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, 2 (134), pp.413 - 445. 10.3917/rfap.134.0413 . hal-03461699

HAL Id: hal-03461699

https://sciencespo.hal.science/hal-03461699

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

CHRONIQUES*

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 la Faculté de droit et de science politique de Dijon

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

• Révision générale des politiques publiques

Troisième rapport d'étape de la RGPP

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a présenté au conseil des ministres du 16 février 2010 une communication relative à la présentation du troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP)[1] . La RGPP est définie comme « une démarche qui consiste à s'interroger systématiquement sur les missions de l'État et sur la manière de les accomplir ». Le rapport montre la multiplicité des objectifs et les impacts très inégaux de ce vaste mouvement de réformes dont la plupart ont été signalés dans cette « Chronique ». 97 % des mesures annoncées sont en cours de mise en œuvre dont 76 % conformément au calendrier prévu. Sur le plan des missions de l'État, le rapport met en avant le désengagement d'activités non essentielles

* Les « Chroniques » couvrent la période de février 2010 à avril 2010.
1. Voir sur les rapports précédents cette « Chronique », *RFAP*, n° 129, 2009, p. 193.

(prestations d'ingénierie des directions départementales de l'équipement ; fin du monopole des architectes des bâtiments de France en matière de maîtrise d'œuvre pour la restauration des monuments historiques), le recentrage de certains services (par exemple, la réduction des charges administratives des forces de sécurité) et le renforcement de certaines missions (création des comités locaux uniques de lutte contre la fraude ; mise en place d'un centre chargé de coordonner l'action de l'État en faveur de victimes des crises majeures ; création de la nouvelle Autorité de la concurrence).

De manière plus significative, la RGPP a poursuivi la réorganisation des administrations : réduction du nombre des directions d'administration centrale, par exemple à la culture (de 10 à 4) et à l'écologie (de 42 à 22) ; réorganisation de l'administration régionale et départementale de l'État ; création des agences régionales de santé ; poursuite de la réforme de la carte judiciaire ; fusion des directions des impôts et de la comptabilité publique ; déploiement des bases de défense ; réduction du nombre de commissions administratives à caractère consultatif (225 suppressions sur 900 commissions recensées).

Le thème de la qualité du service rendu aux usagers prend de la consistance : développement des guichets uniques : services des impôts des particuliers, sites mixtes de Pôle emploi, guichet unique des entreprises avec les directions régionales des entreprises DIRECCTE) ; montée en puissance de deux guichets uniques à distance (plate-forme de renseignements téléphoniques 39-39 ; service en ligne « mon.service-public.fr ») ; généralisation du référentiel « Marianne » ; réduction des délais des démarches administratives ; programme des « accélérateurs » (réduction de 28 % du temps de passage aux urgences, division par deux du délai moyen de paiement des factures des ministères financiers, réduction de 30 % du temps d'instruction moyen des demandes de naturalisation en préfecture) ; simplification de démarches (sas automatique dans les aéroports parisiens, réforme du dédouanement) ; développement des démarches courantes sur internet (programme des quinze mesures de simplification du 19 octobre 2009 ; expérimentation de l'inscription en ligne sur les listes électorales et du recensement citoyen obligatoire à l'âge de seize ans ; attestation fiscale dématérialisée pour les entreprises soumissionnaires de marchés publics).

L'objectif d'économie est toujours souligné avec force : maintien de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux (100 000 postes supprimés entre 2007 et 2010, soit près de 5 % des effectifs de l'État) ; maîtrise des dépenses de fonctionnement courant (les crédits de fonctionnement courant de l'État sont pour la première fois en baisse de 1 % dans la loi de finances initiale pour 2010 ; le parc immobilier de l'État a été réduit de 140 000 m^2 entre 2007 et 2008, soit plus de 1 % de la surface totale ; création du service des achats de l'État) ; premières initiatives pour maîtriser les dépenses d'intervention (révision des taux d'aide à l'innovation et concentration de ces dispositifs sur les entreprises de moins de 5 000 salariés, réforme du 1 % logement, rationalisation des réseaux des chambres de commerce et d'industrie) ; rationalisation des fonctions support (création de l'Opérateur national de paie et du service des retraites de l'État, déploiement du programme Chorus).

Enfin, les agents de l'État ne sont pas oubliés dans cette défense et illustration de la RGPP : redistribution de la moitié des économies induites par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ; nouvelle politique des ressources humaines : loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, fusion des corps (de 685 à 380), accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail, suivi individualisé des agents dans le cadre d'une culture de résultat (entretien d'évaluation, primes de fonctions et de résultats ; entretiens et bilans de carrière).

Enfin, le rapport annonce l'extension de la RGPP à de nombreux domaines : rationalisation et mutualisation des services pour réduire les dépenses de fonctionnement courant

(formation, concours, logistique, parc automobile, systèmes d'information) ; maintien de la règle de non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite ; généralisation des règles d'économies aux opérateurs de l'État ; attention particulière aux dépenses d'intervention ; poursuite de l'effort entrepris en matière de qualité de service, en facilitant notamment la délivrance des titres ou les démarches judiciaires.

• Juridictions

Rapport public 2010 de la Cour des comptes

Le doyen des présidents de chambre, faisant fonction de Premier président, a présenté le 9 février 2010 le rapport public de la Cour des comptes pour l'année 2010. Il a rappelé les trois fonctions de ce rapport : aide au Gouvernement pour moderniser l'administration ; outil pour assister le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ; vecteur essentiel de la mission constitutionnelle d'information des citoyens. Outre l'analyse de la situation des finances publiques (la moitié du déficit public de 2009 a une composante structurelle non liée directement à la crise), la Cour a consacré, comme chaque année, de nombreuses insertions à la gestion des services de l'État et des organismes publics, par exemple aux méthodes de contrôles fiscaux des entreprises et des particuliers, à la gestion des programmes d'armement, à la RATP, aux systèmes de cartes d'assurance maladie. L'efficacité de diverses politiques publiques est également examinée : lutte contre le surendettement des particuliers, formation en alternance, lutte contre le virus du sida, la gestion de l'eau, les services à la personne. La Cour est satisfaite des suites données à ses observations : sur les 688 recommandations formulées en 2006, 2007 et 2008, 502 ont donné lieu à des réformes effectives. Les félicitations concernent la question du 1 % logement et la réforme des ports ; les déceptions visent la gestion du parc locatif social, les aides personnelles au logement et les emprunts du secteur local.

Rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière pour 2010

En 2010, la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, chargée de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques commises par les ordonnateurs, a amélioré ses performances : six arrêts rendus, stock réduit à 27 affaires, des délais d'instruction et de jugement stabilisés à 33 mois. Néanmoins, la Cour ne cache pas les faiblesses du système, notamment l'exclusion des membres du Gouvernement et des élus locaux du périmètre des justiciables et le dualisme avec les juridictions financières, juge des comptables. Le projet de réforme des juridictions financières adopté en conseil des ministres le 28 octobre 2009 devrait répondre à ces difficultés par la mise en œuvre d'un régime rénové de responsabilité juridictionnelle des gestionnaires publics et l'intégration des attributions de la Cour de discipline budgétaire et financière à la Cour des comptes.

• Autorités indépendantes

Organisation de l'Autorité de contrôle prudentiel

Une ordonnance du 21 janvier 2010 crée la nouvelle Autorité de contrôle prudentiel par fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance : Autorité de

Contrôle des assurances et des mutuelles, Commission bancaire, Comité des entreprises d'assurance, Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Deux décrets du 3 mars 2010 [2] précisent l'organisation et la procédure applicables à la nouvelle Autorité chargée de vérifier la solidité des banques et des assurances et de contrôler les pratiques de commercialisation des produits financiers en liaison avec l'Autorité des marchés financiers et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

- **Gouvernement**

Remaniement ministériel du 22 mars 2010

À la suite des élections régionales, le Président de la République a procédé, le 22 mars, au cinquième remaniement et au douzième « ajustement » du gouvernement de M. Fillon [3]. Il s'agit d'un mouvement limité à quatre modifications. Un nouveau ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique est créé. Il reprend l'intégralité des missions précédemment dévolues au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. Il y ajoute – ce qui est la principale innovation de ce remaniement – le domaine de la fonction publique, rattaché pour la première fois à un ministère chargé des relations du travail dans le secteur privé, ce qui est très significatif au moment où ce ministère est chargé de la réforme des retraites. Un secrétaire d'État à la fonction publique, poste disparu en juin 2009, est rétabli à ses côtés. Par voie de conséquence, le ministère chargé du budget « perd » la fonction publique mais il conserve la réforme de l'État. Par ailleurs, le départ du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, également Haut commissaire à la jeunesse permet la création d'un ministère de la jeunesse et des solidarités actives qui reprend ses attributions. Au total, le gouvernement compte 40 membres répartis en 21 ministères et 19 secrétaires d'État.

- **Administrations centrales**

Création de la direction générale de l'offre de soins

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé et des sports change de nom pour mettre en valeur la dimension fonctionnelle de ses attributions. Elle devient la direction générale de l'« offre de soins » [4].

Recréation de la direction du trésor

Un décret du 15 novembre 2004 avait créé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie une direction générale du trésor et de la politique économique par fusion de la prestigieuse direction du trésor avec la direction de la prévision et de la direction des relations économiques extérieures. Un décret du 18 mars 2010 [5] lui restitue son ancien nom. Elle devient la direction générale du trésor du ministère de l'économie, de l'industrie et de

2. Décrets n° 2010 – 217 et 218 du 3 mars 2010, *JORF*, 4 mars 2010, textes 33 et 34.
3. Décret n° 22 mars 2010, *JORF*, 23 mars 2010, texte n° 1.
4. Décret n° 2010-271 du 15 mars 2010, *JORF*, 16 mars 2010, texte n° 36.
5. Décret n° 2010-291 du 18 mars 2010, *JORF*, 19 mars 2010, texte n° 22.

l'emploi. Elle s'appuiera sur le réseau des services économiques à l'étranger et sur celui des nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

- **Administrations déconcentrées**

Pouvoirs des préfets

Un décret du 16 février 2010 modifie le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements pour en assurer la cohérence avec la réforme des administrations territoriales de l'État engagée conformément aux conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008 [6].

Il réaffirme l'autorité du préfet de région, renforce la déconcentration des interventions financières de l'État, conforte l'unité territoriale de l'État, organise la collégialité des responsables des administrations déconcentrées, prépare la mutualisation des moyens de l'État et engage la réorganisation de l'État en région Île-de-France et dans les régions et collectivités d'Outre-mer.

Le préfet de région est expressément le responsable de l'exécution des politiques nationales et communautaires. Il dispose d'un pouvoir d'instruction et d'un droit d'évocation à l'égard des préfets de département, responsables de la mise en œuvre de ces politiques dans le cadre ainsi défini. Le préfet de département demeure seul responsable de l'ordre public et du respect des lois et il est le seul compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile. Le sous-préfet d'arrondissement est le délégué du préfet. Il anime et coordonne l'action des services de l'État dans l'arrondissement.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiements ouverts par la loi de finances sont mis à la disposition des préfets. Le préfet de région dispose, à l'intérieur d'un même programme budgétaire, d'un pouvoir de répartition budgétaire entre actions et entre départements. La qualité d'ordonnateur secondaire des préfets, qui peut être déléguée, est confirmée. Le préfet est, sauf exception, le délégué des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial tels que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le décret dispose que le préfet est assisté par le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) qui n'est pas placé sous son autorité. La collégialité est organisée aux niveaux régional et départemental. Le comité de l'administration régionale (CAR) reçoit des prérogatives étendues. Présidé par le préfet de région, il comprend les préfets de département, le recteur d'académie, le directeur général de l'Agence régionale de santé, et les responsables des six nouvelles directions régionales (finances publiques (DRFIP) ; agriculture, alimentation et forêt (DRAAF) environnement, aménagement et logement (DREAL) ; entreprises, concurrence, consommation travail et emploi (DIRECCTE) ; jeunesse, sports, cohésion sociale (DRJSCS) ; affaires culturelles (DRAC) et, le cas échéant, le directeur interrégional de la mer (DIRM). Les pôles régionaux des services de l'État sont supprimés. Le préfet de département s'appuie sur un collège des chefs de services. La mutualisation des moyens est fortement encouragée. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière seront élaborées dans chaque département et approuvés par le préfet de région dans le cadre du comité de l'administration régionale. Le préfet de région pourra

6. Décret n° 2010-146 du 16 février 2010, *JORF*, 17 février 2010, texte n° 12.

constituer des services supports partagés, par exemple, pour la mise en place des plates-formes « Chorus ». Des schémas régionaux et départementaux de mutualisation, des moyens et des plans pluriannuels interministériels de gestion des ressources humaines à l'échelon régional sont prévus.

