



**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, 2004, 4 (112), pp.791 - 810. 10.3917/rfap.112.0791 . hal-03476000

**HAL Id: hal-03476000**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03476000>**

Submitted on 11 Dec 2021

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

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

## CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

*Professeur à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général du Pas-de-Calais*

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

## • Propositions : le rapport Camdessus

Le rapport commandé par le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, aux fins de « contribuer à éclairer les choix économiques et budgétaires, à venir, en faveur de la croissance » a été publié en octobre <sup>1</sup> et a immédiatement donné lieu à une controverse. Pour les uns, ce texte, fruit des travaux d'une vingtaine d'experts, est un nouveau rapport « Rueff-Armand » qui doit devenir le livre de chevet des décideurs ; pour les autres, il n'est qu'une compilation des thèses néolibérales appliquées à notre pays.

Le chapitre consacré à la réforme de l'État, curieusement intitulé « agiliser l'État », ne peut que renforcer l'appréciation critique de certains commentateurs. Ce rapport se borne à tirer les conséquences d'une affirmation dogmatique selon laquelle « la sphère publique semble peser davantage sur l'économie qu'elle ne la soutient ». Il développe le lien entre la maîtrise de la dépense publique et la réforme de l'État en soulignant que celle-là n'est possible que si les efforts budgétaires sont accompagnés et amplifiés par des réformes de structures et une concentration de l'action publique sur les priorités essentielles.

Les quelques propositions précises ne sont pas dépourvues d'intérêt, à défaut d'originalité : resserrement du gouvernement à quinze ministères — parmi lesquels celui chargé de la réforme de l'État devrait avoir un rôle prééminent — pilotant chacun un pôle destiné à

1. *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, Paris, La documentation française, 2004, 202 p. (V. *supra*).

s'unifier ultérieurement ; limitation du nombre des membres des cabinets à cinq par ministère ; distinction des fonctions stratégiques, seules conservées par les administrations centrales, et des tâches de gestion déléguées à des agences ; désignation dans chaque ministère d'une mission de haut niveau chargée de formuler des propositions radicales de simplification de l'appareil législatif et réglementaire ; réduction des effectifs par non-remplacement de deux départs à la retraite sur trois ; regroupement de l'action publique locale aux deux échelons régional et communal ou intercommunal ; mise en œuvre exemplaire de la loi organique relative aux lois de finances ; généralisation des contrats d'objectifs et de moyens ; édicton de mesures d'économies « hautement symboliques » : réduction des cabinets ministériels, révision de la carte des représentations diplomatiques à l'étranger, allègement du réseau des sous-préfectures, rationalisation de la carte judiciaire, interdiction de créer tout organisme nouveau sans suppression d'institution existante.

• **Gouvernement — Composition : remaniements ministériels du 28 octobre 2004 et du 29 novembre 2004**

Deux remaniements ministériels sont intervenus à la suite du départ du gouvernement de M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, qui a choisi de siéger au Sénat et de M. Nicolas Sarkozy, devenu secrétaire général de l'UMP. Ces deux remaniements sont d'une ampleur limitée mais ils ont été l'occasion de modifier la répartition des fonctions dans deux secteurs importants : le social et l'économie.

Dans le gouvernement de M. Raffarin, tel qu'il résulte du décret du 31 mars 2004 <sup>2</sup>, deux ministères importants couvrent le secteur social : le ministère de la santé et de la protection sociale (M. Philippe Douste-Blazy) et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (M. Jean-Louis Borloo), chacun étant assisté de divers ministres délégués et secrétaires d'État. Les changements sont intervenus à ce niveau sans qu'il soit fait appel à des personnalités nouvelles <sup>3</sup>. Au sein du pôle « santé », M. Hubert Falco est remplacé par Mme Catherine Vautrin, en charge des personnes âgées, mais celle-ci n'est que secrétaire d'État <sup>4</sup>. Au sein du pôle « cohésion sociale », Mme Nelly Ollin, ministre déléguée à la lutte contre l'exclusion voit ses attributions élargies à « l'intégration et à l'égalité des chances ». Par ailleurs, M. Marc-Philippe Daubresse, précédemment secrétaire d'État au logement, est promu ministre délégué au logement et à la ville. Ainsi la tendance à centrer les interventions de l'État dans les quartiers défavorisés sur l'amélioration de l'habitat — ce qui est le plus visible — déjà largement amorcée avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine — se renforce.

Lors du remaniement suivant <sup>5</sup>, le pôle santé est encore légèrement adapté : le ministre « chef de pôle », M. Douste-Blazy passe du huitième au quatrième rang de la hiérarchie gouvernementale et reçoit le titre de « ministre des solidarités, de la santé et de la famille ». Le ministère autonome de la famille est supprimé et le secteur directement pris en charge par M. P. Douste-Blazy qui, pour le reste, ne voit pas ses attributions modifiées <sup>6</sup>. Ainsi, le gouvernement Raffarin est doté désormais d'un ministère chargé « des solidarités » et d'un ministère chargé de la « cohésion sociale » !

2. Décret du 31 mars 2004, *JO* du 1<sup>er</sup> avril 2004, p. 6325, voir cette chronique, *RFAP*, n° 109, p. 157.

3. Décret du 28 octobre relatif à la composition du gouvernement, *JO* du 29 octobre 2004, p. 18258.

4. Décret n° 2004-1205 du 15 novembre 2004 relatif aux attributions déléguées du ministre délégué au logement et à la ville, *JO* du 16 novembre 2004, p. 19278.

5. Décret du 29 novembre 2004 relatif à la composition du gouvernement, *JO* du 30 novembre 2004, p. 20308.

6. Décret n° 2004-1346 du 9 décembre 2004 relatif aux attributs du ministre des solidarités, de la santé et de la famille, *JO* du 10 décembre 2004, p. 20891.

Dans le secteur économique, le départ annoncé de M. Sarkozy a donné lieu à quelques spéculations : un nouveau ministre issu de la société civile a longtemps été donné favori et quelques idées « innovantes » relatives à la structure gouvernementale ont été distillées (gouvernement réduit à 15 membres ; création d'un grand ministère économique et social). Le résultat est plus classique : M. Hervé Gaymard, le nouveau ministre de l'économie, des finances et de l'industrie conserve, à l'exception des petites et moyennes entreprises, les attributions de son prédécesseur dans la configuration de Bercy créée par M. Dominique Strauss-Kahn en 1997<sup>7</sup>. Mais il perd le titre de ministre d'État (qui disparaît du gouvernement) et passe au huitième rang dans la hiérarchie gouvernementale. Le record de longueur du titre ministériel est toujours détenu par le secteur des PME, promu au rang de ministère autonome en charge « des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation »<sup>8</sup>.

En somme, il s'agit là d'un remaniement plus politique que technique qui n'améliore pas la lisibilité de l'action gouvernementale avec l'inflation des titres ministériels et l'aggravation des difficultés de coordination des grands ministères.

### • Réforme de l'administration territoriale de l'État : création des pôles régionaux et réforme de l'administration départementale

Le puzzle de la réforme de l'administration territoriale de l'État, issu notamment du décret du 29 avril 2004 et de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>9</sup>, s'enrichit de nouveaux textes qui touchent à l'organisation interne des administrations régionale et départementale.

Le décret du 5 octobre 2004 et la circulaire d'application du 19 octobre 2004<sup>10</sup> définissent notamment la composition et l'organisation des administrations régionales en 8 « pôles fonctionnels »<sup>11</sup>. Les chefs de pôle, qui sont précisés dans le décret, seront dotés d'une lettre de mission. Ils auront la tâche d'animer et de coordonner les services du pôle et d'assurer les relations avec les organisations contribuant à la mise en œuvre des politiques de l'État (Banque de France, établissements publics nationaux). Ils sont membres du nouveau comité de l'administration régionale (CAR), instance de cohérence stratégique et budgétaire de l'action de l'État en région. Des expérimentations de rapprochement de services voisins — et parfois concurrents — dans les domaines de l'environnement, d'une part, et de l'emploi et des entreprises, d'autre part, seront engagées.

La circulaire précise les missions de la préfecture de région que les textes récents ont notablement renforcées en matière de coordination entre les départements, de mise en œuvre territoriale de la LOLF et de mutualisation des moyens des services de l'État.

7. Décret n° 2004-1347 du 9 décembre 2004 relatif aux attributions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *JO* du 10 décembre 2004, p. 20898.

8. Décret n° 2004-1351 du 9 décembre 2004 relatif aux attributions du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation, *JO* du 10 décembre 2004, p. 20911.

9. Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, *JO* du 30 avril 2004, p. 7755 commenté dans cette chronique, *RFAP*, n° 110, 2004, p. 394 et loi n° 2004-809 du 23 août 2004 relative aux libertés et responsabilités, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.

10. Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, *JO* du 6 octobre 2004, p. 17080 et circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État, *JO* du 21 octobre 2004, p. 17813.

11. Éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement, aménagement et, s'il y a lieu, mer ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture.

La réforme de l'administration départementale de l'État ne se fera pas sur le modèle des pôles régionaux. Le Premier ministre, dans sa circulaire du 16 novembre 2004 <sup>12</sup>, a souhaité qu'elle ne soit pas uniforme et a proposé de simples « scénarios » d'évolution : fusion ou rapprochement des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture ; rationalisation des compétences respectives des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et des directions du travail ; coopération des services chargés de la sécurité sanitaire ; rapprochement entre les préfetures et certains services de taille modeste (direction départementale de la jeunesse et des sports, anciens combattants, etc.). Les préfets de région transmettront les projets départementaux avant le 1<sup>er</sup> mai 2005. Ils seront examinés par le comité des secrétaires généraux des ministères dont la création est ainsi annoncée. La circulaire rappelle également quelques principes en matière de restructurations des services de proximité et de mutualisation des fonctions de soutien des services déconcentrés.

À cet égard, un décret du 14 octobre 2004 <sup>13</sup> précise les modalités de la délégation de gestion dans les services de l'État. Cet outil, très peu formalisé, permettra des échanges de services entre administrations locales. Il vient compléter les délégations inter-services renouvelées par l'article 29 du décret du 29 avril 2004.

**• Gestion publique — Marchés publics : publicité des marchés de faible montant, commission des marchés de l'État, contrat de partenariat, dématérialisation**

Le décret du 7 janvier 2004 <sup>14</sup>, qui a réformé — pour la seconde fois en deux ans ! — le code des marchés publics, est loin de couvrir l'ensemble de la matière. Une série impressionnante — et non close — de textes complémentaires a été récemment publiée. Ces textes sont relatifs à une première adaptation du nouveau code, aux contrats de partenariat, à l'usage de la carte d'achat et à la dématérialisation des marchés publics.

En premier lieu, le décret du 26 novembre 2004, vient simplifier l'article 28 du code en dispensant de publicité et de mise en concurrence tous les marchés de travaux, de fournitures et de services inférieurs à 4 000 euros HT <sup>15</sup>. Cette disposition, peu conforme aux directives européennes et aux principes de transparence et de concurrence posés par le code lui-même, était très attendue par les gestionnaires de l'État et des collectivités territoriales qui avaient quelques difficultés à interpréter et à appliquer ces principes aux marchés de faible importance.

Un second décret du 26 novembre 2004 <sup>16</sup> précise l'organisation et le fonctionnement de la Commission des marchés publics de l'État qui se substitue aux commissions spécialisées des marchés. Cette commission a un rôle consultatif, obligatoire pour les marchés d'un montant supérieur à 6 millions d'euros. Elle peut formuler des observations, des recommandations et des réserves qui ne lient pas la personne responsable des marchés, ce qui supprime la procédure lourde du « passer outre ».

La gestation des contrats de partenariat public-privé a été plus difficile. Cette procédure a pour objet de confier au secteur privé le financement, la conception, la réalisation et

12. Circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État, *JO* du 24 novembre 2004, p. 1937.

13. Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État, *JO* du 15 octobre 2004, p. 17560.

14. Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, *JO* du 8 janvier 2004, p. 37003.

15. Décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004, *JO* du 30 novembre 2004, p. 20310 et circulaire du 16 décembre 2004 complétant le manuel d'application du code des marchés publics, *JO* du 1<sup>er</sup> janvier 2005, p. 128.

16. Décret n° 2004-1299 du 26 novembre 2004, *JO* du 30 novembre 2004, p. 20311.

l'exploitation d'équipements publics. Inspirée de la *Private Finance Initiative* britannique, elle présente l'avantage de mobiliser des crédits pour des investissements structurants mais rappelle les marchés d'entreprises de travaux publics qui ont conduit à diverses dérives. Ces contrats d'un nouveau type ont été créés par une ordonnance du 17 juin 2004<sup>17</sup> qui a donné lieu à diverses contestations<sup>18</sup>. Tous les recours ont été rejetés et le dispositif a été précisé par deux décrets<sup>19</sup>. Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication lors des procédures de marchés publics, un décret du 26 octobre 2004 définit les conditions de généralisation de la carte d'achat, expérimentée depuis 2002, qui simplifie l'exécution des marchés récurrents de faible importance en dématérialisant le circuit financier entre le titulaire du marché, son préposé, le fournisseur et une banque<sup>20</sup>.

La réforme de la commande publique n'est pas encore achevée. La loi de simplification du droit<sup>21</sup> habilite en effet le gouvernement à prendre des ordonnances relatives à l'adaptation des procédures de passation des marchés publics au droit communautaire, à l'allègement de ces procédures pour les collectivités locales (article 65) et à l'intégration dans le code des dispositions législatives relatives aux délégations de service public et aux contrats de partenariat (article 84).

### • Gestion publique — Vente du patrimoine immobilier de l'État

Une mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État a été créée auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget à la suite du rapport de M. Olivier Debains<sup>22</sup>. Elle est chargée de promouvoir une gestion dynamique du patrimoine de l'État et d'engager un programme de cessions. À cet effet, elle dispose du concours du service des domaines et de la direction du budget et peut faire appel à des professionnels du secteur privé.

Un programme de cession pour 2004 et 2005 a été publié. Il porte essentiellement sur des immeubles de bureaux dont certains peuvent être transformés en logements sociaux. Après 100 millions en 2004, un produit de 950 millions d'euros est attendu pour 2005. Les premiers actes de cession ont été signés en novembre.

Les obstacles juridiques à de telles opérations sont progressivement levés : une ordonnance du 19 août 2004<sup>23</sup> classe dans le domaine privé de l'État, les biens immobiliers à usage de bureaux : ils peuvent être cédés sans être déclassés, ni désaffectés ; un décret du

17. Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, sur les contrats de partenariat, *JO* du 19 juin 2004, p. 10994.

18. Saisine du Conseil constitutionnel sur la loi d'habilitation (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, *JO* du 3 juillet 2003, p. 11192), du Conseil d'État sur l'ordonnance (Conseil d'État, n° 263814 et suivants, 29 octobre 2004, *Jean-Pierre Sueur et autres*), du Conseil constitutionnel à nouveau sur la loi de ratification de l'ordonnance (Conseil constitutionnel, n° 2004-506, DC du 2 décembre 2004 relative à la loi de simplification du droit).

19. Le décret du 19 octobre 2004 qui crée une mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (décret n° 2004-119 du 19 octobre 2004, *JO* du 21 octobre 2004, p. 17821), compétente pour les gestionnaires de l'État et pour ceux des collectivités territoriales ; le décret du 27 octobre 2004 (décret n° 2004-1149 du 27 octobre 2004, *JO* du 29 octobre 2004, p. 18260), qui prévoit les règles de publicité au-dessus d'un seuil de 150 000 euros pour l'État et 230 000 euros pour les collectivités territoriales ainsi que certaines règles de procédure applicables à ces nouveaux contrats.

20. Décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004, *JO* du 29 octobre 2004, p. 28259.

21. Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, de simplification du droit, *JO* du 10 décembre 2004, p. 20857.

22. Debains (Olivier), *Mission « immobilier public »*, Paris, La documentation française, 2003, 49 p.

23. Ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004, *JO* du 21 août 2004, p. 1496.

4 novembre 2004<sup>24</sup> autorise le recours à l'adjudication ou à la cession amiable à la place de la traditionnelle vente aux enchères « à la bougie ». Par ailleurs, le gouvernement a été habilité par la loi de simplification du droit à prendre des ordonnances modifiant le régime du domaine public et du domaine privé de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics<sup>25</sup>.

• **École nationale d'administration : proposition de réforme et modifications statutaires**

En complément la réforme de l'École, il est proposé dans le rapport de M. Bernard Stirn<sup>26</sup> de la transformer en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel du type « grand établissement », afin de resserrer ses liens avec le monde universitaire et de renforcer son autonomie et son ouverture.

