



HAL
open science

Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Jean-Luc Pissaloux, Luc Rouban, Didier Supplisson.
Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2010, 1 (133), pp.137 -
168. 10.3917/rfap.133.0137 . hal-03476067

HAL Id: hal-03476067

<https://sciencespo.hal.science/hal-03476067>

Submitted on 12 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

Administrateur général des finances publiques

Jean-Luc PISSALOUX

*Professeuse à la Faculté de droit
et de science politique de Dijon*

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,
Sciences-po CEVIPOF*

Didier SUPPLISSON

Directeur général adjoint à la ville de Dijon

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- **Projets de réforme de l'État**

La deuxième phase de la révision générale des politiques publiques

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a présenté au conseil des ministres du 9 décembre 2009 une communication relative à la deuxième phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il a rappelé que la première phase a porté essentiellement sur les missions et l'organisation de l'administration ². La deuxième phase est organisée autour de trois priorités reformulées.

En premier lieu, la recherche d'économies est clairement assumée. L'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'État portera principalement sur les dépenses informatiques, la logistique, la communication, le coût de la formation et des concours. S'ajoutant aux actions en cours sur les achats (création du Service central des achats), sur la

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} novembre 2009 au 31 janvier 2010.

2. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 197 et n° 127, 2008, p. 601.

politique immobilière de l'État et sur la paie (création de l'Opérateur national de paie), ces chantiers visent à rationaliser l'ensemble des fonctions support de l'État. L'objectif est d'atteindre 10 % de baisse en trois ans sur un périmètre de dix milliards d'euros.

Le deuxième chantier, plus novateur, vise les opérateurs de l'État. Ceux-ci, au nombre de 500 environ, représentent 250 000 emplois et 33 milliards d'euros de crédits, soit 10 % du budget et des effectifs de l'État. Il est prévu de leur étendre les règles que l'État applique à ses administrations : réduction des effectifs par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % en trois ans, rationalisation des implantations immobilières, mutualisation des achats. De son côté, l'État s'engage à assurer un pilotage plus stratégique : tutelle unique ; lettre de mission à chaque dirigeant qui sera, d'ailleurs, rémunéré à la performance ; signature de contrats axés sur la performance.

Enfin, un troisième objectif, classique, revient au premier plan : celui de l'amélioration de la qualité de service, notamment par le recours élargi à l'administration numérique : guichets uniques à distance autour du site « mon.service-public.fr » et du service téléphonique « 39.39 » ; programme de réduction du délai de traitement des dossiers. La « méthode RGPP » est donc poursuivie mais son contenu est de moins en moins homogène. Il est à noter que les politiques publiques qui se traduisent par des dépenses d'intervention – principal gisement de réduction des dépenses publiques – restent, pour le moment, toujours à l'écart de la RGPP.

- **Autorités administratives indépendantes**

Organisation de l'Autorité des normes comptables

Une ordonnance du 22 juin 2009 a simplifié le dispositif français de normalisation comptable par la fusion du Conseil national de la comptabilité et du Comité de la réglementation comptable au sein d'une Autorité des normes comptables³. Un décret du 15 janvier 2010⁴ organise la nouvelle autorité administrative indépendante et crée un comité consultatif de l'Autorité des normes comptables.

- **Composition du gouvernement**

Promotion du ministre chargé de l'outre-mer

Dans le cadre du « Plan de modernisation des outre-mer » annoncé lors du premier conseil interministériel de l'Outre-mer, la secrétaire d'État chargée de l'outre-mer a été nommée ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales⁵.

- **Coordination interministérielle**

Dénomination de la DATAR

Emblématique administration de mission chargée de l'aménagement du territoire, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a été créée par le

3. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 129, 2009, p. 155.

4. Décret n° 2010-56 du 15 janvier 2010, *JORF*, 17 janvier 2010, texte n° 4.

5. Décret du 6 novembre 2009, *JORF*, 7 novembre 2009, texte n° 1.

décret du 14 février 1963. Un décret du 31 décembre 2005 l'avait transformée en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT) pour marquer le passage d'un État aménageur de l'espace national à un État régulateur de la concurrence entre des territoires placés dans une perspective européenne et mondiale ⁶. En même temps, la délégation était fusionnée avec la Mission interministérielle pour les mutations économiques (MIME) créée par un décret du 21 octobre 2003. Un décret du 14 décembre 2009 revient au sigle historique (DATAR) avec cependant une appellation qui conserve l'esprit de la réforme précédente : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ⁷. Les attributions sont sensiblement les mêmes : la délégation est chargée « de préparer et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire ». Le communiqué du conseil des ministres met l'accent sur « les actions en matière de mutations économiques, de revitalisation des territoires et de pôles de compétitivité », ce qui n'est pas nouveau. Les quelques innovations par rapport au texte antérieur sont marginales : référence à « l'équité territoriale » chère à l'actuel ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, coordination des politiques d'aménagement du territoire « mises en œuvre par les préfets de région assistés par les secrétaires généraux pour les affaires régionales », mission de coordination et de suivi des politiques d'implantation territoriale des administrations et des établissements publics de l'État. La délégation est placée sous l'autorité du Premier ministre. Elle est dirigée par un délégué assisté de deux directeurs nommés par décret en conseil des ministres. La DATAR assure le secrétariat du comité interministériel qui change également de nom pour devenir le « comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire ».

Création du comité interministériel du handicap

Un décret du 6 novembre 2009 ⁸ crée pour la première fois, un comité interministériel du handicap chargé de « définir, coordonner et évaluer les politiques conduites par l'État en direction des personnes handicapées ». Il prépare la Conférence nationale du handicap dont la tenue tous les trois ans a été prévue par la loi du 11 février 2009 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Le secrétariat permanent du comité est assuré par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Il se substitue au délégué interministériel aux personnes handicapées créé par un décret du 31 juillet 1995.

Création du conseil de défense et de sécurité nationale

Un décret du 24 décembre 2009 ⁹ crée le nouveau conseil de défense et de sécurité nationale qui remplace le conseil de défense et réorganise le dispositif de coordination interministérielle dans le domaine militaire. Les attributions du nouveau conseil sont largement définies et dépassent le domaine strict des opérations militaires puisqu'elles comprennent les réponses aux crises majeures, le renseignement, la sécurité économique et énergétique, la sécurité intérieure « concourant à la sécurité nationale » et la lutte contre le terrorisme. Il est présidé par le Président de la République et rassemble, outre le Premier ministre, les ministres de la défense, de l'intérieur, de l'économie, du budget et des affaires étrangères. Deux formations spécialisées le complètent : le conseil national du renseignement

6. Décret n° 2005 - 1791 du 31 décembre 2005, *JORF*, 1^{er} janvier 2006, texte n° 6.

7. Décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009, *JORF*, 15 décembre 2009, texte n° 2.

8. Décret n° 2009-1367 du 6 novembre 2009, *JORF*, 10 novembre 2009, texte n° 28.

9. Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009, *JORF*, 29 décembre 2009, texte n° 1.

et le conseil des armements nucléaires, également présidés par le Président de la République. Le secrétariat de ses conseils et la coordination des travaux interministériels sont assurés par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale qui remplace le secrétariat général de la défense nationale et demeure un service du Premier ministre.

Création d'un conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

Le nouveau conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a une triple mission : coordination des services de l'État et des autorités de contrôle concernées, concertation avec les professionnels intéressés, proposition et consultation. Son président est une personnalité qualifiée désignée conjointement par les ministres chargés de la justice, de l'économie et du budget. Il comprend des représentants de l'État, des représentants des autorités de contrôle et, en tant que de besoin des professionnels et des personnalités qualifiées ¹⁰.

Création d'un délégué interministériel pour l'éducation numérique en Afrique

Malgré l'effort de rationalisation engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le journal officiel révèle la création de quelques entités administratives originales. Ainsi, un décret du 22 janvier 2010 institue un délégué interministériel pour l'éducation numérique en Afrique. Nommé par décret, il est placé auprès du Premier ministre ¹¹.

Création du commissaire général à l'investissement

À la suite des travaux de la commission sur les priorités stratégiques d'investissement, le dispositif de financement des investissements d'avenir a été fixé par la loi de finances rectificatives pour 2010. Les crédits générés par l'emprunt national feront l'objet de programmes spécifiques, ce qui permet d'une part, de garantir qu'ils ne serviront à aucune autre finalité que celle initialement prévue et, d'autre part, de les comptabiliser en dehors de la norme d'évolution des dépenses courantes de l'État. Un dispositif très original de gouvernance est institué par un décret du 22 janvier 2010 ¹². Un commissaire général à l'investissement est créé auprès du Premier ministre. Il est chargé de veiller à la « cohérence de la politique d'investissement de l'État ». Il préparera le dispositif de contractualisation entre l'État et les organismes gestionnaires des fonds, ainsi que les cahiers des charges accompagnant les appels à projet. Il coordonnera l'instruction des dossiers et évaluera, *a priori* et *a posteriori*, les investissements. Il est créé également un comité de surveillance des investissements d'avenir placé sous la présidence conjointe de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, désignés nominativement par le décret, et comprenant deux députés et deux sénateurs désignés par les Assemblées et six personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

• **Administrations centrales**

Réorganisation du ministère de la culture

Une série de textes de novembre 2009 réorganisent le ministère de la culture et de la communication selon « le modèle RGPP » : un secrétariat général aux larges compétences et

10. Décret n° 2010-69 du 18 janvier 2010, *JORF*, 20 janvier 2010, texte n° 7.

11. Décret n° 2010-85 du 22 janvier 2010, *JORF*, 24 janvier 2010, texte n° 1.

12. Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010, *JORF*, du 23 janvier 2010, texte n° 1.

des directions peu nombreuses résultant de la fusion des directions et services historiques. Le décret du 11 novembre 2009¹³ organise le ministère autour d'un secrétaire général et de trois directions générales. Le secrétaire général « coordonne l'action de l'ensemble des services du ministère ». Il exerce l'ensemble des compétences de gestion : stratégie, modernisation, ressources humaines, budget, affaires juridiques et fiscales, systèmes d'information, politique immobilière, grands projets d'investissements, d'achat public et de communication interne... Il exerce aussi, ce qui est moins courant, une mission de coordination des politiques transversales : éducation artistique et culturelle, diffusion de la culture scientifique et technique, valorisation des données publiques, formation, enseignement supérieur et recherche, innovation, international, aménagement culturel du territoire... La direction générale du patrimoine succède à la direction de l'architecture et du patrimoine, à la direction des musées de France et à la direction des archives de France. La direction générale de la création artistique remplace la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et la délégation aux arts plastiques. La direction générale des médias et des industries culturelles est issue de la direction du développement des médias et de la direction du livre et de la lecture. Des arrêtés du 17 novembre 2009¹⁴ précisent cette organisation.