L'article 20 du décret confirme cependant les exceptions traditionnelles au pouvoir hiérarchique du préfet : éducation, inspection du travail, paiement des dépenses publiques, assiette et recouvrement des impôts et des recettes publiques, évaluations domaniales, tenue des comptes publics et établissement des statistiques. Les attributions exercées par les agences régionales de santé y sont ajoutées. Enfin, le décret fusionne la préfecture de la région Île-de-France et la préfecture de Paris et transpose l'organisation régionale à l'ensemble des régions et départements d'outre-mer. En final, le décret de février 2010 est certes un texte important mais qui ne justifie peut-être pas le rapprochement effectué par le ministère de l'intérieur avec la loi du 28 pluviose au VIII (17 février 1800) qui a créé l'institution préfectorale, il y a 210 ans.

Pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité

Un important décret du 4 mars 2010 [7] renforce les pouvoirs des sept préfets de zone de métropole et des cinq préfets de zone d'outre-mer qui sont les préfets du département où se trouve le chef-lieu de la zone. À cet effet, il modifie de nombreux articles du code de la défense. Sous réserve des compétences du ministère de la défense et de l'autorité judiciaire, le préfet de zone de défense et de sécurité est le délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité nationale. Il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone. Il dirige en cette matière l'action des préfets de région et de département. En cas de crise majeure, il met en cohérence l'activité des administrations déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs publics et privés.

Création des directions interrégionales de la mer

Le schéma-type de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État compte d'assez nombreuses exceptions, notamment celle de la région Île-de-France et celles des services organisés au niveau interrégional : protection judiciaire de la jeunesse, routes, douanes, mer. Ainsi, un décret du 11 février 2010 crée quatre directions interrégionales de la mer dont le domaine de compétence est fixé par rapport aux façades maritimes : Méditerranée à Marseille, Sud-Atlantique à Bordeaux, Nord-Atlantique-Manche-Ouest à Nantes, Manche-Est-Mer du Nord au Havre [8]. Chaque direction est issue de la fusion des directions régionales des affaires maritimes et des services départementaux chargés de la signalisation maritime et des services de la gestion des centres de stockage POLMAR. Elles relèvent directement des ministères chargés de la mer et du développement durable, sont mises à disposition du ministère chargé de la pêche maritime et sont placées, en fonction des attributions exercées, sous l'autorité des préfets maritimes et des préfets de régions. Elles reçoivent une mission très large de conduite des politiques de l'État affectant la mer et le littoral. En revanche, elles n'ont pas d'autorité directe sur les directions départementales des territoires et de la mer créées depuis le 1er janvier 2010 dans les départements du littoral puisque celles-ci ont le statut de directions départementales interministérielles.

7. Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, *JORF*, 5 mars 2010, p. 4557, texte n° 14.
8. Décret n° 2010-130 du 11 février 2010, *JORF*, 12 février 2010, texte n° 20.

Réorganisation des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse

La réforme de l'administration territoriale de l'État reste silencieuse sur certains services de l'État tels que les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse, précédemment organisés en directions régionales et départementales. Un décret du 2 mars 2010 [9] les réorganise en directions interrégionales et directions territoriales qui peuvent regrouper plusieurs circonscriptions départementales.

Généralisation des comités locaux de lutte contre la fraude

Un décret du 25 mars 2010 [10] prévoit de pérenniser et de généraliser les comités locaux de lutte contre la fraude expérimentés dans le cadre du décret du 18 avril 2008 [11] relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Les comités, créés dans chaque département, définiront les procédures et actions prioritaires destinées à améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal. Ils seront présidés conjointement par le préfet et par le procureur de la République et réuniront des magistrats, des représentants des services de l'État (police, gendarmerie, préfecture, impôts, douanes, travail) et des organismes locaux de protection sociale (pôle emploi, URSSAF, Caisses d'allocations familiales, assurance maladie, et retraite).

Suppression des services déconcentrés des anciens combattants

Les directions interdépartementales des anciens combattants et victimes de guerre de Clermont-Ferrand, de Montpellier et de Rouen sont supprimées à compter du 1er mai 2010. Les attributions en matière de pensions, des soins médicaux gratuits et d'appareillage sont transférées à la direction des ressources humaines du ministère de la défense, à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale et au service de santé des armées [12].

• Établissements publics et agences

Création de l'Agence du service civique

La loi du 10 mars 2010 [13] institue un service civique qui permet à des volontaires de 16 à 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général de six à douze mois auprès d'une personne morale agréée. La gestion des agréments et du soutien financier apporté par l'État, et, plus généralement, le pilotage et l'animation du dispositif sont confiés à l'Agence du service civique qui est un groupement d'intérêt public, constitué, sans capital, entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – chargée auparavant de la gestion du service civil – l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et l'association France volontaires.

9. Décret n° 2010-214 du 2 mars 2010, *JORF*, 4 mars 2010, texte n° 27.
10. Décret n° 2010-333 du 25 mars 2010, *JORF*, 26 mars 2010, texte n° 27.
11. Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008, voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 606.
12. Arrêté du 30 mars 2010, *JORF*, 8 avril 2010, texte n° 14.
13. Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, *JORF*, 11 mars 2010, p. 4801, texte n° 1

Création et fonctionnement des agences régionales de santé

Les agences régionales de santé (ARS), instituées par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, prennent forme. Une série de décrets du 31 mars 2010 précisent diverses dispositions les concernant [14]. Un premier décret crée les agences régionales de santé à compter de sa publication. Un autre précise la composition du conseil de surveillance de 25 membres, présidé par le préfet de région : trois représentants de l'État (recteur, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, un préfet ou un chef de service désigné par le préfet de région) ; dix membres de conseils d'administration d'organismes locaux d'assurance-maladie ; quatre représentants des collectivités territoriales ; trois représentants d'associations de patients, de personnes âgées ou de personnes handicapées ; quatre personnalités qualifiées. En outre, participent avec voix consultative aux travaux du conseil, le directeur général, l'agent comptable, l'expert comptable, le directeur régional des finances publiques. D'autres décrets organisent notamment la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, le rôle des agences régionales de santé en matière de sécurité sanitaire, le régime financier des agences régionales de santé.

Conseil de surveillance des établissements publics de santé

Un décret d'application [15] de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires organise les conseils de surveillance qui vont se substituer aux anciens conseils d'administration. Les nouveaux conseils, de neuf ou quinze membres selon le ressort communal ou extra-communal de l'établissement, sont composés à parts égales de représentants des collectivités territoriales, des personnels médicaux et non-médicaux et de personnalités qualifiées dont deux représentants des usagers. Le président du conseil de surveillance sera élu pour cinq ans parmi les représentants des collectivités territoriales ou, ce qui est nouveau, parmi les personnalités qualifiées.

Réorganisation du Centre national du livre

Un décret n° 2010-430 du 27 avril 2010 réorganise le Centre national du livre, établissement public administratif, chargé d'encourager la création et la diffusion d'ouvrages de qualité. Dorénavant, la présidence de l'établissement ne sera plus assurée par un directeur du ministère de la culture mais par un président nommé pour cinq ans qui présidera le conseil d'administration et assurera la direction de l'établissement. Un contrat pluriannuel relatif à la stratégie de l'établissement sera conclu avec l'État.

- **Administration consultative**

Création de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle

La créativité administrative se nourrit de la nécessité de coordonner l'action de divers services publics, de mobiliser une expertise large, d'assurer une concertation entre les différents acteurs. Ainsi, dans le domaine de l'accessibilité des bâtiments et installations aux personnes à mobilité réduite où la politique publique de généralisation de l'accessibilité

14. Décrets n° 2010-336, 2010-337 et suivants du 31 mars 201, *JORF*, 1er avril 2010, textes n° 14, 15 et suivants.

15. Décret n° 2010-361 du 8 avril 2010, *JORF*, 9 avril 2010, texte n° 30.

prend-elle des notables retards, la création d'un observatoire placé auprès du Premier ministre a pu apparaître nécessaire. Il reçoit une large mission d'évaluation, de suivi, d'expertise en matière d'accessibilité des logements, lieux de travail, espaces publics, moyens de transport, et nouvelles technologies. Il comprend des représentants d'associations d'élus, d'associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite, de maîtres d'ouvrage, de maîtres d'œuvre et de professionnels, des ministères intéressés, d'organismes financeurs ou de contrôle et de personnalités qualifiées.

Réorganisation du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Un décret du 10 février 2010 réorganise le Conseil général placé auprès du ministère chargé de l'agriculture en tirant les conséquences des réformes de l'administration centrale (décret n° 2008-636 du 30 juin 2008), et du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (décret n° 2009 –116 du 10 septembre 2009). Le statut précédent [16] est abrogé.

Création de l'Observatoire national de la fin de vie

Parmi les créations originales, un décret du 19 février 2010 [17] crée, auprès du ministère chargé de la santé, un observatoire national des conditions de la fin de vie et des pratiques d'accompagnement « afin d'en améliorer la connaissance ». À noter que le décret a prévu sa propre fin : cinq ans après la date de la première réunion du comité de pilotage de l'Observatoire, les dispositions du décret cesseront de s'appliquer.

Création du Conseil supérieur de l'aviation civile

Un décret du 10 mars 2010 crée un très classique conseil supérieur de l'aviation civile [18]. Il est probable que ce texte rétablisse un organe consultatif disparu en application du dispositif prévu par le décret du 8 juin 2006 et non prévu par les textes dérogatoires [19].

Conférence régionale de la santé et de l'autonomie

Un décret du 31 mars 2010 [20] organise une comitologie multiforme, à la mesure des vastes compétences des agences régionales de santé. La conférence régionale de la santé et de l'autonomie compte au maximum cent membres répartis en huit collèges : collectivités territoriales ; usagers des services de santé ou médico-sociaux ; représentants des conférences de territoires ; partenaires sociaux ; acteurs de la cohésion et de la protection sociale (associations et sécurité sociale) ; acteurs de la prévention et de l'éducation ; offreurs de services de santé ; personnalités qualifiées. Les travaux de la conférence sont organisés aux sein d'une assemblée plénière, d'une commission permanente et de quatre commissions spécialisées dans la prévention, l'organisation des soins, les prises en charge et accompagnement médico-sociaux, les droits des usagers du système de santé.

Création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement

Un organe consultatif de haut niveau, qui se substitue au Conseil national du développement durable, le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environne-

16. Décret n° 2010-141 du 10 février 2010, *JORF*, 12 février 2010, texte n° 1075
17. Décret n° 2010-198 du 19 février 2010, *JORF*, 21 février 2010 p. 3242.
18. Décret n° 2010-248 du 10 mars 2010, *JORF*, 12 mars 2010, texte n° 3.
19. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 119, 2006, p. 569 et *RFAP*, n° 131, 2009, p. 622.
20. Décret n° 2010 – 348 du 31 mars 2010, *JORF*, 1er avril 2010, texte n° 26.

ment est créé par un décret du 13 avril 2010 pour assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement [21]. Il est associé, notamment, à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale du développement durable et de la stratégie nationale de la biodiversité. Ses avis sont rendus publics. Il est présidé par le ministre chargé du développement durable et comprend, outre le délégué interministériel au développement durable, quatre collèges de huit membres chacun représentant les élus, les entreprises, les organisations syndicales de salariés, les associations de protection de l'environnement auxquels s'ajoutent six représentants de personnes morales agissant dans le domaine de la famille, de la défense des consommateurs, de la solidarité, de l'insertion sociale, de la jeunesse et de l'aide au développement ainsi qu'un représentant des chambres consulaires. Le secrétariat du Comité est assuré par le Commissariat général au développement durable.