Dans l'immédiat, un décret du 22 octobre 2004<sup>27</sup> a modifié la composition du conseil d'administration issue de la précédente réforme, en 2002<sup>28</sup> : toujours présidé par le vice-président du Conseil d'État, le nouveau conseil comprend toujours le directeur général de l'administration et de la fonction publique, des personnalités qualifiées, en nombre plus réduit et choisies « en raison de leur expérience en matière de formation ou de gestion des ressources humaines », ce qui est plus précis que « en raison de leur compétence », des anciens élèves et délégués des élèves, des représentants des fédérations syndicales de fonctionnaires, des élus du personnel (deux au lieu de quatre). L'innovation réside dans la présence d'un membre du Parlement européen désigné par le président du Parlement et de deux parlementaires nationaux désignés par le président de chaque assemblée. Les membres nommés le sont par arrêté du Premier ministre et non plus par décret. Par ailleurs, un comité d'orientation pédagogique est placé auprès du directeur de l'école.

• **Création de la nouvelle « Direction générale du Trésor et de la politique économique »**

La réforme de l'État touche enfin les administrations centrales. Des réorganisations importantes sont annoncées aux ministères de l'intérieur, de l'équipement et de la justice. À Bercy, la fusion de trois grandes directions d'état-major — la direction du Trésor, la direction de la prévision et la direction des relations économiques extérieures — au sein d'une « direction générale du Trésor et de la politique économique » a été réalisée trois mois après avoir été annoncée<sup>29</sup>. Même si elle constitue pour l'essentiel une juxtaposition des organisations antérieures et si elle ne transcende pas la séparation historique entre les « finances » et l'industrie, cette réforme renforcera incontestablement les capacités stratégiques de conduite de la politique économique, de pilotage des deux agences rattachées (Agence des participations de l'État et Agence France-Trésor) et de rationalisation des représentations économiques et financières à l'étranger.

24. Décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004, *JO* du 6 novembre 2004, p. 18769.

25. Article 89 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, *JO* du 10 décembre 2004, p. 20857.

26. *Le statut de l'École nationale d'administration*, Bernard Stirn et Edmond Crepy, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2004, 36 p.

27. Décret n° 2004-1134 du 22 octobre 2004, *JO* du 24 octobre 2004, p. 17983.

28. Décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002, *JO* du 12 janvier 2002, p. 712.

29. Décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004, *JO* du 16 novembre, p. 19271.

## II — DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### • Les nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales <sup>30</sup>

Depuis la suppression de la tutelle par les lois des 2 mars et 22 juillet 1982, on s'est beaucoup interrogé sur les conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales par les services préfectoraux. Force est d'admettre que ce contrôle s'exerce dans des conditions insatisfaisantes. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis 1990, le nombre d'actes transmis aux préfetures s'est accru de 40 % pour atteindre en 2000 près de 8 millions (42,7 % sont des délibérations des conseils municipaux et des établissements publics de coopération intercommunale, 19 % sont des décisions individuelles concernant le personnel, près de 12 % sont des décisions individuelles en matière d'urbanisme). Les préfets ont adressé 174 000 lettres d'observation en 2000 aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce qui correspond seulement à 2,25 % des actes reçus ; quant aux recours devant le juge administratif, ils ne se sont élevés qu'à 1713. Face à cette inflation, les préfetures n'examinent pas tous les actes et définissent des priorités dans l'exercice du contrôle de légalité <sup>31</sup>.

Comme il en a pris l'habitude depuis quelques mois, le gouvernement souhaitait procéder par ordonnance pour réformer le contrôle de légalité : l'article 98 du projet de loi prévoyait de l'habiliter à cet effet, au titre de l'article 38 de la Constitution. Le Sénat s'y est opposé, l'Assemblée nationale a amélioré le projet et le gouvernement a renoncé à cette habilitation.

En dehors de l'article 141 qui remplace le rapport annuel au Parlement sur le contrôle de légalité par un rapport triennal, le texte comporte trois mesures importantes.

La transmission des décisions individuelles aux services préfectoraux devra être opérée dans le délai de quinze jours qui suit leur édicton (Art. 138). Auparavant, le délai de leur transmission n'était pas précisé. Il s'agit de tirer les conséquences des nouvelles règles sur le retrait des actes administratifs. En effet, traditionnellement, il y avait identité entre le délai de retrait et le délai de recours contentieux ; ainsi, sitôt l'acte transmis à la préfeture, le préfet avait deux mois pour le déférer à la juridiction administrative et un recours gracieux durant ce délai interrompait le délai du recours contentieux. Mais l'arrêt *Ternon* du 26 octobre 2001 <sup>32</sup> est venu supprimer l'identité entre délai de retrait des décisions illégales, explicites, individuelles et créatrices de droits et délai de recours ; il en est résulté qu'en ne transmettant que tardivement l'acte aux services préfectoraux, les collectivités territoriales pouvaient bloquer l'initiative préfectorale et rendre inutile le recours gracieux. Ainsi, une transmission dans un délai de quinze jours permet-elle au préfet de retrouver sa faculté de négociation avec la collectivité territoriale, pour que celle-ci opère un éventuel retrait de son acte. Le pouvoir de régulation dont dispose le préfet s'en trouve ainsi renforcé.

L'article 139 de la loi autorise les collectivités territoriales et EPCI à utiliser la voie électronique pour transmettre leurs actes aux services préfectoraux. Outre l'importante économie de papier constituée, cela devrait permettre un meilleur archivage des décisions et délibérations et, on peut l'espérer, un exercice plus satisfaisant du contrôle de légalité.

30. Loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14.545, articles 138 à 141. Sur le commentaire des principales dispositions de cette loi, on se reportera à notre précédente chronique, *RFAP*, n° 111, p. 571 et s.

31. Ces chiffres sont extraits du rapport du sénateur Chosteck, Sénat n° 31, 2003-2004, p. 405.

32. *Lebon* p. 497, concl. Seners (F.) ; *RFDA* 2001, p. 77, Concl. F. Seners, note Delvolvé (P.) ; *AJDA*, 2000, p. 1034, Chron. Guyomar (M.) et Collin (P.).



Certaines décisions individuelles sont dispensées de transmission. C'est sans doute la mesure la plus importante. Il s'agit des plus nombreuses (art. 140) qui donnent rarement lieu à l'exercice d'un réel contrôle<sup>33</sup>.

Ainsi, dans trois domaines où les décisions sont fort nombreuses, (police de la circulation et du stationnement, fonction publique et urbanisme), le volume d'actes transmis diminuera notablement. Seules les décisions les plus importantes comme les permis de construire délivrés au nom de la commune ou les actes de nomination de fonctionnaires continuent à être transmis. Les certificats d'urbanisme, actes préparatoires au permis de construire mais faisant grief, ont été toutefois sauvés par le Sénat en deuxième lecture de la non-transmission : ils continueront ainsi à faire l'objet, malgré leur nombre important, d'un contrôle de légalité systématique.

Pour compenser les risques de cette absence de transmission, l'Assemblée nationale suivie par le Sénat a souhaité préciser que « le représentant de l'État peut en demander communication (des actes non transmis) à tout moment<sup>34</sup>. Il importe en effet que le représentant de l'État puisse le cas échéant prendre connaissance de l'ensemble des actes des collectivités territoriales »<sup>35</sup>.

En tout état de cause, l'absence d'obligation de transmission n'implique pas l'absence de contrôle de légalité ; toute personne ayant un intérêt à agir (ce qui est fréquent notamment en matière de police et d'urbanisme) pourra toujours déférer l'acte par un recours pour excès de pouvoir.

Au total, cette volonté de recentrer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales sur les enjeux stratégiques peut apparaître raisonnable. Il n'en demeure pas moins qu'elle correspond à un constat d'échec de ce contrôle et vient entériner les faits. Comme l'écrivait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport au nom de la commission des lois<sup>36</sup> « le tampon préfectoral n'a jamais garanti la légalité de l'acte compte tenu de la multiplication des actes locaux et de la faiblesse relative des moyens des préfetures et sous-préfetures ; l'idée d'une autorité de contrôle omnisciente et infaillible se heurte au principe de réalité ». Plus que jamais, on ne peut que conseiller aux administrés et en particulier aux tiers lésés par un acte d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI d'être extrêmement vigilants : il ne faut pas qu'ils attendent du préfet qu'il se substitue à eux ; c'est à eux qu'il appartiendra, dans la majorité des cas, d'attaquer les actes des collectivités territoriales par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, au besoin assorti d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté.