Création d'un centre de prestations financières au ministère des finances

Un organisme d'un nouveau type est créé auprès de la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, direction d'administration générale commune aux ministères chargés de l'économie et du budget¹⁵. Ce service interne exercera des activités budgétaires et financières communes à plusieurs directions : aide au pilotage et à la programmation budgétaire ; participation à la fonction d'ordonnateur de dépenses et de recettes non fiscales ; gestion des immobilisations. Un contrat de service signé avec les services prescripteurs définira précisément l'étendue des prestations fournies et les modalités de leur exécution.

Rattachement de la direction générale de la gendarmerie au ministère de l'intérieur

L'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur fixée par le décret du 2 octobre 1985 (modifié) est complétée pour y rattacher la direction générale de la gendarmerie nationale¹⁶. Celle-ci comprend la direction des opérations et de l'emploi, la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale, la direction des soutiens et des finances, et une cellule originale : la mission du pilotage et de la performance comprenant un bureau du contrôle de gestion, de l'évaluation et de la performance et un bureau de l'audit et de la qualité : bel exemple d'appropriation des nouvelles techniques du management public.

Création de la direction de l'information légale et administrative (DILA)

En application du programme de révision générale des politiques publiques, un décret du 11 janvier 2010 crée la direction de l'information légale et administrative (DILA) par fusion de la direction des journaux officiels et de la direction de La documentation française¹⁷. La nouvelle direction est placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement.

13. Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009, *JORF*, 15 novembre 2009, texte n° 17.

14. Arrêtés du 17 novembre 2009, *JORF*, 5 décembre 2009, textes n° 39, 40, 41, 42 et 43.

15. Arrêté du 9 décembre 2009, *JORF*, 19 décembre 2009, texte n° 22.

16. Décret n° 2009-1631 et arrêté du 23 décembre 2009, *JORF*, 26 décembre 2009, texte n° 24 et n° 31.

17. Décret n° 2010-31 et arrêté du 11 janvier 2010, *JORF*, 12 janvier 2010, texte n° 1, n° 2 et n° 6.

Sa mission est définie par des références de principe : accès au droit, mise à disposition des citoyens des informations administratives, contribution à la transparence de la vie publique, économique et financière. Concrètement, la DILA exerce quatre missions principales : la diffusion de données à titre obligatoire ; la conception et le fonctionnement des services interministériels d'information administrative (service-public.fr ; allô service public 39-39, centre interministériel de renseignement administratif regroupé à Metz) ; l'édition et la diffusion de publications de La documentation française ; la préparation de la politique interministérielle dans le domaine de la diffusion légale, de l'édition publique et de l'information administrative. À cet égard, un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative est créé.

Création de la direction générale de la cohésion sociale

On a déjà noté dans cette Chronique la dispersion des missions sociales au niveau gouvernemental. Un effort de rationalisation intervient au niveau inférieur. Un décret du 25 janvier 2010¹⁸ crée une direction générale de la cohésion sociale à l'administration centrale « des ministères chargés des affaires sociales » sur le rapport de deux ministres : le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. En fait, la nouvelle direction regroupe les fonctions de la direction générale de l'action sociale, de la délégation interministérielle à la famille, de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale et du service des droits des femmes et de l'égalité.

Création du centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI)

Un nouveau « centre des hautes études » est né¹⁹ : celui du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (CHEMI)²⁰. Il est placé sous l'autorité du secrétaire général du ministère. Il exerce des missions de formation des cadres, de coopération, de réflexion pluridisciplinaire et de valorisation de ses travaux.

• Administrations déconcentrées

Organisation des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Après la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)²¹ et des directions régionales des finances publiques (DRFIP)²², un décret du 10 novembre 2009 organise une troisième direction issue de la réforme de l'administration régionale de l'État²³ : la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Il s'agit de services déconcentrés communs à deux ministères : celui de l'économie, de l'industrie et de l'emploi,

18. Décret n° 2010-95 et arrêté du 25 janvier 2010, *JORF*, 26 janvier 2010, textes n° 25 et 26.

19. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 132, 2009, p. 887.

20. Arrêté du 8 janvier 2010, *JORF*, 16 janvier 2010, texte n° 27.

21. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2009 n° 130, p. 420.

22. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2009 n° 132, p. 887.

23. Décret n° 2009 du 10 novembre 2009, *JORF*, 13 novembre 2009, texte n° 11.

d'une part, celui du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, d'autre part.

Leur mission comprendra trois volets principaux : la politique du travail ; le développement des entreprises et de l'emploi ; le bon fonctionnement des marchés et la protection des consommateurs. Ces directions sont formées par l'agrégation des services des directions régionales et départementales du travail, des pôles développement économique et métrologie des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, des directions régionales de la concurrence, consommation et répression des fraudes, des délégations régionales du commerce et de l'artisanat, des chargés de mission à l'intelligence économique. Relevant de l'autorité du préfet de région, elles comprendront également des unités territoriales, en principe départementales, placées sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département. Les DIRECCTE doivent être créées dans chaque région au plus tard le 1^{er} juillet 2010. Si le regroupement de divers fonctionnaires impliqués dans le développement des entreprises est bien venu, le rapprochement de cette fonction avec celle de l'inspection du travail, d'une part, et de la protection des consommateurs, d'autre part, est moins évidente. Par ailleurs, il restera à organiser la coopération avec les autres services impliqués dans le suivi de l'économie (direction régionale des finances publiques, INSEE, douanes, Banque de France...).

Création des directions départementales interministérielles (DDI)

Un important décret du 3 décembre 2009²⁴ organise les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), en cours de préfiguration sur la base de circulaires du Premier ministre²⁵. Le décret est applicable sur l'ensemble du territoire à l'exception de l'outre-mer et de l'Île de France. Les directions départementales interministérielles sont « des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département ». Ils traduisent la volonté de rompre la verticalité de l'organisation des ministères techniques, d'appliquer – de manière très encadrée – un principe de modularité et de renforcer le pouvoir des préfets qui disposeront d'un « véritable état-major pluridisciplinaire » ainsi que l'a exposé le Premier ministre dans un important discours du 16 novembre 2009 sur la réforme de l'administration territoriale de l'État. La direction départementale des territoires (et de la mer pour les 21 départements littoraux) fusionne les services de l'équipement et de l'agriculture et, le cas échéant, des affaires maritimes. La direction départementale de la cohésion sociale regroupe la direction de la jeunesse et des sports et la partie « action sociale » des attributions de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. La direction départementale de la protection des populations regroupe les compétences des services vétérinaires (ex-DDSV) et de la division « répression des fraudes » (de l'ex-DDCCRF). Les autres attributions (de la DGCCRF), concurrence et consommation, sont intégrées à l'échelon régional au sein du pôle C des DIRECCTE ayant pour objet de mener des actions de contrôle et de régulation. L'organisation de chaque direction est arrêtée par le préfet. Les fonctionnaires affectés dans les nouvelles directions sont régis par les dispositions statutaires applicables au corps auquel ils appartiennent. Une charte de gestion précisera les règles qui leur seront applicables. En matière budgétaire, les DDI sont des unités opérationnelles rattachées à plusieurs budgets opérationnels de programme, ce qui laisse augurer de multiples difficultés de mise en œuvre. Cette nouvelle organisation, qualifiée de « révolutionnaire » par le Premier ministre, vise notamment à briser l'organisation verticale de l'administration et à l'adapter au niveau le plus proche des citoyens. Mais sa complexité et sa faible rationalité ne lui donne aucune garantie de pérennité.

24. Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, *JORF*, 4 décembre 2009, texte n° 1.

25. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008 n° 127, p. 650 et *RFAP*, 2009 n° 129, p. 159.

Création et organisation des bases de défense pilotes

Dans le cadre de sa réorganisation territoriale, le ministère de la défense regroupe les fonctions de soutien et d'administration générale de ses unités réparties sur le territoire dans le cadre de dix-huit aires géographiques dénommées « bases de défense pilotes » et caractérisées par leurs lieux d'implantation (Aubagne, Arras, Besançon, Brest...). Les fonctions d'administration générale sont mutualisées au sein d'un groupement de soutien dans chacune des bases de défense pilotes créées par un arrêté du 16 décembre 2009²⁶.

• **Établissements publics et agences**

Réforme du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Un décret du 29 octobre 2009²⁷ modifie les statuts du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) issus du décret du 24 novembre 1982, notamment sur deux points essentiels. La direction générale du Centre est désormais assurée par le « président » du conseil d'administration. Il est assisté d'un ou plusieurs directeurs généraux délégués, qu'il nomme. Par ailleurs, le CNRS est organisé en instituts qui « animent et coordonnent l'action d'un ensemble cohérent d'activités scientifiques relevant d'une ou plusieurs disciplines ». Les instituts sont créés, supprimés ou transformés par décision du président du Centre.

Regroupement du Centre national et des centres régionaux de la propriété forestière

Le conseil de la modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a décidé de regrouper en un établissement public unique le Centre national de la propriété forestière et les dix-huit centres régionaux de la propriété forestière. Cette organisation a pour objet de promouvoir une gestion durable et dynamique de la forêt privée (onze millions d'hectares qui représentent les trois-quarts de la forêt française et sont notoirement sous-exploités). Une ordonnance, prise sur le fondement de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures²⁸, crée le nouveau Centre national de la propriété forestière, établissement public de l'État à caractère administratif. Il dispose dans chaque région ou groupement de régions communes « d'une délégation dénommée centre régional de la propriété forestière qui est dotée d'un organe délibérant appelé conseil ». Il s'agit là d'une illustration de la « méthode RGPP ».

Création de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)

Le nouvel INSEP succède à l'Institut national du sport et de l'éducation physique dont l'origine remonte à 1960²⁹. Ses missions relatives à la politique nationale de développement des activités physiques et sportives sont confirmées, particulièrement dans le domaine du sport de haut niveau. Il est institué sous forme d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et accède au statut de grand établissement au sens du code de l'éducation. L'institut est dirigé par un directeur général assisté par deux directeurs généraux adjoints. Son conseil d'administration comprend vingt-sept membres dont une large repré-

26. Arrêté du 16 décembre 2009, *JORF*, 22 décembre 2009, texte n° 25.

27. Décret n° 2009-1348 du 29 octobre 2009, *JORF*, 1^{er} novembre 2009, texte n° 6.

28. Ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009, *JORF*, 10 novembre 2009, texte n° 47.

29. Décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009, *JORF*, 27 novembre 2009, texte n° 20.

sensation du mouvement sportif. Il élit un président pour une durée de quatre ans, conformément au rythme des olympiades. Deux conseils consultatifs adressent des avis au conseil d'administration : le conseil scientifique, médical et de formation ; le conseil de la vie du sportif et du stagiaire.

Création de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Une ordonnance du 7 janvier 2010³⁰ réalise la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). En vertu du principe de séparation des fonctions d'évaluation et de gestion des risques, la nouvelle agence est chargée d'une « expertise scientifique indépendante et pluraliste » dans les domaines de la sécurité sanitaire humaine, de la protection de la santé des animaux et des végétaux et de la propriété des aliments. À noter que le conseil d'administration de l'agence est composé, selon le schéma du Grenelle de l'environnement, de cinq collègues : représentants de l'État ; associations de protection de l'environnement, de patients, de consommateurs, de victimes d'accident du travail et de maladies professionnelles ; organisations professionnelles ; syndicats d'employeurs et de salariés ; élus et personnalités qualifiés.

• Administration consultative

Consultation électronique

Le décret du 2 novembre 2009³¹ organise le comité consultatif de gouvernance pour la répartition de la redevance pour pollution diffuse (article L. 213-4-1 du code de l'environnement) de façon assez classique : fonctionnaires, parlementaires, représentants des professionnels, des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des collectivités, des usagers... L'originalité réside dans la possibilité pour le comité de se prononcer en cas d'urgence et sur décision du président « au moyen d'une consultation électronique préservant la collégialité des débats, selon des modalités définies par son règlement intérieur ».

Refonte du conseil national de l'alimentation

La création d'une administration consultative au plus haut niveau se poursuit imperturbablement. Ainsi, un décret du 20 novembre 2009³² vient refonder l'organisation du conseil national de l'alimentation. Il comprend 57 membres qui représentent les associations nationales de consommateurs ou d'usagers, les producteurs agricoles, la transformation, la distribution, la restauration, les syndicats de salariés, des personnalités qualifiées, des organismes scientifiques, des associations d'élus et une dizaine de départements ministériels. Son secrétariat est assuré par le ministère chargé de l'agriculture qui a, actuellement, le titre de ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

• Politiques publiques

Bilan de l'application des lois

Le gouvernement fait des efforts pour améliorer la rapidité de la publication des textes réglementaires d'application des lois votées par le Parlement mais il reste encore beaucoup à

30. Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010, *JORF*, 8 janvier 2010, texte n° 20.

31. Décret n° 2009-1352 du 2 novembre 2009, *JORF*, 3 novembre 2009, texte n° 25.

32. Décret n° 2009-1429 du 20 novembre 2009, *JORF*, 21 novembre 2009, texte n° 36.

faire. Dans une communication au conseil des ministres du 5 janvier 2010, conforme aux engagements pris en 2008³³, le Premier ministre indique qu'au 31 décembre 2009, 84 % des décrets d'application des lois datant de plus de six mois ont été pris. Le rapport annuel du Sénat³⁴ sur ce sujet, paru le 23 décembre 2009, indique qu'au 30 septembre 2009, sur les 27 lois votées au cours de l'année précédente et nécessitant la publication de textes d'application, quatre étaient totalement applicables, treize partiellement applicables et dix non encore susceptibles de la moindre application. Sur 1543 lois adoptées entre janvier 1981 et septembre 2009, 234 (soit 15,1 %) sont en attente de suivi réglementaire.

Plan de modernisation des outre-mer.

Suite à la violente crise de janvier 2009, le Président de la République a lancé des états généraux de l'outre-mer³⁵ qui, après avoir rassemblé plus de 100 000 participants, ont été restitués le 1^{er} octobre 2009. Le premier comité interministériel de l'outre-mer a décidé un vaste plan de 137 mesures dans les domaines économique, social et institutionnel. Dans ce cadre, la secrétaire d'État chargée de l'outre-mer est nommée ministre. Les préfets pourront librement organiser les services de l'État. Leur pouvoir de substitution en cas de carence des collectivités sera étendu. Trois commissaires au développement endogène seront nommés pour les Antilles, la Guyane et la Réunion. Un sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse sera nommé dans chaque département d'outre-mer et à Mayotte. Une agence de promotion des cultures de l'outre-mer sera créée. Un référendum institutionnel sera organisé en Guyane et en Martinique.

La prise en charge des personnes sans abri ou mal logées

La nomination d'un nouveau ministre chargé du logement a ouvert la voie à la définition d'une politique coordonnée et réfléchie dans le domaine difficile de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Les vingt mesures annoncées le 10 novembre 2009 sont issues des réflexions de groupes de travail avec les associations de lutte contre l'exclusion et les acteurs du logement social. Il est ainsi prévu : la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement qui s'appuie sur un service intégré de l'accueil et de l'orientation dans chaque département coordonnant les divers intervenants, la désignation d'un référent personnel, la création d'un outil de recensement des offres et des demandes d'hébergement ou de logement. Le dispositif actuel d'hébergement devra être recensé, humanisé et géré de manière plus rigoureuse et mieux harmonisée. L'offre de logements sociaux devra être augmentée notamment par une meilleure orientation géographique et sociale des financements et une meilleure gestion du contingent préfectoral.

La demande sera facilitée par la création d'un formulaire unique, premier pas vers une demande unique de logement social. Un conseil interministériel de lutte contre les exclusions fera le bilan de la mise en œuvre de ce plan au printemps.

La lutte contre la grippe A (H1N1)

Le gouvernement a pris des mesures rigoureuses – et contestées *a posteriori* – contre l'épidémie de grippe A (H1N1) qui s'est déclenchée officiellement le 8 septembre 2009 par

33. Voir cette « chronique », *RFAP*, n° 126, 2008, p. 412.

34. Sénat, Rapport annuel de contrôle de l'application des lois, Contrôle de l'application des lois 2009, La documentation française.

35. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 130, 2009, p. 423.

le franchissement du seuil de consultations et s'est terminée à la mi-janvier. Un comité de lutte contre la grippe avait été créé dès juillet 2008³⁶. Toutes les administrations ont été invitées à élaborer ou à actualiser des plans de continuation de l'activité. L'organisation de la campagne de vaccination, qui a fait l'objet de nombreuses circulaires, a été l'occasion d'une expérimentation en matière de gestion de crise par l'État. Sans doute marqué par les précédentes crises sanitaires (sang contaminé, canicule, vache folle), le gouvernement a appliqué strictement le principe de précaution en optant pour une stratégie de vaccination très large tout en demeurant facultative³⁷. Il a donc lancé une communication très persuasive à compter du 9 novembre sur tous les médias, associée à plusieurs sites internet et à un numéro d'appel « infogrippe ».

L'organisation de la vaccination a été confiée aux préfets de zone de défense et aux préfets de département qui ont créé 1169 centres de vaccination sur l'ensemble du territoire national en exerçant leur pouvoir de réquisition des professionnels de santé et de milliers de fonctionnaires, retraités, bénéficiaires de contrats aidés pour assurer l'administration des centres. Le principe d'une vaccination la plus rapide et la plus massive possible a été retenu à partir du 12 novembre. Les personnes étaient admises au vu d'un bon établi par la caisse nationale d'assurance maladie chargée de tenir un fichier spécial autorisé par la CNIL³⁸ pour couvrir l'ensemble de la population et assurer la traçabilité des vaccins. Tout en ciblant les personnes prioritaires, les plus fragiles et les plus exposées, les personnels de santé, les enfants et adolescents d'âge scolaire, l'ensemble de la population a été vivement incité à se faire vacciner. En janvier, devant le relatif insuccès de la vaccination (qui a bénéficié à 5,5 millions de personnes, soit 8,8 % de la population), les médecins généralistes ont été réintégrés dans le dispositif et les grandes entreprises ont été invitées à organiser leurs propres centres de vaccination.

La fin de l'épidémie a mis fin à cette lourde organisation. On a pu regretter le caractère très étatique et très centralisé qui a faiblement associé le corps médical et les élus locaux et n'a pas suscité un mouvement de confiance. Certes l'absence de crise brutale et avérée permet toutes les spéculations *a posteriori*. Toutefois, on peut se demander si une organisation quasi militaire de la gestion de crise est aujourd'hui compatible avec une société de communication ouverte et polycentrique.

• Contrats et marchés publics

Procédures de recours

Un décret du 27 novembre 2009 relatif aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique achève la transposition de la directive « recours » du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2007 qui a été partiellement réalisée par l'ordonnance du 7 mai 2009³⁹. Le décret est applicable aux marchés formalisés, aux concessions d'aménagement, aux contrats de bail avec autorisation d'occupation du domaine public et aux contrats de partenariat. Il précise les modalités d'achèvement de ces procédures, notamment l'obligation d'informer les candidats écartés ou les soumissionnaires dont l'offre a été rejetée en motivant ces rejets. Un délai minimal doit être respecté avant la signature des marchés afin de permettre l'exercice des recours en référé dont les délais et la procédure sont précisés. L'ensemble du dispositif est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

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

37. Arrêté du 4 novembre 2009, *JORF*, 6 novembre 2009, p. 19 179, texte n° 20.

38. Décret n° 2009-1273 du 22 octobre 2009, *JORF*, 23 octobre 2009, texte n° 19.

39. Décret n° 2009-1456 du 27 novembre 2009, *JORF* du 28 novembre 2009, p. 20566, texte n° 23.

Entrée en vigueur des obligations en matière de dématérialisation des marchés publics

Une fiche de la direction des affaires juridiques rappelle les obligations en matière de dématérialisation résultant des récentes réformes du code des marchés publics. Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'administration est obligée de recevoir les candidatures et les offres transmises par voie dématérialisée pour tous les marchés formalisés. À partir du 1^{er} janvier 2010, l'acheteur, peut imposer la transmission électronique des candidatures et des offres (article 56-II-I du code intervenu dès 2006). Enfin, le décret du 17 décembre 2008 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, le pouvoir adjudicateur doit, pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros, publier l'avis d'appel à la concurrence et les documents de consultation sur un « profil acheteur », site accessible en ligne qui offre toutes les fonctionnalités nécessaires à la dématérialisation de la procédure (art. 40 et 41). Pour les marchés informatiques, la transmission dématérialisée des candidatures et des offres s'impose à l'acheteur et aux candidats (article 56-II-20).

Un arrêté du 14 décembre 2009⁴⁰ précise les règles applicables à la publication des documents de consultation et à la transmission des offres par voie électronique. Il fixe l'obligation de fourniture d'un avis de réception, les conditions de la copie de sauvegarde, les règles de suppression des fichiers contenant les offres non retenues.