Commission pour la libération de la croissance française

La commission « Attali » instituée par un décret du 27 août 2007 [22] avait présenté son rapport en janvier 2008. Un nouveau décret du 4 mars 2010 recrée cette instance consultative avec pour mission d'établir un bilan de la mise en œuvre de ses propositions et d'en formuler de nouvelles avec pour objectif d'augmenter le pouvoir d'achat, de lever les obstacles réglementaires injustifiés et d'alléger les formalités qui pèsent sur les entreprises, de réduire la dépense publique et d'améliorer l'efficacité des services publics. Le rapport devra être rendu avant le 30 juin 2010.

- **Politiques publiques**

Mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir

Le dispositif de mise en œuvre des financements d'investissements stratégiques provenant du grand emprunt national prévu par un décret du 22 janvier 2010 se précise. Les crédits d'un montant de 35 milliards d'euros ont été ouverts dans la loi de finances rectificative pour 2010 et regroupés au sein de programmes spécifiques. Ils sont immédiatement basculés vers des opérateurs (Agence nationale de la recherche, OSEO, Caisse des dépôts et consignations, Agences de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie...) liés par conventions à l'État. Les conventions précisent le processus de sélection des projets, en général des appels à projet, et les modalités de suivi des investissements réalisés. Une gouvernance spécifique sera mise en place au sein de chaque opérateur. L'ensemble du dispositif est piloté par le commissaire général à l'investissement qui s'appuie sur une structure légère de 30 personnes assistées de comités consultatifs et d'experts. Un décret du 8 avril 2010 complète le décret du 22 janvier sur la composition du comité de surveillance des investissements d'avenir placé sous la présidence conjointe de MM. Alain Juppé et Michel Rocard et comprend quatre députés, quatre sénateurs et huit personnalités qualifiées. Un dispositif extra administratif, sans aucun doute efficace, mais qui ne peut être qu'exceptionnel.

Cérémonies publiques et préséances

Un décret n° 2010-116 du 4 février 2010 modifie le décret du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, constituant la référence

21. Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010, *JORF*, 14 avril 2010, texte n° 10.
22. Décret n° 2007-1272 du 28 août 2007, voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 213.

ultime de tous les chefs de protocole. Il a pour objet de rehausser le rang des parlementaires européens qui seront désormais placés immédiatement après les parlementaires nationaux. Ils remontent ainsi du 7e au 4e rang pour les manifestations hors Paris et du 23e au 13e rang à Paris.

- **Gestion publique**

Publication des instructions fiscales

On sait l'importance des circulaires et instructions en matière fiscale. Elles sont indispensables à l'application de la loi, nécessaires à la sécurité juridique des contribuables et opposables à l'administration dans les conditions prévues par l'article L.80 du code général des impôts. Un groupe de travail sur ce sujet a remis le 15 avril 2010 son rapport à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Il préconise de systématiser la consultation publique sur les textes les plus importants, de publier dans le mois qui suit la parution des lois fiscales la liste des dispositions qui seront commentées par voie d'instruction, d'instaurer un délai maximal de six mois entre l'entrée en vigueur de la loi et la publication des principaux projets d'instruction, la publication des principaux projets d'instruction ouverts à la concertation. Ceux-ci seraient opposables dès leur mise en ligne. Cette dernière orientation sera immédiatement mise en œuvre pour la mise à la consultation publique de l'instruction relative à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau qui est issue du dispositif de suppression de la taxe professionnelle. Un effort de transparence et de concertation sans précédent qui pourra faire école.

Mise en place d'indicateurs de qualité des services publics

Le 23 mars 2010, M. François Cornut-Gentille, député de Haute-Marne a remis son rapport sur les indicateurs de qualité des services publics [23]. Le rapport s'appuie sur deux enquêtes d'opinion qui révèlent une bonne image des services publics (73 % des usagers). Toutefois les délais de traitement des demandes et le temps d'attente à l'accueil sont jugés insatisfaisants. Le rapporteur propose l'évaluation de la qualité des services publics au moyen d'une batterie d'indicateurs transversaux. Il suggère également un renforcement du rôle du Médiateur de la République et la mise en place d'un intéressement collectif des agents. À la suite de ce rapport, le ministre chargé de la fonction publique a annoncé la mise en place d'un baromètre de la qualité des services rendus au public composé d'une quinzaine d'indicateurs dont les résultats, présentés par département, seront rendus publics. Le baromètre sera fondé sur les résultats de trois types d'enquêtes : celles actuellement menées pour mesurer la qualité de l'accueil dans les services préfectoraux, les services des finances publiques, les services judiciaires et l'éducation nationale ; des indicateurs sur les délais d'exécution des démarches, jugées prioritaires par les français ; des enquêtes relatives à la qualité du traitement des réclamations. Le Médiateur de la République et les médiateurs ministériels existants seront associés à la finalisation du baromètre. Un examen des résultats obtenus pourra être organisé au Parlement à l'occasion du débat annuel sur la loi de règlement.

La politique des achats de l'État

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a présenté au Conseil des ministres du 19 avril 2010 une communication relative à la politique des achats

23. Cornut-Gentille (François), *Modernisation de l'État ; qualités des services publics et indicateurs*, Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, mars 2010.

de l'État qui vise à réduire les coûts en améliorant la qualité du service obtenu. L'objectif est de réaliser une économie d'un milliard d'euros d'ici 2012 sur un périmètre d'achats courants représentant 10 milliards d'euros. Le moyen est le développement des marchés nationaux et interministériels et la professionnalisation des opérations d'achats. Le service des achats de l'État est opérationnel depuis mars 2009 et dispose de correspondants dans chaque ministère et de relais dans chaque préfecture de région. L'externalisation de la gestion du parc automobile de l'ensemble des administrations civiles de l'État est envisagée pour 2011.

La politique immobilière de l'État

Le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a présenté au conseil des ministres du 27 avril 2010 une communication sur la politique immobilière de l'État. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ont été établis pour les administrations centrales et sont en cours d'élaboration par les administrations déconcentrées. La réduction des surfaces occupées représente depuis 2007 une réduction de 184 000 m^2. La réforme territoriale de l'État doit permettre de libérer 750 sites et de réduire de 500 000 m^2 la surface de bureaux occupée. Les cessions d'immeubles ont permis de réaliser 3 milliards d'euros depuis 2005. Un programme pluriannuel de cession de 1 700 biens immobiliers de l'État est en cours de finalisation. Une politique d'entretien des bâtiments de l'État respectueuse des engagements du Grenelle de l'environnement est également mise en place. Les opérateurs de l'État, qui occupent 40 millions de m^2 d'immeubles bâtis et 7 millions d'hectares de terrains non bâtis représentant une valeur estimée à 42 milliards d'euros, engageront la même démarche.

- **Marchés publics**

Sur cette question, voir *infra* la partie « Décentralisation et collectivités territoriales » de la présente « Chronique ».

- **Administration numérique**

L'amélioration des relations numériques entre l'administration et les usagers

Le groupe de sept experts du numérique présidé par M. Franck Riester, député-maire de Coulommiers, chargé de formuler des propositions de simplification administrative par le numérique a remis son rapport le 12 février 2010. Le groupe a fait le constat du manque de lisibilité des sites internet de l'État, trop nombreux et trop hétérogènes, d'une sous-utilisation des fonctionnalités offertes par l'internet et d'une conception insuffisamment orientée vers l'usager. De très nombreuses propositions, très pertinentes, sont formulées : diviser par dix le nombre de sites internet de l'État ; adapter une charge graphique officielle unique, rendre possible l'accès internet à tous les services de l'administration avec une authentification unique, généraliser les comptes individuels uniques retraçant l'ensemble des contacts d'un usager avec le service ; généraliser les factures et les paiements électroniques ; se concentrer sur les dix démarches les plus attendues par les usagers ; développer les services proactifs (calendrier des échéances ; alertes personnalisées ...) ; faire noter les sites par les usagers ; permettre le développement de services innovants à partir des données publiques ; créer un comité d'entraide entre usagers. La direction générale de la modernisation de l'État a été mandatée pour étudier la mise en œuvre de ce programme d'actions.

M. L. C.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Démocratie locale

Assemblées et consultations locales

La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 [24] a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ; en effet, par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expirera en mars 2014 (article 1er) ; il en va de même, par dérogation aux dispositions de l'article L. 336 et du troisième alinéa de l'article L. 364 du même code, du mandat des conseillers régionaux et de celui des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 (article 2).

Le vendredi 26 mars 2010, les assemblées régionales nouvellement élues de 24 régions sur 26 ont procédé à l'élection de leurs présidents et des exécutifs régionaux, notamment des vice-présidents. La Guadeloupe, où l'élection du Conseil régional avait été acquise dès le premier tour, a procédé à cette désignation le 19 mars, et le président du Conseil exécutif de l'Assemblée territoriale de Corse a été élu le 25 mars. Le mode de scrutin qui donne à la liste arrivée en tête un bonus de 25 % d'élus supplémentaires a permis dans tous les conseils de dégager des majorités claires, puisque – partout – le candidat placé en tête de la liste ayant remporté l'élection a été élu président.

• Organisation territoriale

Administration territoriale de l'État

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 [25], qui intervient 210 ans après la loi du 28 pluviôse An VIII ayant créé l'institution préfectorale, constitue, selon le ministre de l'Intérieur, la clé de voûte de la nouvelle administration territoriale de l'État : il consacre une réforme de la déconcentration, et fait du préfet de région la nouvelle base de l'administration territoriale de l'État [26].

Principes et règles de la décentralisation

Réforme des collectivités territoriales

Depuis le 3 mars 2010, l'Observatoire de la parité propose un dossier sur les effets induits du projet de création de conseillers territoriaux prévu par le projet de réforme des collectivités territoriales. Selon cet Observatoire, le mode de scrutin prévu par le projet de loi pour l'élection des conseillers territoriaux entraînera un recul de la parité. Si des conseillers

24. Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux (*JORF*, 17 février 2010, p. 2914).

25. Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements (*JORF* du 17 février 2010).

26. Pour une étude exhaustive des apports du décret n° 2010-146 du 16 février 2010, voir *supra* la chronique de Michel Le Clainche.

territoriaux étaient élus en 2014 selon les modalités projetées, il y aurait 82,7 % d'hommes et seulement 17,3 % de femmes. Pour le Parti socialiste, l'instauration d'un tel scrutin, scrutin mixte à un seul tour (scrutin uninominal pour 80 % des sièges et scrutin de listes à la proportionnelle pour les sièges restants), aurait pour conséquence de favoriser le parti de la majorité présidentielle. L'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) contestent en outre le bien fondé du projet de création de conseillers territoriaux. Pour l'ARF en particulier, il n'existe que très peu de chevauchements entre les départements et les régions : 80 % de leurs budgets respectifs seraient consacrés à des politiques que seuls les départements ou les régions portent (actions sociales, collèges, routes pour les départements ; trains express régionaux, lycées, formation professionnelle et développement économique pour les régions) [27].

Dans une décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, le Conseil constitutionnel, saisi le 26 janvier 2010 par l'opposition parlementaire, a validé la loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, et donc le redécoupage des circonscriptions législatives.

Le Conseil constitutionnel a écarté l'ensemble des griefs formulés à l'encontre de la loi, tout en soulignant la faiblesse de certains des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation dans certains départements ; il a ainsi jugé que la commission prévue à l'article 25 de la Constitution avait été dûment consultée et que la loi avait été adoptée selon une procédure parlementaire conforme à la Constitution.

Rappelant sa jurisprudence constante selon laquelle l'Assemblée nationale « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage », il a estimé que le gouvernement, en appliquant la méthode dite « de la tranche », avait « veillé à réduire de manière importante les inégalités démographiques affectant la répartition antérieure » et qu'il n'avait « tenu compte d'impératifs d'intérêt général le conduisant à s'écarter du critère démographique que de manière limitée ».

Le Conseil constitutionnel a tenu à rappeler et souligner qu'il ne détenait pas de la Constitution de « pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » et qu'il ne lui appartenait « donc pas de rechercher si les circonscriptions (avaient) fait l'objet de la délimitation la plus juste possible », ni de faire des propositions alternatives.