33. Sont concernés les actes suivants : les décisions des maires et présidents de conseil généraux concernant la circulation et le stationnement dont le nombre est évidemment considérable ; les décisions concernant les fonctionnaires territoriaux autres que leur nomination, leur avancement de grade, leur licenciement, leur mise à la retraite d'office ou leur révocation ; sont ainsi dispensés de transmission les avancements d'échelon et les sanctions disciplinaires autres que celles portant atteinte à la sécurité de l'emploi ; les décisions autres que de recrutement et de licenciement des agents non titulaires ; il est en revanche précisé que les contrats d'engagement seront transmis ; les décisions de recrutement et de licenciement des contractuels dont l'engagement répond à un besoin saisonnier ou occasionnel et leurs contrats d'engagement ; l'administration renonce ainsi à tout contrôle dans ce domaine, au risque d'entraîner des abus ; les dossiers de demande de permis de construire qui ne constituent que des actes d'instruction ; les certificats de conformité en matière d'urbanisme qui attestent de la conformité de la construction aux prescriptions du permis de construire.

34. Il ne peut les déférer au tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de leur communication que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle ces actes sont devenus exécutoires ». Comme le notait le sénateur Chosteck, « cette précision s'inscrit dans le cadre de la mission générale du respect des lois et règlements par le représentant de l'État telle qu'elle est définie par l'article 72 de la Constitution ».

35. Rapport Sénat, 2003-2004, n° 369, p. 222.

36. A.N. n° 1435, p. 372.

### III — AGENTS PUBLICS

#### • La politique des effectifs de l'État

L'automne étant consacré à l'examen du projet de loi de finances, les déclarations et les analyses concernant les effectifs de la fonction publique se sont multipliées. On doit en particulier retenir le rapport particulièrement critique réalisé par Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat<sup>37</sup>. Prenant acte de la nouvelle impulsion donnée par la LOLF à la réforme de l'État, le rapport souligne que « la diminution des charges de rémunération doit constituer une fin en soi, un but autonome à poursuivre sans délai ». Il remarque également qu'il reste encore à maîtriser le coût des pensions car la réforme des retraites « ne devrait parvenir à absorber, à l'horizon 2020, qu'environ la moitié des besoins de financement, de l'ordre de 21 milliards d'euros pour le régime de l'État ». En foi de quoi, le rapport préconise de s'en tenir à l'objectif initial de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux, alors que les prévisions de recrutement pour 2005 sont encore bien loin de s'en tenir à cette proportion. Le rapporteur estime qu'il faut profiter du contexte démographique pour réduire sensiblement les effectifs de la fonction publique de l'État : « En retenant l'hypothèse du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux à compter de 2005, il serait déjà réalisé 3 milliards d'euros d'économies en 2007, alors que les gains attendus de la réforme des retraites seraient encore très faibles, et plus de 6 milliards d'euros d'économies en 2010, lorsque seulement 3 milliards d'euros résulteraient de la réforme des retraites ». Afin de mettre en œuvre cette stratégie au plus vite, le rapport souligne que le principe de mutabilité du service public « a pour conséquence que les usagers n'ont aucun droit au maintien de ce régime, tandis que les personnels ne sont pas juridiquement fondés à contester les changements qui interviendraient dans les services où ils sont employés, et qu'aucune compensation pécuniaire ne peut en théorie être exigée en cas d'alourdissement de leurs obligations » (p. 63). Le rapport préconise également qu'un indicateur de performance consacré à la diminution des effectifs soit intégré dans les « projets annuels de performance » ministériels prévus par la LOLF. En cela, le rapport du Sénat est moins radical que le rapport Camdessus<sup>38</sup>.

Il est clair que ce choix libéral entend mettre la France au diapason de tous les pays ayant souscrit aux solutions du *new public management*. Il demeure néanmoins que des contraintes sectorielles fortes demeurent. L'absence de politique de gestion prévisionnelle des emplois va se faire sentir dans l'enseignement supérieur et la recherche<sup>39</sup>. La loi de finances 2005 prévoit de recruter 850 enseignants-chercheurs mais il est probable que d'autres mesures devront être envisagées afin de combler ce déficit (réduction des heures supplémentaires, prolongation d'activité au-delà de l'âge de la retraite, recrutement dans d'autres pays européens).

La question se pose différemment dans l'enseignement secondaire. Le projet de loi de finances prévoit la suppression de 4 400 postes de professeurs de collèges et de lycées soit la

37. Henri de Raincourt, *Fonction publique et réforme de l'État*, rapport spécial, n° 74, tome III, annexe 21, 2004-2005.

38. *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, groupe de travail présidé par Michel Camdessus, Paris, La Documentation française, 2004. En effet, ce dernier, dans son chapitre VII (« Agiliser l'État »), défend l'idée de ne remplacer qu'un fonctionnaire partant à la retraite sur trois pendant les cinq prochaines années afin d'engager une décre effective du nombre des fonctionnaires et de se donner des marges de manœuvre pour la création d'emplois prioritaires.

39. En moyenne, d'ici à 2014, plus de la moitié des professeurs d'université seront partis à la retraite (un quart des maîtres de conférence), le rythme des départs s'accéléra à partir de 2010 pour atteindre 1 000 par an. C'est dans les secteurs des lettres et de la santé que les départs seront les plus nombreux. En revanche, le droit sera relativement moins concerné bien que 63 % des professeurs aient aujourd'hui plus de 50 ans.

différence entre le recrutement projeté de 14 000 nouveaux enseignants et 18 400 départs à la retraite. Selon le ministère de l'éducation nationale, la baisse du nombre des élèves devrait rendre inutiles 3 000 postes, alors que 1 400 postes devraient être supprimés grâce aux efforts de rationalisation du système de gestion (notamment par la fermeture ou le regroupement de sections professionnelles et technologiques).

### • Une nouvelle voie d'accès à la fonction publique : le « Pacte »

Le « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État » (Pacte) fait partie du plan Borloo de cohésion sociale qui vise à réintégrer dans la vie économique les jeunes qui sortent du système éducatif sans diplômes (plus de 13 %) ainsi que les chômeurs de longue durée. Le ministre de la fonction publique a saisi en novembre 2004 le Conseil supérieur de la fonction publique d'un projet de loi devant créer une nouvelle filière de recrutement dans la fonction publique qui ne passe plus par le concours mais par une formation alternée de deux ans et qui devrait être mise en place au second semestre 2005. Il est prévu de recruter ainsi 20 000 fonctionnaires de rang B ou C. Ce sont les services publics de l'emploi (missions locales ou ANPE) qui établiront la liste des candidats. Les bénéficiaires du Pacte junior ou senior passeront un contrat d'apprentissage de deux ans pendant lequel ils devront suivre une formation dispensée par un organisme habilité. À l'issue de ce contrat, ils devront avoir obtenu la qualification ou le diplôme nécessaire pour le poste puis passer un examen professionnel. Les organismes recruteurs bénéficieront eux-mêmes d'allègements de charges sociales comparables à celles consenties aux entreprises dans le cadre des contrats de professionnalisation. Ce dispositif a pour objectif de contourner le verrou constitué par l'effet « surdiplômé » (plus de 60 % des candidats aux concours de catégorie C ont au moins un baccalauréat). Néanmoins, les modalités concrètes du choix des candidats comme celle concernant l'intégration des « seniors » dans la hiérarchie ne sont pas encore connues, ce qui a soulevé la réticence des syndicats et notamment de la CGT. Les emplois réservés au Pacte seront prélevés sur les postes budgétaires existants, ce qui peut également être compris comme une contractualisation au moins provisoire de postes titulaires.

### • L'inflation du personnel intercommunal

L'une des questions à résoudre reste de savoir si la baisse des effectifs de l'État ne sera pas compensée *de facto* par la hausse des effectifs des collectivités territoriales. Une étude du Centre nationale de la fonction publique territoriale (CNFPT) de novembre 2004<sup>40</sup> montre que les effectifs des organismes intercommunaux ont augmenté en moyenne de 68 % entre 2004 et le vote de la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Ce sont les communautés urbaines et les communautés d'agglomération qui utilisent en moyenne le plus d'agents (respectivement, 2 200 et 246). Bien que les trois quarts des agents soient des titulaires, les pratiques de recrutement diffèrent d'une structure de coopération à l'autre<sup>41</sup>.

40. Enquête disponible sur [www.observatoire.cnfpt.fr](http://www.observatoire.cnfpt.fr)

41. C'est dans les communautés urbaines que l'on trouve le plus de fonctionnaires titulaires (87 %) et c'est dans les communautés de communes qu'on en trouve le moins (60 %). On remarque également que le taux d'encadrement dans les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) est supérieur à celui que l'on trouve dans l'ensemble des collectivités locales (11,5 % de cadres A contre 8 %).