Actualisation des seuils

Tous les deux ans, la Commission européenne actualise les seuils déterminant l'application des procédures formalisées de passation des marchés publics pour tenir compte de la fluctuation des cours monétaires. Bien qu'elles soient d'application directe, ces nouvelles règles ont été transposées par un décret du 30 décembre 2009⁴¹. Les nouveaux seuils sont pour les fournitures, les services et les contrats de partenariat, de 125 000 euros pour l'État et de 193 000 euros pour les collectivités territoriales et, pour les travaux, de 4 845 000 euros. Ils s'appliquent aux procédures engagées après le 1^{er} janvier 2010.

M. L. C.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Démocratie locale

Élections locales

Le mandat des conseillers régionaux désignés lors des élections des 14 et 21 mars 2010 sera de quatre ans, et non plus de six ans, afin de permettre en mars 2014 l'élection de conseillers territoriaux lesquels siègeront à la fois à la région et au département, et dont la création est l'une des modifications majeures de la réforme territoriale engagée.

40. Arrêté du 14 décembre 2009, *JORF*, 20 décembre 2009, texte n° 13.

41. Décret n° 2009-1702 du 3 octobre 2009, *JORF*, 31 décembre 2009, texte n° 70.

• Organisation territoriale

Impact de la décentralisation

Dans son rapport intitulé *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*⁴² du 17 décembre 2009, la Cour des comptes a procédé à une évaluation de l'impact des mouvements de décentralisation sur les effectifs de l'État. Les transferts de compétences et de personnels ont concerné majoritairement les départements (secteur social, équipement, enseignement), et – dans une moindre mesure – les régions (lycées) et les communes (urbanisme). La majorité des personnels transférés ont opté pour leur intégration dans la fonction publique territoriale (61 % des techniciens et ouvriers de service). Malgré l'importance des transferts de compétences, la Cour constate que les effectifs de l'État n'ont pas diminué, les ministères ayant utilisé les agents désormais inemployés à de nouvelles missions. Le caractère limité du redéploiement par l'État de ses personnels s'est traduit selon la Cour par des interventions publiques « éclatées, mal coordonnées, souvent concurrentes et laisse persister de trop nombreux cas de double emploi ».

Principes et règles de la décentralisation

Réforme des collectivités territoriales

Dans un avis adopté le 4 novembre 2009⁴³, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) apporte sa contribution au projet de réforme des collectivités locales. Après avoir, dans une première partie, exposé le constat partagé sur la mise en place presque trentenaire de la décentralisation, et notamment sur les dysfonctionnements mis en lumière depuis une dizaine d'années par de nombreux rapports, y compris du Conseil lui-même, celui-ci analyse les conséquences qu'aurait la mise en œuvre des réformes préconisées par le rapport Balladur considéré comme un projet de rationalisation institutionnelle, en particulier sur le nombre des échelons territoriaux, sur l'articulation région-département⁴⁴, sur l'évolution des structures intercommunales et l'élection des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et enfin sur le statut des métropoles mentionnées par le rapport Balladur et reprises par le projet de loi déposé par le gouvernement. Dans une troisième et dernière partie, le Conseil économique, social et environnemental préconise d'aller au-delà pour assurer une cohérence d'ensemble, et recommande à cet effet de conserver de la souplesse, de réformer en profondeur les finances locales, de concilier la réforme, projetée, des collectivités locales avec celle, en cours, de l'État et la révision générale des politiques publiques (RGPP), sans oublier de donner toute leur place aux citoyens et à leurs représentants.

42. Cour des comptes, *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*, La Documentation française, Paris, décembre 2009.

43. Roulleau (Claude), *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, Conseil économique, social et environnemental, novembre 2009.

44. En ce qui concerne les structures et leurs compétences ainsi que les organes délibérants. En particulier, l'avis du CESE ne se montre pas excessivement enthousiaste à l'égard de l'instauration du conseiller territorial : « le CESE n'est pas certain qu'une telle solution apporterait une réelle amélioration à la fois en termes de lisibilité pour les citoyens et d'efficacité de l'action publique » (p. 21).

Transfert de compétences

Dans son rapport sur *Le transfert aux régions du transport express régional*⁴⁵, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé du transfert ainsi réalisé. Les trains express régionaux (TER), constitués par les services ferroviaires régionaux et par les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires, ont connu une importante progression au cours des dix dernières années : en 2007, ils ont ainsi représenté plus de 14 % de l'ensemble du transport ferroviaire en France et 16,8 % du chiffre d'affaires de la SNCF, l'exploitant unique de ces transports, dans le cadre de conventions signées avec chacune des régions. L'article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a prévu un transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice de ces transports, transfert devenu effectif le 1^{er} janvier 2002. Le rapport réalisé par la Cour des comptes établit un bilan de ces transferts du point de vue de l'environnement (le bilan écologique de l'exploitation des trains express régionaux est peu satisfaisant), de leur utilisation et de leur financement (en analysant la prise en charge financière des infrastructures) et replace l'ensemble dans la perspective d'une ouverture à la concurrence.

Le Conseil constitutionnel a refusé d'élargir et de pérenniser le transfert aux collectivités territoriales – expérimenté en 2005-2006 – de la propriété de monuments historiques et de sites archéologiques appartenant à l'État, en vue d'en assurer la conservation et la valorisation culturelle. Dans sa décision du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010⁴⁶, le Conseil a en effet déclaré d'office contraire à la Constitution l'article 116 de la loi déferée, en tant que cavalier budgétaire : cet article était en effet sans rapport direct avec le budget de l'État, les transferts autorisés par l'article en question étant réalisés à titre gratuit.

Après le transfert expérimental autorisé par le décret du 20 juillet 2005⁴⁷ et limité à la liste de monuments élaborée par la commission présidée par l'historien René Rémond, l'objectif de l'article ainsi censuré était d'autoriser un appel généralisé et sans limite temporelle au volontariat des collectivités territoriales ; cet article prévoyait également d'élargir les possibilités de transferts à l'ensemble du patrimoine de l'État et de ses établissements publics (et non plus du seul Centre des monuments nationaux).

Collectivités de droit commun

Le rapport de la Cour des comptes *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, publié à la fin de l'année 2009⁴⁸, montre que le soutien des collectivités territoriales tient une place croissante et souvent essentielle dans le financement des clubs professionnels, même si des différences importantes existent entre les disciplines sportives. Cet engagement s'effectue cependant dans des conditions qui n'assurent pas toujours l'autonomie de gestion des collectivités, ni la connaissance précise de leurs interventions en faveur du sport professionnel. L'enquête menée montre en effet que, face à la professionnalisation de l'activité sportive, les conditions permettant la préservation des intérêts des collectivités territoriales ne sont pas nécessairement réunies : l'encadrement des concours financiers mis en œuvre depuis le début de la décennie 2000 n'a pas garanti la sécurité et la transparence des relations financières

45. Cour des comptes, *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, La documentation française, Paris, novembre 2009.

46. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

47. Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques, *JORF*, 23 juillet 2005.

48. Cour des comptes, *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, La documentation française, Paris, décembre 2009.

entre collectivités locales et clubs professionnels ; la mise à disposition des équipements sportifs est par ailleurs souvent réalisée dans des conditions irrégulières ; les risques encourus lors de la réalisation des travaux ou de la construction de nouveaux équipements ne sont pas toujours parfaitement maîtrisés. Aussi la Cour préconise-t-elle de rechercher un partenariat plus équilibré entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels, et fait-elle en conclusion un certain nombre de recommandations.

Collectivités territoriales d'outre-mer

DOM et ROM

Lors du Conseil des ministres du mercredi 10 novembre 2009, Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, chargée de l'outre-mer, a présenté la proposition du Gouvernement au Président de la République tendant à l'organisation d'une consultation des électeurs de Guyane et de la Martinique sur le changement de statut de ces collectivités.

Répondant à des demandes exprimées par les congrès des élus départementaux et régionaux, le 18 juin 2009 pour la Martinique et le 2 septembre 2009 pour la Guyane, le Président de la République avait annoncé, lors de son déplacement aux Antilles, le 25 juin 2009, puis lors de sa rencontre avec les élus départementaux et régionaux de Martinique et de Guyane, le 7 octobre 2009, son intention de consulter les électeurs martiniquais et guyanais sur l'évolution institutionnelle de leurs territoires, plus précisément sur l'institution d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, disposant d'un statut particulier tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République ; en cas de réponse positive, un projet de loi organique, fixant l'organisation de la nouvelle collectivité et définissant notamment les conditions d'application des lois et règlements, serait présenté au Parlement.

La consultation des électeurs a effectivement eu lieu le 10 janvier 2010. Un peu plus de 67 000 électeurs en Guyane et de 297 000 en Martinique furent invités à dire s'ils souhaitaient un passage de leur département (et région) d'outre-mer, soumis aux mêmes règles juridiques que la métropole, à l'article 74 de la Constitution, qui en aurait fait une collectivité d'outre-mer pouvant bénéficier d'une autonomie accrue ; la question posée était : « Approuvez-vous la transformation de la Martinique (ou de la Guyane) en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République ? ». Selon les chiffres diffusés par le ministère de l'outre-mer à Paris, les électeurs de Martinique ont répondu par la négative à 78,9 %, de même que ceux de Guyane à 69,8 %, à une autonomie accrue : les Guyanais et les Martiniquais ont ainsi montré leur attachement à un statut proche de celui des collectivités locales de métropole.

Dans un communiqué, le Président de la République a pris acte de « la réponse négative claire que les électeurs ont apportée à la question posée ce 10 janvier, en écartant l'institution en Martinique et en Guyane d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ».

Collectivités d'outre-mer (COM)

Le Sénat a adopté, le 16 novembre 2009, la proposition de loi organique modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin. Le texte clarifie certaines des dispositions de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁴⁹, concernant le statut de Saint-Martin ; il apporte notamment des aménagements dans deux domaines.

49. Loi organique n° 2007-723 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF*, 22 février 2007.

Premièrement, la fixation des règles en matière d'impôts, droits et taxes, dans la mesure où, à titre principal, la proposition a pour objet : d'une part, de clarifier l'étendue de la compétence fiscale transférée à la collectivité par la loi organique précitée en reconnaissant à la collectivité de Saint-Martin une pleine compétence de juridiction fiscale « de source », non seulement sur les revenus réalisés à Saint-Martin par des personnes physiques ou morales étrangères, mais aussi par celles domiciliées dans un département de métropole ou d'outre-mer ou encore à Saint-Martin mais depuis moins de cinq ans ; d'autre part, de clarifier les dispositions statutaires relatives à l'application de l'impôt afin que les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes et autres prélèvements soient assurées par « l'administration de l'État », plutôt que par « des agents de l'État »⁵⁰. Deuxièmement, les compétences du président du conseil territorial et du conseil exécutif sont rendues plus cohérentes. La proposition de loi organique a, en outre, pour objet de favoriser un remplacement rapide du président du conseil territorial.

