



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, 2010, 4 (136), pp.1023
- 1044. 10.3917/rfap.136.1023 . hal-03461679

HAL Id: hal-03461679

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461679v1>

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 des services de la ville de Dijon

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

• Autorités indépendantes

Régulation bancaire et financière

La loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 ² qui met en œuvre au niveau national les décisions du « G20 » pour renforcer la régulation, la surveillance et le contrôle des autres marchés financiers ratifie la création de l'Autorité de contrôle prudentiel créée par l'ordonnance du 21 juin 2010 ³ et prévoit la création du Conseil de la régulation financière et du risque systémique qui réunira l'ensemble des autorités de contrôle du secteur financier et aura un rôle de coordination, d'alerte et de prévention. La loi renforce également les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers. Elle pourra restreindre les négociations sur les marchés en cas de circonstances exceptionnelles, contrôler les agences de notation, proposer des transactions de « composition administrative ».

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} août au 31 octobre 2010.

2. Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010, *JORF*, 23 octobre 2010, p. 18984, texte n° 1.

3. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 134, 2010, p. 415.

Rapport sur les autorités administratives indépendantes

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a présenté, le 28 octobre 2010, le rapport de MM. René Rosiere et Christian Vanneste sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Les rapporteurs rappellent que leur création répond à une double préoccupation : protéger les droits et libertés du citoyen face au poids de l'administration et au développement de certaines technologies, d'une part, et développer la régulation des divers secteurs de la vie économique ouverte à la concurrence, d'autre part. Le comité est d'avis que la multiplication des autorités administratives indépendantes (42 actuellement) et la hausse de leurs dépenses (+ 11 % entre 2009 et 2010) justifient le regroupement voire la suppression de certaines d'entre elles. Ainsi sont approuvés ou proposés la fusion du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et du contrôleur général des lieux de privation de liberté et de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) ; le rapprochement de l'Autorité de régulation des communications électronique et des postes (ARCEP), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ; la suppression de la commission des participations et des transferts et de la commission nationale d'aménagement commercial qui n'ont plus d'utilité. Le comité propose également, pour renforcer la légitimité de ces institutions, de faire désigner leurs présidents par le Parlement, de les obliger à présenter un rapport d'activité annuel au gouvernement et au Parlement comportant des résultats appréciés par rapport à des objectifs et des indicateurs de performances.

Organisation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

La loi du 8 décembre 2009⁴ a réformé l'organisation et la régulation des transports dans le contexte des directives européennes organisant la concurrence dans ce secteur. Elle a créé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires qui est une « autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale » chargée de veiller aux conditions d'accès des entreprises ferroviaires au réseau. Elle est composée de sept membres nommés par décret, dont le mandat est de six ans non renouvelables. Les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental désignent chacun un membre. Elle dispose d'un large pouvoir consultatif, réglementaire et répressif. Un décret du 1^{er} septembre 2010⁵ organise l'Autorité et notamment les procédures de recours contre ses décisions qui sont portées devant la Cour d'appel de Paris. Le siège de l'Autorité a été fixé au Mans par un décret du 8 septembre 2010. Elle doit y implanter une soixantaine de cadres.

• **Coordination interministérielle**

Nomination d'un commissaire aux participations de l'État

Un décret en conseil des ministres du 3 août 2010⁶ a nommé un commissaire aux participations de l'État auprès du ministre de l'économie et de l'emploi, sans support de nature législative ou réglementaire. Cette innovation marque la volonté de mettre au premier plan une vision industrielle de l'État actionnaire qui se traduit par d'autres mesures annoncées

4. Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, articles 11 à 29, *JORF*, 9 décembre 2009, p. 21 226, texte n° 1.

5. Décret n° 2010-1023 du 10 septembre 2010, *JORF*, 2 septembre 2010, p. 15 995, texte n° 4.

6. Décret du 3 août 2010, *JORF*, 4 août 2010, texte n° 58.

simultanément : réunions semestrielles des ministres et des dirigeants des entreprises concernées, nomination dans les conseils d'administration de représentants de l'État compétents en matière industrielle à côté des administrateurs nommés au titre des intérêts patrimoniaux, anticipation du renouvellement des dirigeants d'entreprises, revues régulières sur la contribution de chaque entreprise au développement industriel, compte-rendu périodique sur la politique de gestion des personnels⁷. Le commissaire dirigera l'Agence des participations de l'État, service à compétence nationale, dont le texte constitutif n'est pas modifié pour le moment⁸.

Institution d'un délégué interministériel à la sécurité

Une mission de l'inspection générale de l'administration ayant fait apparaître la nécessité de renforcer le contrôle et la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée, il est institué, par un décret du 10 septembre 2010⁹, un délégué interministériel à la sécurité privée pour une durée de trois ans. Le délégué est nommé par décret sur proposition du ministre de l'intérieur. Il veille aux respects des règles applicables au secteur, est l'interlocuteur des représentants des entreprises, assure la coordination de l'action des services de l'État et définit les principes d'un partenariat opérationnel entre les entreprises de sécurité privée et les ministères concernés.

• **Établissements publics et agences**

Simplification du fonctionnement des organes de direction des établissements publics de l'État.

Un décret du 1^{er} septembre 2010¹⁰ simplifie les règles de fonctionnement des organes de direction des établissements publics de l'État. Il fixe les règles générales de durée des mandats des dirigeants (présidents du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant qui en tient lieu). Celle-ci est fixée en principe à trois ans avec possibilité de renouvellement. Les statuts peuvent prévoir une durée maximale de cinq ans. Pour une durée supérieure, les statuts devront être adoptés par décret au conseil des ministres alors qu'aujourd'hui cette lourde formalité est obligatoire pour les mandats supérieurs à trois ans. Le décret prévoit aussi des règles supplétives très traditionnelles relatives au fonctionnement des organes délibérants : quorums, votes, remplacement, intérim...

Création de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF).

Un décret du 26 août 2010¹¹ greffe sur le statut de l'établissement public du Campus de Jussieu, créé en 2006, un établissement à la vocation plus large chargé de faciliter la mise en œuvre du plan de rénovation de l'immobilier universitaire parisien. Il sera, notamment, en charge de faciliter les regroupements en passant de 130 sites universitaires à 45 d'ici 2020.

Dissolution de l'ERAP

L'entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), établissement public industriel et commercial issu de la fusion en 1969 de la Régie autonome des pétroles et du

7. Voir sur ce sujet : « l'État actionnaire », *RFAP*, n° 124, 2007.

8. Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, *JORF*, 10 septembre 2004, texte n° 5.

9. Décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010, *JORF*, 11 septembre 2010, texte n° 18.

10. Décret n° 2010-1035 du 1^{er} septembre 2010, *JORF*, 3 septembre 2010, p. 16057, texte n° 1.

11. Décret n° 2010-965 du 26 août 2010, *JORF*, 27 août 2010, P. 15487, texte n° 14.

Bureau de recherches de pétrole, qui était devenu essentiellement un porteur de participations financières de l'État, est dissous le 1^{er} janvier 2011 par un décret du 25 octobre 2010¹²

• Administration consultative

Organisation de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer

Dans le prolongement des états généraux de l'outre-mer, la loi du 27 mai 2009¹³ a créé une commission d'évaluation des politiques de l'État outre-mer. Un décret du 1^{er} septembre 2010¹⁴ organise cette commission. Elle est composée de dix députés, dix sénateurs, dix membres du conseil économique, social et environnemental, les présidents des assemblées délibérantes ou des exécutifs des différentes collectivités d'outre-mer et de six représentants des ministères intéressés. Les membres parlementaires désignent parmi eux le président de la commission. Celle-ci constitue un bureau. Elle est assistée par un secrétaire général désigné par le ministre chargé de l'Outre-mer. Celui-ci désigne une liste d'experts auprès de la commission. Elle remet tous les deux ans un rapport au Parlement et au Premier ministre sur l'évaluation de l'impact socio-économique de la loi relative au développement de l'Outre-mer et, chaque année, un rapport d'activité.

Institution d'une commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts.

Un décret du 10 septembre 2010¹⁵ institue une commission à caractère très particulier. Elle est chargée de faire toute proposition pour prévenir ou régler les conflits d'intérêts dans la vie publique. Bien que motivée par l'actualité politique, elle aura un champ de réflexion plus large puisqu'elle s'intéressera aux membres du Gouvernement, aux responsables des établissements publics et des entreprises publiques ainsi que « le cas échéant aux autres agents publics dont la nature particulière des missions le justifierait ». Le Premier ministre a demandé aux assemblées parlementaires d'ouvrir une réflexion analogue pour ce qui concerne les titulaires de mandats électifs. La commission, qui devra remettre son rapport avant le 31 décembre 2010, est présidée par le vice-président du Conseil d'État et comprend également le premier président de la Cour des comptes et un ancien premier président de la cour d'appel de Paris.