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

### • Droits et libertés

#### a) Réforme du droit des étrangers

L'application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration a pris un certain retard, puisque les premiers textes réglementaires ont été édictés au bout de six mois. Le règlement de l'Assemblée nationale confère depuis février 2004 un « droit de suite » au rapporteur de chaque loi dont la mise en œuvre exige des textes d'application<sup>42</sup>. Ces nouvelles dispositions ont été mises en œuvre pour la première fois en novembre 2004 s'agissant de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi Perben 2 »<sup>43</sup>. Sur la base de celles-ci, un rapport sur la mise en application de la loi du 26 novembre 2003 a été remis le 1<sup>er</sup> décembre 2004 par Thierry Mariani<sup>44</sup>. Il dresse un état des textes d'application et analyse les causes de ce retard. Ce rapport a été suivi d'une communication du ministre de l'intérieur sur l'application de la loi, lors du conseil des ministres du 8 décembre 2004<sup>45</sup>.

Depuis un an, une douzaine de textes ont été pris par le Gouvernement dans le domaine de la politique d'immigration. Dans les prochains mois, une dizaine de textes supplémentaires seront publiés, afin notamment d'adapter le droit du séjour et de rénover le cadre juridique de la rétention administrative. Les ordonnances et les principaux décrets d'application ont été publiés en novembre et décembre 2004.

Le décret n° 2004-1237 du 17 novembre 2004<sup>46</sup> précise les conditions de validation de l'attestation d'accueil, nécessaire aux autorisations de séjour à caractère familial ou privé de moins de trois mois. Une circulaire décrit le nouveau dispositif<sup>47</sup>.

Le décret n° 2004-1266 du 25 novembre 2004<sup>48</sup> autorise la création, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, d'une base de données recensant notamment les empreintes digitales et la photographie numérisée des personnes sollicitant un visa dans sept postes consulaires et l'inscription de ces données dans une puce électronique associée au visa délivré.

Saisie obligatoirement avant la création des traitements de données biométriques, depuis la réforme de 2004, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a émis des

42. Le huitième alinéa nouveau de l'article 86 du règlement de l'Assemblée nationale, issu de la résolution n° 256 du 12 février 2004, dispose : « à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur (...) présente à [la Commission] un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois ».

43. Rapport Assemblée nationale, n° 1953, présenté par Jean-Luc Warsmann.

44. Rapport Assemblée nationale, n° 1962, disponible sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

45. Disponible sur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

46. Décret modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application des articles 5 et 5-1 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français, et abrogeant le décret n° 99-1 du 4 janvier 1999 relatif à la motivation des refus de visas opposés aux étudiants étrangers, *JO*, 23 novembre 2004, p. 19689.

47. Circulaire NOR/INT/D/04/00135/C, disponible sur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr). Cf. également arrêté du 14 décembre 2004 définissant le modèle du formulaire « attestation d'accueil », *JO*, 22 décembre 2004, p. 21769.

48. Décret pris pour l'application de l'article 8-4 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa, *JO*, 26 novembre 2004, p. 20089. Rectificatif *JO*, 4 déc. 2004, p. 20635.

réserves sur ce décret <sup>49</sup>. Elle a admis à titre expérimental la création d'un tel fichier pour les personnes ayant obtenu un visa. En revanche, elle a estimé qu'au vu de l'objectif présenté de contrôle aux frontières, la conservation des données biométriques des personnes s'étant vu opposer un refus de visa n'était pas justifiée et faisait « courir le risque d'une stigmatisation des étrangers demandant un visa sans l'obtenir ».

La CNIL s'est toujours montrée réservée sur la constitution de bases centrales de données biométriques. En dehors des visas, la France envisage l'insertion de telles données dans la future carte nationale d'identité. Cette politique doit être resituée dans le cadre européen, où des initiatives ont été prises pour insérer ces données dans les visas et les passeports. Le Parlement européen a pris récemment position contre le projet d'une base centralisée de données biométriques en matière de passeports <sup>50</sup>.

Outre les deux principaux décrets précités, le décret n° 2004-1215 du 17 novembre 2004 précise la procédure de rétention ou maintien en zone d'attente des étrangers <sup>51</sup>.

La loi du 26 novembre 2003 ayant habilité le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, l'ordonnance n° 2004-1253 du 24 novembre 2004 réforme les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises <sup>52</sup>. Elle y adapte les dispositions de la loi du 26 novembre 2003, afin de prendre en compte le contexte local de l'immigration irrégulière, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, ainsi que le droit spécifique local.

Une ordonnance du même jour porte adoption de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile <sup>53</sup>.

Les retards dans l'édiction des textes d'application de la loi du 26 novembre 2003 sont surtout liés, outre des difficultés juridiques et techniques, au caractère interministériel de la réforme (plus d'une demi-douzaine de ministères et plusieurs instances consultatives sont associées à l'élaboration des textes réglementaires) et à l'absence d'une instance de pilotage (le ministère de l'intérieur est chef de file sur une partie seulement des articles de la loi) <sup>54</sup>.

#### *b) Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*

La loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 <sup>55</sup> crée, conformément aux propositions de la mission d'étude confiée à Bernard Stasi <sup>56</sup>, une nouvelle autorité administrative indépendante, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Elle pourra être saisie ou se saisir d'office de tous les cas de discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

49. Délibération n° 2004-075 du 5 octobre 2004 portant avis sur ce projet de décret, *JO*, 4 décembre 2004, p. 20635. Cf. « L'expérimentation de visas biométriques : la position de la CNIL », 21 déc. 2004, *Échos des séances*, F. Gicquel, « Biométrie et titres d'identité : un enjeu de société majeur », 21 déc. 2004, *Tribune*, disponible sur [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

50. Résolution sur le projet de règlement relatif au passeport biométrique.

51. *JO*, 18 nov. 2004, p. 19426.

52. *JO*, 25 novembre 2004, p. 19980.

53. Ordonnance n° 2004-1248, *JO*, 25 nov. 2004, p. 19924. Elle abroge notamment l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, dont les dispositions sont codifiées. Ce code n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> mars 2005, afin de permettre aux praticiens du droit des étrangers et du droit d'asile de se familiariser avec les nouvelles numérotations des dispositions législatives.

54. Pour illustrer, néanmoins, la fermeté de la politique gouvernementale en matière d'immigration, le ministre de l'intérieur a annoncé que le nombre de reconduites à la frontière avait augmenté de 40 % en 2004 par rapport à 2003, et de 56 % par rapport à 2002 ; 20 000 seraient prévues en 2005.

55. Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, *JO*, 31 décembre 2004, p. 22567.

56. Rapport remis au Premier ministre le 16 février 2004.

La loi comporte, en outre, deux autres volets. Le premier vise à achever la transposition de la directive n° 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Le second renforce la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe et réforme en ce sens la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Face aux oppositions qu'il a suscitées, le projet de loi contre le sexisme et l'homophobie, promis par le Président de la République en 2002, a été reporté à plusieurs reprises et, finalement, le gouvernement a choisi d'inclure la répression contre les propos homophobes, sous forme d'amendements, dans le texte créant la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Ces dispositions ont suscité les critiques d'un certain nombre de parlementaires de droite, dénonçant les menaces sur la liberté d'expression et la liberté de la presse.

### *c) Principe de laïcité*

Par une décision rendue le 8 octobre 2004<sup>57</sup>, le Conseil d'État a rejeté la requête demandant l'annulation de la circulaire du ministre de l'éducation nationale du 18 mai 2004 prise pour l'application de la loi du 15 mars 2004 encadrant le port de signes religieux dans les établissements scolaires publics.

Il a d'abord considéré que la circulaire, en donnant comme exemples de signes ou tenues prohibés, le voile islamique, la kippa ou une croix de dimension manifestation excessive, n'a fait que préciser l'interprétation que les chefs d'établissement doivent donner de la loi du 15 mars 2004. Il a ensuite rappelé que le juge administratif n'est pas compétent pour se prononcer sur la conformité à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à la Constitution d'un acte administratif se bornant à rappeler et expliciter une loi. Enfin, il a estimé que la circulaire n'est pas contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que l'interdiction édictée par la loi et rappelée par la circulaire ne porte pas à la liberté de pensée, de conscience et de religion, une atteinte excessive, au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, visant à assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires publics.

La décision du Conseil d'État est conforme à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a admis la conformité à la Convention de l'interdiction du port du foulard islamique dans les universités turques, en reconnaissant une large marge d'appréciation aux États pour définir, compte tenu de leurs traditions nationales, les mesures les plus appropriées pour concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité<sup>58</sup>.

### • **Simplifications administratives**

Le second projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances a été adopté définitivement par le Parlement. La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit<sup>59</sup> autorise notamment le gouvernement à unifier les procédures d'accès aux documents administratifs, mettre en place les fondements législatifs de l'administration électronique, réformer les enquêtes publiques, simplifier le régime des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, alléger les procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs, harmoniser les règles de retrait des actes

57. CE, Sect., 8 oct. 2004, *Union française pour la cohésion nationale*, n° 269077, 269704 ; note E. Tawil, *JCP A*, 1711.