• Gestion des collectivités territoriales

Ressources humaines et fonction publique territoriale

Lors du Conseil des ministres du mercredi 25 novembre 2009, M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, a présenté une communication relative à l'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique. Un accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique avait en effet été conclu le 20 novembre 2009 entre, d'une part, cinq des huit fédérations de fonctionnaires représentant plus de 50 % des voix aux élections professionnelles dans la fonction publique, et d'autre part, le gouvernement et les représentants des employeurs publics territoriaux et hospitaliers. Les détails relatifs à cet accord figurent ci-dessous dans la troisième partie de la présente Chronique consacrée aux agents publics.

Le document reste ouvert à la signature des organisations syndicales et des employeurs publics dont les instances sont en cours de consultation.

Un décret du 18 décembre 2009⁵¹ institue une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale. Cette indemnité peut être attribuée aux fonctionnaires quittant définitivement la fonction publique territoriale à la suite d'une démission régulièrement acceptée en application de l'article 96 de la loi du 26 janvier 1984 ainsi qu'aux agents non-titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée qui démissionnent dans les conditions fixées par l'article 39 du décret du 15 février 1988, pour l'un des motifs suivants : restructuration de service ; départ définitif de la fonction publique territoriale pour créer ou reprendre une entreprise ou départ définitif de la fonction publique territoriale pour mener à bien un projet personnel.

L'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public fixe les conditions d'attribution et le montant de l'indemnité, modulé le cas échéant en fonction de l'ancienneté de l'agent dans l'administration, dans la limite d'une « somme équivalente au double de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission ».

Ne peuvent bénéficier de l'indemnité de départ volontaire que les agents ayant effectivement démissionné au moins cinq ans avant la date d'ouverture de leurs droits à

50. La proposition de loi organique clarifie également les compétences en matière d'agrément et de désignation des membres des commissions administratives.

51. Décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale, *JORF*, 20 décembre 2009.

pension. L'indemnité de départ volontaire est versée en une seule fois dès lors que la démission est devenue effective.

L'agent qui, dans les cinq années suivant sa démission, est recruté en tant qu'agent titulaire ou non-titulaire pour occuper un emploi de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique territoriale ou de leurs établissements publics respectifs ou un emploi de la fonction publique hospitalière est tenu de rembourser à la collectivité ou à l'établissement public ayant versé l'indemnité de départ volontaire, au plus tard dans les trois ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de cette indemnité.

L'indemnité de départ volontaire est exclusive de toute autre indemnité de même nature.

Un décret du 29 décembre 2009⁵², prenant effet au 1^{er} janvier 2010, modifie divers décrets portant statut particulier de cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale. Doivent être mentionnés les points suivants : la modification du mode de calcul de l'ancienneté requise pour l'accès par la voie de la promotion interne aux grades d'agent de maîtrise territorial et de contrôleur de travaux ; la création parallèlement à la voie de l'examen professionnel, d'une voie d'accès au choix au 2^e grade des cadres d'emplois de la catégorie C (adjoint administratif de 1^{ère} classe, adjoint technique de 1^{ère} classe, agent social de 1^{ère} classe, adjoint du patrimoine de 1^{ère} classe, adjoint d'animation de 1^{ère} classe)⁵³ ; l'autorisation de conduite, à titre accessoire, de véhicules poids lourds et de véhicules de transports en commun pour les adjoints techniques de 2^e classe ; diverses précisions sur la notion des « services effectifs » requis pour l'avancement de grade, incluant les services effectués à l'État.

Sont concernés les statuts particuliers des rédacteurs, des techniciens supérieurs, des contrôleurs de travaux, des assistants socio-éducatifs, des infirmiers, des adjoints administratifs, des adjoints techniques et des agents de maîtrise.

L'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale vient de publier quatre études statistiques permettant de faire le point sur les principales évolutions de la fonction publique territoriale. Sur l'évolution des effectifs, au 1^{er} janvier 2009, 1 771 000 personnes travaillaient dans les collectivités et établissements territoriaux (1,3 million titulaires, 450 000 non-titulaires), soit une augmentation de 4,4 % par rapport au 1^{er} janvier 2008, les augmentations étant concentrées sur les régions et les départements, du fait des transferts de personnels de l'État, et dans certaines structures intercommunales. Pour 2010, la majorité des collectivités ont pour objectif de stabiliser leurs effectifs, sauf en ce qui concerne la petite enfance et la santé. Sur les départs en retraite, près d'un quart des fonctionnaires présents en 2006 seront partis en retraite d'ici 2013, avec des difficultés de recrutement particulièrement sensibles sur certains métiers : médecin clinicien, animatrice de relais, assistante maternelle, gardien d'immeubles, assistant familial. Sur l'emploi féminin, 59 % des agents territoriaux sont des femmes, avec une concentration dans les métiers de la petite enfance (plus de 97 %) ; les femmes sont très nettement sur-représentées parmi les non-titulaires (68 % des contractuels) ; elles exercent majoritairement des métiers d'exécution : seuls 38 % des directeurs et directeurs adjoints sont des femmes, alors qu'on trouve des taux de 90 % pour les secrétaires et agents administratifs.

Gestion et finances des collectivités territoriales

Une ordonnance du 17 novembre 2009⁵⁴ relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de

52. Décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 modifiant divers décrets portant statut particulier de cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale, *JORF*, 31 décembre 2009.

53. Cette nouvelle voie d'accès est encadrée par des quotas.

54. Ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code

l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, et prise en application de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures⁵⁵, présente l'ensemble des mesures de nature législative nécessaires à la modernisation du cadre budgétaire et comptable des régions. Elle prévoit notamment : de nouvelles modalités de présentation et de vote du budget, par nature ou par fonction, ainsi que la simplification de la présentation des documents qui lui sont annexés ; un suivi plus élaboré des engagements pluriannuels de la région ; l'extension de la gestion pluriannuelle aux autorisations d'engagement pour les dépenses de fonctionnement ; et une plus grande fongibilité des crédits de paiement.

Cette ordonnance améliore également le cadre budgétaire et comptable des syndicats mixtes ouverts de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales en leur laissant la possibilité, en fonction de la nature de leurs membres, de faire le choix des règles applicables aux communes, aux départements ou aux régions. Elle a été complétée par deux décrets du 31 décembre 2009⁵⁶.

La loi de finances pour 2010⁵⁷ a remplacé la taxe professionnelle par une contribution économique territoriale (CET), qui a été validée par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée n° 599 DC relative à la loi de finances pour 2010. La contribution économique territoriale comporte deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières ; et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux – fixé au niveau national – sera progressif, allant de 0 % pour les entreprises de moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires à 1,5 % pour les entreprises de plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. S'y ajoute un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), frappant les activités non « délocalisables » (énergie, télécoms, transport ferroviaire), pour limiter le gain correspondant à la suppression de la taxe professionnelle (TP).

Pour les collectivités, 2010 sera une année de transition : les collectivités locales recevront en effet une compensation relais au moins égale au produit de la taxe professionnelle qu'elles ont perçu en 2009 ; elles pourront voter les taux d'impôt normalement, y compris le taux de cotisation foncière des entreprises⁵⁸.

À compter de 2011, chaque niveau territorial bénéficiera de nouvelles ressources fiscales :
— pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti (TF) et le foncier non bâti, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (26,5 % du produit), l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) ;

— pour les départements : la taxe foncière, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (48,5 % du produit), l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, le solde de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;

— pour les régions : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (25 % du produit), l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

général des collectivités territoriales, et prise en application de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF*, 18 novembre 2009.

55. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF*, 13 mai 2009.

56. À savoir les décrets n° 2009-1785 et n° 2009-1786 du 31 décembre 2009 relatifs tous deux à la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, *JORF*, 1^{er} janvier 2010.

57. Loi 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, *JORF*, 31 décembre 2009.

58. Les éléments servant au calcul de la compensation relais leur seront notifiés en même temps que leurs bases d'imposition prévisionnelles.

Afin d'ajuster les recettes des collectivités en fonction des simulations à venir et de la réforme territoriale, trois « rendez-vous » législatifs sont prévus jusqu'en 2012.

Le Gouvernement a par ailleurs reconduit le dispositif de remboursement anticipé du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour 2010. Les principes d'application seront les mêmes que pour la mesure mise en œuvre en 2009. Les collectivités qui s'engageront avant le 15 mai 2010 à investir durant l'année un montant supérieur à la moyenne de leurs investissements sur la période 2005-2008 obtiendront deux années de versement du Fonds de compensation de la TVA (au titre de 2008 et de 2009). Le remboursement des attributions de ce même Fonds l'année suivant le lancement des investissements sera pérenne pour les collectivités qui respecteront leur engagement. À l'inverse, celles qui ne rempliront pas leur contrat reviendront au régime antérieur, qui prévoit le versement du Fonds de compensation de la TVA avec un décalage de deux ans. De plus, pour elles, l'année 2011 sera une année blanche en ce qui concerne le Fonds de compensation de la TVA. Le Conseil constitutionnel a censuré, toujours dans la décision n° 599 DC du 29 décembre dernier relative à la loi de finances pour 2010, les articles 7, 9 et 10 de cette loi portant création de la taxe carbone au motif que « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Le Conseil a relevé que les exemptions prévues auraient conduit à ce que « 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, [soient] totalement exonérées de contribution carbone », de sorte que la taxe carbone aurait donc porté essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage.

Dans un communiqué du 20 janvier 2010, le ministre de l'écologie a présenté une communication sur les orientations du futur projet de loi sur la taxe carbone tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel et qui sera soumis au Parlement, après une phase de concertation avec, notamment, les associations de protection de l'environnement et les industriels ; cette concertation aura lieu en avril-mai pour une entrée en vigueur au 1^{er} juillet prochain. Le tarif de la contribution carbone devrait être maintenu à 17 euros la tonne de dioxyde de carbone, de même que le dispositif de compensation pour les ménages sous forme de chèque vert ou de crédit d'impôt portant sur un semestre au lieu d'une année. La nouvelle contribution devra cependant inclure les secteurs industriels les plus polluants, déjà couverts par le système européen des quotas de dioxyde de carbone, mais « des dispositifs spécifiques pour certains secteurs sensibles seront mis en place pour préserver la compétitivité des entreprises ».