• Gestion publique

Mutualisation des moyens entre les services déconcentrés de l'État

Une circulaire du secrétaire général du Gouvernement en date du 30 juillet 2010, organise la mutualisation des fonctions supports entre les services déconcentrés de l'État. Le principe du schéma régional et départemental de mutualisation des moyens entre les services de l'État a été posé par l'article 23-1 du décret du 29 avril 2004 dans sa rédaction issue du décret du 16 février 2010. La circulaire fixe les orientations nationales de mutualisation en prévoyant un large domaine : gestion des ressources humaines (gestion de proximité,

12. Décret n° 2010-1271 du 25 octobre 2010, *JORF*, 27 octobre 2010, p. 19.286, texte n° 9.

13. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009, article 74, *JORF*, 28 mai 2009, p. 8816, texte n° 1.

14. Décret n° 2010-1048 du 1^{er} septembre 2010, *JORF*, 3 septembre 2010, p. 16 130, texte n° 5.

15. Décret n° 2010-1072 du 10 septembre 2010, *JORF*, p. 1605, texte n° 1.

recrutement de non-titulaires, formation) ; budget et achats (centres de services partagés de gestion du logiciel Chorus ; achats groupés) ; logistique et communication ; archives ; services juridiques ; systèmes d'information. Une instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisation se réunira sous l'égide du secrétariat général du gouvernement. Ce dispositif s'inscrit dans le mouvement actuel de renforcement des pouvoirs des préfets qui s'appuie sur la nécessaire réduction des coûts de fonctionnement de l'État.

Consultation des usagers de Pôle emploi

Dix huit mois après la création du Pôle emploi, le secrétaire d'État à l'emploi a rendu public le 28 octobre 2010 les résultats d'une enquête réalisée auprès d'échantillons représentatifs de demandeurs d'emploi (100 000 répondants par courriel) et d'entreprises (28 000 répondants par courriel et 300 par téléphone). Il en ressort de bons taux de satisfaction globale (66 % pour les demandeurs d'emploi et 68 % pour les entreprises), ainsi qu'une forte demande de personnalisation de la part des demandeurs d'emploi pour qui l'indemnisation est évidemment l'attente prioritaire. Les entreprises demandent également une meilleure écoute et une meilleure prise en compte de leur besoin au moment du recrutement.

M. L. C.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Organisation territoriale

Principes et règles de la décentralisation

Contrôle de légalité ¹⁶

Une circulaire interministérielle du 10 septembre 2010 ¹⁷, qui abroge celle du 23 février 2000, précise l'organisation du contrôle de légalité sur les actes de la commande publique. Cette circulaire rappelle aux préfets que le contrôle des actes de la commande publique est « prioritaire ». Les préfetures sont donc invitées à développer une expertise spécifique et concentrer leur contrôle sur les six sujets suivants : les marchés de travaux à procédure adaptée de plus d'un million d'euros, les marchés de maîtrise d'œuvre, les avenants supérieurs à 5 %, les délégations de service public, les contrats de partenariat et, enfin, les contrats *in house*. Chaque préfeture doit adopter un « plan départemental de contrôle », rédigé en collaboration avec les sous-préfets, les trésoriers-payeurs généraux et les services de la concurrence et de la répression des fraudes. Les préfets sont également incités à communiquer aux collectivités des « bilans de campagne de contrôle » afin de faire connaître les erreurs fréquemment commises pour éviter que celles-ci ne soient reproduites.

Contrôle financier

L'Assemblée nationale a décidé de reporter *sine die* l'examen en séance plénière du projet de loi portant réforme des juridictions financières, prévu à l'origine pour le 11 octobre 2010. La commission des lois de l'Assemblée nationale avait profondément modifié le projet

16. Voir dans ce numéro l'article de J.-M. Bricault, « L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité », p. 943.

17. NOR : IOCB1006399C

gouvernemental, en refusant d'abord que le Gouvernement procède par ordonnance sur le sujet ; elle avait en outre introduit un nouvel article 3 prévoyant que l'ensemble des gestionnaires publics – ministres comme élus locaux – soient désormais responsables en cas de mauvaise gestion financière : si cet article était adopté en l'état, ils pourraient être mis en cause y compris lorsqu'ils ont donné un ordre oralement, ce qui élargit considérablement le champ des infractions. La responsabilité effective des comptables publics serait également renforcée avec la fin de la possibilité pour le ministre du budget de faire des remises gracieuses. Le rôle des chambres régionales des comptes (CRC) serait en outre accru dans leurs missions traditionnelles (examen de gestion, contrôle budgétaire et jugement des comptables publics), au détriment des nouvelles missions un moment envisagées (certification des comptes des collectivités et conseil aux collectivités) qui ne figurent plus dans le projet de loi. Le seuil entre les « petits » comptes de collectivités, apurés administrativement par les trésoreries, et les « gros » comptes, apurés par les chambres régionales des comptes, serait néanmoins relevé, de manière à décharger les chambres. Enfin, la réduction du nombre de chambres, si elle est beaucoup plus modeste que celle envisagée à l'origine, reste envisagée : la version actuelle du projet de loi prévoit en effet vingt chambres au maximum, seize en métropole et quatre outre-mer.

Transfert de compétences – Compensation des transferts et extensions de compétences

Dans une décision du 22 septembre 2010¹⁸, le Conseil constitutionnel, saisi par les communes de Besançon et de Marmande d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a considéré que les dispositions législatives prévoyant le remboursement des communes pour la délivrance des cartes d'identité et des passeports (II et III de l'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008¹⁹) étaient conformes à la Constitution, les dispositions précitées répondant à un « but d'intérêt général suffisant » et qu'elles réparaient « de façon égalitaire les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'État ».

La loi précitée avait prévu un remboursement forfaitaire pour chaque commune de trois euros par carte d'identité ou passeport, mais avec une enveloppe globale limitée à 97,5 millions d'euros. Ce choix, selon le Conseil constitutionnel, ne porte atteinte ni au principe de péréquation financière entre collectivités, ni à leur libre administration, ni au droit de propriété, et encore moins au principe de la séparation des pouvoirs.

Cette décision fait suite à l'annulation par le Conseil d'État de deux décrets, le mécanisme de remboursement des frais des communes ayant été fixé initialement par le pouvoir réglementaire alors qu'il n'en avait pas la compétence, obligeant le Parlement à voter l'article 103 et incitant de nombreuses collectivités à demander devant le juge administratif réparation pour leur préjudice subi.

Dans sa séance du 18 octobre 2010²⁰, le Conseil constitutionnel, saisi par le département du Val-de-Marne, a examiné une autre question prioritaire de constitutionnalité relative à la mesure d'accompagnement social personnalisé (Masp), mise en place par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique²¹ des majeurs et confiée aux départements. Le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions instaurant cette mesure ne portaient pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie financière ni au quatrième alinéa de son article 72-2, prévoyant que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

18. Décision n° 2010-29/37, QPC du 22 septembre 2010.

19. *JORF*, 31 décembre 2008.

20. Décision n° 2010-56, QPC du 18 octobre 2010.

21. *JORF*, 7 mars 2007.

s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Le juge constitutionnel a considéré que les dispositions contestées n'ont pas « créé une nouvelle prestation sociale » et que le législateur « s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements depuis la loi du 22 juillet 1986 et qui a été précisée par l'article L.121-1 précité du code de l'action sociale et des familles ».

Collectivités de droit commun

Lors du 80^e congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), les 20 et 21 octobre à Avignon, une résolution sur le problème du financement des trois allocations de solidarité (APA, PCH et RSA) qui étrangle aujourd'hui les départements a été votée à l'unanimité. Selon les départements, l'asphyxie financière qui les frappe conduira *de facto* à leur désengagement des politiques autres que les politiques sociales obligatoires, et donc de leurs « politiques volontaristes » ou optionnelles (en matière de culture, de jeunesse et de sport, d'emploi, d'aides aux communes et aux associations) qui ne représentent pourtant que 10 % de leurs dépenses. L'étude réalisée à cette occasion « Quels budgets pour les départements à l'horizon 2015 ? » tend à démontrer que les départements ne pourront sortir de l'« impasse » que si l'on agit en même temps sur l'ensemble des recettes et des dépenses : hausse des recettes fiscales (foncier bâti), ré-indexation des dotations de l'État aux collectivités, baisse des investissements et des subventions d'équipement par une « sélectivité accrue des projets », économies de gestion, gel des dépenses sociales. C'est dans ce contexte, que l'Assemblée des départements de France a préparé une proposition de loi « relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements » et posant le principe d'une compensation « quasi intégrale » des trois allocations, et qui devrait être discuté au Sénat début décembre.