58. CEDH, 29 juin 2004, *Leyla Sahin c/ Turquie*, n° 44774/98.

59. *JO*, 10 décembre 2004, p. 20857.

administratifs, conférer un cadre législatif général aux groupements d'intérêt public (GIP), et adopter des dispositions relatives à la définition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé. Il pourra également réduire une nouvelle fois le nombre d'organismes collégiaux consultatifs et d'observatoires placés auprès des autorités de l'État et simplifier leur composition.

La loi habilita, en outre, le gouvernement à procéder à l'adoption de la partie législative de plusieurs codes (code de l'administration, code de la commande publique, code général de la fonction publique, code du sport, code des transports) et à en refondre d'autres. L'élaboration d'un code de l'administration, au point mort depuis 1998, a été relancée récemment<sup>60</sup>.

Un troisième projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances devrait être présenté au Parlement à la fin du premier semestre 2005.

## LE POINT SUR... La rémunération au mérite

par Luc ROUBAN

La question de la rémunération au mérite a focalisé l'attention des commentateurs depuis son institutionnalisation à l'automne 2004. Les raisons en sont multiples. Tout d'abord, la rémunération au mérite semble venir rompre avec un système d'avancement et de rémunération marqué par une certaine forme de sclérose, les mécanismes habituels de la notation étant pris dans le jeu de stratégies et de négociations collectives qui n'ont souvent rien à voir avec les résultats individuels des agents. Ensuite, cette réforme constitue l'un des éléments-clés d'une mise en œuvre réussie de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : à quoi servirait en effet de mettre en place des programmes et des critères d'évaluation si les fonctionnaires n'étaient pas directement impliqués par leur rémunération dans les résultats obtenus ? Enfin, sur le fond, il est indéniable que cette réforme se revêt d'une dimension symbolique puisqu'elle entend introduire une logique de gestion privée dans le système administratif français, venant en cela confirmer le développement des techniques de *new public management* et, peut-être, un tournant historique dans les représentations que l'on peut se faire du travail au sein de la fonction publique.

La question n'est évidemment pas nouvelle car la modulation des rémunérations en fonction des résultats obtenus par les services a souvent été évoquée aussi bien par des gouvernements de droite que de gauche afin d'imiter les techniques d'intéressement utilisées dans les entreprises privées. Déjà, le décret du 6 août 1945 prévoyait des primes au rendement. Mais la politique de saupoudrage budgétaire avait progressivement conduit à transformer tous les éléments supplémentaires de rémunération en indemnités forfaitaires. Même si la « valeur professionnelle » des agents était clairement mentionnée dans le statut de

60. Cf. Schwartz (R.), « Le code de l'administration », *AJDA*, 34/2004, p. 1860. Dans ce numéro, un dossier est consacré aux perspectives de la codification (v. notamment Braibant (G.) et Zardny (A.), « L'action de la Commission supérieure de codification », p. 1856 ; Verpeaux (M.), « La codification devant le Conseil constitutionnel », p. 1849). En attendant une véritable codification, un *Code de l'administration* regroupant les textes a été publié aux éditions Litec sous la direction de Bernard Stirn et Simon Formery (Juriscode, 2004).

la fonction publique (et le mérite de manière indirecte par référence au recrutement par concours), le système de gestion s'était enlégé dans un mélange de jurisme et d'arrangements tactiques avec les syndicats. Plus récemment, dans les années 1990, une première tentative de réforme avait été lancée par le gouvernement Rocard afin de récompenser les agents et les services qui s'étaient fortement impliqués dans la mise en œuvre de la politique de modernisation. Il ne s'agissait alors que de « retours collectifs de modernisation » qui concernaient les conditions de travail des équipes et des services et ne portaient pas directement sur la rémunération individuelle. Ces premières expériences, aussi modestes fussent-elles, avaient permis de lancer l'idée selon laquelle la gestion « communautaire » des fonctionnaires ne permettait pas de motiver les agents et de donner une marge de manœuvre suffisante aux responsables hiérarchiques. La culture professionnelle avait également évolué et les cadres de la fonction publique étaient désormais demandeurs d'une reconnaissance effective de leur engagement personnel dans les missions qu'on leur assignait<sup>61</sup>. En termes professionnels, les années quatre-vingt-dix ont vu se rapprocher les univers de représentations des cadres du public et des cadres du privé, sans même parler des nouvelles expériences qu'allait offrir la privatisation des ex-entreprises publiques, faisant collaborer fonctionnaires et cadres du privé. Cette demande s'est articulée dans les années 2000 à un souci plus général de bonne gestion des ressources humaines. En effet, un autre enjeu, et non des moindres, est désormais de rendre la fonction publique attractive alors même que les privatisations ont supprimé bon nombre d'emplois de débouchés ou conduisent à faire évoluer les stratégies vers des départs définitifs de la fonction publique. Les tensions à venir sur le marché du travail vont de toute évidence s'intensifier à mesure que les départs à la retraite vont s'accélérer et que les personnes les plus compétentes, notamment dans les domaines techniques mais également sur le terrain de la gestion, risquent de se retourner plus fréquemment vers des entreprises soucieuses de reconnaître le mérite individuel afin de conserver leur potentiel et leur savoir-faire.

Le dernier élément déclencheur de la réforme est bien entendu constitué par le besoin de débroussailler le véritable maquis des primes et indemnités qui sont depuis longtemps octroyées sans réelle considération pour l'activité professionnelle ou les « performances » mais selon des critères d'ordre corporatif en fonction du rapport de force qui peut s'établir avec les services du Premier ministre ou la direction du budget. Une littérature abondante a été consacrée à l'anarchie indemnitaire mais il faut reconnaître que la parution en 1999 du rapport public de la Cour des comptes consacré à ce sujet a lancé un vaste mouvement de simplification, comme de juridicisation, certaines primes étant octroyées sans aucune référence légale ou réglementaire. Le nouveau dispositif interministériel doit opérer à terme un regroupement des types d'indemnités avec, en premier lieu des primes pour sujétion spéciale ou travail supplémentaire (création de l'IAT et de l'IFTS par deux décrets du 14 janvier 2002)<sup>62</sup>, puis des primes modulées sur la base de considération fonctionnelles en raison de l'emploi occupé (ICF — indemnité complémentaire de fonction), enfin des primes

61. Sur l'évolution des années 1990, on pourra se reporter au rapport du Commissariat général du Plan, *L'État dans tous ses projets*, Paris, La Documentation française, 1994 ou bien à la synthèse des recherches présentées par Catherine Grémion et Robert Fraisse (dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996.

62. IAT : indemnité d'administration et de technicité versée « selon la manière de servir » à la catégorie C et à certains agents de catégorie B jusqu'à l'indice brut 380. Les textes encadrent par ailleurs assez fortement le régime indemnitaire. Par exemple, les ingénieurs, techniciens et agents de maîtrise peuvent toucher une prime de rendement mais celle-ci est calculée sur la base d'un taux moyen appliqué au traitement moyen du grade étant entendu que le montant individuel ne peut excéder le double du taux moyen. IFTS : indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires pour les fonctionnaires de catégorie A et B.



au rendement, le décret de 1945 n'étant pas abrogé<sup>63</sup>. C'est évidemment sur ce dernier point que la modulation indemnitaire attire l'attention car c'est là que se concentrent tous les enjeux de la réforme dès lors que le travail de simplification et de rationalisation des primes « de base » aura été réalisé.

Une première étape, essentielle, a consisté à réformer la notation et à la transformer en véritable évaluation permettant d'organiser des bilans de compétences et d'orienter les actions de formation continue, ce qui a été fait par un décret du 29 avril 2002 venant préciser que « Les fonctionnaires font l'objet d'une évaluation, qui comporte un entretien et qui donne lieu à un compte-rendu » (article 2). La transformation de la notation et du suivi habituel des agents constituée en quelque sorte le socle sur lequel on peut asseoir un mécanisme plus ambitieux d'individualisation des rémunérations. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés d'une telle réforme car il faut à la fois établir les critères de l'évaluation individuelle, définir des profils de poste (en définissant quel est le contenu « normal » du travail attendu), mettre en place des systèmes de péréquation entre services au niveau des directions des ressources humaines afin d'éviter les écarts aberrants ou des incohérences entre la notation et l'évaluation.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises ensuite pour insuffler dans le système de la fonction publique, à titre au moins expérimental, une part de modulation des rémunérations selon les termes d'un compromis qui puisse préserver la cohésion des services et réduire les résistances syndicales. La mise en place des nouveaux régimes indemnitaires consiste non pas à passer brutalement à un système de rémunération au rendement mais à une solution mixte mêlant suivant les ministères ou les établissements publics prime à la compétence, venant reconnaître la spécialisation ou la difficulté fonctionnelle du travail réalisé, et prime au résultat déclinée elle-même à la fois sur un registre collectif (les résultats du service ou de l'équipe) et sur un registre individuel (le « mérite » *stricto sensu*).