Collectivités spécifiques

Paris et le Grand Paris

Le Sénat a adopté, le lundi 26 avril 2010, le projet de loi relatif au Grand Paris. Ce texte vise à conforter la place éminente de la région capitale dans la compétition internationale des « villes-monde ». Cette ambition s'appuie plus précisément sur les trois projets suivants : la construction d'une nouvelle ligne de métro automatique de grande capacité, sur 130 kilomètres, en rocade, projet dit de la « double boucle » ; le développement des territoires situés autour des futures gares de ce nouveau réseau, au moyen d'un outil juridique partenarial nouveau, dénommé « contrat de développement territorial » ; et la valorisation du pôle scientifique et technologique existant sur le plateau de Saclay.

27. Sur le conseiller territorial, voir : Pissaloux (J.-L.), « Réforme des collectivités territoriales et nouveaux modes de scrutin : Polémiques autour du conseiller », territorial », Colloque international *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?,* Reims, 25 et 26 novembre 2009, *in* Actes du colloque, L'Harmattan, 2010, p. 205-218 ; G. Chavrier, « Les conseillers territoriaux : question sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie », *AJDA* 2009, n° 49, p. 2380-2384.

Les principales modifications adoptées le 26 avril ont pour objet : en premier lieu, d'impliquer dans la concertation avec l'établissement public de Paris-Saclay, d'autres acteurs concernés comme les collectivités locales, les syndicats des eaux, les associations de protection de l'environnement (article 21) ; de prévoir, en deuxième lieu, un rapport du Gouvernement, présentant, tous les trois ans, les prises de participation de l'établissement public de Paris-Saclay dans des entreprises, filiales, groupements ou organismes prévus à l'article 21 ; et, en dernier lieu, de réintroduire, parmi les représentants des collectivités concernées par le projet de l'établissement public de Paris-Saclay, la participation de la ville de Paris et des départements franciliens au sein du comité consultatif (article 22).

Les membres de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Grand Paris ont été nommés lors de la séance du 27 avril.

Collectivités territoriales d'Outre-Mer

DOM et ROM

Les électeurs de Guyane et de Martinique consultés le dimanche 24 janvier 2010 sur l'avenir institutionnel de leur territoire se sont prononcés, à hauteur de 57,49 % en Guyane et de 68,3 % en Martinique, en faveur de la création d'une « collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région, tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ».

Cette seconde consultation organisée par le gouvernement fait suite au rejet d'une plus large autonomie, exprimé très majoritairement par les électeurs des deux DOM lors d'une première consultation intervenue le 10 janvier 2010 à la demande d'une majorité d'élus locaux.

M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, et Mme Marie-Luce Penchard, ministre de l'Outre-Mer, ont indiqué que le gouvernement lancerait une concertation avec les élus de Martinique et de Guyane en vue de préparer la loi ordinaire fixant l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle collectivité unique : le projet de loi sera présenté devant le Parlement avant la fin de l'année 2010, et la collectivité unique devrait se mettre en place « d'ici deux ans », a précisé la ministre de l'Outre-mer.

• Gestion des collectivités territoriales

Ressources humaines et fonction publique territoriale

La réforme de la catégorie B de la fonction publique s'accélère. Ont en effet été publiés au *Journal officiel* deux décrets du 22 mars 2010 : un premier décret n° 2010-329 prévoyant la refonte des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale [28] ; et un second n° 2010-330 relatif à la révision de l'échelonnement indiciaire des agents de catégorie B de la fonction publique territoriale, en fonction des nouveaux échelons [29].

28. Décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale (*JORF*, 26 mars 2010).

29. Décret n° 2010-330 du 22 mars 2010 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux membres des cadres d'emplois régis par le décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale (*JORF*, 26 mars 2010).

La catégorie B est désormais composée pour chaque cadre d'emplois de « trois grades ou assimilés » : les deux premiers grades comportent treize échelons ; le troisième en comprend onze.

Le décret n° 2010-329 rappelle les modalités de recrutement des fonctionnaires territoriaux : concours externe, concours interne, troisième concours. Les fonctionnaires recrutés par concours sont stagiaires pour une durée d'un an avant d'être titularisés. Les agents peuvent également être admis dans la catégorie B par la voie de la promotion interne (fonctionnaires nationaux ou internationaux). Le décret précise également les modalités de reclassement des agents dans les différents échelons, suite à la réforme de la catégorie B. Il fixe également les nouvelles modalités de l'avancement des agents.

Le texte prévoit en outre, que jusqu'au 30 novembre 2011, la proportion de nominations par voie de promotion interne est « fixée à raison d'un recrutement pour deux nominations intervenues dans la collectivité ou l'établissement ».

Pour compléter et mener à bien la réforme, une longue série de textes réglementaires est attendue. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a prévu que l'ensemble des textes relatifs aux filières administratives et techniques serait examiné avant la fin de l'année 2010.

Effectivement, la réforme de la catégorie B de la fonction publique a franchi une nouvelle étape importante le mercredi 28 avril, lors de la réunion du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Parmi les neufs textes à l'ordre du jour, sept projets de décrets ont reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Les deux autres ont été retirés de l'ordre du jour à la demande des organisations syndicales « dans l'attente de l'examen d'un rapport en auto-saisine à ce sujet au mois de juin prochain ». En particulier, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a donné un avis favorable à deux projets de décrets permettant de fusionner les contrôleurs territoriaux de travaux et les techniciens supérieurs territoriaux en un seul cadre d'emploi, celui des « techniciens territoriaux ».

Instruments de la commande publique

Par un arrêt *M. Pérez* du 10 février 2010 [30], le Conseil d'État qui a suivi à cet égard les conclusions du rapporteur public Nicolas Boulouis a annulé – à compter du 1er mai 2010 – le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics [31] dans la mesure où ce décret relevait le seuil applicable aux marchés passés selon la procédure adaptée fixée à l'article 28 du code des marchés publics, en le faisant passer de 4 000 à 20 000 euros hors taxe. Le Conseil d'État a en effet considéré que le pouvoir réglementaire avait méconnu les principes fondamentaux de la commande publique, à savoir les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, « en relevant de 4 000 à 20 000 euros, de manière générale, le montant en deçà duquel tous les marchés entrant dans le champ de l'article 28 du code des marchés publics sont dispensés de toute publicité et mise en concurrence ». Certes, comme le souligne le Conseil d'État, les principes fondamentaux de la commande publique ne font pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire puisse permettre au pouvoir adjudicateur de décider que le marché sera passé sans publicité voire sans mise en concurrence, dans certains cas et uniquement dans ces cas, à savoir dans ceux « où il apparaît que de telles formalités sont impossibles ou manifestement inutiles notamment en raison de l'objet du marché, de son montant ou du degré de concurrence dans le secteur ». Par

30. CE, 10 février 2010, *M. Pérez*, req. n° 329100, concl. N. Boulouis, à paraître au *Recueil Lebon*.
31. *JORF* n° 0296, 20 décembre 2008, p. 19548.

conséquent, ce qu'a sanctionné la Haute Juridiction, c'est l'application uniforme à tous les marchés publics de tous les pouvoirs adjudicateurs du nouveau seuil en deçà duquel aurait été applicable la procédure adaptée. Pour ne pas porter atteinte à la sécurité juridique, le Conseil d'État – faisant application de la jurisprudence *Association « AC ! » et autres* [32], qui donne sous certaines conditions au juge la possibilité de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse – a décidé que l'annulation du décret du 19 décembre 2010 ne prendrait effet qu'à compter du 1er mai 2010, alors que le rapporteur public avait, quant à lui, proposé le 1er avril [33].

Lors de la séance du Sénat du mardi 16 février 2010 consacrée aux questions orales, Mme Marie-Thérèse Bruguière (UMP, Hérault) a interrogé le Gouvernement sur les modalités de passation des marchés négociés par les entités adjudicatrices. Le code des marchés publics ne précise en effet que partiellement le rôle de la commission d'appel d'offres dans l'hypothèse d'appels d'offres restreints lancés par des entités adjudicatrices ou dans celle d'une procédure négociée dans laquelle l'entité adjudicatrice a décidé de limiter le nombre de candidats admis à présenter une offre. Mme Bruguière a donc souhaité avoir des précisions sur les règles de sélection des candidatures dans le cadre d'une procédure négociée, et sur la compétence de la commission d'appel d'offres pour établir la liste des candidats invités à négocier dans le cadre d'un appel d'offres restreint.

M. Christian Estrosi, ministre chargé de l'industrie, a répondu que le code des marchés publics indiquait les cas dans lesquels la commission d'appel d'offres intervenait. L'article 65 du code des marchés publics ne mentionne pas l'autorité compétente pour fixer la liste des candidats admis à négocier, mais il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer, compte tenu de son organisation interne et des règles applicables, quelle est la personne compétente. Pour les marchés publics des collectivités locales, il revient donc à l'exécutif local de désigner la personne compétente, conformément aux règles du code général des collectivités territoriales. Il en va ainsi des marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs comme par les entités adjudicatrices. Pour les marchés des collectivités territoriales passés selon une procédure d'appel d'offres restreint, l'article 61 du code des marchés publics prévoit que la liste des candidats autorisés à présenter une offre est établie par la commission d'appel d'offres. L'article 142 du même code rend ces dispositions applicables aux marchés passés par les entités adjudicatrices. La commission d'appel d'offres est donc compétente dans le cas d'une procédure d'appel d'offres restreint lancée par une collectivité territoriale agissant en tant qu'entité adjudicatrice.

Le décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique [34], très attendu depuis l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relatif aux contrats de concession de travaux, va enfin permettre aux collectivités locales de mettre en œuvre ce nouveau type de contrats. En effet, ce décret définit d'abord les modalités de calcul des seuils des concessions (prise en compte des produits prévisibles de l'exécution de la concession, auxquels seront ajoutés si nécessaire la valeur des installations et fournitures mises à la disposition du concessionnaire par la collectivité) ; il apporte ensuite d'utiles éclaircissements sur la procédure de passation en précisant notamment les modalités de la publicité, les cas de

32. CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, Rec. p. 197, concl. C. Dewys.

33. Pour un commentaire de cet arrêt, voir : Linditch (F.), « Quelques conséquences pratiques de l'annulation du décret 20.000 euros », *JCP A*, n° 7 du 15 février 2010, p. 43 ; Pissaloux (J.-L.), « L'annulation du décret du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics », *Gazette du Palais*, n° 93, 2 avril 2010.

34. *JORF*, 28 avril 2010, p. 7686.

dispense de celle-ci, la procédure restreinte ; il fixe enfin quelques règles pour les marchés passés par les concessionnaires d'un montant égal ou supérieur à 4 845 000 euros hors taxe.

Modes de gestion

Lors de la séance du mardi 23 mars 2010, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi, déjà votée par le Sénat, pour le développement des sociétés publiques locales.

Ce texte introduit un nouvel outil d'intervention des entités décentralisées avec la création de sociétés publiques locales par les collectivités territoriales et leurs groupements : il crée 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 1er). La proposition modifie par ailleurs le régime des sociétés publiques locales d'aménagement introduites par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, afin de remédier aux difficultés survenues dans leur mise en place (article 2).

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait adopté à l'unanimité cette proposition de loi en reprenant très largement le texte sénatorial : elle avait seulement décidé d'en renforcer la cohérence juridique et rédactionnelle, notamment par l'ajout d'un nouvel article 1er *bis* A, afin d'éviter toute ambiguïté sur le fait qu'une collectivité sera bien dispensée des obligations habituelles de mise en concurrence pour déléguer la gestion d'un service public à une société publique locale placée sous son contrôle, dans le cadre de la jurisprudence communautaire relative aux prestations intégrées ; elle avait également prévu, dans le même article, de renforcer le contrôle et l'information des assemblées locales sur les activités des sociétés publiques locales en cas de délégation.

Après avoir adopté des amendements de cohérence, les députés ont donc adopté ce texte à l'unanimité.