Les départements de gauche menacent de saisir le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité en mettant en avant le fait que la non-compensation porte atteinte au principe de libre administration des collectivités. Les ressources pour permettre à l'État d'opérer cette compensation intégrale pourraient provenir, selon certains, d'une deuxième « journée de solidarité » (qui pourrait rapporter 2,4 milliards d'euros) tandis que d'autres proposent que le gouvernement renonce par exemple à la baisse de la TVA dans la restauration, ou procède à une hausse de la CSG. Dans un premier temps, l'Assemblée des départements de France demande que l'ensemble des crédits de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie soit affecté à la dépendance, et non plus pour partie au financement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). De même, les excédents du « RSA-chapeau » devraient basculer sur le financement du « RSA-socle ». L'Assemblée des départements de France réclame, d'une part, qu'« une solution de financement pérenne soit trouvée » et soit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2011, et, d'autre part, qu'une solution « à court terme » soit prévue pour 2010, cette fois dans le cadre de la loi de finances rectificative, « notamment en s'appuyant sur un fonds exceptionnel d'urgence ».

Structures intercommunales et autres groupements

Lors d'un colloque organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ce dernier a communiqué une étude réalisée par des élèves-administrateurs territoriaux ayant pour thème la mutualisation des services entre villes et établissements publics de coopération intercommunale, qui remet en cause l'idée généralement avancée

comme quoi cette mutualisation permettrait de réaliser des économies d'échelle généralement avancé en matière de mutualisation. Les démarches de mutualisation ne permettent de réduire les coûts qu'à moyen ou long terme, le régime indemnitaire des agents concernés étant généralement aligné sur le régime indemnitaire le plus favorable. Par ailleurs, l'objectif de réaliser des économies d'échelle ne permet pas la mobilisation des services et des usagers. « L'approfondissement des démarches de mutualisation passe désormais par l'affichage d'objectifs plus forts, notamment en matière politique et managériale ». La mutualisation doit être au service du projet de territoire et du projet de management de la collectivité. La question des régimes indemnitaires, des conditions de travail, de l'organisation des services, du temps de travail ou des avantages sociaux sont autant d'enjeux à ne pas négliger : « La communication doit pouvoir permettre de rappeler [que la mutualisation] correspond pour les agents à une amélioration des politiques menées et à une meilleure situation personnelle ».

Collectivités territoriales d'Outre-mer

Lors du Conseil des ministres du 3 août 2010, Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, chargée de l'Outre-mer, a présenté un projet de loi organique et un projet de loi relatifs au département de Mayotte, projets ayant pour objet de rendre effective la départementalisation de Mayotte en mars 2011.

Le projet de loi ordinaire fixe les règles d'organisation et de fonctionnement du département de Mayotte, collectivité unique, dotée d'un seul exécutif et d'une seule assemblée, qui exercera à la fois les compétences dévolues au département et à la région. Il organise le passage de Mayotte vers la législation de droit commun, qui y sera étendue au moyen d'ordonnances que le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre. Il crée également un Fonds mahorais de développement économique, social et culturel, qui soutiendra l'investissement et la mise à niveau des infrastructures.

Le projet de loi organique permet de maintenir, de manière transitoire, le régime fiscal spécifique de Mayotte, le temps de préparer l'application au 1^{er} janvier 2014 du code général des impôts.

Après l'ordonnance du 3 juin 2010²² qui a réformé le statut civil de droit local en garantissant le respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes, ces deux projets de loi permettent d'assurer la transformation de Mayotte en département selon le calendrier prévu par le pacte pour la départementalisation.

• **Gestion des collectivités territoriales**

Ressources humaines et fonction publique territoriale

Statuts

Dans une question écrite n° 12413²³, M. Didier Guillaume avait interrogé le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État sur la possibilité pour un agent de cumuler au sein de la même collectivité le statut de titulaire et de celui de contractuel. Certaines collectivités emploient en effet des agents titulaires à temps non complet et peuvent être amenées à les solliciter, notamment pour assurer ponctuellement

22. Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître, *JORF*, 4 juin 2010.

23. *JORF*, 4 mars 2010.

le remplacement d'un autre agent titulaire momentanément indisponible (maladie...). Bien que des réponses ministérielles antérieures aient explicitement exclu la possibilité de cumul de ce « double statut », il semblerait que le législateur, dans l'article 4 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires selon lequel « le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire », ait certes souhaité éviter que le fonctionnaire ne soit placé dans deux positions d'activité différentes mais qu'il n'ait pas expressément exclu la possibilité de cumuler un statut de titulaire et de contractuel auprès du même employeur.

Dans sa réponse²⁴, le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique rappelle le principe fixé par l'article 4 précité de la loi du 13 juillet 1983. De ce fait, un fonctionnaire territorial ne peut également exercer en qualité de contractuel au sein de la collectivité qui l'emploie. Au demeurant, la jurisprudence est claire : un fonctionnaire titularisé dans son grade ne peut légalement, tant qu'il n'a pas perdu sa qualité de fonctionnaire titulaire, être recruté par son administration comme agent contractuel²⁵. Par ailleurs, l'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 prévoit qu'un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement. Ce même décret permet en revanche à un fonctionnaire à temps non complet de cumuler en cette qualité deux ou plusieurs emplois à temps non complet au sein d'une même collectivité sous réserve que la durée totale de service qui en résulte n'excède de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet. Ce texte n'est toutefois applicable qu'aux fonctionnaires, au sens de l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, nommés dans des emplois permanents à temps non complet. Dès lors, une collectivité territoriale ne dispose pas de la possibilité d'employer un même agent en qualité de titulaire et de non titulaire.

Une circulaire du 3 août 2010 relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique²⁶ rappelle que la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a fixé des conditions strictes afin d'éviter les abus. Dans certains secteurs soumis à de fortes tensions (médical et médico-social, technique), les entreprises de travail temporaire pourraient cependant constituer un outil utile pour les collectivités.

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

L'édition 2009-2010 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique est disponible sur le site de la direction générale de la fonction publique. Cette étude porte sur l'évolution des effectifs dans les collectivités territoriales de fin 1998 à fin 2008 ; elle rappelle que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié de nouvelles compétences aux régions et départements, et organisé le transfert des personnels appartenant à la fonction publique d'État (FPE) en charge des missions transférées : ces transferts ont eu lieu massivement sur les années 2006 à 2008 vers les départements et les régions, qui ont accueilli pour l'essentiel des agents venant de l'Éducation nationale et de l'Équipement.

Au 31 décembre 2008, 1,825 million d'agents étaient employés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics (1,666 million d'équivalents temps plein), dont 1,316 million de titulaires, 285 000 non-titulaires et 55 000 assistantes maternelles. Les communes étaient le plus gros employeur avec 1,030 million d'agents (56,5 %), devant les départements (281 000, soit 15,4 % du total) et les régions (72 000, soit 4 % du total). On comptait également 149 000 (8,2 %) établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et 70 600 (3,9 %) autres établissements intercommunaux.

24. *JORF*, 19 août 2010.

25. CE, 13 novembre 1981, req. n° 11564 ; -, 23 février 1966, req. n° 64259.

26. NOR : MTSF1009518C.

La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale entre 2007 et 2008 (3,9 %) est en voie de décélération (5,2 % par rapport à l'année précédente), mais ce chiffre masque une évolution contrastée entre les communes, avec une stagnation de l'emploi (+0,9 %), et les régions (+34,5 %) et les départements (+14,3 %) qui ont connu au contraire une forte hausse. Cette hausse est néanmoins due pour l'essentiel aux transferts d'agents de l'État dans le cadre de « l'Acte II de la décentralisation » avec en 2008, 21 000 adjoints techniques territoriaux et 26 800 adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement de plus dans la fonction publique territoriale, pour l'essentiel des agents titulaires, 27 000 titulaires de catégorie C du ministère de l'éducation nationale (adjoints techniques des établissements locaux d'enseignement) et 17 000 titulaires du ministère de l'écologie (essentiellement des agents d'exploitation et chefs d'équipe des travaux publics de l'État). Au total, début 2009, un tiers des agents des régions et départements étaient d'anciens agents de l'État transférés dans le cadre de « l'Acte II de la décentralisation », tandis que d'autres transferts de l'État vers la territoriale sont en cours. Ainsi, d'ici fin 2010, 90 000 agents techniciens et ouvriers de service (TOS) et 30 000 agents du ministère de l'équipement devront être transférés sous gestion de la fonction publique territoriale.