La rémunération au mérite ne concerne pour l'instant qu'une minorité de fonctionnaires et n'implique qu'une part infime de la masse salariale. Le ministère de la justice a budgété 15 millions d'euros afin de mettre en place une prime modulable pour 10 000 cadres, essentiellement des magistrats. Au ministère de l'intérieur, une enveloppe de 5 millions d'euros doit être répartie entre 20 000 agents (sur 140 000). Au ministère de l'économie et des finances, comme à la défense, la réforme ne concerne pour l'instant que les cadres dirigeants avant sa généralisation en 2005.

Il faut entrer dans le détail de certaines mesures pour comprendre que le système mis en place tente d'équilibrer les mesures individuelles et collectives. La situation est assez différenciée d'un ministère à l'autre en fonction des réorganisations en cours ou des cultures professionnelles plus ou moins égalitaires. Par exemple, la direction générale des impôts étudie pour l'instant un système de rémunération au mérite qui additionne ses propres mesures à celles du ministère de l'économie. Cette administration, dont l'organisation territoriale a été récemment remaniée, s'appuie sur deux types de mesures : d'une part, tous les cadres sont évalués, la réforme de la notation devant à terme se traduire par des modulations des rémunérations ; d'autre part, 15 % des agents vont bénéficier d'une « prime collective de performance » indifférenciée de 400 € par agent en fonction des résultats obtenus par leur équipe ou en fonction de son implication dans la réorganisation. Cette prime n'est pas reductible d'une année à l'autre mais se retrouve « remise au pot ». À cela s'ajoutent des contrats de performance tri-annuels dégageant un intéressement aux résultats sous forme de dépenses d'intérêt collectif mais dont le montant reste très modeste

63. Pour une réflexion sur l'évolution générale du régime indemnitaire, on pourra se référer au rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes*, Paris, La Documentation française, 2004.

(5,8 millions d'euros en 2003). Les ministères ou les services qui connaissent déjà depuis longtemps le contrôle de gestion et qui ont systématisé les contrats d'objectifs ont évidemment moins de difficulté à piloter ces réformes que des administrations plus classiques où règne une culture professionnelle égalitaire. C'est notamment le cas du ministère de l'intérieur où le système de gestion des personnels était particulièrement rigide (indemnités forfaitaires, promotion interne bloquée, notation écrite sans portée). Quelques mesures avaient néanmoins été mises en place pour récompenser les fonctionnaires les plus méritants, en dehors des traditionnelles récompenses honorifiques, notamment des primes individuelles pour actes de courage (de 77 à 460 €) ou bien encore des avancements accélérés d'échelon. Le nouveau dispositif repose sur la mise en place d'indicateurs chiffrés afin de préciser les objectifs et les critères de résultat (taux d'élucidation générale de plaintes). Les objectifs nationaux sont eux-mêmes définis avec les préfets en fonction des priorités locales. Il existe désormais une prime de résultat collectif (chaque fonctionnaire, quel que soit son niveau hiérarchique touchant alors une prime de 400 €) ainsi qu'une prime de résultat individuel (de 100 à 500 €) proposée par les directeurs et débattue en commission administrative paritaire. En 2004, 17 279 primes ont été attribuées, représentant 12 % des personnels de la police nationale, la moyenne des primes versées étant de 289 €. Ce dispositif encore expérimental doit faire l'objet d'une évaluation par la direction générale de la police nationale au début 2005<sup>64</sup>. Il semble que ce changement, très progressif, ait bénéficié de conditions favorables, notamment le soutien politique très fort apporté par les deux ministres de l'intérieur mais également le fait que les syndicats qui acceptent les principes des primes de résultat individuel soient appelés à en discuter dans le cadre des commissions administratives paritaires (CAP) en s'exprimant au besoin au travers de l'« abstention positive ». Un autre élément de paix sociale est bien entendu offert par la politique récente de revalorisation indiciaire<sup>65</sup> ou de relance de la promotion interne : c'est ainsi que les magistrats ont vu le taux indemnitaire moyen passer de 37 à 41 % ou que le nombre de promotions de la catégorie B à la catégorie A ont été augmenté de 15 % en 2004 au ministère de l'économie et des finances.

Dans les collectivités locales, le paysage est assez différent car la rémunération « au mérite » est relativement rare et la modulation indemnitaire joue surtout pour établir une rémunération « des compétences ». Il s'agit donc, pour l'instant, de corriger les écarts entre le grade et la réalité de l'emploi afin de récompenser, par exemple, des agents de catégorie C encadrant d'autres personnels. Cette modulation permet de développer une logique de l'emploi tout en établissant des liens entre évaluation et déroulement de carrière. Le but est d'établir une classification fonctionnelle des emplois et d'asseoir les rémunérations sur les organigrammes<sup>66</sup>.

La situation à la fin 2004 est donc caractérisée par la multiplication des dispositifs qui viennent se cumuler selon une logique à trois niveaux : rémunération de base et avancement modulés par la nouvelle évaluation devant remplacer la notation classique ; modulation des indemnités fonctionnelles en fonction des responsabilités (par exemple, directeur de projet) ; primes « à la performance » à la fois collectives et individuelles. D'une manière générale, il apparaît que la part de l'individualisation augmente avec le niveau de responsabilité. Il est bien évident que les arguments valables pour les cadres supérieurs ne le sont pas pour tous les agents, l'implication personnelle dans un résultat collectif étant d'autant moins visible ou

64. Ces chiffres sont tirés de la présentation faite par Claude Baland, directeur de l'administration de la police nationale à la conférence *Les Échos, Gestion publique*, VI<sup>e</sup> Forum international, 6 décembre 2004.

65. Pour le ministère de l'intérieur, voir le rapport de l'Assemblée nationale sur le budget 2005 : <http://www.assemblee-nat.fr/12/budget/plif2005/b1863-26-01>

66. Voir Anne de Bayser, Valérie Georgeault, Pierre Maréchal, *La rémunération au mérite : mode ou nécessité ?* Les cahiers du groupe Bernard Brunhes, 13, novembre 2004.

démonstrable à mesure que l'on descend dans la hiérarchie. On se heurte ici à la difficulté d'établir des seuils d'imputation dans un système qui, quoique l'on en ait, n'obéit pas à une logique marchande se déclinant selon des ratios financiers et des mesures décomposables selon le niveau organisationnel.

Il reste que le « dernier étage » du système reste pour l'instant assez marginal. Il faut en effet comparer le montant des sommes consacrées à la « performance » et l'ensemble des crédits alloués à chaque ministère. L'enveloppe de 5 millions d'euros au ministère de l'intérieur doit être rapportée aux 4 637 millions consacrés en 2003 aux dépenses de personnel. La différenciation mise en place dans la rémunération des cadres dirigeants, comme les directeurs d'administration centrale, demeure, elle aussi, d'une ampleur assez réduite puisque l'amplitude maximale, par exemple au ministère de l'économie et des finances, n'est que de 20 %. Il semble que cette norme soit appelée à s'étendre à l'ensemble des ministères <sup>67</sup>.

Peut-on penser que ces nouvelles mesures vont changer le mode de fonctionnement des administrations ? Pour tenter de répondre à cette question, il faut prendre la mesure des enjeux en dehors du seul cadre gestionnaire. Il est indéniable que deux grandes questions sont soulevées par la mise en œuvre de la rémunération au mérite.

La première tient à l'équilibre qui doit être réalisé entre le court terme et le long terme, entre l'évaluation des résultats obtenus sur un « emploi » et l'évaluation des compétences acquises ou du travail réalisé tout au long d'une « carrière ». Il est indéniable que la fonction publique n'assure plus que mal et difficilement sa fonction de promotion sociale en interne. Le niveau d'entrée dans la fonction publique détermine de plus en plus la fin de carrière et le niveau de sortie. Devra-t-on choisir, pour des raisons budgétaires entre des rémunérations modulées mais nécessairement accessoires et des réorganisations plus ambitieuses des systèmes indiciaires ? Si l'on veut donner à la rémunération au mérite toute sa valeur et sa portée, on doit entériner une logique de l'emploi qui rende caducs tous les mécanismes corporatifs venant réguler la carrière. Là se situe un problème épineux car les stratégies professionnelles des fonctionnaires, qui sont les premiers à décider de leur mobilité intra et extra administrative, sont davantage guidées par le souci de la carrière et, de manière corrélative, par le souci de respecter, et dans une certaine mesure de reproduire, l'image sociale de leur groupe professionnel d'appartenance. Tous les corps, tous les métiers de la fonction publique ont secrété en interne des normes collectives venant définir ce qu'était une carrière réussie et ce qu'était un « bon » professionnel, qu'il soit policier, instituteur ou conseiller de tribunal administratif.

