



**HAL**  
open science

## Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2008, 3 (127), pp.601 - 631. 10.3917/rfap.127.0601 . hal-03473709

**HAL Id: hal-03473709**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03473709>**

Submitted on 9 Dec 2021

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

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

## CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY  
*Professeuse à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE  
*Trésorier-payeur général  
de la Seine-Maritime*

Hervé RIHAL  
*Professeur à l'Université d'Angers*

Luc ROUBAN  
*Directeur de recherche au CNRS  
Cevipof-Sciences-po*

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

## • Stratégies et projet de réforme de l'État

*Le deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques*

Le Président de la République a présidé le 4 avril 2008, en présence de tous les membres du Gouvernement, un conseil de modernisation des politiques publiques qui marque la deuxième étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP) après le premier conseil du 12 décembre 2007<sup>2</sup>. Si l'objectif d'économies, chiffrées à sept milliards d'euros d'ici à 2011, est toujours mis en avant, le Président de la République a rappelé que « ce ne sont pas les économies qui feront la réforme, c'est la réforme qui permettra les économies ». Le rapport présenté par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rapporteur général de la RGPP, donne un fil conducteur à une certaine accumulation de mesures et permet de mettre en valeur les principales décisions selon plusieurs axes. Les trois objectifs affichés de la réforme de l'État demeurent la qualité des services publics, la gestion maîtrisée des finances publiques et l'efficacité des politiques publiques. Le recentrage de l'État sur ses priorités est illustré par le rééquilibrage des activités du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire au profit du développement durable qui entraîne l'abandon de l'activité d'ingénierie publique, par la concentration de l'action des effectifs de la police et de la gendarmerie sur leur cœur de métier, par la mutualisation des fonctions supports et par l'externalisation de certaines tâches dans tous les ministères. La simplification de l'État se traduit par la suppression d'une trentaine de structures d'administration centrale et d'organismes divers résultant, par exemple, de la fusion de la direction de la vie associative et de celle de la jeunesse et de l'éducation populaire ou du regroupement de l'INSEE et

1. Les chroniques couvrent la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 juillet 2008.

2. V. Lafarge (François), « Le lancement de la RGPP », *RFAP*, n° 124 p. 683 et cette « Chronique », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 197.

du service statistique de l'industrie. La réorganisation de l'administration régionale et départementale de l'État s'inscrit dans cette logique. L'utilisation des nouvelles technologies est devenu un axe essentiel d'amélioration de la qualité de service et de la réalisation d'économies. D'importantes réformes de structures, « souvent envisagées mais jamais réalisées » et qualifiées de « révolutions administratives » sont engagées : création de la direction générale des finances publiques, mise sous autorité commune des forces de police et de gendarmerie, mutualisation des moyens des armées par la constitution de « bases de défense », réunification et réorientation du réseau des services de l'État à l'étranger, création d'agences régionales de santé. Le Conseil de modernisation a également examiné les conditions de mises en œuvre des grandes politiques publiques et décidé d'importantes inflexions : meilleur ciblage de la politique du logement, recentrage de la politique d'aide aux entreprises sur les entreprises moyennes, concentration des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Un suivi des mesures des deux premiers conseils de modernisation est organisé au sein de chaque ministère, au niveau des secrétaires généraux, et, en interministériel, au niveau des ministres.

#### *Le troisième Conseil de modernisation des politiques publiques*

Le Conseil de modernisation du 11 juin 2008 a décidé 73 mesures nouvelles concernant des ministères qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen d'ensemble. Parmi ces mesures figurent le développement de l'arbitrage et de la médiation, la réorganisation de la carte des ambassades et des consulats, l'amélioration du dispositif de financement et d'évaluation de la recherche française. Il a également complété les orientations relatives à la réorganisation de la présence de l'État au niveau départemental. Il a examiné une série de diagnostics et d'outils relatifs aux politiques d'intervention en faveur des ménages (maladie, famille, solidarité, logement, emploi et formation professionnelle) sans publier de nouvelles orientations explicites en ces domaines délicats.

Enfin, dès lors que la phase de réexamen de l'ensemble de l'organisation et des outils de l'État est considérée comme achevée, le conseil a organisé le suivi de la mise en œuvre intégrale des 366 mesures décidées au cours des trois conseils des 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008. Dans chaque ministère, un comité de pilotage de la RGPP est mis en place sous la responsabilité du secrétaire général. Chaque mesure s'accompagne d'une feuille de route désignant un chef de projet, un calendrier prévisionnel, des indicateurs d'avancement, d'impact, de moyens et de qualité du service rendu et de l'identification des conditions de réussite.

Un « tableau de bord interministériel RGPP » fournit mensuellement l'état d'avancement des réformes. L'équipe d'appui issue des trois directions intéressées (modernisation de l'État, budget, fonction publique) assure un suivi d'ensemble. Les comités de suivi et les conseils de modernisation seront pérennisés jusqu'à la mise en œuvre intégrale de la RGPP qui vise à fonder le « service public 2012 ». Sur les 265 premières mesures, 189 sont en préparation, 72 effectivement lancées et 4 achevées<sup>3</sup>.

#### • Réformes institutionnelles

##### *Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*

Le Congrès a adopté le 21 juillet 2008 la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Cinquième République<sup>4</sup>. Le projet, issu des débats du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième

3. Pour suivre l'actualité de la RGPP, voir [www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr)

4. Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, 23 juillet 2008, *JORF*, 24 juillet 2008, p. 11890.

République, présidé par M. Édouard Balladur, avait été présenté au conseil des ministres du 23 avril 2008. Largement amendé dans chacune des deux chambres, il touche de très nombreuses dispositions de la Constitution en poursuivant trois objectifs : revaloriser le Parlement, rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif et accorder des droits nouveaux aux citoyens. De nombreuses dispositions intéressent directement la sphère administrative.

L'article 13 met en forme la proposition initiale du Président de la République d'encadrer son pouvoir de nomination. Le nouveau dispositif prévoit, pour une liste d'emplois et de fonctions qui seront fixés par une loi organique, un avis obligatoire et public des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. Celles-ci pourront s'opposer à une nomination par une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés et comptabilisés dans les deux commissions.

À l'article 24 de la Constitution, l'évaluation des politiques publiques est ajoutée aux missions du Parlement.

À l'article 34, une référence à l'équilibre des finances publiques et aux budgets pluriannuels a été introduite. Elle est moins précise que les « règles d'or » (par exemple, pas de financement de dépenses de fonctionnement par la dette publique) constitutionnalisées dans certains pays, tel que l'Allemagne. Elle indique que les orientations pluriannuelles des finances publiques, définies par des lois de programmation, « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Cette formule imprécise liera peu le pouvoir exécutif et elle lui permettra de mieux justifier un contrôle étroit de l'évolution des finances de l'État, mais aussi de celles de collectivités locales et de la sécurité sociale.

L'article 47-2 précise et élargit les missions de la Cour des comptes en tant qu'assistant du Parlement pour l'exercice de sa mission de contrôle de « l'action du gouvernement » et non plus seulement de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Il y ajoute le concours à la mission d'évaluation des politiques publiques et à l'information des citoyens. Enfin, il constitutionnalise des formules de la LOLF relatives à la qualité des comptes des administrations publiques qui doivent être désormais, en vertu de la Constitution, « réguliers, sincères et fidèles ».

L'article 65 réforme le Conseil supérieur de la magistrature qui n'est plus présidé par le Président de la République et où les magistrats ne sont plus majoritaires.

Le « Conseil économique et social » devient le « Conseil économique, social et environnemental » et pourra être saisi par voie de pétition (article 69, 70 et 72).

Les nouvelles collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont constitutionnalisées (article 72-3).

Enfin, il est créé un Défenseur des droits qui veille au respect des droits et libertés pour les administrations (article 71-1)<sup>5</sup>.

#### • Juridictions

##### *Activité des juridictions administratives*

Le Conseil d'État a publié le bilan d'activité des juridictions administratives dans son rapport 2008 rendu public le 25 juin 2008.

En 2007, l'activité contentieuse s'est légèrement réduite au Conseil d'État : près de 10 000 affaires réglées dans un délai moyen qui se maintient à onze mois. En revanche, le nombre de dossiers continue sa progression devant les tribunaux administratifs (170 000 dossiers et 175 000 affaires réglées) et devant les cours administratives d'appel (25 700 affaires réglées). L'activité consultative du Conseil d'État est en recul pour la

5. V. *infra* p. 627.

première fois depuis cinq cas en raison du contexte électoral (1 267 textes examinés contre 1 411 en 2006).

#### *Projets de réforme des juridictions financières*

Conformément à la déclaration du Président de la République de novembre 2007, confirmée le 4 avril 2008, le Président de la Cour des comptes prépare un rapport au Gouvernement sur un projet de rénovation des juridictions financières. Il en a présenté, en juin, les grands axes à la presse : renforcer le contrôle des collectivités locales par la création d'une obligation de certification des comptes des principales collectivités territoriales ; instaurer la responsabilité de l'ensemble des gestionnaires devant les juridictions financières ; renforcer l'audit et l'évaluation des politiques publiques par un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes. Pour plus d'efficacité dans l'exercice de ces nouvelles tâches, le maillage territorial des chambres régionales des comptes serait revu. Il est envisagé de créer des pôles interrégionaux de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

#### • **Autorités indépendantes**

##### *Création du Haut Conseil des biotechnologies*

La loi relative aux organismes génétiquement modifiés du 25 juin 2008 est le premier texte législatif adopté pour mettre en œuvre les conclusions du « Grenelle de l'environnement<sup>6</sup> ». L'article 3 prévoit la création d'un Haut Conseil des biotechnologies qui a pour mission d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les organismes génétiquement modifiés (OGM) et de rendre un avis sur les demandes d'autorisation de culture d'OGM. Les avis et recommandations de son rapport annuel sont rendus publics. Il est composé d'un comité scientifique et d'un comité économique, éthique et social. Son président est un scientifique choisi en fonction de ses compétences et de la qualité de ses publications. Il est nommé par décret après avis des commissions permanentes compétentes du Parlement : une machinerie subtile qui vise à tenir le comité à une distance certaine des pouvoirs publics et des associations.

##### *Création de l'Autorité de la concurrence*

L'article 95 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008<sup>7</sup>, élargit les compétences de l'actuel Conseil de la concurrence et le transforme en une « autorité administrative indépendante » dotée de compétences élargies, notamment au contrôle des concentrations, et de moyens accrus. Son collège comprendra 17 membres : six issus des juridictions, cinq choisis pour leur compétence, cinq issus du monde économique et le président qui est nommé après avis des commissions compétentes du Parlement. Créé sur le modèle de l'office anticartel allemand, le Bundeskartellamt, la nouvelle autorité disposera de ses propres moyens d'enquête (environ 60 personnes), distincts des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Les mesures complémentaires relevant du domaine législatif pourront être prises par ordonnances relevant de l'article 38 de la Constitution.

##### *Création de l'Autorité de la statistique publique*

L'article 144 de la loi de modernisation de l'économie crée une « Autorité de la statistique publique » qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle du service statis-

6. Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008, *JORF*, 26 juin 2008, p. 10218.

7. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, *JORF*, 5 août 2008, p. 12471.

tique public (l'INSEE et les services des ministères) ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données. Elle est composée de neuf membres issus des plus hautes instances. Le Conseil national de l'information statistique, chargé d'organiser la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique demeure.

*Projet de création d'une Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi)*

À l'issue d'une concertation avec les professionnels de la musique, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'internet, la ministre de la culture a présenté au conseil des ministres du 18 juin 2008 un projet de loi contre le téléchargement illégal. Il prévoit la création d'une Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) chargée, d'une part, de veiller à la prévention et à la sanction du piratage des œuvres et, d'autre part, d'assurer la régulation des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres. Les sanctions seront décidées au sein de la Haute Autorité par une commission de protection des droits, composée exclusivement de magistrats. Elle pourra délivrer des avertissements par message électronique et par lettre recommandée, prononcer des injonctions sous astreinte et ordonner la suspension de l'abonnement.