Modernisation de la gestion publique locale

En clôture de la première conférence sur les déficits, le jeudi 28 janvier 2010, le Président de la République a annoncé que le Gouvernement prendrait en avril des « décisions extrêmement importantes » pour les collectivités locales, pour la sécurité sociale comme pour l'État, afin d'enrayer la « spirale des déficits ». Parmi les groupes de travail constitués pour préparer la deuxième conférence, le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, et le préfet Michel Thénault devront mesurer « l'impact des normes imposées par l'État » aux collectivités locales et réfléchir « à la mise en place d'un objectif de dépense » pour ces mêmes collectivités.

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

III – AGENTS PUBLICS

- **La réforme de l'École nationale d'administration (ENA)**

La réforme de l'ENA, annoncée par le Président de la République lors de son discours du 11 janvier 2008 à Lille, se met progressivement en place. Elle s'inscrit dans les quatre axes qui avaient été définis par Éric Woerth lors du conseil des ministres du 25 mars 2009 : promouvoir la diversité des talents et l'égalité des chances ; rendre la scolarité plus opérationnelle et réduire sa durée totale ; créer une meilleure adéquation entre, d'un côté, les besoins des administrations et, de l'autre, les compétences et les aspirations des élèves ; développer le rôle de l'ENA dans l'accompagnement et la formation des hauts fonctionnaires. Le 7 octobre 2009, le ministre a ouvert la scolarité de la première classe préparatoire au concours externe de l'ENA. Celle-ci réunit quinze élèves qui ont été sélectionnés par un jury parmi 150 candidats sur la base de critères sociaux mais aussi de leurs résultats universitaires et de leur motivation. Ils seront formés pendant un an afin de pouvoir présenter le concours externe.

Cette innovation s'inscrit dans le droit fil des réflexions récentes sur l'ouverture sociale des grandes écoles. La question se pose en effet de savoir comment diversifier les recrutements des élites administratives. Cette diversification n'est pas une affaire simple et suscite bien des débats. Tout d'abord, il n'existe aucun lien logique entre la qualité attendue des élèves des grandes écoles administratives et donc des futurs cadres dirigeants des administrations et la variété de la sous-population qu'ils constituent. En effet, la finalité de la diversification est double : on peut y voir un besoin fonctionnel (une élite diversifiée est plus apte à comprendre le monde qui l'entoure et à y agir) autant qu'un objectif politique (rassurer les classes populaires). Le premier point est contestable car un haut fonctionnaire compétent est celui qui connaît bien son métier et en maîtrise les techniques comme le savoir-faire, voire le savoir-être. Ce n'est pas l'origine sociale qui joue mais bien la formation professionnelle car on ne naît pas haut fonctionnaire. De plus, les hauts fonctionnaires agissent souvent seuls ou dans le cercle de leurs collègues et de leur environnement professionnel et non en « collectif » avec leurs anciens camarades de promotion. Les carrières sont individuelles et la diversification assurée en amont, au niveau des écoles doit s'accompagner d'opportunités de promotion et de parcours égales en aval, ce qui est bien plus difficile à contrôler. Le second point, politique, est celui de la transformation plus générale du système élitair français. On sait que celui-ci est fermé aux classes populaires mais qu'il ne s'est pas ouvert aux classes moyennes malgré le fait que celles-ci devenaient sociologiquement majoritaires dans le pays. Mais l'objectif social en recouvre un autre qui est celui de savoir comment intégrer les enfants d'immigrés qui forment la véritable nouvelle classe populaire, dépourvue de capital économique et culturel. Les débats opposant le ministre de l'enseignement supérieur et la conférence des grandes écoles pendant l'hiver 2009-2010 autour de la proportion acceptable de boursiers (l'objectif fixé par le Président de la République étant de 30 %) ont montré que la question de la finalité s'absorbait dans celle de la méthode, la promotion des classes populaires ne devant pas nuire à celle des classes moyennes dont les représentants ne peuvent bénéficier ni des bourses ni des filières de recrutement spécialisées car leurs moyens économiques sont relativement plus importants, même s'ils souffrent d'exclusion culturelle du fait d'une méconnaissance des perspectives de carrière.

Toute la question réside alors dans le choix des moyens. Si l'option des quotas est très généralement rejetée, car inconstitutionnelle et porteuse de nombreux effets pervers à moyen terme (comme le déclin social des écoles et les risques de stigmatisation de ceux qui en auront profité), celle des modifications dans les recrutements fait l'objet d'un débat entre les partisans de deux thèses qui admettent toutes deux la nécessité de mettre la haute fonction publique à la portée de tous. La première consiste à soutenir l'idée de filières de recrutement

spécialisées qui n'obligent pas les candidats à passer par de longues études qu'ils ne pourront pas aborder et qui agiront comme des filtres. C'est l'option des « filières ZEP » de Sciences Po. L'autre thèse, adoptée par certaines écoles de commerce (qui ont développé déjà depuis plusieurs années des tutorats pour les élèves les plus fragiles), par l'école nationale de la magistrature (ENM) et par l'ENA, est de considérer que le concours doit être le même pour tous afin de préserver le mérite républicain mais que les candidats les plus vulnérables doivent être encadrés afin de pouvoir présenter le concours dans des conditions acceptables et donc bénéficier de formations spécialisées.

Le recrutement pose aussi la question des concours et du type de formation. Le décret n° 2009-1653 du 23 décembre 2009 vient en préciser les nouvelles modalités : les limites d'âge sont supprimées, la durée de la scolarité passe de 27 à 24 mois, son contenu est professionnalisé puisque les stages en représenteront la moitié, un des trois stages sera réalisé en entreprise, les élèves pourront construire leur projet professionnel par des bilans personnalisés. Ce dernier point répond aux exigences de la nouvelle procédure de sortie.

À la suite des travaux de la commission présidée par Jean-Pierre Jouyet, une nouvelle organisation de l'affectation des élèves a été approuvée par le conseil d'administration de l'ENA et par les représentants des élèves. Les élèves ne seront plus désormais affectés en fonction de leur place dans le classement de sortie. Afin d'obtenir une meilleure adéquation entre les besoins des administrations et les aspirations des élèves, ces derniers seront recrutés par les employeurs sur la base d'un dossier d'aptitude. Chaque administration recevra plusieurs dossiers anonymes parmi lesquels elle devra choisir à la suite d'une délibération collégiale. Dans un avis du 3 novembre 2009, le Conseil d'État a validé cette nouvelle procédure qui garantit l'égalité des élèves et la neutralité du traitement. Néanmoins, le Conseil a soulevé un point juridique concernant le recrutement des auditeurs au Conseil d'État qui était défini jusqu'à présent par une disposition de nature législative du code de justice administrative. Il faut donc attendre qu'une modification de la loi intervienne afin que cette procédure entre en vigueur. Cette modification devrait prendre la forme d'un amendement de clarification déposé par le gouvernement dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui a fait l'objet d'un premier vote à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009⁵⁹.

• Vers une gestion globale des cadres dirigeants

Le 16 décembre 2009, Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, a ouvert le Cercle des directeurs dans les locaux parisiens de l'ENA devant l'ensemble des directeurs d'administration centrale. Il a présenté les principales mesures qui devraient permettre une véritable gestion des cadres dirigeants des administrations centrales. Celles-ci consistent en : une évaluation annuelle selon un processus normé fondé sur une lettre d'objectifs ; une rémunération pour partie liée à la performance ; un dispositif de formation avec notamment un séminaire de prise de poste rallongé à quatre jours et centré sur la conduite du changement ; un dispositif de suivi avec la mise en place d'un accompagnement professionnel pour les cadres dirigeants le souhaitant et la réunion trimestrielle du cercle des directeurs, permettant un retour d'expériences ; l'instauration d'un poste de directeur, placé auprès du Secrétaire général du Gouvernement, en charge du suivi des directeurs d'administration.

59. Proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit n° 1890 déposé le 7 août 2009. Voir le rapport AN n° 2095, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2095-1f.asp>

Le ministre a demandé que chaque ministère mette en place des mécanismes de revue de carrière, des comités d'évaluation et de rémunération ainsi que des viviers de hauts potentiels. Apparemment, l'idée d'un vivier interministériel de cadres dirigeants a été abandonnée.

Ces mesures de gestion sont étroitement liées aux nouvelles attentes exprimées par le ministre à l'encontre des directeurs. Ces derniers doivent en effet mettre en œuvre le second volet de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui doit conduire à une réduction des dépenses de fonctionnement mais aussi à une prise en compte plus systématique de la qualité du service par une analyse des démarches faites par les usagers. Un baromètre devrait être lancé afin de connaître l'opinion des directeurs sur l'avancement de la RGPP et sur les mesures de gestion dont ils font l'objet.

• Le premier accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a annoncé le 20 novembre 2009 la signature du premier accord concernant la santé et la sécurité au travail dans les trois fonctions publiques. Cet accord a été passé dans un premier temps avec cinq des huit centrales syndicales représentatives (CFTC, CFDT, CGC, FO et UNSA) rejointes en décembre par la CGT et la FSU et avec des représentants de la Fédération hospitalière de France en présence d'un représentant du collègue employeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. L'Association des maires de France a exprimé également le souhait de signer cet accord.

Cet accord porte sur trois axes principaux. Le premier concerne les instances agissant en matière de santé et de sécurité au travail. Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) deviennent désormais comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La nouveauté tient à ce que tout service de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique territoriale d'au moins 50 agents sera désormais doté d'un CHSCT alors que le seuil de création des CHS était auparavant de 200 agents. De plus, tout agent de la fonction publique, qu'il soit titulaire ou contractuel, sera rattaché à un CHSCT. Le second axe concerne la mise en place d'outils de prévention des risques professionnels. Un plan national de lutte contre les risques psychosociaux (harcèlement, stress) doit être lancé avec les partenaires sociaux. Un troisième axe est relatif aux dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé. On peut noter en particulier l'instauration d'un droit à un suivi médical post-professionnel pour les agents exposés à l'amiante ainsi qu'à des risques cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction. Il a été également décidé d'avancer sur la question de la charge de la preuve en matière d'accident du travail. En effet, alors que dans le secteur privé l'employeur est présumé responsable de l'accident ou de la maladie, dans la fonction publique la charge de la preuve repose sur le fonctionnaire. Cette situation est évidemment très préjudiciable aux agents lorsqu'il s'agit de démontrer l'effet toxique de certaines substances sur le long terme (un exemple récent en a été donné par les actions en justice très difficiles menées par d'anciens militaires ayant participé aux expériences nucléaires des années 1960).