Un agent territorial sur cinq est non-titulaire mais cette proportion varie fortement suivant les filières : ainsi, on trouve 60 % de contractuels dans la filière animation, 30 % dans la sphère culturelle, mais seulement 12 % dans la filière administrative. Des écarts similaires apparaissent dans la répartition de chaque filière d'emploi entre les catégories A, B et C. Ainsi, 17 % des emplois administratifs sont occupés par des cadres A contre seulement 3 % dans la filière technique.

Quant aux conditions de rémunération, la fonction publique territoriale s'avère globalement moins attractive que celle de l'État. Ainsi, la fonction publique d'État affiche en 2008 un salaire net moyen de 2 328 euros alors que celui de la territoriale ne s'élève qu'à 1 743 euros. Toutefois cette différence est liée aux structures d'emploi différentes entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, avec plus de cadres A dans la FPE (poids des enseignants), et davantage d'employés et d'ouvriers dans la fonction publique territoriale.

La Fédération des maires des villes moyennes met en ligne un document « Gestion – Optimiser les services et les moyens des villes moyennes »²⁷ pour optimiser les services et les moyens des villes moyennes : elle produit en effet une étude comparative en plusieurs volets sur le dimensionnement des effectifs salariés par service dans les villes moyennes. Cette synthèse se fonde sur trois compétences locales : le secteur de l'éducation ; les équipements de lecture publique de type bibliothèques et médiathèques ; et enfin le parc automobile, avec la gestion et entretien des flottes de véhicules de la collectivité. Cette première évaluation vise à apporter aux exécutifs locaux, des éléments d'aide à la décision sur la question du dimensionnement des moyens en personnel pour ces trois services, et aussi de mettre en exergue les leviers que les collectivités possèdent pour influencer sur le niveau des prestations proposés.

Instruments de la commande publique

Dans une réponse du 5 août 2010 à une question écrite du sénateur Bernard Piras, le ministre de l'intérieur a précisé qu'un conseil municipal peut exclure les avenants de la délégation lorsqu'il délègue au maire ses attributions en matière de marchés publics, conformément à l'article L.2122-22 4° du code général des collectivités territoriales.

27. Ce document peut être téléchargé en utilisant le lien suivant : <http://www.villesmoyennes.asso.fr>

Un arrêté du 15 septembre 2010²⁸ d'intention de conclure les conventions de délégation de service public et d'avis d'attribution des conventions de délégation de service public, permettant, en application de la directive « recours », de faire passer de six mois à 31 jours le délai dans lequel un référé contractuel est possible ou de fermer complètement cette voie de recours à condition de publier un avis d'intention de conclure dans le *Journal Officiel de l'Union Européenne* et de respecter un délai de onze (transmission électronique) ou de seize jours avant de signer la convention.

S'agissant des marchés publics, en réponse à une question du sénateur Jean-Claude Carle, qui s'inquiétait des conséquences de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 et de son décret d'application n° 2009-1456 du 27 novembre 2009, imposant selon lui aux collectivités « pour sécuriser leurs procédures » de publier, même pour les petits marchés, trois avis distincts (l'avis d'appel public à concurrence, l'avis d'intention de conclure et enfin l'avis d'attribution du marché), le ministre de l'économie a rappelé que pour les marchés à procédure adaptée, la publication de ces deux avis est seulement une possibilité ouverte à l'acheteur pour circonscrire les risques de contentieux. Il a cependant observé que « la multiplicité des procédures de recours n'est pas de la plus grande clarté pour les petites entreprises » et que dans le cadre de l'évaluation des directives que lancera prochainement la Commission européenne, le gouvernement français plaidera donc en faveur de leur « simplification »²⁹.

Gestion et finances des collectivités territoriales

Rapport Attali

Le deuxième rapport de la commission pour la libération de la croissance présidée par Jacques Attali, publié le 15 octobre 2010, contient un certain nombre de mesures chocs qui concernent les collectivités territoriales et leurs agents, et d'abord trois mesures ayant pour objet de réaliser des économies à court terme pour surmonter la période de crise et qui devraient permettre d'économiser 10 milliards d'euros sur trois ans.

Par ailleurs, au-delà de ces efforts conjoncturels, la Commission, au titre des efforts durables, recommande une baisse de 1 % des concours financiers de l'État aux collectivités qui rapporterait « 6,4 milliards d'euros d'économies potentielles en trois ans ». Elle propose par ailleurs de conclure avec les collectivités un « pacte » consistant à ne pas remplacer un fonctionnaire territorial sur deux partant en retraite, réduire les dépenses de fonctionnement des administrations locales, maîtriser des dépenses d'intervention des collectivités locales, notamment les prestations sociales et facultatives des départements et les subventions des régions, communes, et de leurs groupements. Ce « pacte » permettrait de faire encore 10 milliards d'euros d'économie en trois ans, estime la commission.

Au titre de « l'enchevêtrement des compétences », la commission rappelle les propositions suivantes de son premier rapport : la suppression de la clause générale de compétence ; la suppression du département et le renforcement parallèle des régions ; et le regroupement de communes en agglomérations.

La commission exprime enfin son souhait de voir l'investisseur privé relayer l'action publique et préconise ainsi notamment « un élargissement des périmètres de rénovation urbaine » pour que le secteur privé puisse acquérir « des concessions d'aménagement de longue durée ».

28. NOR : ECEM0931155A, *JORF*, 24 septembre 2010.

29. Question écrite n° 12216 de M. Jean-Claude Carle sur les conséquences de la complexification des nouvelles voies de recours dans le cadre des marchés publics, réponse publiée le 23 septembre 2010.

Fiscalité

Une instruction fiscale du 29 juillet 2010³⁰, précise le mode de calcul de la compensation relais pour 2010, dans le cadre de la mise en place de la contribution économique territoriale (CET) à partir du 1^{er} janvier 2011, composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé au niveau national et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), dont les collectivités et leurs groupements voteront les taux. Les communes et les communautés à fiscalité propre votent en 2010 un taux relais de la cotisation foncière des entreprises, suivant des conditions précisées par l'instruction. Les départements et les régions, quant à eux, n'en votent pas. Au final, la compensation relais est au moins équivalente au produit de la taxe professionnelle perçu au titre de l'année 2009. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, son montant est, le cas échéant, majoré du produit de la cotisation foncière des entreprises correspondant à l'augmentation du taux relais voté en 2010 par rapport au taux de taxe.

Dans un rapport daté de juillet 2010, remis le 14 septembre, à la commission des finances de l'Assemblée nationale, et consacré à la mise en œuvre du plan de relance, la Cour des comptes dresse un bilan critique du dispositif de remboursement anticipé au titre du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), décidé en décembre 2008. En échange du versement de deux années de FCTVA (2007 et 2008), les collectivités devaient s'engager par convention à investir davantage qu'elles ne l'avaient fait sur la période allant de 2004 à 2007. La Cour conclut que ce dispositif a finalement constitué un avantage de trésorerie sans véritable effet sur l'investissement des collectivités.

D'un coût de 3,85 milliards d'euros pour le budget de l'État (contre 2,5 milliards initialement prévus), la mesure a permis aux collectivités de moins recourir à l'emprunt, mais sans stimuler leurs investissements, qui ont stagné en 2009 par rapport à 2008. Aucune des préfetures qu'elle a interrogées « n'a pu citer d'exemples significatifs » d'organismes qui « auraient modifié leur programme d'investissements au regard de ce qu'ils avaient envisagé ». Les incertitudes sur les finances locales, accrues par l'annonce de la réforme de la taxe professionnelle ont contredit l'effet positif que pouvait avoir le dispositif. La Cour note également une contradiction entre la décision d'appeler les collectivités à investir davantage, tout en plaçant le FCTVA (hormis le remboursement anticipé) dans l'enveloppe normée des dotations soumises à la règle d'évolution en fonction de l'inflation. Sur le plan numérique, l'opération a été un succès avec 19 540 conventions signées, notamment par 23 régions, 90 départements et 17 183 communes. La pérennisation du dispositif avec les signataires de ces conventions va engendrer la coexistence de deux régimes de FCTVA, les non-signataires continuant à percevoir leur versement avec deux années d'écart, ce qui pourrait engendrer un coût administratif non-négligeable. La Cour préconise donc la généralisation à terme du versement du FCTVA à toutes les collectivités avec un an de décalage seulement.