*Projet d'unification du contrôle des banques et des assurances*

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a annoncé la nomination d'une mission chargée de préparer le rapprochement entre les autorités indépendantes de contrôle des banques et des assurances, la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, en raison de l'interpénétration croissante des divers métiers concernés. Une fusion éventuelle avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) ne serait pas envisagée.

• **Gouvernement**

*La mission du secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale*

La création d'un secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale délégué auprès du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire était l'une des innovations du gouvernement formé le 18 mars 2008<sup>8</sup>. Le décret d'attribution publié le 3 mai 2008<sup>9</sup> indique que le secrétaire d'État traite notamment les questions d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme et de transports relatives au développement de la région capitale. Contrairement à ce qui était attendu, la mission porte donc davantage sur les projets d'aménagement que sur les redécoupages administratifs qui font, par ailleurs, l'objet de débats. La lettre de mission, rendue publique le 14 mai 2008, confie au nouveau membre du gouvernement la charge « de définir une vision pour la région capitale à l'horizon 2030 ». L'intéressé a indiqué qu'il serait assisté d'une administration de mission d'une cinquantaine de personnes.

• **Coordination interministérielle**

*Création d'un délégué interministériel à la communication*

Un décret du 14 avril 2008<sup>10</sup> institue un délégué interministériel à la communication « chargé de veiller à la coordination des actions d'information et de communication du

8. V. Le Clainche (Michel), « Le point sur ... la structure des gouvernements de M. Fillon », *RFAP*, n° 123, 2007, p. 443-448.

9. Décret n° 2008-421 du 2 mai 2008, *JORF*, 3 mai 2008, p. 7395.

10. Décret n° 2008-335 du 14 avril 2008, *JORF*, 15 avril 2008, texte n° 1.

Gouvernement ». Ses attributions sont, pour l'essentiel, proches de celles du Service d'information du Gouvernement qui n'est pas supprimé. Le nouveau délégué interministériel, issu du secteur privé de la communication, a d'ailleurs été nommé parallèlement directeur du Service d'information du Gouvernement. Une simple affaire d'affichage...

*Création d'une délégation nationale de lutte contre la fraude*

Un décret du 18 avril 2008<sup>11</sup> crée un comité national de lutte contre la fraude présidé par le Premier ministre et une délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) placée, par délégation du Premier ministre, auprès du ministre chargé du budget. Ce dispositif a notamment pour but de mieux coordonner les actions des services de l'État et des organismes intervenant dans le champ de la protection sociale pour lutter plus efficacement contre les fraudes fiscales, les fraudes aux prélèvements sociaux ou aux prestations familiales. Il est notamment prévu de développer l'interconnexion des fichiers dans les conditions prévues par la loi du 6 juin 1978 modifiée.

*Création d'un conseil de politique nucléaire*

Un décret du 21 avril 2008 institue un conseil de politique nucléaire chargé de définir les grandes orientations de la politique nucléaire et de veiller à leur mise en œuvre<sup>12</sup>. Il est présidé par le Président de la République et comprend le Premier ministre, les huit ministres intéressés, le chef d'état-major des armées, le secrétaire général de la défense nationale et l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique. Son secrétariat est assuré par le secrétaire général de la présidence de la République.

*Suppression du comité interministériel pour les restructurations de défense et du délégué interministériel aux restructurations de défense*

Un décret du 28 avril 2008<sup>13</sup> supprime le comité et le délégué interministériels dédiés à l'accompagnement des restructurations de la défense. Il est précisé que le pilotage de ces opérations, qui sont relancées dans le cadre de la mise en œuvre du livre blanc de la défense, sera assuré par le ministère de la défense et que la coordination interministérielle sera confiée à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Après la suppression de la Délégation interministérielle aux mutations économiques (DIME) et avant la suppression annoncée du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, celle-ci continue de reconquérir son territoire de compétences.

*Création d'un délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*

Cette chronique a déjà relevé l'émiettement du secteur social au niveau gouvernemental qui contraste avec des efforts de regroupement dans le domaine de l'aménagement ou de l'économie. Il s'ensuit un besoin de coordination qui se traduit par un empilement de structures. Ainsi, en réponse aux actions spectaculaires des associations spécialisées, un nouveau délégué « général » placé auprès du Premier ministre est chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Il veillera à la coordination des interventions des différents services de l'État, (préfecture, équipement, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, Agence nationale pour la rénovation urbaine...) et à leur articulation avec celles

11. Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008, *JORF*, 19 avril 2008, texte n° 34.

12. Décret n° 2008-378 du 21 avril 2008, *JORF*, 23 avril 2008, texte n° 2.

13. Décret n° 2008-414 du 28 avril 2008, *JORF*, 3 avril 2008, texte n° 39.

des collectivités territoriales, des associations et des bailleurs sociaux. Le décret est contresigné par la ministre du Logement et de la Ville et par le haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté<sup>14</sup>.

*Nomination d'un ambassadeur délégué aux pôles de compétitivité*

Un communiqué du 15 mai 2008 du ministre des Affaires étrangères et européennes et de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi annonce la nomination d'un « ambassadeur délégué aux pôles de compétitivité » chargé de renforcer les coopérations internationales des 71 pôles de compétitivité et d'y attirer de nouvelles entreprises.

*Suppression du Comité d'évaluation des politiques publiques*

L'organisation de l'évaluation des politiques publiques créée dans le cadre du « Renouveau du service public » en 1990<sup>15</sup> a été supprimée par un décret laconique du 4 juillet 2008<sup>16</sup> qui abroge le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. Le dispositif comportant un comité interministériel et un conseil scientifique était en sommeil depuis plusieurs années. Garantissant une évaluation indépendante et de qualité, il était incontestablement lourd et perfectionniste. On peut souhaiter que le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique présente rapidement un dispositif de remplacement opérationnel et efficace.

*Coordination du renseignement*

Un « coordonnateur du renseignement » auprès du Président de la République a été désigné. D'après sa lettre de mission du 27 juillet 2008, il reçoit ses directives du Président de la République. Conformément aux recommandations du livre blanc de la défense, il coordonnera et orientera l'action de l'ensemble des services intervenants dans le domaine du renseignement : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), nouvellement créée, la direction du renseignement militaire, la direction de la protection et de la sécurité de la défense, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, la cellule TRACFIN du ministère de l'économie. Il pilotera le futur conseil national du renseignement présidé par le Président de la République qui se substituera au comité interministériel du renseignement, qui dépend actuellement du secrétariat général de la défense nationale sous l'autorité du Premier ministre.

• **Administrations centrales**

*Création de la direction générale des finances publiques*

Des décrets et un arrêté du 3 avril 2008 créent la direction générale des finances publiques au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par fusion de la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique<sup>17</sup>. La nouvelle direction, avec un seul directeur général assisté de trois directeurs est organisée en deux pôles « métiers » (fiscalité, gestion publique) et un pôle transversal

14. Décret n° 2008-406 du 28 avril 2008, *JORF*, 29 avril 2008, texte n° 1.

15. Le décret n° 90-82 du 22 février 1990 (*JORF*, 24 juin 1990, p. 952) a créé le Comité interministériel de l'évaluation, le Fonds national de développement de l'évaluation et le Conseil scientifique de l'évaluation. Le décret n° 98-2048 du 18 novembre 1998 (*JORF*, 20 novembre 1998, p. 17351) leur a substitué un Comité national de l'évaluation.

16. Décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008, *JORF* du 5 juillet 2008, texte n° 5.

17. V. les décrets n° 2008-310 et n° 2008-309 du 3 avril 2008, ainsi que l'arrêté du même jour, *JORF*, 4 avril 2008, textes n° 92, 91 et 95.



(personnel, budget, informatique). Elle regroupe 130 000 agents répartis sur le territoire en 5 000 implantations qui, d'ici à 2012, seront regroupés au sein de directions régionale et départementale des finances publiques qui se substitueront aux trésoreries générales et aux directions des services fiscaux.

*Simplification de la création des services à compétence nationale*

Un décret du 9 mai 1997 a créé un nouveau type de service d'administration centrale doté d'une certaine spécificité, soumis à l'autorité hiérarchique et chargé de missions opérationnelles bien identifiées<sup>18</sup>. Ils correspondent à une certaine déconcentration fonctionnelle. Un décret du 30 juillet 2008 simplifie leur mode de création qui relève désormais – comme l'organisation des directions d'administration centrale – du décret simple sans consultation obligatoire du Conseil d'État<sup>19</sup>.

*Création de la direction centrale du renseignement intérieur*

Conformément aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les décrets du 27 juin 2008 créent la direction centrale du renseignement intérieur, service de renseignement unique qui fusionne la direction de la surveillance du territoire et la direction centrale des renseignements généraux<sup>20</sup>. Regroupant 3 000 fonctionnaires, elle couvre un champ large de compétences : lutte contre l'espionnage, contre le terrorisme, contre les mouvements subversifs violents et intelligence économique.

*Organisation du ministère de l'agriculture*

Un décret du 30 juin 2008<sup>21</sup> fixe la nouvelle organisation du ministère de l'agriculture selon le modèle « RGPP » : un secrétaire général aux attributions extrêmement larges (affaires financières et juridiques ; statistiques et prospective, ressources humaines ; modernisation ; information et communication) et un nombre réduit de grandes directions (politiques agricoles, agroalimentaire et territoires ; alimentation ; enseignement et recherche ; pêches maritimes et aquaculture).

*Organisation du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*

Une série de décrets du 9 juillet 2008 mettant en œuvre l'organisation nouvelle arrêtée par le premier conseil de modernisation<sup>22</sup>. Un décret crée le Conseil général de l'environnement et du développement durable en remplacement du Conseil général des ponts et chaussées. L'administration centrale est regroupée en un secrétariat général, un Commissariat général au développement durable, cinq directions générales (énergie et climat ; infrastructures, transport et mer ; aviation civile ; aménagement, logement et nature ; prévention des risques) et la délégation à la sécurité et à la circulation routières. Chaque entité comprend et assure la tutelle de multiples directions et services. Des textes complémentaires créent, d'une part, le service d'études sur les transports, les routes et les aménagements (Sétra), service à compétence nationale qui remplace le service d'études techniques des routes et autoroutes et, d'autre part, l'inspection générale des affaires maritimes par fusion de deux inspections générales existantes<sup>23</sup>.

18. Décret n° 97-464 du 9 mai 1997, *JORF*, 10 mai 1997, p. 7103.

19. Décret n° 2008-772 du 30 juillet 2008, *JORF*, 3 août 2008, texte n° 1.

20. Décrets n° 2008-609, 2008-610 et 2008-611 du 27 juin 2008, *JORF*, 28 juin 2008, textes n° 4-5-6.

21. Décret n° 2008-636 du 30 juin 2008, *JORF*, 1<sup>er</sup> juillet 2008 texte n° 12.

22. V. Le Clainche (Michel), « La révision générale des politiques publiques : premières annonces », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 197.

23. V. respectivement les décrets n° 2008-679, n° 2008-680, n° 2008-678 et n° 2008-681 du 9 juillet 2008, *JORF*, 10 juillet 2008, textes n° 2, n° 3, n° 1 et n° 4.

*Réorganisation de la direction générale de la modernisation de l'État*

Pour accompagner la stratégie de réforme de l'État, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a nommé un nouveau directeur général de la modernisation de l'État (DGME) et annoncé le 13 mai 2008, une nouvelle organisation en mode projet pour transformer la direction générale de la modernisation de l'État en véritable administration de mission. Trois services seront créés, chargés respectivement de l'animation pour définir la stratégie de réformes, du conseil pour accompagner les ministères dans la mise en œuvre des décisions, des projets pour piloter les chantiers interministériels structurants, tels que la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises, la réduction du coût des appels téléphoniques vers les administrations, le déploiement des engagements de qualité de l'accueil dans les services publics, la création d'un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers, l'optimisation du traitement des réclamations, l'installation d'un tableau de bord du suivi de l'avancement et de l'impact des mesures décidées dans le cadre de la RGPP.