Des indicateurs de suivi ainsi qu'une collecte des données concernant la santé et la sécurité au travail devraient être mis en place.

• Les effectifs de la fonction publique selon la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié en décembre 2009 un rapport concernant l'évolution des effectifs de la fonction publique entre 1980 et 2008⁶⁰. Dans son premier chapitre, le rapport reprend des constats maintes fois réalisés depuis des années : les séries statistiques longues font défaut, l'emploi public total a crû de 30 % entre 1980 et 2008, la responsabilité en revient essentiellement à l'explosion de l'emploi territorial, notamment dans les communes et dans les établissements publics de coopération intercommunale, et à la multiplication des opérateurs, nouvelle dénomination des établissements publics, notamment dans les ministères sociaux et au ministère de la culture. Le chapitre II, quant à lui, rappelle les grandes évolutions fonctionnelles et territoriales de l'État depuis trente ans : multiplication des administrations de mission, décentralisation, déconcentration, externalisation par le biais des établissements publics ou de la privatisation. Le rapport souligne que la question des effectifs n'a généralement pas été prise en compte dans cette évolution du long terme, que les ministères n'ont pas été capables de suivre l'utilisation des personnels en raison de la multiplication des mises à disposition croisées. C'est dans le chapitre III que le rapport apporte des informations inédites s'appuyant sur des exemples empiriques précis. Le constat est accablant : « En dépit du délai qui s'est écoulé depuis la mise en œuvre des principales mesures de réorganisation territoriale ou de décentralisation, l'administration n'a été en mesure de fournir ni un bilan d'ensemble, ni des études sectorielles sur l'effet des changements précités » (p. 47).

La première conclusion de la Cour est que la décentralisation n'a pas permis de réduire les effectifs de l'État. C'est même parfois le contraire. Par exemple, à l'Équipement, les transferts de responsabilités n'ont pas débouché sur d'importants transferts de personnels et l'État a même pris en charge sur son budget des personnels autrefois rémunérés par les conseils généraux. Le jeu des remboursements effectués aux collectivités locales a souvent conduit à alourdir le nombre d'emplois rémunérés par l'État. Ces difficultés, propres à la première phase de la décentralisation dans les années 1980, ont disparu lorsque l'Acte II de la décentralisation a été lancé par la loi du 13 août 2004. Néanmoins, de nombreuses questions n'ont toujours pas été résolues faute d'un suivi précis des effectifs transférés de l'État aux collectivités territoriales (compensation pour les emplois supprimés, réaffectation de certains personnels, etc.).

Une autre conclusion tient au fait que les opérations de déconcentration n'ont guère produit de résultats en termes d'effectifs. Qu'il s'agisse du ministère de l'équipement, de l'économie et des finances ou de la culture, le renforcement des structures déconcentrées s'est accompagné d'un niveau élevé d'effectifs dans les services centraux, la décroissance des ministères parisiens étant souvent compensée par l'intégration de personnels déconcentrés, qui n'apparaissent pas clairement ou pas du tout dans les statistiques.

On remarquera également les critiques que la Cour développe en ce qui concerne la baisse qualitative des personnels, sujet tabou qui est ici directement associé aux politiques de transferts des effectifs. Dans plusieurs secteurs (recherche, santé, culture), le transfert des grandes décisions de gestion en direction des opérateurs a été massif, ce qui s'est traduit à la fois par une perte de contrôle des centrales sur les effectifs mais également par une certaine baisse de leur capacité de pilotage, les agents de catégorie A et les cadres les plus actifs étant partis dans les nouvelles structures (c'est notamment le cas des services sociaux). Les capacités de tutelle des ministères sur les opérateurs et les structures externalisées s'en sont trouvées amoindries.

60. *Les effectifs de l'État 1980-2008, un état des lieux*, Paris, 2009, <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-effectifs-JO.pdf>

Dans son quatrième et dernier chapitre, le rapport pointe l'ensemble des obstacles qui se dressent devant une gestion rationalisée des effectifs. Elle retient en particulier la complexité des opérations de déconcentration qui ne se sont pas déroulées de la même façon ni selon les mêmes modalités dans les différents ministères (le droit d'option offert aux agents entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale a été particulièrement difficile à mettre en œuvre). L'État s'est par ailleurs révélé incapable de tirer toutes les conséquences des réformes territoriales en matière d'effectifs du fait d'un suivi défaillant et de la pauvreté des données disponibles. D'une manière générale, note la Cour, aucune étude systématique n'a été faite pour articuler la politique des effectifs à la réalité présente et future des missions.

À ce titre, la Cour constate que le même raisonnement global et budgétaire a été mené, que ce soit pour maintenir les effectifs ou pour les faire diminuer : « De fait, l'impossibilité d'un ajustement spontané du nombre d'agents aux missions a conduit, à l'expérience, à une approche principalement budgétaire de la gestion des ressources humaines de l'État, consistant en la mise sous tension des grands employeurs publics pour qu'ils consentent à un ajustement de leurs effectifs ; dès lors, celui-ci ne s'opère pas avant tout au regard d'une analyse – qui souvent reste à faire – des besoins correspondant aux missions, mais en fonction, presque exclusivement, de considérations démographiques et de contraintes macro-économiques » (p. 96).

Le rapport de la Cour plaide donc en faveur d'une véritable articulation des effectifs aux missions et suggère d'utiliser la RGPP à cet effet.

• La mise en œuvre de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels

Dans une circulaire du 19 novembre 2009 adressée aux ministres et à leurs directeurs des ressources humaines comme aux directeurs des agences régionales d'hospitalisation et aux préfets, le ministère du budget est venu préciser les conditions de mise en œuvre de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (LMPP) du 3 août 2009⁶¹. La circulaire rappelle qu'un certain nombre de droits sont d'application immédiate mais vient néanmoins nuancer certaines dispositions. C'est ainsi que le droit à la mobilité conféré aux agents afin qu'ils puissent changer de corps ou de cadre d'emplois doit « naturellement » s'exercer « en fonction des besoins de chaque administration en termes d'évolution de ses effectifs, de ses emplois et de ses compétences ». C'est donc bien aux administrations de définir au cas par cas et en fonction de leurs besoins et du profil des candidats la position ou la situation statutaire la plus adaptée. La circulaire rappelle par ailleurs que les détachements suivis d'intégration ou les intégrations directes ne peuvent s'effectuer qu'entre corps de niveaux comparables, le niveau de comparabilité s'appréciant au regard soit des conditions de recrutement soit de la nature des missions, ces deux critères étant alternatifs et non cumulatifs. La circulaire insiste sur le fait que la mobilité doit être facilitée, que le refus à une demande de mobilité doit rester exceptionnel et que la comparabilité ne doit pas être interprétée comme une stricte équivalence. Aucun autre critère supplémentaire ne peut être ajouté par les administrations qui, en particulier, ne pourront pas arguer de la différence entre les grilles indiciaires ni se référer à un indice brut sommital. Ces dispositions s'appliquent aux ressortissants communautaires candidats à un détachement mais elles ne s'appliquent pas aux corps comportant des attributions d'ordre juridictionnel, tels le Conseil d'État ou la Cour des comptes.

La circulaire vient également donner quelques indications quant à la situation nouvelle de « réorientation professionnelle » créée par l'article 7 de la loi dans l'attente d'un décret en Conseil d'État. Le fonctionnaire en réorientation reste en position d'activité jusqu'à la

61. Voir notre « Chronique » dans le numéro 131 de la *Revue*.

suppression de son emploi. Il doit alors faire l'objet d'un processus d'accompagnement « individualisé et de qualité ». Les emplois proposés devront correspondre au grade de l'agent et à son projet personnalisé. La circulaire insiste donc sur le fait que les mises en disponibilité ou en retraite d'office devront être exceptionnelles, intervenir à la suite du refus de trois propositions d'emplois correspondant aux critères définis, et après avis de la commission administrative paritaire.

L. R.

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

• Question prioritaire de constitutionnalité

La loi organique du 10 décembre 2009⁶² fixe les modalités d'application de l'article 61-1 de la Constitution, introduit lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁶³ et inscrivant dans celle-ci l'exception d'inconstitutionnalité. Elle a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel sous trois réserves d'interprétation⁶⁴.

L'article 61-1 permet de soulever, lors d'une instance en cours devant une juridiction, l'inconstitutionnalité d'une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

La loi organique en précise le champ, les conditions de mise en œuvre et la procédure. Ce moyen peut être soulevé par les parties devant les juridictions civiles et administratives relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation (y compris donc devant les juridictions financières), et même, pour la première fois, en appel. Il peut être également soumis directement au juge de cassation. Mais il ne peut être relevé d'office. Il ne peut être soulevé non plus devant les cours d'assises, mais, selon le Conseil constitutionnel, il pourra l'être, en revanche, lors d'un appel ou d'un recours en cassation dirigé contre leurs arrêts.

Un double système de filtrage a été prévu : celui des juges du fond qui doivent transmettre la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation si les conditions posées sont remplies, puis celui des juridictions suprêmes qui peuvent seules renvoyer celle-ci au Conseil constitutionnel. Pour être transmise, la disposition contestée doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites. Elle ne doit pas avoir été déjà déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances de droit ou de fait. Enfin, elle ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux, c'est-à-dire être fantaisiste, infondée ou dilatoire. Le refus motivé des juridictions saisies de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant le litige.

Les juges suprêmes se prononcent ensuite sur ce renvoi et y procèdent dès lors que ces conditions sont remplies, mais aussi que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Selon le Conseil constitutionnel, le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce

62. Loi n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *JORF*, 11 décembre 2009.

63. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JORF*, 24 juillet 2008.

64. Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *JORF*, 11 décembre 2009.

critère, imposer qu'il soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application et, dans les autres cas, permettre au Conseil d'État et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de le saisir en fonction de ce critère alternatif. Il a précisé que la question ne saurait être « nouvelle » au seul motif que la disposition législative contestée n'a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel.

La loi encadre la procédure par des délais : les juridictions saisies doivent transmettre la question « sans délai » aux juridictions suprêmes et doivent, sauf exceptions, surseoir à statuer ; celles-ci ont trois mois pour renvoyer la question au Conseil constitutionnel et ce dernier a le même délai pour se prononcer. La déclaration d'inconstitutionnalité entraîne l'abrogation de la disposition législative contestée.

Il est à noter que l'extinction de l'instance lors de laquelle la question a été posée est sans conséquence sur son examen.