- **Finances des collectivités territoriales**

Lors de sa réunion du 2 février 2010, le Comité des finances locales (CFL) a réparti les 41 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement, dont l'augmentation a été limitée à 0,6 % par rapport à 2009, soit la moitié de l'inflation prévue pour 2010. La dotation globale de fonctionnement (DGF) baisse donc en valeur réelle. La dotation globale de fonctionnement des communes et groupements s'établit à 23,58 milliards d'euros, avec une baisse de sa principale composante, la dotation forfaitaire, de -0,19 %. La dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale qui s'élève à 6,8 milliards d'euros est en revanche relativement favorisée, avec une hausse de 1,91 %. La dotation globale de fonctionnement des départements s'élève à 12,18 milliards d'euros, avec une dotation de péréquation fixée à son maximum (+1,09 %, soit 14,6 millions d'euros supplémentaires). La dotation globale de fonctionnement des régions s'établit, quant à elle, à 5,44 milliards d'euros. « En dépit de marges de manœuvre étroites, nous avons essayé de protéger l'intercommunalité et les territoires les plus fragiles », a conclu Charles de Courson, vice-président du Comité des finances locales.

Le président du Comité des finances locales et rapporteur général du budget, Gilles Carrez, a par ailleurs déclaré, en préparation de la prochaine conférence sur les déficits publics, que pour l'avenir, les dotations de l'État aux collectivités locales devaient rester stables en valeur, l'État ne pouvant plus assurer l'indexation de ces dernières sur l'inflation. Les collectivités doivent donc s'attendre à un gel absolu des dotations de l'État.

Dans une étude publiée le 19 avril 2010, l'agence de notation Standard & Poor's montre que la crise n'est point l'unique facteur d'explication de la détérioration accrue de la situation

financière des départements : celle-ci serait, au contraire, le résultat de déséquilibres plus structurels, liés au financement des compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales au cours des dix dernières années. L'étude de Standard & Poor's soulève ainsi la question du financement pérenne des dépenses transférées aux départements. Selon l'agence de notation, les déséquilibres budgétaires ont beaucoup augmenté depuis 2002, mais ont été, jusqu'à présent, masqués par les « pansements budgétaires » constitués notamment par les droits de mutation et les hausses de fiscalité ; ces pansements seraient devenus inopérants, conduisant les départements à procéder à des coupes sombres dans leurs budgets pour couvrir leurs dépenses. Cette étude montre également qu'en raison de la dynamique des dépenses obligatoires des départements et notamment celle des dépenses d'allocations, la flexibilité budgétaire, que les conseils généraux pourraient dégager en diminuant leurs dépenses facultatives, ne constituerait qu'un sursis. Aussi, l'agence de notation considère-t-elle que la solvabilité financière des départements risque de se détériorer rapidement au cours des prochaines années.

Le rapport sur *La consolidation des finances des départements fragilisés* de Pierre Jamet, directeur général des services du Conseil général du Rhône, a été remis au Premier ministre le 22 avril 2010 : ce rapport fait état de la dégradation des comptes des départements et expose plusieurs pistes d'intervention.

Les départements se sont vus confier la gestion de trois prestations sociales (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) qui pèsent considérablement sur leurs budgets. Sous l'effet de la crise économique, ils sont tous confrontés à la hausse des dépenses sociales et à la baisse de leurs recettes (rentrées hétérogènes des droits de mutation), tendance que devrait encore accentuer la réforme de la taxe professionnelle. Dans ce contexte, les départements défavorisés (développement économique limité, forte proportion de prestataires sociaux, *etc*.), connaissent d'ores et déjà une situation budgétaire « risquée ». Face à ce constat, le rapport préconise l'octroi d'une aide financière, le renforcement des mécanismes de péréquation, ainsi que la diffusion de « bonnes pratiques » à même de réduire les coûts de gestion. Enfin, le pilotage et l'évaluation des politiques sociales décentralisées doivent être organisés. Des outils de gestion, permettant à l'État et aux collectivités territoriales de participer à la gestion d'une même politique, doivent être mis en place. À titre d'exemple, l'élaboration d'un système d'information permettrait de constituer des référentiels de coûts ainsi que de produire une prospective et des outils de pilotages inaccessibles aux petits départements en l'état actuel de leurs ressources.

Ces propositions devraient faire l'objet d'une concertation, associant le gouvernement et l'Assemblée des départements de France, au mois de mai. Au début du mois d'avril, considérant que l'État ne compense pas intégralement les charges qui s'imposent à la Seine-Saint-Denis du fait des transferts de compétences, le Conseil général de ce département a choisi, par mesure de protestation, de voter son budget 2010 en déséquilibre.

Le forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales a réalisé une étude sur les taux de la fiscalité locale dont il ressort un ralentissement de la hausse des taux des taxes ménages des grandes villes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale en 2010 qui ont progressé de 2,8 % après la hausse record de 2009 (+5,2 %). Les communes ayant le plus augmenté leurs taux sont Montreuil, Argenteuil, Paris, Perpignan et Rouen, avec des hausses de 8 % ou plus.

• Modernisation de la gestion publique locale – Administration électronique

Un décret du 2 février 2010 [35] traite de la sécurité des échanges électroniques entre usagers et autorités administratives et entre autorités administratives.

Le référentiel général de sécurité prévu par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 fixe les règles auxquelles les systèmes d'information mis en place par les autorités administratives doivent se conformer pour assurer « la sécurité des informations échangées, et notamment leur confidentialité et leur intégrité, ainsi que la disponibilité et l'intégrité de ces systèmes et l'identification de leurs utilisateurs », ce qui vise notamment « l'identification, la signature électronique,[...] l'horodatage » (article 1er).

Ces règles sont définies selon des niveaux de sécurité prévus par le référentiel pour des fonctions de sécurité, telles que l'identification, la signature électronique, la confidentialité ou l'horodatage, qui permettent de répondre aux objectifs de sécurité mentionnés à l'alinéa précédent. La conformité d'un produit de sécurité et d'un service de confiance à un niveau de sécurité prévu par ce référentiel peut être attestée par une qualification, le cas échéant à un degré donné, régie par le décret du 2 février 2010.

Dans les conditions fixées par le référentiel général de sécurité, et afin de protéger un système d'information défini par l'ordonnance du 8 décembre 2005 comme « tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives », l'autorité administrative doit :

— (1) identifier l'ensemble des risques pesant sur la sécurité du système et des informations qu'il traite, eu égard notamment aux conditions d'emploi du système ;

— (2) fixer les objectifs de sécurité, notamment en matière de disponibilité et d'intégrité du système, de confidentialité et d'intégrité des informations ainsi que d'identification des utilisateurs du système, pour répondre de manière proportionnée au besoin de protection du système et des informations face aux risques identifiés ;

— (3) en déduire les fonctions de sécurité et leur niveau permettant d'atteindre ces objectifs et de respecter les règles correspondantes du référentiel général de sécurité.

Dans les conditions fixées par le référentiel susmentionné, l'autorité administrative doit en outre régulièrement réexaminer la sécurité du système et des informations en fonction de l'évolution des risques.

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

III – AGENTS PUBLICS

• La mise en place d'une gestion spécifique des cadres dirigeants

L'idée d'organiser une gestion particulière des cadres dirigeants de la fonction publique de l'État fait son chemin. Elle conduit à s'éloigner d'une gestion par les corps ou par les emplois, fonctionnels ou de direction, afin de créer un « vivier » de compétences dans lequel les autorités pourraient puiser en fonction des besoins. On revient au projet évoqué depuis quelques années de constituer un *fast stream* à la française afin de repérer les futurs cadres

35. Décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives (*J0RF*, 4 février 2010, p. 2072).

dirigeants pouvant être nommés sur des emplois à la décision du gouvernement. Il ne s'agit pas seulement de sélectionner mais également de préparer les cadres à occuper certains postes de haut niveau et d'organiser leur développement de carrière. Dans une circulaire du 10 février 2010 [36], le Premier ministre vient fixer la procédure à suivre en précisant son champ d'application : « Sans que la notion de cadre dirigeant ait une portée normative précise, sont ici visés les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'État et de ses établissements publics, dont les titulaires sont nommés en conseil des ministres ». Un adjoint du secrétaire général du gouvernement est chargé de mettre en œuvre cette politique en coordination avec les secrétaires généraux de ministères. Dans chaque ministère, il convient désormais de mettre en place des mécanismes de détection des « hauts potentiels » susceptibles de devenir à terme des cadres dirigeants. Les secrétaires généraux travailleront avec les chefs des corps d'encadrement supérieur (précision importante qui réintègre les corps dans le processus) pour dresser cette liste en fonction d'une évaluation qui doit être réalisée par la direction des ressources humaines sur la base d'une grille de critères standardisée élaborée par le secrétariat général du gouvernement. Le personnel visé est celui qui correspond aux niveaux -1 ou -2 des postes à pourvoir. Mais la circulaire vient également préciser que les cabinets ministériels constituent des viviers qu'il ne faut pas négliger. Ces cadres à haut potentiel bénéficieront d'une formation, afin de renforcer les qualités managériales, et d'un suivi personnalisé de leur carrière, qui passera notamment par des séminaires organisés à l'ÉNA. Une « revue des carrières » sera organisée une ou deux fois par an par le directeur de cabinet ou le secrétaire général sur la base d'une évaluation afin d'avoir une bonne connaissance de la situation. Une fiche de poste viendra définir le profil attendu de chaque emploi de cadre dirigeant.

La procédure de nomination est elle-même modifiée mais ne concerne ni les préfets ni les ambassadeurs ni les officiers. À partir du 1er mars 2010, pour chaque vacance de poste, le directeur de cabinet ou le secrétaire général de chaque ministère transmettront au Secrétariat général du gouvernement le nom du candidat paraissant le plus apte et le Secrétariat général organisera le récolement et la circulation de toutes les fiches des candidats en veillant à diversifier le plus possible les parcours. La circulaire note en particulier qu'on pourra le cas échéant susciter des candidatures à l'extérieur de l'administration. Cette opération devrait être rattachée à la cellule « cadres dirigeants » du Secrétariat général du gouvernement. L'ensemble des candidats sera reçu par un membre du cabinet de chaque ministre qui adressera au Premier ministre sa proposition de nomination.

Cette réforme s'accompagne également d'un volet concernant les carrières menées par les cadres dirigeants. La circulaire revient avec force sur le principe d'une évaluation annuelle des cadres dirigeants au regard de la réalisation des objectifs collectifs et individuels ainsi que des compétences managériales. Ces évaluations sont ensuite envoyées au comité de rémunération installé par le décret du 11 août 2006 qui définit le niveau des indemnités de performance.

Cette réforme s'inscrit dans la perspective d'une refonte générale de la fonction publique au nom des principes de gestion et on voit bien que l'idée d'un vivier de hauts potentiels est directement inspirée des techniques en usage dans le secteur privé ou bien dans les administrations anglo-saxonnes. La question demeure néanmoins de savoir comment l'équilibre sera réalisé entre ce souci de bonne gestion et la liberté totale de nomination accordée au gouvernement et au chef de l'État dès lors qu'il s'agit des emplois visés à l'article 13 de la Constitution. Juridiquement, aucune contrainte n'existe en ce qui concerne les emplois à la décision du gouvernement. Par ailleurs, le différentiel de salaire entre les

36. *JORF*, 16 février 2010, p. 2.

cadres dirigeants de la fonction publique de l'État et ceux des grandes entreprises privées est tel qu'on peut douter de la possibilité d'un réel renouvellement de ce vivier par des cadres extérieurs à l'administration.

- **L'individualisation des carrières**

L'individualisation des carrières des cadres progresse. De nouvelles réformes sont en cours de discussion avec les syndicats puisqu'il est prévu de créer un troisième grade pour les fonctionnaires de catégorie A et A+, le « grade à accès fonctionnel ». Ce grade serait ouvert à des cadres au dernier grade de leur corps (par exemple, attaché principal ou administrateur hors classe) ayant occupé pendant au moins huit ans des postes importants de responsabilité (directeurs, chefs de service, sous-directeurs) afin que leur départ d'un emploi fonctionnel ne signifie pas une réduction brutale de leur rémunération. Ces départs vont en effet se multiplier à la suite de la RGPP et de la réduction des emplois de direction qui en découle. L'accès à ce dernier grade ne sera pas automatique mais sera contingenté afin de sélectionner les bénéficiaires sur la base du mérite. Les contestations syndicales se sont multipliées, l'UFFA-CFDT comme la CGC considérant que ces exigences sont trop sévères. Les uns demandent que le délai soit réduit de huit à cinq ans afin de ne pas pénaliser les cadres ayant accédé tardivement au second grade (c'est notamment le cas de ceux qui ont été recrutés par le jeu de concours internes), les autres demandent que le contingentement soit de 20 à 30 % des cadres concernés alors que le cabinet du ministre retiendrait pour l'instant le principe d'une fourchette de 10 à 20 %.