*Modifications dans l'organisation du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales*

Un décret du 9 juillet 2008<sup>24</sup> procède à divers ajustements du décret constitutif du 2 octobre 1985 modifié : rattachement du haut fonctionnaire de défense au secrétaire général, transformation du centre d'études et de prospective en délégation à la prospective et à la stratégie, remplacement de la mission aux affaires internationales et européennes par une délégation aux affaires internationales et européennes, les deux délégations ayant rang de directions.

*Création de la délégation générale à l'Outre-mer*

Un décret du 9 juillet 2008<sup>25</sup> abroge le décret du 18 mai 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère des départements et territoires d'Outre-mer et créé au sein du ministère de l'intérieur une délégation générale à l'outre-mer.

*Organisation du ministère de la justice*

Le ministère de la justice se réorganise à son tour sur le « modèle RGPP » qui s'impose progressivement<sup>26</sup>. Un secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint exerce des compétences très larges (stratégie, défense, ressources humaines, affaires financières, dossiers transversaux, informatique, coopération européenne et internationale, communication, études et recherches). Les directions fonctionnelles sont en nombre limité (services judiciaires, affaires civiles et sceau, affaires criminelles et grâces, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse).

- **Administrations déconcentrées**

*Organisation de l'administration de l'État au niveau régional*

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a confirmé et précisé les orientations antérieures<sup>27</sup> qui ont également fait l'objet d'annonces de la part du Président de la République dans son discours de Cahors le 8 avril 2008. Le niveau régional, niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter

24. Décret n° 2008-682 du 9 juillet 2008, *JORF*, 10 juillet 2008, texte n° 11.

25. Décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008, *JORF*, 10 juillet 2008, texte n° 5.

26. Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008, *JORF*, 11 juillet 2008, texte n° 19.

27. V. Circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 et Conseil de modernisation du 12 décembre 2007.

V. aussi Le Clainche (Michel), « La révision générale des politiques publiques : premières annonces », *RFAP*, n°125, 2008, p. 197.

leur adaptation aux territoires, regroupe huit directions ou services autour du Préfet : le rectorat, la direction régionale des finances publiques (DRFIP) qui sera issue de la fusion de la trésorerie générale de région et de la direction des services fiscaux, l'agence régionale de santé (ARS), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)<sup>28</sup>, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et deux directions inchangées, la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt et celle des affaires culturelles.

Des calendriers de préfiguration des fusions s'étalant jusqu'à 2012 sont en cours de diffusion. L'organisation en pôles de compétence n'aura plus lieu d'être. Le découplage de l'organisation régionale sur un modèle unique et de l'organisation départementale sur un schéma « modulaire » est définitivement organisé. Ainsi, par exemple, le secteur de l'agriculture dispose d'une direction régionale alors qu'au niveau du département, la Direction départementale de l'équipement est fusionnée avec la Direction départementale de l'agriculture de même que le secteur de l'économie, de l'industrie et de l'emploi disposera de la DIRECCTE alors que cette mission n'apparaît pas clairement dans le schéma d'organisation départementale.

#### *Organisation de l'administration départementale de l'État*

Le Premier ministre, dans une importante circulaire du 7 juillet 2008 adressée aux préfets, définit les bases de la réorganisation de l'administration départementale de l'État, conformément aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques<sup>29</sup>. La circulaire confirme le principe selon lequel, contrairement à l'échelon régional, l'administration départementale des services de l'État doit être organisée à partir des besoins prioritaires de la population, ce qui implique des règles de modularité, de déconcentration et de concertation. Toutefois, la circulaire et ses annexes précisent des bases communes qui réduisent notamment les marges d'initiative des préfets : le regroupement des services, l'articulation entre les échelons régionaux et départementaux, les outils de mutualisation sont largement prédéfinis. L'administration départementale comprendra la préfecture, les services chargés de la sécurité intérieure, la direction départementale des finances publiques, l'inspection d'académie et deux ou trois directions regroupant les divers autres services déconcentrés, en premier lieu, la direction départementale des territoires (DDT) constituée à partir de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, les services « environnement » des préfectures, les ex-subdivisions de la DRIRE et le service départemental de l'architecture et du patrimoine, en second lieu, la direction départementale de la population et de la cohésion sociale, éventuellement scindée en deux, regroupant, d'une part, les missions relevant de la cohésion sociale de l'actuelle DDASS, de la préfecture, de la direction départementale de l'équipement, du service départemental pour le droit des femmes et l'égalité, de la direction départementale de la jeunesse et des sports, des services du travail et de l'emploi et, d'autre part, les missions de veille sanitaire et de sécurité réunies actuellement par la direction départementale des services vétérinaires et par la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

L'autorité du préfet de région sur le préfet de département est confirmée. Le préfet de département continuera d'exercer une compétence générale et exclusive dans les domaines de la sécurité, de l'ordre public et du droit des étrangers. Il aura pleine autorité

28. Une circulaire du Premier ministre du 15 mai 2008 organise le déploiement des DREAL, qui regroupent une partie des DRIRE, les DIREN et les DRE.

29. Circulaire du 7 juillet 2008, *JORF*, 9 juillet 2008, p. 11009.

sur la préfecture et les directions départementales restructurées, une autorité fonctionnelle sur les unités territoriales des directions régionales et sur les services des agences et opérateurs dont il sera le délégué territorial (ANRU, ACSE, ADEME, offices agricoles fusionnés, opérateurs du ministère chargé de l'immigration, à l'exception de l'opérateur issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC). Le personnel composant les directions départementales continuera à relever de son statut et du budget de son ministère d'origine. Les directions départementales seront financées en crédits de fonctionnement à partir des « budgets opérationnels de programme » existants. Des outils de mutualisation des achats, des fonctions support et de la gestion immobilière seront mis en œuvre. Les préfets de département sont invités à lancer une concertation et une réflexion locales et à transmettre par l'intermédiaire des préfets de région avant le 28 novembre 2008 des projets de réorganisation établis sur la base d'éléments fournis par la mission interministérielle, pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE). Une instruction leur sera adressée fin décembre pour leur demander d'établir les nouveaux organigrammes de l'administration départementale. L'entrée en application de la nouvelle organisation est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

#### *Implantation de « délégués du préfet » dans les quartiers*

Dans le cadre du Comité interministériel des villes et du développement social urbain du 20 juin 2008, des précisions ont été apportées sur les délégués du préfet chargés de coordonner l'action de l'État dans 350 quartiers prioritaires identifiés. Désignés à partir de septembre 2008, ils seront mis à disposition du préfet pour trois ans pour être l'unique point d'entrée pour tous les dispositifs de la politique de la ville, être le correspondant de tous les acteurs de proximité et faciliter le contact avec les populations.

#### *Extension des attributions des directions départementales de sécurité publique*

Tirant la conséquence de la suppression des renseignements généraux (RG) fusionnés au niveau central dans la nouvelle direction du renseignement intérieur, un décret du 27 juin 2008<sup>30</sup> réorganise les services déconcentrés de la direction centrale de la sécurité publique. Les fonctions traditionnelles de police administrative sous l'autorité du préfet et d'exécution des opérations de police judiciaire sont confirmées. Une fonction « d'information générale » correspondant à la fonction de proximité des renseignements généraux est ajoutée et confiée à un « service départemental d'information générale » créé au sein de la direction départementale de la sécurité publique.

### • **Établissements publics et agences**

#### *Réforme des ports français*

À l'issue d'une large concertation, le secrétaire d'État aux transports a présenté au conseil des ministres du 23 avril un projet de loi portant réforme portuaire, adopté le 4 juillet<sup>31</sup> qui concerne sept des neuf ports autonomes français : Marseille-Fos, Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, St-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux, classés « grands ports maritimes ». La mission des établissements publics sera recentrée sur les activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménagement du domaine portuaire. Les activités de manutention, les outillages et les salariés seront transférés à des opérateurs intégrés de terminaux relevant du secteur privé. La gouvernance des ports est

30. Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008, *JORF*, 1<sup>er</sup> juillet 2008, page n° 10554.

31. Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, *JORF*, 5 juillet 2008, page n° 10817.

modernisée par création d'un conseil de surveillance, d'un directoire et d'un conseil de développement. Un conseil de coordination facilitera la mise en cohérence de l'activité des ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial. Chaque port définira son projet stratégique pouvant donner lieu à un contrat avec l'État ou les collectivités locales.

- **Administration consultative**

*Installation de l'instance nationale d'évaluation des contrats de projets État-Régions (CPER).*

Le 18 avril, la Délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires (DIACT) et l'Association des régions de France (ARF) ont installé l'instance nationale d'évaluation des contrats de projets État-région (CPER) et des programmes opérationnels cofinancés par le fonds européen de développement régional (FEDER) pour la période 2007-2013. Présidée par un universitaire, elle comprend neuf représentants de l'État, neuf représentants des régions et un collège de dix personnalités qualifiées comprenant des élus, des institutionnels et des scientifiques. Elle aura pour objectif de contribuer à mieux rendre compte de l'efficacité des programmes contractualisés et de renforcer le rôle de l'évaluation comme outil d'aide à la décision.

*Création du Conseil national du droit*

Un décret du 29 avril 2008 crée un Conseil national du droit placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de l'enseignement supérieur<sup>32</sup>. Il est chargé d'une large mission de réflexion et de proposition sur l'enseignement du droit, la formation et l'emploi des juristes, les orientations de la recherche juridique, les modalités d'accès de professions judiciaires, juridiques et administratives. Il est composé d'un large collège de personnalités issues des juridictions, des professions juridiques et des associations, d'une part, d'universitaires, d'autre part. Son président est élu.

*Création d'un Comité de lutte contre la grippe*

Un décret du 25 juillet 2008<sup>33</sup> crée un Comité de lutte contre la grippe qui rassemble des membres de droit émanant d'organismes publics et des personnalités qualifiées. Il apporte au ministre une « expertise sur l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour contrôler et réduire l'impact d'une épidémie de grippe... ». Il se réunit au moins six fois par an.

- **Gestion publique**

*Lancement du diagnostic stratégique « France 2025 »*

Le secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique a présenté au conseil des ministres du 28 avril 2008 une communication relative au lancement du diagnostic stratégique « France 2025 ».

Cet exercice de prospective, qui fait expressément référence aux pratiques du Royaume-Uni et du Danemark, a pour objet d'éclairer la prise de décision publique et de nourrir le débat sur les réformes. Huit thèmes de travail (mondialisation, gestion des ressources rares, impact des innovations technologiques sur la vie quotidienne...), dont un

32. Décret n° 2008-420 du 29 avril 2008, *JORF*, 2 mai 2008, texte n° 19 et arrêté du 21 avril 2008, *JORF*, 28 avril 2008, p. 13520.

33. Décret n° 2008-733 du 25 juillet 2008, *JORF*, 27 juillet 2008, texte n° 5.

sur « l'avenir de l'État et des services publics » ont été défini. Un document préparatoire a été établi avec l'aide du centre d'analyse stratégique<sup>34</sup>. Dans sa partie relative à l'État et aux services publics, il fournit des données comparatives sur la situation des finances publiques, l'évolution du patrimoine de l'État, la qualité de l'administration numérique française, la justice et l'insécurité. Une commission plénière de 57 membres sera chargée de la synthèse des travaux avant la fin de l'année. Des parlementaires, des partenaires sociaux et des représentants de la société civile sont associés à ces réflexions. Il s'agit pour le secrétaire d'État de « réhabiliter le temps long et les grandes perspectives » tout en précisant qu'il n'est pas question de « refaire le commissariat général au plan ».

#### *Administration et développement durable*

Le suivi des conclusions du Grenelle de l'environnement, qui comporte 273 « engagements », devra, en définitive, faire l'objet de trois textes législatifs : le projet de loi « Grenelle I » qui a été adopté en première lecture fixe les grands principes, le « Grenelle II » définira les modalités techniques et réglementaires relatives aux transports et aux bâtiments, le « Grenelle III » sera consacré notamment aux pratiques agricoles. Le titre VI du premier projet de loi, relatif à « l'État exemplaire », expose en son article 39 les objectifs que l'État s'appliquera à lui-même : faire apparaître les incidences environnementales des projets en complément des impacts économiques et sociaux dans les études d'impact des lois ; atteindre des objectifs précis en terme d'écoresponsabilité ; réaliser des bilans de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre dans les bâtiments publics ; évaluer les impacts environnementaux des aides publiques ; former les agents publics à l'environnement et au développement durable ; développer de nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux et rendre compte annuellement devant le Parlement, du suivi des indicateurs de la stratégie nationale du développement durable.