Le 28 septembre 2010, le Gouvernement a confirmé devant le Comité des finances locales le gel des dotations de l'État – c'est-à-dire sans prendre en compte l'inflation – pour une durée de trois ans. Les concours de l'État aux collectivités locales s'élèveront au total en 2011 à 53,38 milliards d'euros, soit un montant identique à 2010. Toutefois si en 2010, la progression de 0,6 % des dotations s'était traduite en réalité par une baisse pour environ 16 000 communes, pour 2011 le complément de garantie de la dotation forfaitaire sera réduit de 2,9 %, mais seulement pour 6 099 communes dont le potentiel financier est supérieur de 75 % à la moyenne nationale. Sur trois ans, ces communes enregistreront une baisse de leurs dotations pouvant aller jusqu'à 5 %. En revanche, le gouvernement a décidé de retirer de l'enveloppe normée (soumise au gel des dotations) le fonds de compensation pour la taxe sur

30. Instruction du 29 Juillet 2010 n° 6 A-2-10 – Bulletin Officiel des Impôts N° 76 du 12 août 2010 – Direction Générale des Finances Publiques.

la valeur ajoutée (FCTVA) ainsi que le produit des amendes de police, et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Par ailleurs, les dotations de péréquation continueront d'augmenter l'année prochaine de 77 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et de 50 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale, l'objectif étant qu'à l'horizon 2015, 2 % des recettes du « bloc local » soient redistribuées entre les communes les plus riches et celles qui sont les plus pauvres. Enfin, une nouvelle dotation d'équipement réservée aux territoires ruraux (d'un montant de 615 millions d'euros) sera créée, et se substituera à la dotation globale d'équipement et à la dotation de développement rural, les préfets de département étant chargés de gérer la nouvelle dotation.

J.L.P. et D.S.

II – AGENTS PUBLICS

• Les fonctions publiques face à la rigueur en Europe

La réduction des coûts générés par la fonction publique, comme remède à la crise des finances publiques, est devenue une priorité dans la plupart des grands pays européens. Celle-ci prend parfois une ampleur considérable, comprenant souvent à la fois une réduction drastique des effectifs, comme des salaires, voire des pensions de retraite.

Au Royaume-Uni, la nouvelle politique de rigueur financière adoptée par le gouvernement conservateur – libéral démocrate de David Cameron – doit se traduire par la suppression de 500 000 emplois d'agents publics. Cette mesure fait partie d'un imposant arsenal de décisions visant à faire disparaître en cinq ans la totalité d'un déficit public qui s'élève en 2010 à 10,1 % du produit intérieur brut. Les salaires des fonctionnaires sont en effet déjà gelés et l'ensemble du secteur public doit faire l'objet de restructurations et de privatisations. Les réactions syndicales, notamment de la part du Trade Union Congress (TUC), qui rassemble environ 60 fédérations professionnelles et 6 millions d'adhérents, ont été particulièrement virulentes. Des appels à la grève ont été lancés, notamment dans le métro de Londres qui n'avait pas connu de conflit social depuis 2004. La situation juridique de la grande majorité des agents publics britanniques n'est cependant pas celle des fonctionnaires français. Seul un noyau dur de quelques centaines de milliers de *civil servants* bénéficie d'un véritable régime de fonctionnaire alors que la grande majorité des agents publics sont des agents contractuels, souvent sur la base de contrats à durée déterminée, dont le régime juridique est en réalité fort proche de celui en usage dans le secteur privé. La crainte de perdre son emploi limite en conséquence le développement de grèves dures.

La prise en charge par l'Europe et le Fonds monétaire international de l'Irlande ont également conduit ce pays à entériner des mesures d'une grande rigueur à l'égard des agents publics (la notion de fonctionnaire ne s'appliquant également qu'à quelques filières professionnelles). Le plan de sauvetage irlandais implique de passer d'un déficit de 34 % du produit intérieur brut en 2010 (largement dû aux 50 milliards d'euros consacrés à refinancer les banques) à 3 % du produit intérieur brut d'ici à 2014. En conséquence, les dépenses publiques doivent baisser de 10 % du produit intérieur brut en trois ans. Le gouvernement a déjà réduit les effectifs de la fonction publique de 120 000 agents en 2009 et 2010, soit le tiers des effectifs totaux. D'ici à 2014, 25 000 emplois publics supplémentaires devraient être supprimés. À cette date, c'est environ 45 % de l'emploi public en Irlande qui aura disparu. Par ailleurs, les salaires des agents publics ont été réduits selon les services de 5 à 15 % et il est

prévu de rogner également dans l'avenir leurs pensions de retraite de 10 à 15 %. Ces mesures s'associent à une réduction considérable des dépenses sociales.

Au Portugal, le mois de novembre 2010 a été marqué par des manifestations rassemblant plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires protestant contre la réduction des salaires dans la fonction publique décidée par le gouvernement socialiste minoritaire de José Socrates. Face à un déficit de plus de 7 % du produit intérieur brut, qui doit passer à 4,6 % en 2011, ce dernier a choisi de diminuer les salaires dans le secteur public (administrations et entreprises publiques) de 3 à 10 %. À cela s'ajoute le gel des retraites. Cependant, la recherche d'économies budgétaires passe aussi par l'utilisation de plus en plus importante de vacataires contractuels notamment dans l'éducation. Alors que la disparition des postes de titulaires a poussé à n'organiser des concours de recrutement de professeurs que tous les quatre ans, le nombre de postes de vacataires a doublé tous les ans, passant de 2 700 en 2006 à 17 000 en 2010. À Lisbonne, environ 40 % des postes d'enseignants sont désormais occupés par des vacataires employés sur la base de contrats précaires, les « reçus verts », dont le régime avait été à l'origine mis en place pour facturer des services indépendants dans le secteur privé. Ce système est largement dénoncé par les syndicats comme favorisant de nombreux abus.

En Russie, le président Medvedev a annoncé la mise en œuvre d'un plan de réduction de 20 % des effectifs de la fonction publique russe (environ 100 000 agents) dans un délai de trois ans, ce qui permettrait d'économiser un milliard d'euros. La recherche d'économies budgétaires s'associe ici à la volonté d'affaiblir la bureaucratie fédérale. Les autorités politiques considèrent que ce sont les fonctionnaires qui freinent les mesures de modernisation du pays. Elles jugent également que la fonction publique est corrompue et a tendance à s'auto-reproduire, comme l'a déclaré le président Medvedev dans une allocution télévisée³¹.

En France, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit la suppression de 31 638 postes dans la fonction publique de l'État sur un nombre total de départs à la retraite de l'ordre de 62 000. Il est prévu de supprimer 97 000 postes pour la période 2011-2013. Les ministères les plus touchés sont, dans l'ordre, l'éducation nationale (16 000 postes supprimés comme en 2010), la défense (8 250 postes), le ministère du budget et des comptes publics (3 127 postes), l'intérieur (1 595 postes). La justice est le seul ministère à voir ses effectifs augmenter (400 postes). On remarque également que les services du Premier ministre s'étofferont de 55 postes supplémentaires. Par ailleurs, l'enseignement supérieur, qui avait été privilégié jusque-là, verra ses effectifs stabilisés. Comme dans les autres pays européens, cette politique est mise au service de la réduction du déficit public qui est de 7,7 % du produit intérieur brut en 2010 et qui doit passer selon le gouvernement à 6 % en 2011 pour atteindre 2 % en 2014. La priorité a été clairement donnée à la réduction des dépenses publiques sur l'augmentation des impôts.

• Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Le dernier rapport de la « commission Attali » sur la libération de la croissance française³² contient plusieurs propositions concernant la fonction publique. La commission préconise des mesures exceptionnelles d'économies budgétaires pour plus de 10 milliards d'euros en trois ans qui passent principalement par une réduction des coûts de la fonction publique. Ces économies passent par le gel du point d'indice des salaires des fonctionnaires,

31. « Nous avons tous travaillé au gouvernement, dans l'administration présidentielle et nous savons : tu réduis, tu réduis, six mois s'écoulent, et tu te retrouves à nouveau avec le même nombre de fonctionnaires », cité par le site lemonde.fr le 21 septembre 2010 sur la base d'une dépêche AFP.

32. Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidé par Jacques Attali, *Une ambition pour dix ans – Un projet pour la France*, Paris, La documentation française et XO Editions, 2010.

qui devrait générer plus de 4 milliards d'euros d'économies dans les trois fonctions publiques, et par la poursuite de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui devrait être étendue aux collectivités locales comme aux organismes de sécurité sociale, ce qui devrait permettre d'économiser 3 milliards d'euros en trois ans. Pour la commission, le pouvoir d'achat des fonctionnaires continuerait cependant d'augmenter étant donné le jeu du « glissement vieillesse technicité », c'est-à-dire de l'augmentation mécanique de la masse salariale liée aux promotions. La commission propose de faire plus porter l'effort sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement mais aussi sur des dépenses d'intervention sociale de l'ensemble des administrations et des organismes publics. Cette baisse serait de l'ordre de 12 % en trois ans. On retiendra surtout de ces propositions l'ambition de globaliser les économies et de soumettre les collectivités locales à la même discipline que l'État³³. L'ensemble des organisations publiques serait concerné par ces économies dans le cadre d'une nouvelle logique de centralisation financière.

- **La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité des fonctionnaires**

Un décret 2010-1402 du 12 novembre 2010 vient préciser les conditions de mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité des fonctionnaires sur son point le plus controversé, à savoir la question de la mise en reconversion professionnelle des fonctionnaires.

Ce décret, qui a suscité l'émoi de la presse, rappelle dans son article premier que tout fonctionnaire dont l'emploi est susceptible d'être supprimé à l'issue d'une réorganisation des services et qui n'aurait pas pu se voir offrir une réaffectation sur un emploi correspondant à son grade peut être mis en reconversion professionnelle. Celle-ci correspond à une position d'activité, même si l'agent peut bénéficier d'un aménagement de l'organisation de son travail afin de bénéficier des actions de formation nécessaires. Ce placement est décidé par l'autorité hiérarchique et les commissions administratives paritaires sont seulement informées de ces décisions. Dans un délai d'un mois, l'administration concernée doit établir un projet professionnel personnalisé à la suite d'un ou de plusieurs entretiens avec le responsable des ressources humaines. Ce projet contient notamment les perspectives professionnelles de l'intéressé, les emplois qui peuvent lui être proposés, les formations qu'il serait amené à suivre, les missions temporaires qui pourraient lui être confiées, le nom du responsable chargé du suivi de ce projet. Ces éléments feront partie intégrante du dossier de l'agent.

L'article 4 du décret prévoit expressément un suivi régulier et personnalisé de la situation de l'agent par l'administration ce qui implique un entretien au moins bimestriel avec la personne chargée de son suivi. L'agent, quant à lui, doit respecter « l'ensemble des actions d'accompagnement », ce qui laisse entendre que la reconversion professionnelle relève en partie d'une logique contractuelle, le manquement aux obligations de formation ou au bilan de compétence pouvant signifier dès lors la fin de la reconversion. Il est à noter que le fonctionnaire reste à la disposition de son administration, de la disparition de son emploi jusqu'à la fin de la période de reconversion, période que le décret ne fixe pas. En effet, cette période s'achève d'elle-même dès lors que l'agent a retrouvé un autre emploi ou une nouvelle situation professionnelle. Elle peut également prendre fin à la décision de l'autorité hiérarchique après avis de la commission paritaire lorsque l'agent a refusé successivement trois offres d'emploi. L'article 10 prévoit alors que l'agent est mis en position de disponibilité pour une période indéterminée.

C'est ici que le décret vient, semble-t-il, donner les précisions qui manquaient quant à la mise en œuvre du licenciement. Lorsque l'agent est en disponibilité à la suite de cette

33. Cf. la partie « Décentralisation et collectivités territoriales » de la présente « Chronique ».

procédure, il peut être réintégré à sa demande sur l'une des trois premières vacances de son corps d'origine. L'agent qui refuse trois propositions successives de poste en vue de cette réintégration peut être licencié après avis de la commission paritaire ou bien placé d'office en retraite s'il a droit à pension. Alors que les premières interprétations de la loi du 3 août 2009 ainsi que de la circulaire du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 19 novembre 2009³⁴ laissaient entendre que l'agent placé en reconversion se verrait offrir en fait six propositions d'emplois successives, ce qui faisait présager qu'un refus de tout emploi aurait signifié de la part de l'agent la volonté manifeste de rompre tout lien juridique d'emploi avec la fonction publique, le décret du 12 novembre 2010 rappelle clairement que trois offres d'emploi seulement seront faites. À la suite de trois refus successifs et d'une mise en disponibilité d'office, il appartient à l'agent et non à l'administration de demander sa réintégration. Cependant rien n'oblige l'administration à trouver un emploi permettant cette réintégration d'autant plus que les emplois auront été supprimés et que les corps et les services auront été soit fusionnés soit bouleversés par les réorganisations. On peut même penser que cette offre sera d'autant moins disponible que l'agent aura montré de la mauvaise volonté à se reconvertir en amont de la procédure. Au terme de la procédure de reconversion, bon nombre d'agents risquent donc de se retrouver en disponibilité d'office pour une période indéterminée.

Au total, la loi du 3 août 2009 et son décret d'application semblent bien mettre un terme à la garantie de l'emploi, qui, si elle n'existait pas en droit, était devenue coutumière. Il reste à savoir comment ces mesures seront concrètement mises en œuvre. La lourdeur du suivi personnalisé constituera peut-être un frein à l'utilisation de ces dispositions qui avaient été soulignées comme « exceptionnelles » par la circulaire du 19 novembre 2009.

• Vers un nouveau plan de lutte contre la précarité dans la fonction publique

Selon le rapport annuel 2009-2010 sur l'état de la fonction publique, la proportion de non-titulaires dans les effectifs de fonctionnaires est passée depuis 2000 de 14,4 % à 16,5 %. A la fin 2008, les trois fonctions publiques employaient 870 000 non-titulaires. On compte 70 000 non-titulaires pour le seul ministère de l'éducation nationale. Le point qui a fait particulièrement réagir les syndicats lors de la présentation de ce rapport au mois d'août 2010 tient à ce que le nombre de non-titulaires dans la fonction publique de l'État a progressé de 12 581 en 2008 alors que l'on faisait disparaître dans le même temps des emplois d'agents titulaires.

Une seconde pierre d'achoppement est liée à la nature des contrats. En effet, les syndicats ont souvent dénoncé des abus dans l'usage des contrats à durée déterminée. Ces derniers, selon les dispositions européennes transposées en droit français depuis 2005, doivent se transformer automatiquement en contrats de travail à durée indéterminée au-delà d'une période de six ans. Cependant, les pratiques très hétérogènes d'emploi des contractuels dans les ministères et les établissements publics conduisent souvent à interrompre la relation d'emploi (par des changements de postes ou des périodes d'inactivité), ce qui interdit cette transformation et « remet les compteurs à zéro ». Les personnels concernés restent donc dans un état de précarité institutionnalisée. Les syndicats dénoncent en particulier la tentation de maintenir ce personnel sur des contrats à durée déterminée afin de faire pression sur eux. Le secrétaire d'État à la fonction publique, Georges Tron, a annoncé en novembre 2010 le lancement d'une nouvelle concertation afin de clarifier l'usage des CDD et des règles permettant de les transformer en CDI.

34. Voir notre « Chronique », *RFAP*, n° 133.

• Le transfert des fonctionnaires de l'État vers les collectivités territoriales

Dans un rapport récent ³⁵, le Sénat vient de faire le point sur les transferts de personnels de l'État vers les collectivités locales. L'« Acte II de la décentralisation », lancé par le gouvernement Raffarin et intégré dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, reposait en grande partie sur l'octroi aux collectivités locales de véritables moyens d'administration et notamment sur le transfert d'environ 133 000 agents de l'État. La loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales était venue encadrer ces transferts. En fait, 95 % de ces transferts ont concerné les « personnels techniciens, ouvriers et de service » (TOS) de l'Éducation nationale ainsi que les fonctionnaires des directions départementales de l'équipement.

Les rapporteurs du Sénat rappellent tout d'abord les difficultés auxquelles ce projet se heurtait de prime abord : l'inquiétude des personnels concernés qui redoutaient de perdre les avantages liés à leur corps et à leur statut professionnel de fonctionnaires de l'État, la fonction publique territoriale étant souvent perçue comme une fonction publique de deuxième ordre ; leur crainte, également, de voir leurs conditions de travail se dégrader par exemple pour les personnels techniciens, ouvriers et de service par la mise en place d'une mutualisation des personnels entre les établissements ou bien par leur affectation hors des établissements scolaires. Il est intéressant de noter que les réticences des personnels techniciens, ouvriers et de service provenaient surtout d'une crainte diffuse concernant la possible disparition de la « communauté éducative », le transfert à des collectivités locales pouvant faire éclater leur gestion en fonction des décisions prises par chacune d'entre elles. Du côté des élus, on s'inquiétait d'une part de l'incertitude dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, aucun état des lieux précis n'ayant été réalisé, et surtout, de la faiblesse des transferts financiers devant accompagner les transferts de personnels.