La seconde question est relative au fait que les techniques d'évaluation sont encore loin d'être bien maîtrisées par tous les cadres et que la fonction d'évaluateur suppose une formation adaptée que les écoles administratives n'ont généralement pas développée, pour autant que cette fonction intéresse des cadres qui, longtemps et trop souvent, ont considéré que la gestion des ressources humaines était une tâche ingrate et sans intérêt. Il ne faut pas oublier que l'évaluation, tout comme le « mérite » ou la « performance », qu'elle est censée identifier et récompenser, n'est qu'un ensemble de pratiques professionnelles plus ou moins adapté à chaque situation et non une boîte à outils universelle qui serait totalement déconnectée du savoir-faire ou des intérêts de ceux qui l'utilisent ou qui la subissent. À ce

67. Voir le rapport de Silicani (Jean-Ludovic) et Lenica (Frédéric), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2004.

titre, il faut rappeler un certain nombre d'enseignements tirés de l'analyse sociologique de l'administration :

— évaluer le mérite, tout d'abord, c'est évaluer le travail et pas seulement les résultats ; les objectifs peuvent ne pas être atteints alors que tous les efforts pour y parvenir ont été faits ;

— le résultat ne dit rien sur le travail fourni et ce d'autant plus que le résultat est collectif ; les administrations, tout comme les entreprises privées, connaissent la figure du spécialiste en « faire-savoir » qui surfe sur le travail des autres ;

— les méthodes quantitatives ne portent que sur la partie visible du travail (nombre de dossiers traités, nombre de « pannes » évitées, etc.) mais ne peuvent rendre compte du savoir-faire ou des capacités relationnelles des agents (c'est toute la question de l'évaluation des fonctionnaires âgés, comme des salariés seniors au sein des entreprises) ;

— il ne faut pas sous-estimer l'intelligence collective des groupes professionnels et leur capacité de développer des comportements d'adaptation. Le travail s'aligne alors sur les normes formelles de l'évaluation ;

— en conséquence, une évaluation intelligente doit porter sur la réalité de l'activité professionnelle, s'inscrire dans un dialogue entre l'évaluateur et l'évalué qui doit déboucher sur un bilan de compétence voire une remise en cause des processus de travail et des routines dans lesquelles ces compétences s'inscrivent.

On doit donc prendre en considération les limites intrinsèques de toute procédure d'évaluation bien qu'il ne faille pas sous-estimer l'effet positif d'une politique de modulation des rémunérations sur un aspect essentiel de l'activité administrative, à savoir la définition et l'explicitation des missions. Le risque principal consiste à rester à mi-chemin : une évaluation qui viendrait se substituer au coup par coup à une véritable politique salariale ou qui serait si formelle qu'elle viendrait se substituer à la notation sans rien changer des pratiques professionnelles et des « régulations » collectives et corporatives qui laissent souvent beaucoup de place à l'arbitraire individuel. C'est là que se pose une dernière question relative à la différence intrinsèque des administrations publiques et des entreprises privées. La tentation est évidemment grande de céder à deux idées reçues consistant à penser de manière diamétralement opposée soit que la rémunération au mérite est un alignement indu du secteur public sur le secteur privé soit que les entreprises n'ont rien en commun avec les administrations publiques et que les motivations des fonctionnaires sont fondamentalement différentes de celles des salariés des entreprises. Il faut faire ici référence aux résultats des recherches que l'on a pu mener récemment auprès de 7 000 cadres<sup>68</sup>.

Une première leçon tient à ce que la structure des motivations n'est pas fondamentalement différente dans le secteur privé et dans la fonction publique. Mais contrairement à ce que l'on pourrait penser spontanément, le niveau de rémunération n'est pas la motivation principale et arrive bien loin derrière la qualité des relations humaines ou le contenu du travail et l'intérêt des missions. Qu'ils soient du privé ou du public, les cadres préfèrent gagner moins mais dans des conditions de travail agréables que gagner plus en subissant une pression au travail qui vienne remettre en cause aussi bien leur équilibre de vie que leur santé. En revanche, et de manière générale, quelles que soient les acceptions de cette motivation, les cadres des entreprises privées sont globalement plus motivés que les cadres de la fonction publique. Ces derniers déclarent dans leur grande majorité bien plus souvent que les cadres du privé, et quel que soit leur âge ou leur statut, que la gestion de la carrière est très mal organisée. Le sentiment prévaut qu'ils sont laissés à eux-mêmes dans un univers opaque où, très généralement, les carrières sont définies dès 25 ans. Si l'on ne retient que les cadres faisant l'objet d'une individualisation de leur rémunération (part variable des primes dans la

68. Pour un bilan comparatif, je me permets de renvoyer à Karvar (Anousheh), Rouban (Luc) (dir.), *Les cadres au travail*, Paris, La Découverte, 2004.

fonction publique) <sup>69</sup>, on voit que trois grandes leçons se dégagent de l'enquête : tout d'abord, les critères d'individualisation sont fort mal connus dans la fonction publique alors qu'ils sont généralement assez transparents pour tout le monde dans le secteur privé (61 % des cadres dans les entreprises privées déclarent que ces critères sont connus de tous contre 40 % dans les entreprises publiques et 18 % seulement dans les administrations centrales) ; ensuite, la part modulable de rémunération ne devient à peu près motivante dans la fonction publique que si elle dépasse 10 %, une proportion inférieure ne jouant pas ; enfin, les préférences relatives à l'individualisation vont majoritairement vers une individualisation encadrée par des règles négociées avec les syndicats alors qu'un tiers seulement des cadres fonctionnaires sont favorables à l'idée d'une individualisation négociée de gré à gré. On remarquera sur ce point que les cadres des entreprises privées préfèrent quant à eux une négociation de gré à gré et qu'ils font davantage confiance à leur employeur pour fixer éventuellement de manière unilatérale le montant de cette individualisation.

Il n'y a donc ni convergence ni opposition frontale entre le monde des administrations centrales et celui des grandes entreprises du secteur privé. On pourrait ajouter que l'arbitraire n'est pas l'apanage du secteur public étant donné que la rémunération des dirigeants des grandes entreprises du CAC 40 semble évoluer sans relation aucune ni avec la rémunération des cadres supérieurs ni avec celle des résultats obtenus par les entreprises sur les marchés. Il reste que la fonction publique demeure marquée par une tradition d'opacité qui a suscité bon nombre de réactions syndicales face à la mise en œuvre de la rémunération au mérite <sup>70</sup>, qui dénoncent le fait que la globalisation des enveloppes budgétaires consacrées aux primes pourrait déboucher sur des décisions « à la tête du client ».

Un dernier point et non le moindre tient donc à l'environnement institutionnel du management public en France. Il faut en effet tenir compte non seulement des contraintes corporatives mais également de la conception même des rapports entre administration et politique. Pourra-t-on sans contradiction importer des méthodes de gestion publique expérimentées depuis longtemps au Royaume-Uni sans développer les mêmes structures de pilotage de l'action publique ? Ne devra-t-on pas séparer de manière stricte le monde administratif du monde politique ? Peut-on penser que les méthodes modernes de gestion publique auront un effet sensible sur le comportement des agents et des cadres si tous les postes de direction font l'objet d'une politisation qui, si elle ne ressemble pas à un *spoils system*, limite sensiblement les marges de manœuvre des gestionnaires ? À défaut de pouvoir changer les valeurs comme la culture professionnelle des fonctionnaires, ne devra-t-on pas dans un proche avenir modifier le système institutionnel pour que celui-ci permette à la rémunération au mérite de s'inscrire dans un univers cohérent ?

69. Et en ne sélectionnant que les cadres non-syndiqués.

70. On pourra notamment retenir la forte contestation des primes au mérite par l'Union syndicale des magistrats lors de son congrès d'octobre 2004 qui a dénoncé le « favoritisme clanique » de la hiérarchie ou bien encore l'enquête menée par le Syndicat national des policiers en tenue (<http://www.snpt.fr>) qui semble montrer que plus de 80 % des répondants sont hostiles aux primes au mérite et redoutent le fait qu'elle puisse créer des tensions entre collègues.