#### *Lancement de l'application financière et budgétaire « Chorus »*

« Chorus » est le nom d'un nouvel outil informatique, fondé sur un progiciel de gestion intégrée du secteur privé, destiné à offrir à tous les acteurs financiers de l'État un outil partagé de gestion, conforme à la LOLF, et couvrant les recettes non fiscales, la dépense, les actifs et la tenue des comptabilités. Le projet a été initié en 2006. Il est piloté par un service à compétence nationale, l'agence d'information budgétaire, financière et comptable de l'État<sup>35</sup>. La première vague de déploiement concernant une centaine d'utilisateurs a été lancée avec succès le 30 juin, le projet sera déployé par vagues successives jusqu'en 2010.

### • **Gestion budgétaire et finances publiques**

#### *Nouvelles règles de gouvernance budgétaire*

La conférence nationale des finances publiques qui s'est tenue le 28 mai 2008 a fixé une feuille de route pour le retour à l'équilibre des comptes publics en 2012. Elle a notamment annoncé de nouvelles « règles de gouvernance des finances publiques » : budget pluriannuel pour la période 2009-2011 ; plafonnements et limitation des « niches fiscales » ; création d'un nouvel outil, les lois de programmation, qui ont été créés dans le cadre de la réforme constitutionnelle.

34. *France 2025 - diagnostic stratégique.*

35. Décret n° 2005-122 du 11 février 2005, *JORF*, 15 février 2005, p. 2530 et arrêté du 28 juillet 2008, *JORF*, 7 août 2008, texte n° 24.

### *Certification des comptes de l'État*

Pour la deuxième fois, la Cour des comptes a certifié le compte général de l'État, c'est-à-dire, selon l'article 27 de la LOLF et la définition internationale des normes d'audit, qu'elle a donné une assurance raisonnable que les comptes (bilan, compte de résultat et tableau des flux de trésorerie) sont réguliers, sincères et fidèles et ne comportent pas d'anomalies significatives. La Cour a certifié les comptes de l'État 2007 sous douze réserves dont neuf ont un caractère substantiel. Elle a tenu à souligner les efforts considérables et les progrès notables accomplis par les administrations. Ainsi, trois des treize réserves substantielles formulées sur les comptes 2006, (dont celle sur les comptes des pouvoirs publics) ont été levées. Les réserves substantielles sont, notamment, relatives aux lacunes des systèmes d'information financière et comptable, à l'insuffisant développement du contrôle et de l'audit interne, aux difficultés de comptabilisation de certains actifs (armements, barrages, autoroutes) et aux insuffisances de provisionnement de certains engagements (mesure d'interventions, risques contentieux...).

### *Refus de certification des comptes de la Sécurité sociale*

Le 30 juin 2008, la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la Sécurité sociale. Trois désaccords majeurs portant sur un milliard d'euros, avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, n'ont pu être surmontés dans la phase préparatoire.

## • **Politiques publiques innovantes**

### *Évaluation et poursuite des pôles de compétitivité*

L'audit commandé par le Gouvernement au « Boston Consulting Group » a été remis le 18 juin 2008. Il est globalement très positif. Toutefois, treize pôles situés dans onze régions différentes, n'ont pas atteint leurs objectifs. Il a été décidé de leur donner « un an de plus pour faire leur preuve ». Le Président de la République a annoncé le 26 juin 2008 à Limoges la reconduction pour trois ans des 71 pôles de compétitivité labellisés avec une nouvelle enveloppe globale de 1,5 milliards d'euros. Le Conseil économique et social a rendu le 9 juillet 2008 un avis mitigé qui, tout en reconnaissant l'impact positif des pôles en termes d'attractivité et de visibilité, regrette la faible implication des petites et moyennes entreprises ainsi que la complexité et les délais de financement des projets. Il propose de dédier une place accrue aux petites et moyennes entreprises et aux collectivités locales dans la gouvernance des pôles et d'adapter les financements aux besoins des petites et moyennes entreprises.

## • **Contrats et marchés publics**

### *Le rapport du Conseil d'État sur les contrats administratifs*

Le Conseil d'État consacre la partie « études » de son rapport public de 2008, présenté le 25 juin 2008, au « contrat, mode d'action publique et de production des normes ». Le rapport constate que le contrat s'impose chaque jour un peu plus au détriment de la loi et qu'il émerge comme un puissant instrument de modernisation des services publics et de renouvellement des relations entre l'État et la société. Le contrat répond à la fois à des besoins traditionnels (acheter des biens, services et travaux ; organiser ou faire gérer des services publics ; coopérer avec d'autres collectivités ; associer des partenaires privés à l'exécution des services publics ; prévenir ou sortir des conflits...) qu'à des fonctions nouvelles (fixer des objectifs et énoncer des programmes ; piloter l'action publique et moderniser l'administration ; expérimenter de nouvelles règles ou de

nouvelles politiques ; clarifier la loi peu lisible et énoncer les comportements attendus des citoyens...). Parmi les nombreuses propositions destinées à favoriser un développement maîtrisé du recours au contrat public, la haute juridiction administrative préconise de favoriser le règlement non juridictionnel des conflits, de reconnaître une valeur juridique aux conventions d'objectifs et de moyens internes à l'administration et aux conventions de programme (type contrat de plan) avec les collectivités territoriales ; mettre en chantier un code de la commande publique ou des contrats administratifs ; créer un centre d'expertise au sein des administrations de l'État.

#### *Élargissement du recours aux contrats de partenariat*

Le projet de loi modifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat<sup>36</sup> prévoyait divers dispositifs pour renforcer l'attractivité de ce mode d'attribution, de gestion et de financement des équipements publics beaucoup moins utilisé en France qu'en Angleterre, les *private finance initiatives* (PFI), mais encore controversé. Depuis l'ordonnance de 2004, seuls 25 contrats ont été conclus pour un montant total d'investissement de 500 millions d'euros, mais de nombreux projets sont en préparation dans les domaines des prisons, des hôpitaux, des stades, des gendarmeries. En outre la juridiction administrative a appliqué strictement les critères posés par l'ordonnance et a annulé l'un des premiers contrats de partenariat<sup>37</sup>. Des petites et moyennes entreprises contestent l'avantage accordé aux grands groupes du bâtiment et travaux publics qui, incontestablement, sont les grands bénéficiaires de la procédure. Enfin, l'intérêt financier des partenariats public-privé est parfois contesté, par exemple par la Cour des comptes dans son rapport 2007.

Aux cas de complexité et d'urgence prévus dans le texte de 2004, la loi votée ajoutait de larges voies d'accès nouvelles aux contrats de partenariat : l'une, générale, autorise le recours à ces contrats lorsqu'il apparaît que cette procédure est plus performante que les autres modes de commande publique ; l'autre, sectorielle, ouvre la possibilité de réaliser par ces contrats jusqu'au 31 décembre 2012 des équipements dans de nombreux secteurs déclarés prioritaires de l'action du gouvernement : enseignement supérieur et recherche, police et gendarmerie, armées, hôpitaux, transports, rénovation urbaine, économies d'énergie dans le bâtiment. Le Conseil constitutionnel rappelant les réserves formulées dans sa décision du 2 décembre 2004, a, dans celle du 24 juillet 2008, déclaré inconstitutionnelle la « présomption d'urgence » qui fondait l'extension sectorielle et quelques autres dispositions. La nouvelle loi amputée de ces articles élargit néanmoins incontestablement les possibilités de recours à cette formule dérogatoire de financement et de délégation publique<sup>38</sup>.

#### *Délai global de paiement*

Un décret du 28 avril 2008 réduit le délai global de paiement des marchés publics de l'État et de ses établissements publics administratifs de 45 à 30 jours. Le délai reste fixé à 45 jours pour les collectivités territoriales et à 50 jours pour les hôpitaux. Un autre décret du même jour<sup>39</sup> simplifie la détermination du point de départ du délai en substituant la date de réception du décompte général et définitif à celle de l'acceptation de ce décompte. Il modifie également le calcul des intérêts moratoires : taux de financement

36. Conseil des Ministres du 13 février 2008.

37. TA Orléans, 29 avril 2008, *Syndicat national des entreprises du second œuvre du bâtiment*, à propos du collège de Villemandeur.

38. Loi 2008-735 du 28 juillet 2008, *JORF*, 29 juillet 2008, p. 12. 144.

39. Décrets n° 2008-407 et 2008-408 du 28 avril 2008, *JORF*, 29 avril 2008, page 7121.



de la Banque centrale européenne majoré de sept points pour les marchés de l'État et les marchés formalisés des autres acheteurs publics ; taux d'intérêt légal majoré de deux points pour les marchés non formalisés des collectivités locales et des hôpitaux.

- **Administration numérique**

*Lancement du passeport biométrique*<sup>40</sup>

*Préparation d'un plan de développement de l'économie numérique*

Le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation et, récemment, du développement de l'économie numérique a présenté au conseil des ministres du 9 avril 2008 une communication sur le développement de l'économie numérique en France. Parmi les orientations du plan à l'horizon 2012, qu'il doit présenter dans les prochains mois, il est prévu de « faire des nouvelles technologies un instrument de modernisation des services publics ».

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Organes délibérants, coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, création de groupements européens de coopération territoriale**<sup>41</sup>

Suivant le nouvel article L. 1115-4-2 du code général des collectivités territoriales, dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans les limites de leurs compétences, avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales des États membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers du Conseil de l'Europe, un « groupement européen de coopération territoriale » de droit français doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. C'est un arrêté du préfet de la région dans laquelle le groupement a son siège qui autorisera cette création. La dissolution d'un tel groupement pourra être opérée par décret motivé pris en conseil des ministres.

Les mêmes entités pourront en outre adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger après autorisation du préfet de région (même article). Cette disposition peut paraître banale ; pourtant, elle entre en contradiction avec la rédaction antérieure de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales lequel pose en principe que « aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger ». La loi du 16 avril 2008 y apporte donc une exception en prévoyant le cas de la création d'un groupement européen de coopération territoriale, la signature de la convention devant être, dans ce cas également, soumise à autorisation du préfet de région. Il s'agit simplement ici de tirer les conséquences du règlement n° 1082-2006 du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil prévoyant la création de ces groupements. Le but de la mesure est d'étendre la coopération transfrontalière – pour laquelle existe la formule du district européen (article L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales) – à une échelle transnationale et interrégionale. Il s'agit de renforcer la coopération économique

40. V. *infra*, p. 630.

41. Loi 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *JORF*, 17 avril 2008, p. 6379.

et sociale entre États voisins. Cette structure devra ainsi posséder dans chaque État membre la capacité juridique la plus large. Ce groupement européen de coopération territoriale sera régi par le droit de l'État dans lequel il a son siège. Jusqu'à cette loi, seul le groupement d'intérêt public permettait d'organiser une coopération transnationale. Les groupements d'intérêt public (GIP) existants seront maintenus jusqu'à leur date d'expiration, mais les dispositions prévoyant leur création (article L. 1115-2 et 3 du code général des collectivités territoriales) sont abrogés par la présente loi.

Ces groupements européens devraient favoriser la gestion de services publics à l'échelon transfrontalier ou interrégional. Ils tempèrent la timidité de la France à l'égard de ce genre d'initiative dans laquelle elle a trop souvent vu une intrusion d'une puissance étrangère dans ses propres affaires<sup>42</sup>.