On remarquera enfin que la prime de fonctions et résultats (PFR) s'étend progressivement. Elle concerne depuis janvier 2010 les chefs de service, les directeurs-adjoints, les sous-directeurs et les directeurs de projets ainsi que l'ensemble du corps des administrateurs civils. Un décret 2010-258 du 12 mars 2010 l'étend également aux directeurs des services déconcentrés. Le montant total de ces primes, qui sont en partie modulée en fonction des résultats personnels, est plafonné, les taux applicables étant définis par grade de manière interministérielle. Des dérogations ont néanmoins été obtenues pour les cadres travaillant dans les services du Premier ministre, au ministère de l'économie et des finances et au ministère de la défense.

- **L'insatisfaction des cadres**

Bien que les mesures devant permettre de « managérialiser » les carrières se multiplient, les cadres de la fonction publique se montrent de plus en plus insatisfaits et de leurs conditions de travail et des effets concrets de la RGPP sur les prestations de service offertes aux usagers. Les enquêtes se suivent et se répètent. La cinquième vague du baromètre Acteurs publics – IFOP – Ineum Consulting [37] montre ainsi qu'en moyenne 70 % des cadres considèrent que leurs conditions de travail se sont dégradées « à la suite des réformes en cours dans le secteur public ». Seulement 6 % considèrent que la situation s'est améliorée et 25 % pensent que rien n'a changé. La proportion de réponses négatives passe de 71 % chez les cadres de la fonction publique de l'État à 76 % chez ceux de la fonction publique hospitalière mais descend à 62 % chez les cadres de la fonction publique territoriale. De la même façon, un moyenne de 55 % estime que le service aux usagers s'est dégradé contre 27 % qui pensent que rien n'a changé et que 18 % pensent qu'il s'est amélioré. La hiérarchie des réponses est

37. Voir *Acteurs publics*, n° 64, mai 2010, p. 67.

ici inverse : c'est dans la fonction publique territoriale que le sentiment d'une dégradation est le plus fort (57 %), suivie par la fonction publique de l'État (56 %) et la fonction publique hospitalière (51 %).

- **La revalorisation de la fonction publique hospitalière**

Le Président de la République s'était engagé à revaloriser les métiers infirmiers et paramédicaux. Un protocole d'accord a été signé avec les syndicats le 2 février 2010 pour le passage en catégorie A des personnels infirmiers. Cette évolution est liée à l'intégration des diplômes dans le système « LMD » (licence, master, doctorat) qui uniformise les qualifications universitaires au niveau européen. Le diplôme d'infirmier est désormais assimilé à un niveau de licence, ce qui entraîne une revalorisation salariale importante qui sera de l'ordre de 2 000 euros par an à l'issue de la période de cinq ans nécessaire à la mise en place de la réforme. Lors du Conseil des ministres du 23 février 2010, le ministre de la santé et des sports a présenté une lettre rectificative au projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Cette lettre vient préciser que la revalorisation n'est pas sans contrepartie puisque l'âge légal de départ à la retraite des personnels infirmiers de la fonction publique sera désormais aligné sur ceux des personnels de même catégorie du secteur privé (c'est-à-dire 60 ans, en attendant la réforme générale des retraites). Les nouveaux personnels infirmiers se verront appliquer ces dispositions à l'issue de leur période de formation de trois ans. Quant aux personnels en place, ils pourront choisir entre le nouveau dispositif ou l'ancien. Dans ce dernier cas, ils ne bénéficieront que d'une revalorisation minorée mais resteront classés en « catégorie active » et pourront donc partir plus tôt à la retraite.

- **Le débat sur la retraite des fonctionnaires**

La réforme des retraites est devenue le grand dossier social du printemps 2010 puisque le Président de la République a prévu qu'elle devrait intervenir à l'automne de la même année. Le dossier est complexe et potentiellement très conflictuel. Si tous les protagonistes reconnaissent la nécessité d'opérer des changements étant donné le déséquilibre financier des régimes de retraite à l'horizon 2020 que provoque l'évolution démographique, la quasi-totalité des syndicats ainsi que les partis politiques d'opposition s'opposent au recul de l'âge légal de la retraite qui pourrait passer de 60 à 62 voire 65 ans, ce qui alignerait la France sur la situation déjà en vigueur dans la plupart des pays européens.

Par ailleurs, un des points d'achoppement de la concertation avec le gouvernement tient à l'éventuel alignement des retraites de fonctionnaires sur celles des salariés du secteur privé. Celui-ci a déjà été amorcé par la réforme de 2003 qui a fait passer la durée de cotisation de 37,5 ans à 40 ans. Une des différences les plus contestées entre les deux régimes tient cependant au mode de calcul des pensions, celles-ci étant établies sur la base de la moyenne des 25 meilleures années dans le privé contre les 6 derniers mois de traitement dans la fonction publique.

Une fois de plus, une réforme de la fonction publique ouvre la porte à toutes sortes de polémiques et ressuscitent des clichés datant du XIXe siècle. Bon nombre de commentateurs dénoncent les privilèges de la fonction publique alors même que la question des pensions dans la fonction publique et dans le secteur privé ne se pose pas du tout dans les mêmes termes. Tout d'abord, il faut rappeler que la pension des fonctionnaires a toujours été considérée notamment par la jurisprudence administrative comme un traitement différé dont le coût ne repose pas sur des caisses alimentées par des cotisations mais bien sur le budget de l'État, la « cotisation » des fonctionnaires n'en étant pas une mais étant seulement une compensation

financière destinée à réduire le coût. Lors de la mise en place du premier régime de retraite des fonctionnaires en 1853, le législateur de l'époque a rappelé que la pension versée par l'État était une dette volontaire mais que son niveau devait être suffisant pour que les fonctionnaires retraités puissent avoir un niveau de vie acceptable et gardent leur dignité. Contrairement à ce que l'on pense souvent, le traitement des fonctionnaires n'est pas la contrepartie pour la fourniture d'un travail mais la somme estimée nécessaire pour que ceux-ci tiennent le rang social correspondant à leur fonction (cela n'est pas vrai des primes, d'où, en partie, leur multiplication anarchique pendant des années). Cette logique a été reprise dans les lois ultérieures de 1924 et de 1948. C'est au regard de la modicité moyenne des traitements que la pension a donc été calculée tout d'abord sur la base des six puis des trois dernières années de traitement avant que l'on retienne les six derniers mois en 1948. Dans cette perspective, le rapprochement entre le système de retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé doit donc tenir compte de différences importantes non seulement dans les bases du calcul (les primes, qui comptent pour 20 % en moyenne de la rémunération totale, ne sont pas comptabilisées dans le calcul des pensions de fonctionnaires) mais encore dans l'éventail des salaires et dans la sociologie des professions qui sont concernées.

Un premier point est en effet relatif à la suppression des régimes dits « actifs » qui autorisent (le plus souvent obligent) les fonctionnaires de certains corps où l'engagement physique est important (police, pompiers, infirmiers, militaires) à partir en retraite à 55 ou 50 ans. Cette différence avec le secteur privé est souvent présentée comme un scandale mais il faut comprendre qu'elle ne constitue pas nécessairement un avantage pour les intéressés qui sont obligés de trouver des emplois de débouché à la fin de leur carrière dans la fonction publique (c'est notamment le cas des militaires). Ces règles ont été établies non dans un souci de protection corporatiste mais dans le seul intérêt du service car les contraintes (travail de nuit, risques professionnels) sont telles qu'un personnel de plus de 50 ou 55 ans, soit ne serait plus opérationnel, soit représenterait une source de difficultés pour leurs collègues et leur hiérarchie.

Du reste, il faut distinguer l'âge légal de départ et l'âge réel de cessation d'activité. Ce dernier est souvent bien involontaire et on observe alors que la différence entre la moyenne du secteur public et celle du secteur privé est minime : 58 ans et 8 mois dans le premier cas contre 59 ans dans le second. La question centrale ici tient au fait que bon nombre de salariés du privé partent en retraite parce qu'ils sont au chômage ou bien le craignent, après avoir utilisé toutes les formes de plans de reconversion, d'emplois à mi-temps ou de chômage partiel. La règle des 25 ans n'est alors pas une sujétion mais bien une protection car si leur pension était calculée sur les derniers moments de leur vie professionnelle elle serait souvent dérisoire.

Le second point tient au niveau des pensions. Les calculs réalisés en moyenne, et qui montrent que les pensions sont en moyenne supérieures dans la fonction publique (1 689 euros mensuels contre 1 065 euros), ne tiennent évidemment pas compte des différences sociologiques car la fonction publique est composée de 65 % de cadres (en y intégrant les enseignants) alors que cette proportion n'est, au mieux, que de 15 % dans le secteur privé. Si on ne retient que la catégorie des cadres, on constate que le taux de remplacement réel du salaire est de 68,7 % dans la fonction publique contre 64,1 % dans le secteur privé. Mais on doit alors tenir compte des différences énormes existant entre les rémunérations des cadres des deux secteurs comme de la différence de mobilité durant la carrière. À l'heure actuelle, l'éventail des salaires dans la fonction publique est de l'ordre de 1 à 6 entre le traitement le plus bas et le traitement le plus élevé. Des ratios de 1 à 30 voire 40 ou plus ne sont pas rares dans les grandes entreprises privées. On compare donc ce qui n'est pas comparable comme l'ont montré toutes les tentatives d'études comparatives portant sur les rémunérations dans les deux secteurs.

Le troisième point tient à la question fort énigmatique des déficits réels, question ayant un sens pour le secteur privé mais pas pour l'État dont les agents sont rémunérés, qu'ils soient actifs ou à la retraite, sur la base des ressources fiscales. D'après les calculs du Conseil d'orientation des retraites, le poids des pensions des fonctionnaires de l'État devrait passer de 2,11 % du Produit intérieur brut en 2003 à 2,33 % en 2020 puis à 2,63 % en 2050, alors que celui des pensions des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux passerait dans le même temps de 0,55 % à 0,84 % puis à 1,19 %[38]. Si l'évolution démographique est relativement bien connue et permet des projections à long terme, celle du Produit intérieur brut reste quant à elle très incertaine car il est difficile de savoir à longue échéance quelle sera son évolution. La question des retraites de la fonction publique est par ailleurs fort dépendante et de la politique des effectifs, puisque leur réduction va diminuer encore le nombre de cotisants à long terme, et des stratégies adoptées par les fonctionnaires eux-mêmes en fonction de leur situation familiale, patrimoniale et maritale, autant de variables très imparfaitement connues.

La complexité réelle du dossier semble donc plaider pour une résolution pragmatique des déséquilibres financiers qui fera sans doute la part de la spécificité propre aux métiers de la fonction publique. L'alignement du régime des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé peut en effet créer de nouvelles inégalités au sein même de la fonction publique puisque l'intégration des primes dans l'assiette de liquidation des pensions conduirait à baisser sensiblement les retraites de la grande majorité des fonctionnaires (de l'ordre de 10 à 20 % selon l'INSEE), mais à augmenter sensiblement celles des 25 % de fonctionnaires touchant les primes les plus importantes.

• Une nouvelle procédure de sélection des fonctionnaires européens

Le 16 mars 2010, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) a organisé son premier concours d'administrateurs selon les nouvelles règles de recrutement. Le nouveau système de concours est désormais annuel et sa procédure simplifiée a pour double objectif d'une part de sélectionner le personnel davantage sur ses compétences que sur ses connaissances universitaires, afin de renouveler l'éventail des candidats et, d'autre part, de mieux répondre aux besoins de personnel à court terme [39]. L'EPSO a donc lancé un programme de trois ans dans lequel les institutions évaluent leurs besoins de recrutement. Des concours annuels sont organisés en trois cycles (pour les administrateurs, les assistants, les linguistes) et complétés par des concours particuliers pour recruter des spécialistes. Les listes de réserve ne seront plus valables que pendant un an, réforme devant éviter que des lauréats restent inscrits sur cette liste pendant des années sans trouver de poste. Ces lauréats seront invités à passer un entretien et un retour sur leurs résultats au concours sera organisé. La procédure de sélection est raccourcie et ne dure plus que de cinq à neuf mois. Elle se compose de deux étapes seulement : une présélection sur ordinateur dans les États membres et une évaluation à Bruxelles. Si la présélection comporte toujours des épreuves de connaissances professionnelles et de linguistique, l'épreuve portant sur la connaissance de l'Union européenne ainsi que les épreuves devant permettre d'apprécier l'adéquation concrète du candidat au poste ont lieu lors de l'évaluation. Cette seconde étape est passée dans la seconde langue du candidat. Une nouvelle philosophie du recrutement se met donc en place qui rompt avec la procédure classique du concours à la française où les épreuves orales succèdent aux épreuves écrites.