L'une des conséquences de ces transferts a été la transformation des structures professionnelles dans les collectivités locales. L'arrivée des personnels techniciens, ouvriers et de service, notamment (qui sont de catégorie C), a changé la répartition des diverses strates de fonctionnaires territoriaux puisque dans certains départements la catégorie C est passée de 25 à 50 % des effectifs. Le rapport passe également en revue les diverses surprises qu'a révélées le transfert de ces personnels comme l'existence d'« agents fantômes », des titulaires sans poste et sans affectation, mis en disponibilité depuis plusieurs années, présents sur le papier mais inconnus des gestionnaires des établissements scolaires ou bien le mauvais état sanitaire de ces personnels puisqu'un tiers d'entre eux environ a des problèmes de santé générant un taux d'absentéisme moyen de 12 %. Le transfert des personnels a donc exigé de nombreuses actions d'intégration comme le renforcement des services de gestion des ressources humaines qui étaient très largement sous-dimensionnés.

Le rapport souligne néanmoins que l'opération (sans doute beaucoup mieux pilotée en amont dans le cas de l'équipement que dans celui de l'éducation nationale, puisque les transferts en provenance des DDE sont bien plus anciens), est dans l'ensemble un succès. En effet, la quasi-totalité des personnels concernés ont choisi d'être intégrés dans la fonction publique territoriale (deux agents sur trois chez les personnels techniciens, ouvriers et de service et trois agents sur quatre pour les personnels de l'équipement). Ce succès est aussi largement dû au fait que les agents transférés ont obtenu des rémunérations supérieures notamment grâce à un régime de primes bien plus favorable dans les collectivités locales que dans les services de l'État. Cet avantage n'est pas mince car cette revalorisation dépasse souvent les 50 %. Au conseil général du Nord, elle est de 60 à 70 % en deux ans. Par ailleurs,

35. Dolgé (Éric), Jeannerot (Claude), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales*, Sénat, 177, 18 novembre 2010.

les collectivités locales ont mené des politiques très strictes concernant les avantages sociaux, faisant par exemple passer un examen de santé annuel à tous les agents.

Le rapport du Sénat, qui contient plusieurs pages de dithyrambe sur l'action des collectivités locales, relève néanmoins un certain nombre d'enjeux pour l'avenir. Le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service a demandé par exemple la mise en place de cadres d'emplois spécifiques au sein de la filière technique, ce qui rend plus difficile la gestion des personnels en bloquant leur promotion en catégorie B. Par ailleurs, la mobilité entre établissements est plus difficile. On remarque surtout que les agents étaient habitués au régime des mutations dans la fonction publique de l'État qui repose sur l'expression annuelle des vœux de mobilité par les agents et sur un barème à points permettant de classer les demandes. Comme fonctionnaires territoriaux, ces agents doivent eux-mêmes identifier les postes vacants, postuler et se présenter devant un jury de sélection.

Il reste, enfin, des questions de fond à régler. C'est notamment le cas de la double autorité. Les personnels techniciens, ouvriers et de service, sont en effet à la fois soumis à l'autorité hiérarchique directe du chef d'établissement, qui reste un fonctionnaire de l'État, tout en étant devenus des fonctionnaires territoriaux placés sous l'autorité d'un président de conseil général ou régional. Comme le souligne le rapport : « ...face à cette confusion, certains agents ont tendance à jouer sur cette dichotomie en fonction de leur intérêt du moment »³⁶. Le problème se pose surtout pour l'évaluation annuelle des agents qui est organisée par la direction des établissements mais dont les conséquences doivent être tirées par la collectivité locale. En matière d'équipement, les compétences de l'État pour définir les normes de sécurité conduisent toujours à des situations confuses. La question principale, cependant, reste celle du bilan financier. Les auteurs du rapport notent que celui-ci est largement sous-évalué.

L. R.

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

• Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

Après de longues controverses et d'importants débats, la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public³⁷ a été adoptée, malgré l'avis défavorable du Conseil d'État³⁸.

Le Conseil constitutionnel³⁹, saisi conjointement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'a jugée conforme à la Constitution, sous la réserve que cette interdiction ne restreigne pas l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public. Il a estimé que, compte tenu des objectifs qu'il s'est assignés et de la nature de la peine instituée, le législateur a adopté des dispositions qui assurent une conciliation qui n'est manifestement pas disproportionnée entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés.

La loi interdit toute tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public, c'est-à-dire sur les voies publiques, ainsi que dans les lieux ouverts au public ou affectés à un

36. Page 44.

37. Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010, *JORF*, 12 octobre 2010.

38. V. *RFAP*, n° 134, p. 440.

39. Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *JORF*, 12 octobre 2010.

service public. Elle précise que l'interdiction ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles. La méconnaissance de l'interdiction est punie par une amende d'un montant maximum de 150 euros ; l'obligation d'accomplir un stage de citoyenneté peut être prononcée en même temps ou à la place de celle-ci. Le fait de contraindre une personne à dissimuler son visage, en raison de son sexe, est, en revanche, sévèrement sanctionné : un an d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, ces peines étant portées à deux ans d'emprisonnement et 60 000 euros d'amende si la personne est mineure. La loi entrera en vigueur six mois après sa promulgation, soit en avril 2011, afin de permettre, comme le demandaient les autorités musulmanes opposées à la loi, la mise en œuvre de mesures d'information et d'accompagnement des personnes concernées. Le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur l'application de la loi dix-huit mois après sa promulgation.

• Loi visant à lutter contre l'absentéisme scolaire

La lutte contre l'absentéisme scolaire, qui était initialement centrée sur l'intérêt de l'enfant, s'inscrit désormais parmi les mesures destinées à lutter contre l'insécurité et la délinquance. La loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances ⁴⁰, dont le dispositif a été perfectionné par la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ⁴¹, a rétabli, dans une optique de responsabilisation des parents, les mesures de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, supprimées en 2004 ⁴². Les acteurs ont toutefois répuigné à utiliser cette arme et aucune suspension n'a été ordonnée, bien que l'absentéisme ait augmenté.

La loi du 28 septembre 2010 ⁴³, adoptée sans modification par le Sénat, introduit une certaine automaticité de la décision de suspension en cas de récidive et en confie l'initiative à un fonctionnaire, l'inspecteur d'académie et non plus à un élu, le président du conseil général. Si, en dépit de l'avertissement rappelant aux personnes responsables de l'enfant les sanctions pénales et administratives applicables et les informant sur les dispositifs d'accompagnement parental, l'enfant mineur récidive au cours d'une même année scolaire ⁴⁴, l'inspecteur d'académie, après avoir mis les personnes responsables de l'enfant en mesure de présenter leurs observations, et en l'absence de motif légitime et d'excuses valables, saisit le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales, qui suspend « immédiatement » le versement des allocations familiales dues au titre de cet enfant. Celui-ci n'est rétabli rétroactivement que lorsqu'aucun défaut d'assiduité sans motif légitime ni excuses valables n'a été constaté pendant un mois. Dans le cas contraire ⁴⁵, elles sont définitivement supprimées s'agissant des mois en cause.

Cette loi a suscité des oppositions, notamment de la part des syndicats d'enseignants et d'organisations familiales, y compris dans la majorité. Le dispositif peut paraître inéquitable, car il a des répercussions sur les familles ayant de faibles revenus et ne touche pas celles qui ont un seul enfant. On peut douter également de son efficacité, compte tenu de l'expérience

40. Loi n° 2006-396. V. *RFAP*, n° 118, p. 354.

41. Loi n° 2007-297. V. *RFAP*, n° 123, p. 460.

42. Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

43. Loi n° 2010-1127 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, *JORF*, 29 septembre 2010 ; Aperçu rapide Legrand (A.), *JCP-A*, n° 39/2010, act. 686.

44. Absence d'au moins quatre demi-journées sur un mois.

45. Si l'élève a été absent à nouveau quatre demi-journées sur un mois.

passée. Le rapporteur au Sénat a demandé qu'il soit surtout employé comme une mesure de dissuasion et qu'il s'inscrive dans une démarche d'accompagnement des familles. Il doit faire l'objet d'une information et d'une évaluation : rapport annuel des conseils des établissements scolaires sur l'absentéisme scolaire ; rapport remis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2011 ; comité de suivi composé de parlementaires.

• Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

La commission des lois de l'Assemblée nationale a rendu public, début octobre, un rapport d'information sur l'évaluation de la question prioritaire de constitutionnalité⁴⁶, après avoir procédé à une série d'auditions, dont celle de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État et Bernard Stirn, président de la section du contentieux, qui ont dressé un bilan très positif de cette procédure devant les juridictions administratives⁴⁷. Cette initiative est liée notamment aux remous qu'ont suscités plusieurs décisions de la Cour de cassation et aux divergences d'interprétation des juridictions supérieures des deux ordres juridictionnels.

Ce rapport conclut également au caractère positif des premiers mois d'application de cette réforme, les citoyens s'étant saisis de cette nouvelle procédure, qui a déjà permis de valider ou, à l'inverse, de censurer de nombreuses dispositions législatives. Au 26 août 2010, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel avaient enregistré 507 questions prioritaires de constitutionnalité, dont 71 transmises au Conseil d'État, ce dernier ayant été par ailleurs saisi directement de 104 autres questions. La majorité des questions enregistrées au Conseil d'État concernaient la matière fiscale, puis le droit social et enfin le droit des collectivités territoriales. Sur les 130 questions traitées, le Conseil d'État en a transmis 33 au Conseil constitutionnel⁴⁸. S'agissant des juridictions judiciaires, 127 questions avaient été transmises à la Cour de cassation et 233 directement soulevées devant elles. 99 des 256 questions examinées avaient été renvoyées au Conseil constitutionnel⁴⁹.

Toutefois, certaines décisions de la Cour de cassation ont témoigné de ses réticences à transmettre des questions prioritaires de constitutionnalité au juge constitutionnel. À partir de celles-ci, ainsi que des auditions réalisées, le rapport identifie plusieurs questions principales et s'interroge sur l'opportunité d'y répondre par des réformes du dispositif. Il déplore les réticences de la Cour de cassation à transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'interprétation d'une disposition législative, mais note un léger infléchissement de sa jurisprudence, qui pourrait éviter une intervention du législateur organique. Il estime nécessaire que les juridictions suprêmes transmettent l'ensemble de leurs décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité, y compris les décisions d'irrecevabilité et de non-lieu. Il suggère également la création d'une procédure de nouvelle délibération par celles-ci, à la demande du Conseil constitutionnel, en cas de décision de non-renvoi. En revanche, il juge inutile de modifier les critères du filtre exercé par les juridictions suprêmes, de permettre à la Cour de cassation, saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité, de prendre des mesures provisoires ou conservatoires, ainsi que d'introduire une procédure de

46. Rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et présenté par J.-L. Warsmann, Doc. Ass. nat. n° 2838, enregistré le 5 octobre 2010.

47. V. *AJDA*, n° 29/2010, p. 1620.

48. À ces 33 questions, il faut ajouter 18 QPC qui ont fait l'objet d'un sursis à statuer dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel sur des questions analogues déjà transmises.

49. Les statistiques du Conseil constitutionnel diffèrent car il enregistre sous un seul numéro des questions identiques, comptabilisées plusieurs fois par les juridictions suprêmes ; en outre, il peut répondre par une seule décision à plusieurs QPC transmises respectivement par chacune des cours suprêmes.

sursis à statuer pour le Conseil constitutionnel en cas de concomitance d'une question prioritaire de constitutionnalité et d'une question préjudicielle relatives à une loi transposant une directive communautaire.

On peut espérer dans les mois à venir une harmonisation de la jurisprudence et la résolution de la plupart des difficultés rencontrées⁵⁰.

Au 15 octobre 2010, le Conseil constitutionnel avait rendu 41 décisions. 8 ont conclu à la non-conformité totale des dispositions législatives et 3 à une non-conformité partielle, dont 4 avec effet différé ; 4 décisions ont opté pour une conformité sous réserve d'interprétation. Le Conseil a jugé inconstitutionnel l'article 323 du code des douanes qui permet aux agents de l'administration des douanes, en cas de flagrant délit, de placer les prévenus en « retenue douanière », c'est-à-dire de les priver de liberté⁵¹. Il a également censuré, en l'absence d'un encadrement législatif suffisant, l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme, qui permet de mettre à charge des bénéficiaires d'une autorisation de construire une contribution aux dépenses d'équipements publics sous forme de cession gratuite de terrain⁵², ainsi que l'article 45 du code des postes et communications électroniques qui confie à des organismes désignés par le ministre l'attribution et la gestion des noms de domaines sur Internet⁵³. Enfin, il a prononcé la première déclaration d'inconstitutionnalité dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité en matière fiscale⁵⁴.

• Droit au logement opposable (DALO)

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), chargé par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable de remettre, avant le 1^{er} octobre 2010, un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du dispositif législatif, a présenté ce rapport le 15 septembre 2010⁵⁵. Il estime que cette loi est un « texte fondateur » qui a permis une avancée historique du droit. La mise en œuvre du droit au logement opposable est maintenant opérationnelle sur tout le territoire, de nombreuses améliorations ayant été apportées à son organisation, même s'il reste encore beaucoup à faire. Le droit au logement opposable a permis de loger ou de reloger près de 20 000 personnes depuis son ouverture le 1^{er} janvier 2008. Près de 150 000 recours ont été déposés, près de 90 000 examinés par les commissions de médiation et ces dernières ont rendu plus de 40 000 décisions favorables pour un logement ou un hébergement.

Toutefois, compte tenu du décalage entre la demande et l'offre de logements sociaux disponibles et adaptés, le droit au logement opposable ne permet pas de répondre à tous les besoins dans les zones tendues. Le rapport déplore une connaissance toujours imparfaite des situations et des publics et constate de fortes disparités territoriales. La plupart des collectivités territoriales sont en conformité avec la loi, mais certains départements sont en forte difficulté, faute d'une offre locative suffisante tant dans le parc public que le parc privé, surtout en Île-de-France. Elle concentre 64 % des recours logements et 74 % des recours hébergement, alors qu'elle compte 20 % de la population. Sur plus de 11 000 ménages non

50. Afin de permettre un meilleur traitement des séries, un décret est à l'étude qui comporterait un dispositif de non-transmission des questions dont le Conseil constitutionnel est déjà saisi.

51. Décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *JORF*, 23 sept. 2010. Abrogation reportée au 1^{er} juillet 2011.

52. Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, *JORF*, 23 sept. 2010.

53. Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *JORF*, 7 oct. 2010. Abrogation reportée au 1^{er} juillet 2011.

54. Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *JORF*, 15 oct. 2010.

S'agissant des décisions d'inconstitutionnalité antérieures au 1^{er} septembre 2010, v. *RFAP*, n° 135.

55. Rapport disponible sur www.conseil-economique-et-social.fr.

relogés dans les délais réglementaires, plus de 10 000 sont situés dans cette région et plus de 7 500 à Paris.

Comme l'avait fait le Conseil d'État dans son rapport annuel 2009⁵⁶, le Conseil économique, social et environnemental appelle de ses vœux une véritable politique publique du logement et fait des propositions concernant les moyens et outils nécessaires au respect du droit au logement opposable, tant sur le plan juridique que politique. Il juge nécessaire de profondes modifications institutionnelles et organisationnelles en matière de gouvernance locale. Il pointe le manque de cohérence de la répartition des compétences, l'insuffisance des outils de pilotage et des moyens d'intervention, et l'inadaptation des moyens financiers mis en œuvre par les pouvoirs publics.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, réuni le 17 septembre 2010, s'est félicité de la qualité de ce travail et a constaté de grandes convergences avec ses propres analyses et propositions⁵⁷. Il relève qu'au cours des douze derniers mois, les juges administratifs ont prononcé 3 759 injonctions mettant en demeure les préfets de reloger des ménages ayant obtenu une décision favorable des commissions de médiation et que ce chiffre serait beaucoup plus élevé si tous les ménages saisissaient le tribunal administratif. Comme le Conseil économique, social et environnemental, il demande que, sans attendre les résultats d'une réorientation des politiques du logement, des mesures d'urgence soient prises pour assurer le respect de la loi.

B. D.

56. V. *RFAP*, n° 131, p. 636.

57. Communiqué publié le 28 septembre 2010. V. compte-rendu du 3^{ème} rapport de ce comité in *RFAP*, n° 133, p. 166.