#### • **Organes délibérants, établissements publics locaux, création des offices publics de l'habitat, composition, fonctionnement et attributions de leurs organes dirigeants**

L'ordonnance 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat<sup>43</sup> a réalisé la fusion des offices publics d'habitation à loyer modéré (établissements publics administratifs) et des offices publics d'aménagement et de construction (établissements publics industriels et commerciaux) en un organisme unique, les « offices publics de l'habitat » qui seront obligatoirement des établissements publics industriels et commerciaux. Leur rattachement territorial ne sera plus communal que si la commune n'appartient pas à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent dans le domaine de l'habitat ; sinon, ce rattachement sera intercommunal ou départemental, ce pour les offices publics de l'habitat intervenant dans les communes n'en disposant pas. La transformation doit être effectuée dans un délai de deux ans, donc avant le 1<sup>er</sup> février 2009. Le décret du 19 juin 2008<sup>44</sup> réécrit les articles R. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation et il est intéressant d'examiner la place de chacun dans la gestion des futurs offices de l'habitat qui seront les rouages essentiels du droit du logement social en France.

S'agissant, en premier lieu, des membres du conseil d'administration de ces établissements publics, leur nombre est en principe de 23 ou de 27, ce nombre pouvant être abaissé à 17 sur décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, quand l'office possède moins de 2 000 logements.

La première catégorie de représentants émane de la collectivité ou de l'établissement public de rattachement ; ils seront en tout état de cause majoritaires. Ainsi, dans un office ayant un conseil d'administration de dix-sept membres, six seront des élus de l'assemblée délibérante de l'organe de rattachement, trois seront des personnalités qualifiées en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement ou de financement de ces politiques ou en matière d'affaires sociales ; toutefois, parmi ces trois personnalités qualifiées, l'un devra avoir la qualité d' élu d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public du ressort de compétence de l'office autre que la collectivité de rattachement<sup>45</sup>.

À côté des élus, on trouve un membre désigné par la caisse d'allocations familiales, un autre désigné par l'union départementale des associations familiales, un représentant des

42. Pour un commentaire de cette loi, V. Degron (R.), « Le groupement européen de coopération territoriale, consécration des eurorégions ? », *AJDA*, 2008 p. 1373. V. également Barella (X.), « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *AJDA*, 2008, p. 1580.

43. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 123, 2007, p. 467.

44. Décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 relatif à l'administration des offices publics de l'habitat, *JORF*, 19 juin, p. 9912.

45. Lorsque le conseil d'administration comporte 23 membres, le nombre d'élus est porté à treize dont sept personnalités qualifiées, dont deux sont des élus d'une des collectivités territoriales du ressort de l'établissement ; dans les conseils d'administration de 27 membres, ces nombres sont respectivement portés à 15, 9 et 2.

collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, un ou deux membres, (suivant le nombre d'administrateurs) désignés par les organisations syndicales représentatives des salariés, un membre ou deux (suivant la taille des conseils d'administration) représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Enfin, trois à cinq représentants des locataires siègent au sein du conseil d'administration. Ceux-ci sont élus pour quatre ans, soit par correspondance, soit directement, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans radiation ni panachage.

C'est après chaque renouvellement total (ou partiel pour ce qui est du conseil général) de l'organe délibérant que celui-ci décide du nombre des administrateurs de l'office, désigne ses représentants, ainsi que le ou les représentants des associations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion. C'est ensuite que le conseil d'administration élira son président parmi les représentants de la collectivité territoriale ou de l'EPCI de rattachement désignés au sein de l'organe délibérant ; ainsi, la présidence ne peut échapper à un élu municipal, communautaire ou départemental, (articles L. 421-11 et R. 421-11 du code de la construction et de l'habitat).

Outre le président de l'office qui le préside de droit, le bureau comporte quatre à six membres dont un représentant des locataires. On remarquera que le quorum au sein du conseil d'administration est des deux tiers et que la majorité qualifiée des deux tiers est nécessaire pour la nomination et la cessation des fonctions du directeur général de l'office. C'est d'ailleurs le président de l'office qui propose le nom du directeur général lequel assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative, préside la commission d'appel d'offres, est ordonnateur des dépenses et des recettes, a autorité sur les services et préside le comité d'entreprise. Les attributions du conseil d'administration sont classiques (article R. 421-16 du code général des collectivités territoriales). Le préfet est commissaire du gouvernement auprès de l'office ; il est, à cet effet, destinataire de tous les documents et a voix consultative au sein du conseil d'administration.

Les élus continueront de diriger les offices de l'habitat qui resteront des établissements publics très décentralisés ; on constate néanmoins que, dans ce type d'établissements, les usagers ont une place non négligeable. La démocratie participative vient ainsi compléter la démocratie électorale, l'article R. 421-10 ouvrant d'ailleurs l'électorat aux locataires étrangers.

#### • Exécutif territorial, pouvoirs du maire, animaux dangereux

Suivant le paragraphe 7 de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, la police municipale comprend notamment « le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ». Derrière cette rédaction marquée par son époque (loi du 5 avril 1884) se cache aujourd'hui la lutte contre les méfaits causés par les chiens dangereux, souci constant pour les maires d'aujourd'hui. Nous écrivions dans ces colonnes, il y a près de dix ans, que les chiens sont devenus des « armes par destination » et que leur utilisation par des délinquants et des trafiquants est devenue fréquente pour se protéger de la police. À cet effet, la loi 99-5 du 6 janvier 1999<sup>46</sup> avait donné des pouvoirs supplémentaires aux maires et notamment un pouvoir d'exécution d'office de certaines de leurs décisions. Un peu plus de neuf ans après, de nombreux accidents ont conduit le législateur à renforcer encore cet arsenal en incluant de nouvelles dispositions dans le code rural<sup>47</sup>. Les nouvelles mesures sont en substance les suivantes :

46. Cf. cette « Chronique », *RFAP*, 1999, p. 172.

47. Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, *JORF*, 21 juin 2008, p. 9984.

- le maire peut, à la suite de l'évaluation comportementale d'un chien, imposer à son propriétaire ou à son détenteur de suivre une formation et d'obtenir une attestation d'aptitude. Cette formation portera sur l'éducation, le mot dressage semblant aujourd'hui banni du vocabulaire !, et sur le comportement canin et la prévention des accidents. Les frais en seront à la charge du propriétaire ou du détenteur. L'évaluation comportementale de ces chiens réputés dangereux aura lieu entre l'âge de huit et l'âge de douze mois, le maire pouvant à tout moment demander une nouvelle évaluation ;
- pour certains chiens, un permis de détention sera délivré par le maire de la commune de résidence du propriétaire ou du détenteur. Il sera subordonné à certains renseignements portant sur le chien, liés notamment à la vaccination, à la présentation d'une attestation d'assurance et à la détention de l'attestation d'aptitude ;
- tout fait de morsure est déclaré par son propriétaire ou son détenteur ou une personne en ayant connaissance dans l'exercice de ses fonctions à la mairie ;
- faute d'exécution de la décision du maire d'exiger le suivi d'une formation par son propriétaire ou détenteur, l'élu ou le préfet pourra ordonner que l'animal soit placé dans un lieu approprié ;
- en cas de danger grave et immédiat, il sera possible d'euthanasier le chien après avis d'un vétérinaire.

Espérons que ces nouvelles mesures – qui confient une fois de plus au maire un pouvoir de lutte contre certaines formes de délinquance – s'avéreront efficaces. Sinon, il faudra encore une nouvelle loi d'ici neuf ou dix ans ! Si l'évaluation comportementale et l'éducation canine ne suffisent pas, en arrivera-t-on au « bracelet électronique » ?

• **Économie locale, partenariat public-privé, nouvelles modalités, application du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution**<sup>48</sup>

À côté des traditionnels marchés publics et délégations de service public, l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 a créé les contrats de partenariat public-privé, régis, pour ce qui est des collectivités territoriales et des EPCI, par les articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales<sup>49</sup>. Rappelons qu'il s'agit de contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale pouvant concerner notamment le financement d'ouvrages ou d'équipements, leur construction, leur transformation, leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion.

Le projet de loi tendait à banaliser ce type de contrat afin d'accroître la part de ces contrats dans l'économie, mais le Conseil constitutionnel a, sur deux points, vidé la loi d'une partie de sa substance.

Jusqu'ici, le recours à un contrat de partenariat était possible lorsque l'opération était complexe et en cas d'urgence avérée ; l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales issu de la nouvelle loi étend la possibilité de recourir à ce type de contrats lorsque le bilan entre les avantages et les inconvénients apparaît plus favorable que pour les autres contrats dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics. Surtout, le texte adopté présumait urgents tous les contrats pour lesquels l'appel public à la concurrence est antérieur au 31 décembre 2012, portant, s'agissant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sur les projets répondant aux nécessités de la réorganisation des implantations du ministère de la défense, aux besoins des infrastructures de

48. Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat (art. 18 à 34), *JORF*, 29 juillet 2008, p. 12144. V. aussi Cons. Const., décision n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008, *JORF*, 29 juillet 2008, p. 12151.

49. Cette « Chronique », *RFAP*, 2004, n° 110, p. 382.

transport s'inscrivant dans un projet de développement durable (lignes de tramway par exemple), de la rénovation urbaine, de l'amélioration de l'accessibilité des personnes handicapées, de l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, aux besoins de l'enseignement conduisant à l'amélioration des conditions d'accueil des élèves dans les collèges et lycées et des étudiants dans les universités. On le voit, cette énumération très vaste permettait de passer de très nombreux contrats de partenariat.

Les députés et sénateurs requérants arguaient, à juste raison, de ce que l'allongement des exceptions aux règles de la commande publique avait pour effet d'étendre l'application du contrat de partenariat à l'ensemble de la commande publique. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 24 juillet 2008, rejoint cette argumentation en estimant qu'en ôtant au juge son pouvoir d'exercer son contrôle sur le caractère d'urgence, le texte privait de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics. Ces dispositions sont annulées, ce qui montre que, pour le juge constitutionnel, le contrat de partenariat public-privé doit demeurer exceptionnel.

La seconde annulation prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision aura moins de portée sur le droit de la commande publique, mais davantage sur celui des collectivités territoriales. Le projet de loi incluait dans l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales une disposition selon laquelle « lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner celle d'entre elles qui réalisera l'évaluation préalable, conduira la procédure de passation, signera les contrats ; une convention devait alors préciser les conditions de transfert de compétence et en fixer le terme ». Le Conseil constitutionnel censure cette disposition comme contraire à l'article 72, alinéa 5, de la Constitution qui prévoit que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles... à organiser les modalités de leur action commune ». Selon le juge constitutionnel, ces dispositions habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser les modalités de l'action commune, mais pas pour en déterminer les modalités. Plus clairement, en conférant à la collectivité territoriale désignée comme chef de file un pouvoir de décision pour déterminer l'action commune, le législateur a violé le cinquième alinéa de l'article 72. Dès lors, la collectivité chef de file ne peut plus signer le contrat au nom des autres, ni préciser les conditions du transfert de compétences et en fixer le terme.

Le Conseil constitutionnel, en supprimant la présomption d'urgence, a mis en cause un élément clé du dispositif, refusant la banalisation du contrat de partenariat public-privé ; il a, d'autre part, interdit une trop grande dépendance des collectivités territoriales entre elles. Le développement de ce type de contrats se trouve ainsi fortement entravé.

### III – AGENTS PUBLICS

#### • Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

À la suite de la conférence nationale organisée entre octobre 2007 et mars 2008 autour de l'avenir de la fonction publique, et qui a vu la participation de la plupart des ministres comme de très nombreux intervenants, fonctionnaires, syndicalistes, usagers, un livre blanc, sous la signature de Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, a été remis à Éric Woerth en avril 2008<sup>50</sup>. Ce livre blanc a été présenté un peu comme la Bible de la réforme de la fonction publique et doit donc être analysé attentivement.

50. Silicani (Jean-Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Secrétariat d'État à la fonction publique, Paris, *La Documentation française*, 2008.

D'entrée de jeu, le rapport peut paraître assez ambigu, car il se présente autant comme la synthèse des travaux collectifs, et nécessairement conflictuels, des divers participants, que comme la définition volontariste de nouvelles lignes de réforme de la part de son responsable, qui en exprime d'ailleurs la volonté dans son avant-propos. Son contenu est néanmoins substantiel.