38. *Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, Paris, 14 avril 2010, téléchargeable sur : http://www.cor-retraites.fr/article368.html

39. *Cf.* à ce sujet : Georgakakis (Didier), « *Do skills kill?* Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, n° 133, 2010, p. 61-80.

L'étape d'évaluation doit en effet permettre de mettre le candidat en situation et de mesurer autant sa capacité d'analyse que ses dispositions en matière de communication, d'obtention de résultats ou de travail en équipe. Les jurys sont professionnalisés et certifiés par l'EPSO. Les lauréats reçoivent désormais un « passeport de compétences », bilan récapitulatif de leurs performances lors de l'évaluation, qui est transmis aux autorités de nomination. Cette réforme de la procédure de recrutement est associée à une campagne de promotion en faveur des carrières administratives au sein des institutions de l'Union européenne.

L. R.

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

• Police et répression pénale

Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes

La loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public [40] s'ajoute aux nombreux textes législatifs sur la sécurité votés ces dernières années. Elle a été validée partiellement par le Conseil constitutionnel [41] qui a censuré une disposition permettant la transmission en temps réel à la police et la gendarmerie nationales, ainsi qu'à la police municipale, d'images enregistrées par des systèmes de vidéosurveillance dans les parties communes des immeubles d'habitation non ouvertes au public, sans comporter les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui y résident ou s'y rendent. Il a rappelé utilement que le législateur devait concilier ce respect avec la prévention des atteintes à l'ordre public et qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire les modalités d'application de cette disposition, il avait méconnu l'étendue de sa compétence. Cette disposition doit être soumise à nouveau au Parlement, après avoir été réécrite pour tenir compte de ces réserves, lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Au titre du renforcement de la lutte contre les bandes violentes, la loi du 2 mars 2010 crée un délit de « participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens » et érige en circonstance aggravante, dans de nombreux délits, le fait de dissimuler volontairement son visage pour ne pas être identifié [42]. Elle permet aux propriétaires, exploitants ou affectataires d'immeubles collectifs à usage d'habitation de constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice d'une activité de sécurité et dont les agents pourront être autorisés par le préfet à porter une arme de sixième catégorie, si les immeubles sont particulièrement exposés à des risques d'agression sur les personnes. Elle sanctionne davantage le délit d'occupation abusive des halls d'immeubles en créant une peine complémentaire de travail d'intérêt général. Elle renforce également les sanctions destinées à lutter contre les violences dans les stades. La compétence du préfet de police de Paris est étendue aux départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) pour le maintien de l'ordre public.

40. *JORF*, 3 mars 2010.
41. Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *JORF*, 3 mars 2010.
42. Le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 avait déjà fait, de cette dissimulation volontaire lors d'une manifestation, une contravention (art. R 645-14 code pénal). V. *RFAP,* n° 131, p. 632.

La loi comporte un second volet destiné à renforcer la protection des élèves et des personnes travaillant dans les établissements scolaires. Elle crée deux nouvelles circonstances aggravantes. La première lorsque les violences sont commises sur un enseignant ou un membre du personnel (ainsi que sur un agent d'un réseau de transports public de voyageurs, toute personne chargée d'une mission de service public et un professionnel de santé) ou sur leurs proches ; la seconde lorsqu'un vol ou une extorsion sont effectués dans ces établissements ou leurs abords. Elle crée également deux nouvelles infractions : l'intrusion ou le maintien sans autorisation et l'introduction d'armes dans ces établissements.

Loi sur la récidive criminelle

La lutte contre la récidive constitue également une préoccupation majeure du législateur depuis plusieurs années. La loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale [43] vise à compléter et parfaire les dispositifs mis en place, notamment par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, qui permettra de retenir dans des centres fermés des criminels dangereux à la fin de leur peine [44]. Le Conseil constitutionnel avait censuré la rétroactivité de cette mesure et émis des réserves d'interprétation [45]. La loi du 10 mars 2010 tient compte de celles-ci, ainsi que de certaines recommandations formulées par le premier président de la Cour de cassation, dans le cadre d'un rapport qui lui avait été demandé par le Premier ministre à la suite de la décision du juge constitutionnel [46]. Le projet de loi, déposé en novembre 2008, a été examiné dans le cadre d'une procédure accélérée, après le meurtre, en septembre 2009, d'une joggeuse par un récidiviste dans la forêt de Fontainebleau. Le premier chapitre comporte des dispositions relatives à la rétention et la surveillance de sûreté. La rétention de sûreté est étendue aux crimes commis en récidive contre des personnes majeures. La juridiction régionale de la rétention de sûreté ne pourra la prononcer qu'après avoir vérifié que le condamné a effectivement été mis en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une offre de prise en charge et de soins adaptés. La loi affirme son caractère subsidiaire par rapport à la surveillance de sûreté. Le placement en rétention ne pourra être ordonné qu'à la condition qu'un renforcement des obligations de la surveillance de sûreté apparaisse insuffisant pour prévenir la récidive, la durée de cette dernière mesure étant allongée à deux ans et son champ étendu. Il est créé un répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires, qui concerne les personnes poursuivies ou condamnées pour une infraction justifiant le suivi socio-judiciaire et est accessible aux seules autorités judiciaires.

Le second chapitre vise à renforcer l'efficacité des dispositifs de l'injonction de soins et de la surveillance de sûreté ; la loi autorise notamment la prescription de traitements inhibiteurs de libido, communément appelés « castration chimique ». Le troisième est consacré aux interdictions de paraître (notamment à proximité du domicile et du lieu de travail des victimes) et de rencontrer les victimes, qui sont étendues. Le quatrième modifie les procédures d'enregistrement et de contrôle des délinquants sexuels inscrits au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes et en élargit l'accès. Parmi les dispositions diverses du cinquième chapitre, on relèvera la communication par l'administration pénitentiaire, aux services de police ou de gendarmerie, de l'identité et

43. *JORF*, 11 mars 2010.
44. *JORF*, 26 février 2008 ; V. *RFAP*, n° 126, p. 427.
45. Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *JORF,* 26 février 2008.
46. Lamanda (V.), *Amoindrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux*, La documentation française, 2008.

de l'adresse des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans, lorsque leur incarcération prend fin.

L'efficacité de ce dispositif dépendra des moyens humains qui lui seront consacrés.

Refus d'annulation du fichier « CRISTINA »

Le Conseil d'État a refusé d'annuler le décret portant création du traitement de données à caractère personnel « CRISTINA » au profit de la direction centrale du renseignement intérieur, ainsi que le décret le dispensant de publication [47]. Ce traitement remplace le très controversé fichier « EDVIGE ». Saisi par plusieurs associations et syndicats, mais se trouvant dans l'impossibilité d'exercer son contrôle sur un acte dont il n'avait pas connaissance, le Conseil d'État avait, dans un premier temps [48], tenté de concilier droit au recours et secret, en ordonnant à l'administration la communication au juge du décret, sans que celle-ci soit faite aux requérants.

Ces derniers contestaient notamment l'absence de publication au regard, d'une part, des conditions fixées par l'article 26 de loi du 6 janvier 1978, d'autre part, du principe de sécurité juridique et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale, en ce que l'ingérence permise par le décret ne pouvait être regardée comme prévue par la loi, n'étant ni accessible, ni prévisible. Le Conseil d'État a rejeté ces différents moyens. Il a rappelé que l'article 26 autorise le pouvoir réglementaire à dispenser de publication certains traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, dès lors, notamment, que les données enregistrées sont en adéquation avec la finalité du traitement et proportionnées à cette dernière ; que cette dispense est entourée de garanties procédurales et que l'effectivité du recours juridictionnel est assurée par les pouvoirs d'instruction particuliers dont le juge dispose dans cette hypothèse. Après avoir fait usage de ceux-ci et examiné le décret, il juge que le fichier contesté constitue bien un tel traitement et que les données qu'il contient sont pertinentes au regard des finalités poursuivies, notamment la lutte contre l'espionnage et le terrorisme. Il pouvait donc, selon lui, être dispensé de publication, et, compte tenu, en outre, des conditions de collecte et des restrictions d'accès instituées, il ne porte pas au droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts de protection de sécurité publique en vue desquels il a été pris.

- **Interdiction du voile intégral**

Depuis la déclaration du Président de la République devant le Congrès, le 22 juin 2009, que « la burqa n'est pas la bienvenue sur le territoire de la République française », le débat sur l'interdiction du port du voile intégral en France a été intense et marqué par la remise de deux rapports, l'un émanant du Parlement et l'autre du Conseil d'État, ne préconisant pas une interdiction générale. Néanmoins, un projet de loi doit être déposé en ce sens.

Rapport d'information parlementaire

Présidée par le député André Guérin et créée à son initiative, la mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national a remis son rapport en janvier

47. CE, 16 avril 2010, *Association AIDES et autres*, n° 320667 ; communiqué de presse sur www.conseil-État.fr.

48. CE, 31 juillet 2009, *Association AIDES et autres*, n° 320196, *AJDA*, 2009, p. 2358, note T. Grundler.

2010 [49]. Ce rapport de plus de 600 pages, réalisé au terme de six mois de travaux, dresse un état des lieux, aboutissant au constat unanime que cette pratique est incompatible avec les valeurs de la République. Pour autant, l'adoption d'une loi d'interdiction générale dans l'espace public n'a pas fait l'unanimité. La mission s'est accordée uniquement sur une interdiction ciblée dans les services publics. Le rapport suggère plutôt de convaincre que de contraindre. Il préconise l'adoption par le Parlement d'une résolution réaffirmant solennellement et fermement les principes républicains et la diffusion de ceux-ci par la médiation, la pédagogie et l'éducation. Il formule également des propositions afin de protéger les femmes victimes de violences et de contraintes, ainsi que les agents publics confrontés à ces pratiques. Il propose enfin de recueillir l'avis du Conseil d'État sur une éventuelle loi d'interdiction.

Rapport du Conseil d'État

Sollicité par le Premier ministre sur les solutions juridiques permettant une interdiction la plus large et la plus effective possible, le Conseil d'État a remis son étude le 30 mars 2010 [50]. Il montre tout d'abord que de nombreuses dispositions conduisent d'ores et déjà à prohiber ou à dissuader des pratiques de port du voile intégral et que la France est l'un des États démocratiques les plus restrictifs. Il estime ensuite qu'une interdiction générale du seul voile, mais aussi de tout mode de dissimulation du visage, dans l'ensemble de l'espace public, serait exposée à de sérieux risques de non conformité à l'égard de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme ; les principes de laïcité, de dignité de la personne humaine et d'égalité entre les hommes et les femmes, la sécurité publique et l'ordre public « non matériel » ne pouvant fonder une telle interdiction. Son effectivité serait, en outre, incertaine. Il n'a donc préconisé qu'une interdiction partielle de dissimulation du visage (quelle que soit la tenue), fondée sur la sécurité publique et l'exigence de lutte contre la fraude. Plus précisément, il envisage deux dispositifs. Le premier consisterait à affirmer et étendre les possibilités d'interdiction pour prévenir les atteintes à la sécurité publique, notamment en confiant au préfet un pouvoir de police spéciale pouvant être exercé en tout lieu ouvert au public, en fonction des circonstances locales (accès aux banques, aux bijouteries, rencontres sportives ou conférences internationales). Le second, à proscrire la dissimulation dans deux cas : d'une part, lorsque l'entrée et la circulation dans certains lieux nécessitent des vérifications relatives à l'identité ou à l'âge ; d'autre part, lorsque la délivrance de certains biens ou services impose l'identification des individus. S'agissant des sanctions, le Conseil d'État propose de créer une injonction de médiation sociale, et, pour les instigateurs, une incrimination pénale spécifique.

