les justiciables puissent se prévaloir directement, à l'appui d'un recours dirigé contre une décision non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive communautaire non transposée dans les délais impartis.

66. Loi n° 2009-526, *JORF*, 13 mai 2009.

67. *JORF*, 18 septembre 2009.

68. V. *RFAP*, n° 127, p. 627.

69. CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348 ; v. communiqué de presse du Conseil d'État sur www.conseil-État.fr

70. CE, Ass., 22 déc. 1978, *Min. de l'intérieur c/ Cohn-Bendit*, n° 11604, *R.*, p. 524 ; *GAJA*, 17^e éd., p. 616.

Cet arrêt parachève une évolution jurisprudentielle destinée à assurer le respect par les autorités administratives et le législateur des directives. Il s'appuie notamment sur l'obligation constitutionnelle de transposition de celles-ci, que le Conseil d'État a consacrée en 2007 dans son arrêt *Arcelor*⁷¹.

Selon sa traditionnelle méthode des « arrêts blancs », la haute assemblée a réalisé ce revirement de jurisprudence dans une affaire où la directive ne pouvait pas être invoquée, n'étant pas inconditionnelle et étant donc dépourvue d'effet direct.

Toutefois, anticipant sur la mise en œuvre de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, qui transpose la directive dans le domaine de la lutte contre les discriminations⁷², mais n'était pas encore applicable en l'espèce (les décisions attaquées étant antérieures), il définit un régime particulier de charge de la preuve en matière de discrimination, dont il fait immédiatement application. Il appartient au requérant de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte au principe de non-discrimination. Il incombe ensuite à l'administration de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. La conviction du juge se détermine au vu de ces échanges contradictoires. En cas de doute, il peut les compléter par toute mesure d'instruction utile. Suivant cette méthode, le Conseil d'État conclut en l'espèce à l'absence de discrimination.

B. D.

71. CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110, *GAJA*, 17^e éd..

72. Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, *JORF*, 28 mai 2008.

L'article 4 énonce que « toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination... ».