Une longue introduction revient sur les éléments historiques de construction du service public et de la fonction publique en France en soulignant les succès et les accomplissements. Dans le même temps, elle dresse un « diagnostic » soulignant tous les dysfonctionnements (défauts du système d'enseignement, coût du système de santé) appelant nécessairement la réforme. De plus, souligne le rapport, le contexte a profondément évolué. La mondialisation implique de prendre en considération l'efficacité de la fonction publique dans la compétition commerciale internationale, les coûts de la fonction publique sont trop élevés au regard des autres pays, enfin un décalage existe entre les valeurs et les principes affichés d'une part (l'égalité, l'équité) et la réalité du terrain d'autre part. C'est notamment le cas des règles du statut qui « sont dans les faits régulièrement méconnues par les employeurs publics » (p. 16), du sous-investissement en matière universitaire ou de l'inégalité réelle devant l'insécurité qui appelleraient de « considérables redéploiements de moyens financiers ». Le point de départ de la réforme est donc l'affirmation d'un « modèle européen de société... construit autour d'une très large classe moyenne et d'un consensus sur des inégalités raisonnables » (p. 17). Il s'agit donc de passer un nouveau pacte entre la nation et ses services publics afin de les sauver d'une politique libérale qui conduirait à les réduire au minimum.

La première partie du rapport revient sur la notion même de service public en France, reprenant des éléments factuels et les bases du droit administratif. Une longue description est également faite du régime juridique de la fonction publique en y insérant des données comparatives bien connues sur les divers systèmes de fonction publique que l'on trouve en Europe et ailleurs montrant la dissociation relative entre le champ des services publics et l'usage de statuts spécifiques pour les fonctionnaires. Le rapport est équilibré et ne porte pas nécessairement un regard complaisant sur les solutions appliquées ailleurs. Il souligne les défauts des réformes menées à l'étranger, notamment en Italie où le passage au statut de droit privé pour la quasi-totalité des fonctionnaires ne s'est pas traduit par une réduction des coûts, mais bien par leur augmentation entre 2001 et 2006. Il réfute l'idée d'un passage à une fonction publique duale sur le mode allemand, modèle qui s'avère trop rigide.

En ce qui concerne les valeurs des fonctionnaires, un sondage réalisé par l'Ifop montre que les trois valeurs que les fonctionnaires considèrent comme étant les mieux incarnées par la fonction publique française sont la compétence (41 %), la laïcité (38 %) et la qualité (32 %). L'égalité n'est pas la valeur la plus citée, alors que les enquêtes montrent régulièrement qu'elle est placée en tête des préoccupations par les usagers. En queue de peloton on trouve l'adaptabilité (20 %), la performance (10 %) et la transparence (10 %). Le rapport souligne à ce titre, s'appuyant là encore sur les exemples de l'étranger où de nombreux codes de déontologie ont été élaborés, qu'il faudrait réaliser la synthèse entre les valeurs traditionnelles du service public et les nouvelles valeurs que sont l'efficacité et la performance, valeurs marquées « par le développement de l'individualisme qui caractérise notre temps » (p. 58). De longs développements sont ainsi consacrés aux valeurs républicaines, aux valeurs professionnelles (légalité, efficacité, adaptabilité, continuité, probité, exemplarité) et aux valeurs humaines (engagement, respect et sens de la solidarité). La réforme se justifie donc au regard d'une axiologie qu'il convient d'incarner dans la fonction publique (on aurait évidemment aimé que ces valeurs fussent également évoquées en ce qui concerne les dirigeants politiques qui donnent les ordres aux fonctionnaires, mais ce n'était pas le propos du rapport).

La seconde partie est consacrée à la fois à une observation empirique des pratiques réelles et à un ensemble de recommandations. La philosophie générale du rapport est en effet de justifier la mise en œuvre de la réforme gestionnaire, non pas au nom des économies budgétaires, mais de la non application des principes et des valeurs qui sont censés structurer le travail des fonctionnaires. C'est ainsi que la valeur de fraternité est entachée par des discriminations : discriminations à l'égard des handicapés dont le taux d'emploi est trop bas, à l'égard des enfants d'immigrés, trop rares dans la fonction publique, à l'égard des femmes, qui ne parviennent qu'à hauteur de 20 % aux emplois de direction, à l'égard des seniors de plus de cinquante ans, qui se voient fermer les formations professionnelles ou les recrutements. La valeur d'adaptabilité, quant à elle, est freinée par la mauvaise mise en œuvre de la mobilité fortement demandée par les agents de catégorie C et dont ils ne bénéficient que très peu. Les trois premières propositions du rapport concernent donc la mise en place d'une charte des valeurs du service public, qui devrait être supervisée par une commission nationale. Les 37 recommandations suivantes portent en revanche sur des aspect beaucoup plus précis.

Un premier train de propositions vise à préserver un grand service public tout en le spécifiant davantage, d'une part, par la privatisation de ce qu'il reste des entreprises publiques et, d'autre part, par un redécoupage des responsabilités plus clair entre l'État et les collectivités locales. La clarification des missions de l'État débouche sur la nécessité d'externaliser davantage de prestations au secteur privé et d'évaluer de manière systématique les résultats des divers agents. Le cœur des recommandations vise néanmoins à transformer en profondeur le système de la fonction publique. Il est donc préconisé, afin de sauver le système de la carrière et de ne pas totalement assimiler les fonctionnaires à des contractuels de droit privé, de séparer strictement le grade de l'emploi en passant à une fonction publique, non plus organisée en corps, mais bien en métiers, selon la logique retenue par le rapport 2003 du Conseil d'État. Cette transformation doit permettre de prendre en considération les résultats individuels et de moduler en conséquence les rémunérations et les carrières. Elle doit également nourrir la diversification des carrières. Les corps doivent donc être fusionnés et faire place à des cadres statutaires organisés en quelques grandes filières professionnelles. Les fonctions seront réparties en quatre niveaux hiérarchiques selon le diplôme obtenu et un cinquième niveau fonctionnel correspondant aux emplois de cadres dirigeants sera organisé afin de l'ouvrir aux personnes venant du secteur privé.

Si cette évolution doit permettre de rapprocher les trois fonctions publiques, leur fusion n'est pas envisagée. Il est par ailleurs préconisé de systématiser le recours aux contractuels en rationalisant leur situation juridique par l'application systématique des règles du droit du travail afin de mettre fin aux incohérences habituellement observées dans l'usage de contrats de droit public. Les passages entre situation « contractuelles » et situations « statutaires » devront être également facilités dans les deux sens.

Cette évolution appelle la réforme des concours, dont les épreuves doivent s'intégrer dans une véritable gestion des compétences, plutôt que dans une reproduction des parcours universitaires. De la même façon, les stages doivent retrouver leur raison d'être et se conclure par une véritable évaluation, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Les agents seront affectés sur la base d'une convention venant préciser leurs missions. Un véritable marché de l'emploi public doit se développer en donnant beaucoup plus d'autonomie aux administrations dans la nomination d'agents recrutés ou cherchant une mutation.

Un grand nombre d'autres propositions développent en conséquence la nouvelle logique gestionnaire : séparer la rémunération liée au grade de la rémunération fonctionnelle, cette dernière devant reposer sur une véritable évaluation des personnels et se substituer au système des primes forfaitaires ; associer les promotions à l'organisation des formations professionnelles ; organiser un véritable suivi interministériel des cadres supérieurs de l'État.

Le propos de ce rapport est donc très vaste et ambitieux. Il vient dessiner une toute nouvelle fonction publique de l'État. Des zones d'ombres persistent néanmoins et celles-ci sont d'une obscurité profonde. Par exemple, il n'est pas dit un mot du devenir des grands corps de l'État ce qui est tout de même préoccupant lorsque l'on traite de l'encadrement supérieur et de la disparition des corps. Aucune précision n'est apportée quant à l'évolution des écoles d'administration. On aurait aimé savoir si le mécanisme des concours externes suivi d'une formation et d'un classement de sortie est encore compatible avec cette nouvelle logique fonctionnelle. Mais on peut également s'interroger sur la portée réelle en termes d'équité et d'égalité d'une évolution qui conduirait à supprimer les classements de sortie au profit de recrutements de gré à gré entre les fonctionnaires et les administrations, ce qui, dans le contexte social français, reviendrait à valoriser le capital social et les relations politiques. Rien n'est dit d'ailleurs sur les critères d'évaluation qui peuvent prévaloir quant à l'évolution de carrière des cadres accédant au niveau fonctionnel, ni sur la délimitation du périmètre des emplois de nature fortement politisée. On peut encore se demander comment et à quel niveau seront réintégrées les primes forfaitaires (50 % de la rémunération moyenne des magistrats, 60 % de celle des membres des grands corps techniques) dans les rémunérations « au grade » et quelle part de ces primes sera véritablement rendue variable. Sur quelle base va-t-on organiser la hiérarchie sociale des divers métiers ? Est-ce uniquement celle des diplômés nécessaires pour y accéder ? Ce rapport va donc susciter beaucoup de questions et de contestations. Il reste muet sur des points essentiels, qui conditionnent le développement de sa propre logique, renvoyant sans doute la résolution de ces points à des négociations qui n'auront rien de transparent.

#### • Les sureffectifs au Quai d'Orsay

La révision générale des politiques publiques a des conséquences importantes sur la gestion de la fonction publique puisqu'elle conduit à fusionner les structures et à réduire les postes d'encadrement supérieur. Cette réduction est parfois difficile à mettre en œuvre car elle opère dans un contexte de tensions professionnelles. Un exemple en est donné par la gestion des carrières de diplomates qui sont bloquées. Selon le rapport d'information du sénateur Adrien Gouteyron<sup>51</sup>, rédigé à la suite d'un référé de la Cour des comptes, près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas un poste correspondant à son grade et à son expérience. Sur 415 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe, seulement 177 assument une fonction d'ambassadeur alors que 134 occupent des postes aux responsabilités très variables : « Mais une fraction significative de ces emplois est occupée par des ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe uniquement parce qu'il n'est pas possible de leur proposer un poste correspondant à leur compétence et à leur expérience, et ce pour des raisons essentiellement démographiques. Ils occupent, en conséquence, des fonctions qui devraient être exercées par des agents plus jeunes. » La pyramide des âges est inversée car le tiers des diplomates ont plus de 55 ans. Comme le remarque cruellement le rapport, une véritable gestion des ressources humaines aurait évité en amont de créer une situation où l'on doit trouver des affectations plus ou moins artificielles à d'anciens diplomates alors que les plus jeunes n'ont pas de carrière. L'objectif initial de réduction de 73 postes prévu par le contrat de modernisation 2006-2008 n'a pas été atteint car il a été difficile de trouver des postes de débouché et parce que le dispositif de fin d'activité, c'est-à-dire de pré-retraite (consistant à offrir des primes allant de 25 000 à 100 000 euros à des cadres ayant entre

51. Gouteyron (Adrien), *Les cadres supérieurs du Quai d'Orsay : une réforme à engager d'urgence*, Rapport d'information n° 268, fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, 9 avril 2008 ; <http://www.senat.fr/rap/r07-268/r07-2681.html>



58 et 63 ans), a suscité les réticences de la direction du budget, car ce dispositif allait à l'encontre de l'objectif visant à développer l'emploi des seniors. Le sous-emploi de l'encadrement supérieur pourrait s'aggraver dans l'avenir, car la révision générale des politiques publiques conduit à supprimer les postes (le nombre de consulats généraux est déjà passé de 116 à 98 de 1998 à 2006). La situation va encore se compliquer du fait de la fusion du corps des conseillers des affaires étrangères et du corps des conseillers économiques. Le rapport préconise donc une politique volontariste d'incitation au départ, moyennant des primes pouvant aller jusqu'à deux ans de traitement ou un seconde carrière, qui pourrait être organisée par des reconversions, notamment dans les universités.