Le gouvernement n'a pas tenu compte de cet avis, puisqu'il a annoncé qu'un projet de loi d'interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public serait présenté au Conseil des ministres en mai, afin de protéger la dignité des femmes, le Premier ministre affirmant qu'il était « prêt à prendre des risques juridiques ». Ce projet devra toutefois être examiné par le Conseil d'État. Il pourrait encourir la censure du Conseil constitutionnel. Le gouvernement a sans doute été encouragé par l'exemple belge : la Belgique a voté fin avril une loi interdisant le port de vêtements cachant le visage dans les lieux publics. Parallèlement, la discussion d'une proposition de résolution a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le 11 mai 2010. Il y aurait, selon le ministre de l'intérieur, 1900 femmes intégralement voilées en France.

49. Guérin (André), Raoult (Éric), *Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la Mission d'information sur la pratique du voile intégral sur le territoire national*, Assemblée nationale, n° 2262, enregistré le 26 janvier 2010, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr.

50. Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, mars 2010, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr.

- **Rapports d'activité 2009 d'autorités administratives indépendantes et de la Miviludes**

Rapport du Médiateur de la République

Dans le dernier rapport de son mandat [51], Jean-Paul Delevoye fait un constat alarmiste sur la situation sociale actuelle, aggravée par la crise économique : complexité croissante de la loi et du système administratif, incessants changements, fragilisation du service public et de l'accueil des citoyens, précarité et inadaptation des politiques de solidarité... Le Médiateur jette un regard très critique sur la culture de la performance (notamment le choix des indicateurs) qui risque de créer une nouvelle fracture entre l'administration et les administrés. Il y a d'ailleurs parmi ces derniers de plus en plus d'« usagers consommateurs de droits », qui ont rompu tout dialogue avec elle.

Face à la fragilité sociale et à l'insécurité, l'écoute, l'accueil et l'accompagnement que leur apporte l'institution du Médiateur sont essentiels. En témoigne l'augmentation significative du nombre de dossiers en 2009, qui s'explique également par le rattachement du pôle santé et sécurité des soins au Médiateur, depuis janvier 2009, et la mise en place sur son site internet, depuis le mois de septembre, d'un formulaire de saisine. L'institution a été saisie de 76 286 affaires (+ 16,2 %), dont 32 805 demandes d'information et d'orientation reçues par les délégués (+ 7,5 %) et 43 481 réclamations (+ 24,2 %). 30 259 réclamations ont été traitées par les délégués et 13 222 par les services centraux. Le taux de réussite des médiations a crû également : 93 % pour ces derniers (84 % en 2008) et 82,35 % pour les délégués (80,35 % en 2008). Douze propositions de réforme ont été satisfaites.

Dans le contexte actuel, le Médiateur juge l'évolution de l'institution vers un Défenseur des droits, aux pouvoirs et moyens renforcés, très opportune [52].

Rapport de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

Le projet du gouvernement ne prévoit pas l'absorption de la HALDE par le Défenseur des droits, mais son sort n'est pas encore scellé, son indépendance et son influence croissantes, alors qu'elle était dirigée par Louis Schweitzer, ancien président de Renault, ayant été perçues de manière négative.

Celui-ci vient d'être remplacé par Jeannette Bougrab [53], maître des requêtes au Conseil d'État.

Dans son dernier rapport [54], Louis Schweitzer revient sur les cinq années d'activité de l'institution, bien enracinée désormais dans le paysage institutionnel français et connue de plus de la moitié des français. Elle a reçu 30 000 réclamations, dont 10 545 en 2009, ce qui représente une croissance de 21 % par rapport à 2008. Ses recommandations ont été suivies dans 64 % des cas et ses observations devant les tribunaux dans 78 %. Elle a contribué à faire évoluer la réglementation, la jurisprudence et les pratiques, en sensibilisant les différents acteurs. Elle dispose désormais d'un réseau de plus de cent correspondants locaux. Son ancien président regrette toutefois un budget insuffisant (bien que jugé excessif par certains députés) et que la HALDE n'ait toujours pas obtenu le droit de visite inopinée dans les entreprises promis par le Président de la République il y a un an.

51. Disponible sur www.mediateur-republique.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr
52. Loi n° 2010-372 du 12 avril 2010, *JORF*, 15 avril 2010.
53. D. du 16 avril 2010, *JORF*, 17 avril 2010.
54. Disponible sur www.halde.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr.

Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Installé en juillet 2008, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a remis son second rapport d'activité, qui porte sur une année complète [55]. Conformément à son objectif, plus de 150 visites ont été effectuées (158), un tiers dans des locaux de garde à vue, un tiers dans des établissements pénitentiaires et le reste dans des établissements de santé, des dépôts et geôles de tribunaux, des centres éducatifs fermés... Le Contrôleur général a été saisi par 532 lettres, la plupart de détenus. Le rapport annuel 2009 approfondit les constats du premier rapport. Les deux premiers chapitres évoquent les activités et la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté. Le troisième présente les suites données par les administrations aux rapports et recommandations du contrôleur général. Le dernier étudie la sécurité des établissements, telle qu'elle est perçue par les personnels. Il comporte également deux rapports de visite, des photos et une contribution d'un chercheur sur l'évolution du nombre de personnes privées de liberté depuis quinze ans. En une année de travail, Jean-Marie Delarue estime qu'il a pu se faire une idée précise de la situation. « On peut donc critiquer ses manières de voir. Mais pas le taxer de naïveté dans ses propos ». Pourtant, si les visites sur le terrain se déroulent sans difficulté, les relations avec les administrations centrales sont « plus complexes », s'agissant notamment des suites données à ses recommandations.

Rapport de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) [56]

Dans son rapport 2009, la Miviludes, présidée par Georges Fenech, alerte sur deux nouvelles formes de sujétion psychologique : le néo-chamanisme et les risques sectaires liés aux méthodes non conventionnelles à visée thérapeutique, notamment nutritionnistes. Elle les recense et en présente les dangers en termes de santé publique. Elle consacre également un dossier de plus de cent pages aux mineurs face aux dérives sectaires.

• Étrangers

Rapport d'activité 2009 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) [57]

L'augmentation de la demande d'asile, constatée en 2008, s'est confirmée en 2009 (47 686 demandes : + 12 %). Elle est essentiellement imputable aux premières demandes (33 235 : + 23 %). La France est, depuis 2008, le premier pays destinataire des demandeurs d'asile. Contrairement à l'an passé, les autres composantes (demandes de réexamen, mineurs accompagnants, asile à la frontière) observent, en revanche, une tendance à la baisse. Les demandes de réexamen (5 568) ont diminué de 22,6 %, et sont à leur niveau le plus bas depuis cinq ans.

À la différence également de l'année 2008, le taux d'accord en première instance diminue (14,3 % : – 2 %), tout comme le taux global d'admission, qui, en passant de 36 % à 29,4 %, revient à son niveau de 2007. Au total, 10 373 personnes ont été placées sous la protection de l'OFPRA, dont 2 449 au titre de la protection subsidiaire. Depuis cinq ans, le nombre de personnes définitivement déboutées s'élève à 132 688.

55. Disponible sur www.cglpl.fr et publié aux éditions Dalloz.
56. Disponible sur www.miviludes.gouv.fr et www.ladocumentationfrançaise.fr.
57. Disponible sur www.ofpra.gouv.fr et www.ladocumentationfrançaise.fr.

Contrôle de l'effectivité de l'accès aux soins dans le pays de renvoi

Le Conseil d'État a, pour la première fois, exercé un contrôle de l'effectivité de l'accès à un traitement approprié, dans le pays d'origine ou le pays de renvoi, de l'étranger malade auquel les autorités administratives envisagent de refuser une carte de séjour « vie privée et familiale » ou qu'elles projettent d'éloigner du territoire national [58].

Jusqu'à présent, la juge administratif ne vérifiait que l'existence de possibilités de traitement approprié de l'affection en cause. Désormais, lorsque de telles possibilités existent, mais que l'étranger fait valoir qu'il ne peut en bénéficier, soit parce qu'elles ne sont pas accessibles à la généralité de la population, du fait notamment des coûts du traitement ou de l'absence de modes de prise en charge adaptés, soit parce qu'en dépit de leur accessibilité, des circonstances exceptionnelles tirées des particularités de sa situation personnelle l'empêcheraient d'y accéder effectivement, il appartient à l'autorité compétente et, en cas de recours, au juge administratif d'apprécier si l'intéressé peut ou non en bénéficier effectivement.

- **Protection des droits sur internet – Décret d'application de la loi « HADOPI »**

La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) a été installée en janvier, après le vote de la loi du 12 juin 2009 et de celle du 28 octobre 2009 qui la complète [59], et le dispositif se met progressivement en place. Au cœur de celui-ci, figure la riposte graduée, en cas de téléchargements illégaux (deux avertissements, puis la coupure de l'abonnement à internet sur décision du juge). La procédure de recommandations est confiée, au sein de la Haute autorité à une commission de protection des droits, composée de trois membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Un décret du 5 mars 2010 [60] précise les règles relatives au traitement automatisé de données personnelles, qui permettra la mise en œuvre par la commission de cette procédure. Seuls les agents publics assermentés habilités par le président de la haute autorité et les membres de la commission ont accès aux données personnelles (notamment nom, prénom et adresse physique de l'abonné) et aux informations enregistrées. Les opérateurs ne sont destinataires que des données techniques nécessaires à l'identification de leurs abonnés (adresse IP). La commission leur adresse ses recommandations, afin qu'ils leur envoient les messages d'avertissement.

La surveillance du Web sera déléguée par les sociétés d'auteurs à des sociétés privées [61].

- **Réforme des juridictions administratives**

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 [62] relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives constitue de troisième volet réglementaire de la réforme de ces juridictions, engagée sous la vice-présidence de Jean-Marc Sauvé [63]. Il apporte d'assez

58. CE, Sect., 7 avril 2010, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, n° 301640 et *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, n° 316625 (publiés au *Recueil Lebon*) ; chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi, *AJDA*, 16/2010, p. 881.

59. V. *RFAP*, n° 131, p. 616 et n° 132, p. 915.

60. Décret n° 2010-236 du 5 mars 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé « Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet », *JORF*, 7 mars 2010.

61. *Le Monde*, 13 mars 2010.

62. *JORF*, 23 février 2010.

63. *Cf.* décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 et n° 2009-14 du 7 janvier 2009.

nombreuses modifications au code de justice administrative, afin notamment de renforcer l'efficacité de celle-ci. La réforme la plus importante est la réduction de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort (qui représentait à la veille de la réforme 20 à 25 % de ses entrées annuelles), afin de la recentrer sur sa fonction de juge de cassation et, en tant que juge du fond, sur les litiges qui le justifient vraiment. Les recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà d'un seul tribunal administratif seront attribués au tribunal dont relève la première autorité dénommée. Le contentieux des refus de visas est confié au tribunal administratif de Nantes. Les litiges ne relevant de la compétence territoriale d'aucun tribunal (c'est-à-dire nés hors du territoire français), au tribunal administratif de Paris. S'agissant des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République, le Conseil d'État ne reste compétent que pour les litiges concernant leur recrutement ou la discipline. À la place des décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale, le code mentionne celles de treize autorités administratives indépendantes. Toutefois, les actes réglementaires des autorités nationales autres que les ministres relèvent désormais du Conseil d'État, comme ceux de ces derniers, ainsi que les circulaires ministérielles [64]. Par ailleurs, le décret crée de nouvelles formations de jugement, notamment, au Conseil d'État, la possibilité de réunir trois ou quatre sous-sections pour des affaires ne justifiant pas un renvoi en section ou en assemblée du contentieux. Le décret procède également à diverses réformes de procédure, parmi lesquelles on relèvera la possibilité de rejeter par ordonnance, en appel, les recours dirigés contre les obligations de quitter le territoire français, la réforme de l'expertise et la création de l'*amicus curiae*, c'est-à-dire de la possibilité pour le juge de demander l'éclairage d'une personnalité extérieure au litige.

B. D.

64. En revanche, ne relèvent plus du Conseil d'État tous les actes que les ministres ne peuvent prendre après avis du Conseil d'État.