- **L'évolution de la condition enseignante**

À la suite du Livre vert de la commission Pochard<sup>52</sup>, la réflexion gouvernementale s'est poursuivie sur la réforme des métiers d'enseignants confrontés à l'évolution des technologies, aux attentes sans doute trop nombreuses des familles et à une réduction sans précédent des postes puisque 12 000 postes ont été supprimés en 2008 et sans doute plus de 13 000 en 2009. Une première mesure à l'étude pour 2010 est l'élévation du niveau de qualification des futurs enseignants dont le recrutement ne se ferait plus au niveau Bac + 3 (40 % des candidats aux concours ont néanmoins au moins un niveau Bac + 4), mais au niveau master. On ne sait pas pour l'instant s'il s'agira d'un master professionnel ou d'un master universitaire permettant de poursuivre ses études à un plus haut niveau. Les étudiants inscrits en master II pourraient désormais passer le concours et être affectés directement sur leur poste après la réussite au diplôme et une inspection. La formation d'un an par les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) serait alors supprimée. Les syndicats se montrent très critiques vis-à-vis de ces propositions car elles conduisent à supprimer l'année de stage rémunéré et peut-être même les instituts universitaires de formation des maîtres eux-mêmes si ces derniers ne sont pas intégrés dans le système universitaire. Au mieux, dénoncent les syndicats, les instituts universitaires de formation des maîtres se transformeraient en institutions de formation continue. Cette évolution peut être considérée également comme l'expérimentation de nouvelles formules de recrutement qui pourraient concerner à terme toutes les écoles administratives.

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

- **Autorités administratives indépendantes**

*Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – Rapport d'activité 2007<sup>53</sup> - 30<sup>e</sup> anniversaire*

L'activité de la CNIL est toujours en pleine croissance. Le nombre de plaintes (4 455) a augmenté de 25 % ; la commission en reçoit deux fois plus qu'il y a dix ans. Le nombre de demandes d'accès indirect a crû de 67 % ; cette spectaculaire augmentation étant liée à la médiatisation, en février 2007, de la demande d'accès aux fichiers des renseignements généraux présentée par Bruno Rebelle, membre du comité de campagne de Ségolène Royal. Elle a effectué 164 contrôles (+ 21 %), alors qu'elle faisait moins de 12 visites avant 2004. 120 procédures de sanction ont été engagées (+ 30%), principalement à l'égard des organismes bancaires et de crédit, ainsi que des sociétés de démar-

52. Cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, p. 422.

53. Disponibles sur [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr) et [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

chage commercial, plus d'un tiers des dossiers mettant en cause le non-respect des obligations d'information et du droit d'opposition ; elles ont donné lieu à 101 mises en demeure, 9 sanctions financières d'un montant de 5 000 à 50 000 euros et 5 avertissements. Les principaux sujets de préoccupation de la commission ont porté notamment sur l'invasion des puces, l'explosion des dispositifs biométriques et le développement de la vidéosurveillance, sur laquelle elle souhaiterait avoir une entière compétence, alors que les dispositifs installés dans les lieux publics relèvent, dans le cadre de la loi du 21 janvier 1995, d'une autorisation préfectorale.

Alors qu'ils n'étaient que 650 en 2006, 2 438 organismes ont désigné aujourd'hui un correspondant informatique et libertés, ce qui permet d'espérer un meilleur respect de la loi.

Autre sujet de satisfaction, l'effort budgétaire consenti par le gouvernement. Répondant à son cri d'alarme, il a poursuivi le plan de rattrapage avec la création de 15 postes en 2008 (soit 40 depuis 2004). Ses effectifs (120) sont toutefois encore insuffisants, tout comme son budget ; son président, Alex Türk, préconise un changement de son mode de financement et une contribution directe des utilisateurs. La commission souhaite également une déconcentration territoriale, à un échelon interrégional.

Pour célébrer son trentenaire, la CNIL, dont le président a été élu à la présidence du groupe des 29 CNIL européennes, organise du 15 au 17 octobre 2008, à Strasbourg, au Conseil de l'Europe, avec la commission allemande, également trentenaire, la 30<sup>e</sup> conférence mondiale de la protection des données et de la vie privée. Elle a également créé un groupe de travail pour évaluer l'application de la loi du 6 août 2004 et proposer une éventuelle révision de celle-ci. Alex Türk souhaiterait que soit inscrit dans le préambule de la Constitution le droit à la protection des données personnelles et a transmis cette demande à la Commission présidée par Simone Veil et chargée de réfléchir à la réécriture de celui-ci.

*Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) –  
Rapport d'activité 2007 – 30<sup>e</sup> anniversaire*

La Commission d'accès aux documents administratifs fête également cette année ses 30 ans d'existence. Pour marquer cet anniversaire, elle a élaboré un guide à destination du public<sup>54</sup> et organisé une conférence débat sur l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques<sup>55</sup>.

Son rapport d'activité 2007<sup>56</sup> analyse les principales questions de droit abordées par la commission et les juridictions administratives, notamment la communicabilité des informations cadastrales et la réutilisation des informations publiques. Le nombre de demandes portant sur cette dernière augmente peu pour l'instant (53 en 2007), mais elles soulèvent des questions juridiques difficiles, ainsi la distinction entre réutilisation et simple publication. La seconde partie traite de la coopération avec les administrations. Le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques s'est développé, sous l'impulsion de la CADA (plus de 1 200), et devrait permettre d'améliorer le traitement des demandes d'accès ; mais il reste incomplet s'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics. En outre, la commission ne dispose pas de moyens suffisants

54. CADA, *Documents administratifs - Droit d'accès et réutilisation*, Paris, La documentation française, 2008.

55. Ces travaux seront publiés en ligne sur le site de la CADA ([www.cada.fr](http://www.cada.fr)). V. également « Questions à Jean-Pierre Leclerc, président de la CADA », *AJDA*, n° 26/2008, p. 1404 ; Lallet (A.) et Thiellay (J.-P.), « La Commission d'accès aux documents administratifs a trente ans », *AJDA*, n° 26/2008, p. 1415.

56. Disponible sur [www.cada.fr](http://www.cada.fr) et [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

en personnel pour animer pleinement ce réseau, de même que pour développer sa coopération avec les homologues étrangers. La troisième partie du rapport présente l'activité de la commission d'un point de vue statistique. Le nombre de demandes d'avis et de consultations (5015) se situe dans la moyenne observée depuis 2000, mais est inférieur à 2004 et 2006. Malgré le renforcement du droit à l'information en matière d'environnement, le nombre de demandes reste stable. Elles soulèvent toutefois des questions juridiques parfois délicates. Comme les années précédentes, la commission déplore une insuffisante coopération des administrations ; le pourcentage d'avis suivis est, à nouveau, en baisse (60,2 %) <sup>57</sup>.

*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) – Rapport d'activité 2007*<sup>58</sup>

Selon son président, Louis Schweitzer, la HALDE a atteint en 2007, après trois ans d'existence, « la force de la maturité ». Elle a enregistré une augmentation de 53 % des réclamations (6 222) et en a traité plus de 7 000 (7 369/2 143 en 2006) ; plus de 50 % sont désormais relatives à l'emploi. Le critère de l'origine reste le plus souvent invoqué (27 %), mais les saisines liées à la santé et au handicap ont presque doublé et en représentent 21 %.

L'impact de ses délibérations depuis sa création est aujourd'hui quantifiable : 69 % des recommandations ont entraîné des modifications législatives et réglementaires ; 83 % des observations présentées devant les tribunaux ont été retenues ; 79 % des transmissions au Parquet ont donné lieu à l'ouverture d'une instruction et toutes les transactions pénales proposées ont été homologuées. Mais le recours à la médiation, tout comme les accords amiables sont en progression. Au total, plus des deux tiers de ses interventions ont été suivies. La difficulté de réunir les preuves de la discrimination constitue toutefois un obstacle à son action. Elle demande à pouvoir exercer son pouvoir d'investigation sans autorisation préalable, ainsi que la création d'un délit d'entrave permettant de réprimer la rétention d'informations.

Parallèlement, la HALDE a poursuivi son action en faveur de la promotion de l'égalité auprès des grandes entreprises, des collectivités territoriales, de la police et de la gendarmerie nationales (un guide de procédure pour mieux accueillir les victimes de discriminations a été réalisé) et a mis en place un partenariat avec les intermédiaires de l'emploi (un engagement à lutter contre les discriminations dans l'accès à l'emploi a été signé par la majorité des acteurs). Elle a mis l'accent en 2007 sur le logement, avec l'organisation, à la demande du gouvernement, d'une conférence de consensus qui a rassemblé de nombreux acteurs du logement et de l'habitat, et formulé des recommandations.

Présente dans quatre régions<sup>59</sup> avec des délégués régionaux, elle a initié la mise en place d'un réseau qui devrait comprendre, fin 2009, 100 correspondants locaux (ils étaient 20 en mai 2008) ; ces derniers tiennent en général des permanences dans les maisons de la justice et du droit ou dans les points d'accès au droit.

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

Le conseiller d'État Jean-Marie Delarue a été nommé premier contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>60</sup>, plusieurs mois après la promulgation de la loi du 30 octobre 2007 créant cette institution, désignation qui a fait l'unanimité. Normalien et énarque, ancien délégué interministériel à la ville, puis directeur des libertés publiques et

57. 12,3 % n'ont pas été suivis, 7,8 % ne pouvaient l'être et 19,7 % sont restés sans réponse.

58. Disponible sur [www.halde.fr](http://www.halde.fr) et [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

59. Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Réunion et Guadeloupe.

60. Décret du 13 juin 2008, *JORF*, 14 juin 2008.

des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, il présidait la commission de suivi de la détention provisoire, créée en 2000. La question du maintien de cette autorité indépendante est toutefois posée après la réforme constitutionnelle.

#### *Création du Défenseur des droits*

Conformément aux propositions du Comité Balladur, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République institue un Défenseur des droits<sup>61</sup>. Il sera nommé par le Président de la République pour six ans non renouvelable, après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée, selon la procédure prévue par le nouvel alinéa de l'article 13 de la Constitution. Il pourra être saisi par toute personne lésée par le fonctionnement d'un service public (ou d'un organisme relevant de sa compétence) et pourra se saisir d'office, à l'image des ombudsmans des pays scandinaves. Il devrait reprendre notamment les fonctions du Médiateur de la République. Mais la Constitution ne précise pas ses attributions et ses pouvoirs, qui sont renvoyés à une loi organique. Celle-ci doit déterminer aussi les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Afin de limiter la prolifération des autorités indépendantes, mise en cause notamment par le rapport Gélard<sup>62</sup>, le comité Balladur avait proposé qu'il reprenne également tout ou partie des attributions du Défenseur des enfants, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (comme les ombudsmans), de la HALDE et de la CNIL. Il a été question également que lui soient attribuées celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Ces propositions se heurtent à une opposition de la CNIL, qui est surtout un régulateur du secteur privé, et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont le rôle risque de se diluer, alors qu'une évolution du système carcéral semble plus que jamais nécessaire et qu'un projet de loi pour améliorer le service public pénitentiaire est en préparation. On peut également se demander si une seule institution pourrait assurer la défense de tous les droits fondamentaux, avec la même efficacité que les autorités existantes.

#### • **Lois relatives aux archives**

Attendue depuis la publication, en 1996, du rapport Guy Braibant sur « Les archives en France »<sup>63</sup>, mais d'une gestation très longue et difficile, la réforme destinée à moderniser le droit des archives a enfin abouti. Elle s'inspire notamment des propositions de ce rapport et résulte de deux lois du 15 juillet 2008<sup>64</sup>. Ces textes visent à libéraliser la consultation des archives, tout en améliorant les conditions de leur collecte, leur conservation et leur protection. La loi organique rend applicables aux archives du Conseil constitutionnel certaines dispositions du code du patrimoine relatives aux archives publiques et réduit le délai de leur consultation de 60 à 25 ans. La loi ordinaire pose le principe de la libre communicabilité des archives publiques dans les conditions définies par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. Les délais qui s'échelonnaient de 30 à 150 ans

61. Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, 23 juillet 2008, *JORF*, 24 juillet 2008. Titre XI bis, art. 71-1 de la Constitution.

62. Cette « Chronique », *RFAP*, n° 119, p. 582.

63. Cf. également le rapport de Bernard Strim : *Rapport sur l'organisation administrative des archives nationales*, 2005.

64. Loi organique n° 2008-695 relative aux archives du Conseil constitutionnel ; loi n° 2008-696 relative aux archives ; Cons. const., décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008 ; *JORF*, 16 juillet 2008 ; com. P. Gonod, *AJDA*, n° 29/2008, p. 1597.

sont raccourcis s'agissant des documents dont la communication porterait atteinte à divers secrets ou intérêts : 25 ans (au lieu de 30) pour la plupart des documents non communicables dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 ; 50 ans (au lieu de 60), pour ceux concernant le secret de la défense nationale, la politique extérieure, la sûreté de l'État, la sécurité publique ; 75 ans (au lieu de 100) pour les documents relatifs à la vie privée les plus sensibles... Le gouvernement est habilité à intervenir par ordonnance, dans un délai de neuf mois, pour harmoniser les dispositions législatives relatives aux archives publiques et aux documents administratifs.

Cette réforme a toutefois suscité une fronde des chercheurs et historiens. Elle a créé une catégorie d'archives incommunicables (les documents relatifs aux armes de destruction massive) et soumis à un délai de 100 ans la communication des documents susceptibles de mettre en cause la sécurité des personnes, initialement considérés également par le projet comme incommunicables. En outre, le délai de consultation des documents relatifs à la vie privée avait été allongé de 50 à 75 ans par les sénateurs, ce qui aboutissait à refermer des fonds d'archives actuellement ouverts (ainsi sur la seconde guerre mondiale) et à repousser à 2037 l'accès à certaines archives concernant la guerre d'Algérie. Il a été ramené à cinquante ans, à la suite d'une pétition ayant recueilli 1 200 signatures. Toutefois, globalement, les délais de consultation des archives prévus initialement par le gouvernement ont été revus à la hausse, sous l'influence des sénateurs.

Par ailleurs, le législateur a consacré l'autonomie des archives du Conseil constitutionnel, ainsi que celles des assemblées parlementaires, dont la définition a été précisée et élargie (actes et documents élaborés ou détenus par celles-ci), de même que dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, qui exclut leur communication immédiate.

#### • **Loi relative à la lutte contre les discriminations**

La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 « portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations »<sup>65</sup> transpose, après mise en demeure de la Commission européenne, plusieurs directives communautaires relatives à l'égalité de traitement<sup>66</sup>. Si elle n'apporte pas d'évolution notable, elle fournit les précisions nécessaires pour que la France soit en conformité avec le droit communautaire.

#### • **Étrangers**

##### *Politique d'immigration*

L'immigration constitue l'une des quatre priorités de la présidence française de l'Union européenne. La France a proposé à ses partenaires un pacte européen sur l'immigration et l'asile fondé sur cinq ambitions : organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins et des capacités d'accueil, lutter contre l'immigration irrégulière en interdisant de nouvelles régularisations massives, améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, poser les fondements d'une Europe de l'asile et favoriser le développement solidaire<sup>67</sup>. La Commission européenne a déjà adopté, le 17 juin 2008, une communi-

65. *JORF*, 28 mai 2008.

66. Directives 2000/43/CE du 29 juin 2000, 2000/78/CE du 27 novembre 2000 et 2002/73/CE du 23 septembre 2002.

67. Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, communiqué du 8 juillet 2008.

cation sur « une politique commune de l'immigration pour l'Europe », ainsi qu'un plan d'action en matière d'asile. Le Parlement européen a, pour sa part, définitivement adopté le 18 juin la directive « retour », qui a suscité de vives polémiques. Cette directive, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier, prévoit notamment que les États membres pourront détenir un clandestin jusqu'à 18 mois avant de l'expulser, et le « bannir », même s'il est mineur, pendant cinq ans, en interdisant sa réadmission. La France a précisé qu'elle ne modifierait pas la durée maximum de maintien en centre de rétention (32 jours), qu'elle ne renverrait pas dans leur pays d'origine des enfants mineurs isolés sans papiers et qu'elle n'était pas favorable à la mise en place de politiques de bannissement<sup>68</sup>.

Autre sujet de discussion, le rapport, réalisé à la demande du gouvernement, de la commission présidée par Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, sur « le cadre constitutionnel de la politique d'immigration ». Ce rapport, remis au ministre de l'immigration le 11 juillet 2008<sup>69</sup>, se prononce contre les quotas d'immigration, jugés inefficaces et irréalisables notamment en raison d'obstacles d'ordre constitutionnel et conventionnel, et écarte l'idée d'une unification de la compétence juridictionnelle. Il préconise, en revanche, plus de transparence, ainsi que des simplifications et des aménagements de procédure. Il propose l'examen par le Parlement d'un projet de loi de programme, prévoyant, à titre purement indicatif, des objectifs chiffrés d'immigration par secteur, ainsi qu'un développement des accords de gestion concertée des flux migratoires. Le ministre a approuvé ces deux propositions<sup>70</sup>. La commission considère qu'il faut revenir au système antérieur à l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), décision unique qui génère un contentieux très abondant, sous réserve qu'un arrêté de reconduite à la frontière ne puisse intervenir que si l'étranger est retenu par la police, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français étant de moins de 2 %. Elle préconise également l'institution d'un recours administratif préalable obligatoire avant tout recours contentieux contre un refus de séjour, dans la droite ligne des travaux réalisés par la commission présidée par Olivier Schrameck. Le rapport sénatorial sur l'immigration professionnelle, rendu public le 25 juin 2008<sup>71</sup>, propose également une simplification des procédures, compte tenu de l'échec de la nouvelle carte « compétences et talents » qui n'a été attribuée qu'à 44 personnes, ainsi notamment qu'une réduction de la fiscalité s'appliquant aux employeurs.

### *Jurisprudence*

Le Conseil d'État a annulé partiellement la circulaire du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>72</sup>. Il a jugé illégales, car non prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ; d'une part, les dispositions selon lesquelles leur droit au séjour cesserait dans les trois mois suivant leur entrée en France « s'ils deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale

68. Déclaration du ministre de l'immigration, à l'Assemblée nationale, le 17 juin 2008.

69. V. notamment « Questions à... Olivier Dord, co-rapporteur général de la commission », *AIDA*, n° 25/2008, p. 1356.

70. Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, communiqué du 11 juillet 2008.

71. Ferrand (André), *Immigration professionnelle : difficultés et enjeux d'une réforme*, Rapport d'information n° 414 (2007-2008) du 25 juin 2008, fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

72. CE, 19 mai 2008, *Association SOS Racisme, Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 301813 (mentionné aux tables du *Recueil Lebon*).

français » ; d'autre part, celles qui établissent le niveau de ressources par référence au montant du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Le Conseil d'État a également estimé illégal le premier alinéa de l'article R. 121-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui fixait à deux mois seulement le délai imparti aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, ressortissants d'un État tiers, pour présenter leur demande de titre de séjour, alors que la directive du 29 avril 2004 fixe ce délai à trois mois minimum<sup>73</sup>. Enfin, il a censuré, comme contraires au code du travail et aux directives communautaires, les dispositions réglementaires relatives à l'allocation temporaire d'attente, en tant qu'elles excluaient des bénéficiaires les demandeurs d'asile provenant d'un pays d'origine sûr, qu'elles la limitaient à douze mois pour les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et qu'elles excluaient que les demandeurs d'asile sollicitant le réexamen de leur demande puissent de nouveau en bénéficier<sup>74</sup>.

La Haute juridiction<sup>75</sup> a, en revanche, approuvé le refus d'accorder la nationalité française à une marocaine portant une burqa, car elle a « adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe d'égalité des sexes » ; ainsi elle ne remplit pas la condition d'assimilation posée par l'article 21-4 du code civil. Cette décision a fait l'objet d'un très large consensus<sup>76</sup>.

#### • Institution du passeport biométrique

Conformément à un règlement européen<sup>77</sup>, un décret du 30 avril 2008<sup>78</sup> a institué le passeport biométrique, qui succèdera progressivement au passeport électronique et comportera, non seulement une photo numérisée, mais aussi les empreintes digitales de deux doigts. Toutefois, il est procédé, en France, au recueil de l'empreinte de huit doigts et l'ensemble de ces données pourra être conservé par le ministère de l'intérieur pendant une durée de quinze ans dans un système automatisé, qui pourrait ainsi constituer la première base centralisée de données biométriques à finalité administrative portant sur des ressortissants français. La CNIL a émis un avis négatif<sup>79</sup>. La France va en effet plus loin que la réglementation européenne, et la commission a tenu à rappeler que « le traitement, sous une forme automatisée et centralisée, de données telles que les empreintes digitales, compte tenu à la fois des caractéristiques de l'élément d'identification physique retenu, des usages possibles de ces traitements et des risques d'atteintes graves à la vie privée et aux libertés individuelles en résultant, ne peut être admis que dans la mesure où des exigences en matière de sécurité ou d'ordre public le justifient ». Or, les finalités invoquées (la lutte contre la falsification et la contrefaçon des passeports) ne le justifient pas. De plus, la commission considère que l'ampleur de la réforme aurait nécessité que le Parlement en soit saisi.

Un projet de loi sur l'identité numérique, qui comprendra un volet sur la future carte d'identité, doit être soumis cet été à la CNIL pour avis.

73. CE, 19 mai 2008, *Association SOS Racisme*, n° 305670 (inédit au *Recueil Lebon*).

74. CE, 16 juin 2008, *Association La Cimade*, n° 300636 (publié au *Recueil Lebon*).

75. CE, 27 juin 2008, *Mme Mabchour*, n° 286798 (mentionné aux tables du *Recueil Lebon*).

76. V. *Le Monde*, 15 juillet 2008.

77. Règlement du Conseil n° 2252/2004 du 13 décembre 2004.

78. Décret n° 2008-426, *JORF*, 4 mai 2008.

79. Délibération n° 2007-368 du 11 décembre 2007, *JORF*, 10 mai 2008.

**• Première reconnaissance par le juge du droit opposable au logement**

Le juge des référés du tribunal administratif de Paris<sup>80</sup> a eu, pour la première fois, à se prononcer sur le droit au logement institué par la loi du 5 mars 2007. Il a suspendu, pour erreur de droit, l'avis défavorable de la commission de médiation de Paris sur la demande présentée par une femme hébergée avec ses deux enfants, depuis 19 mois, dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, et dont l'hébergement devait expirer le 9 juin 2008. Il a écarté la demande de l'Association, seul le demandeur pouvant contester devant le juge l'avis de la commission, mais il a reconnu, contrairement au juge des référés du tribunal administratif de Versailles<sup>81</sup>, que l'avis émis par la commission présentait le caractère d'une décision faisant grief susceptible de recours, « dès lors qu'il prive le demandeur des bénéfices attachés à la reconnaissance du caractère prioritaire de l'attribution d'urgence d'un logement, dans le cadre défini par la loi ». Et il a jugé qu'il était entaché d'une erreur de droit, la commission s'étant bornée à subordonner un avis favorable à l'arrivée à terme du contrat d'hébergement et de réinsertion, condition non prévue, et ayant, pour cette raison, jugé ce cas prioritaire, mais non urgent. Cette décision juridictionnelle a été saluée par le ministre du logement, comme démontrant l'efficacité de la loi. Son caractère médiatisé contribue toutefois à susciter l'inquiétude des juridictions, déjà engorgées, quant à l'afflux prévisible des recours contentieux. Les commissions devront apporter un soin particulier à la motivation de leurs décisions. Toutefois le juge des référés a précisé que l'urgence de la situation du demandeur s'apprécie, non seulement en fonction de sa situation personnelle, mais aussi des autres dossiers, ce qui leur laisse une certaine latitude.

80. TA Paris, ord. 20 mai 2008, *Mme Fofana et Association droit au logement Paris et ses environs*, n° 0807829/9/1 ; note F. Roussel, *JCP - G*, n° 25/2008, 10120.

81. TA Versailles, ord. 4 avril 2008, *Sajib*, n° 801887.