La question qui est posée au juge constitutionnel est dénommée dans la loi organique « question prioritaire de constitutionnalité », car la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie également de moyens contestant la conformité de la disposition législative aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. La conformité de cette priorité par rapport à l'article 88-1 de la Constitution, qui consacre la primauté de l'ordre communautaire sur l'ordre juridique national, a été soulevée. Mais, selon le Conseil constitutionnel, le législateur a entendu ainsi rappeler la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne ; cette priorité a pour seul effet d'imposer l'ordre d'examen des moyens et ne restreint pas la compétence de la juridiction saisie de veiller au respect et à la supériorité des conventions internationales et des normes communautaires sur les lois.

Cette réforme, tant attendue, constitue un progrès majeur pour la protection des justiciables et le respect des droits et libertés. Mais on peut légitimement se demander si elle n'intervient pas trop tard, en raison de la place occupée aujourd'hui par le contrôle de conventionalité, notamment par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. S'y ajoute, de plus, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, la Charte européenne des droits fondamentaux.

• Détenus

Publication de la loi pénitentiaire

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁶⁵ a été promulguée, après que le Conseil constitutionnel⁶⁶ l'a validée à l'exclusion d'une disposition concernant les îles Wallis-et-Futuna et sous une réserve d'interprétation concernant le régime disciplinaire des détenus. La loi renvoie à un décret en Conseil d'État la liste des sanctions disciplinaires. Le juge constitutionnel a précisé qu'il ne devra pas définir de sanctions portant atteinte aux droits et libertés dont les détenus bénéficient, le législateur étant seul compétent pour les garantir.

Condamnation en appel de l'État du fait des conditions de détention

La loi pénitentiaire affirme notamment le droit à la dignité des détenus et impose que celle-ci soit assurée en cas de placement en cellule collective.

65. Loi n° 2009-1436, *JORF*, 25 novembre 2009. V. *RFAP*, n° 132, p. 911.

66. Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *JORF*, 25 nov. 2009.

Quelques jours avant sa promulgation, la cour administrative d'appel de Douai ⁶⁷ a confirmé la condamnation de l'État par le juge des référés du tribunal administratif de Rouen ⁶⁸, en raison de conditions de détention ne respectant pas la dignité de la personne humaine. C'est la première fois qu'un juge d'appel prononce une telle condamnation. Le tribunal administratif de Nantes a également condamné l'État en juillet 2009 et les recours se multiplient devant les autres tribunaux.

• Étrangers

Régularisation des étrangers en situation irrégulière exerçant une activité professionnelle

Le Conseil d'État a annulé, le 23 octobre 2009 ⁶⁹, pour incompétence, la circulaire du 7 janvier 2008 définissant, en application de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007, les conditions d'une admission exceptionnelle au séjour, c'est-à-dire d'une régularisation par le travail. Le pouvoir réglementaire ne pouvait en effet restreindre les conditions de régularisation, en la subordonnant à la présentation d'une promesse d'embauche dans l'un des métiers prévus par la liste de ceux qui connaissent des difficultés de recrutement.

La circulaire du 24 novembre 2009 ⁷⁰ tire les conséquences de cette annulation et rappelle simplement les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les directives du ministre aux préfets figurent dans un appendice intitulé « synthèse des bonnes pratiques des services instructeurs », où il prend la précaution de préciser qu'elles ne sont pas de nature à restreindre le pouvoir discrétionnaire dont disposent les préfets pour procéder à l'examen individuel de chaque dossier. Ce document est destiné, à la demande des associations et des syndicats, à harmoniser les règles de régularisation mises en œuvre dans les préfetures. Il pose des critères restrictifs : un séjour en France d'au moins cinq ans ; un emploi déclaré dans un métier en tension, c'est-à-dire caractérisé par des difficultés de recrutement au niveau régional et une ancienneté dans l'entreprise d'au moins douze mois ; une promesse d'embauche de l'employeur pour une durée minimale d'un an dans un métier en tension ; l'intégration dans la société française. Prise dans le contexte d'une grève des travailleurs sans papiers, cette circulaire ignore notamment la situation des femmes non déclarées travaillant dans les services à la personne. Afin de ne pas créer un « appel d'air », le ministre a précisé qu'il ne s'agissait nullement d'une régularisation massive et a annoncé que ces mesures pourraient concerner 500 à 1 000 personnes. Selon le journal *Le Monde* ⁷¹, 2 800 devraient l'être, au total, à ce titre, en 2009. S'ajoutent les titres de séjour accordés à titre humanitaire (3 000 environ chaque année) et pour raisons familiales (15 858 en 2008). Plus de 20 000 étrangers devraient donc être régularisés en 2009, chiffre équivalent à celui des expulsions. Le nombre total d'étrangers en situation irrégulière est estimé entre 200 000 et 400 000.

67. CAA Douai, 12 novembre 2009, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. Paul T., M. Yannick F. et M. Mohamed K.*, n° 09DA00782.

68. Le tribunal administratif de Rouen avait prononcé une première condamnation en mars 2008 (v. *RFAP*, n° 126, p. 429).

69. CE, 23 octobre 2009, *GISTI*, n° 314397 (mentionné aux Tables du *Recueil Lebon*).

70. Circulaire du 24 novembre 2009 relative à la délivrance de cartes de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » au titre de l'admission exceptionnelle au séjour (article L.313-14 du CESEDA, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007), NOR IMI/K/09/00092/C (www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/IMIK0900092C.pdf).

71. L. Van Eeckhout, « Plus de 20 000 sans-papiers régularisés en 2009 », *Le Monde*, 22 décembre 2009, p. 9.

Assistance aux étrangers en situation irrégulière

Pour faire cesser la polémique qu'a suscité le film de Philippe Lioret, « Welcome », quant aux poursuites dont peuvent faire l'objet les personnes aidant les étrangers en situation irrégulière, en application de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, une circulaire du 20 novembre 2009 adressée par le ministre de la justice aux procureurs ⁷² clarifie l'immunité, prévue par l'article 622-4 al. 3 de ce même code, pour les personnes œuvrant dans un contexte humanitaire. Elle invite les procureurs à ne pas engager de poursuites pénales à l'encontre des membres des associations lorsqu'elles n'ont pas d'autre objectif que d'assurer aux étrangers des conditions de vie dignes et décentes (fourniture de repas, d'un hébergement, d'un secours médical ou de conseils juridiques...).

Saisi par le ministre de l'immigration d'un recours en cassation contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris, qui avait suspendu le marché de l'assistance aux étrangers placés en rétention ⁷³, le Conseil d'État l'a annulée pour un motif de procédure et a validé les contrats passés avec cinq associations ⁷⁴. Mais il a suspendu l'exécution du marché passé avec le « Collectif respect », proche de l'UMP, estimant notamment, comme les premiers juges, que cette association ne présentait pas des garanties d'indépendance et de compétence.

- **Fichiers**

Annulation partielle du fichier des étrangers expulsables

Pour la seconde fois ⁷⁵, le Conseil d'État a censuré le fichier « ELOI » des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ⁷⁶. Il a annulé deux de ses dispositions. La première est l'enregistrement du numéro national d'identification utilisé dans le système informatisé de gestion des dossiers des étrangers ayant demandé un titre de séjour ; il a estimé que la pertinence et l'adéquation de cette donnée, relative au séjour, par rapport aux finalités du traitement, relatif à l'éloignement, n'étaient pas établies. La seconde concerne la conservation pendant trois ans (au lieu de trois mois) de certaines données collectées, cette durée étant jugée excessive.

Refus de création d'un fichier bancaire des demandeurs de prêts

Le Conseil d'État ⁷⁷ a rejeté le recours contre la délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) refusant la création d'un traitement ayant pour finalité la mise en place d'une centrale de crédit, qui comporterait des informations sur les crédits accordés aux clients des banques et permettrait aux établissements bancaires adhérents, sur la base de celles-ci, de refuser un nouveau crédit.

L'information donnée au client avant qu'il renonce à la protection du secret bancaire était incomplète dans la mesure où elle ne précisait pas les données transmises à la centrale de crédit, leur utilisation par les établissements et leur délai de conservation. Il existait en

72. NOR JUS CRIM (www.aidh.org/Actualite/Act_2009/Images/Circulaire_ministres.pdf).

73. TA Paris, ord., 30 mai 2009, *Cimade et autres*, n° 321841 ; v. *RFAP*, n° 131, p. 631.

74. CE, 16 novembre 2009, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, n° 328826.

75. V. *RFAP*, n° 125, p. 226.

76. CE, 30 décembre 2009, *Association SOS Racisme, GISTI et autres*, n° 312051, 313760.

77. CE, 30 décembre 2009, *Société Expérian*, n° 306173 (publié au *Recueil Lebon*).

outre des incertitudes sur cette utilisation et la durée de conservation des données (trois ans après la fin du remboursement) était excessive.

Pouvoirs de contrôle excessifs de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

Le Conseil d'État a jugé que les pouvoirs de contrôle de la CNIL, lui permettant de visiter des locaux professionnels sans avoir informé les responsables de leur droit de s'opposer à cette visite, constituent une atteinte excessive au droit au respect du domicile protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, droit qui s'applique également, dans certaines circonstances, aux locaux professionnels⁷⁸. La loi du 6 janvier 1978 reconnaît aux responsables des lieux un droit d'opposition, qui ne peut être surmonté qu'à la suite d'une autorisation et sous le contrôle du juge judiciaire. Mais elle permet aux membres de la commission d'accéder aux locaux en dehors des heures normales de fonctionnement et en l'absence du responsable du traitement, sans que ce dernier soit prévenu de cette visite et puisse se faire assister de la personne de son choix. Selon le Conseil d'État, la garantie essentielle que représente le droit d'opposition ne présente pas un caractère effectif, en l'absence d'une information préalable sur celui-ci. Il a donc annulé, pour vice de procédure, la délibération de la CNIL sanctionnant lourdement une société pour des traitements de prospection commerciale ne garantissant pas le droit d'opposition des personnes prospectées.

Rejet de la proposition de loi relative aux fichiers de police

La proposition de loi commune PS-UMP sur les fichiers de police⁷⁹, adoptée à l'unanimité par la commission des lois de l'Assemblée nationale, a été rejetée, en novembre, par cette dernière. Elle prévoyait notamment que les fichiers intéressant la sécurité publique ou ayant pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite d'infractions pénales devaient être autorisés par la loi. Or, le gouvernement a, entretemps, créé par simples décrets les fichiers de données personnelles à l'usage de la police et de la gendarmerie⁸⁰. Certaines des dispositions de la proposition ont toutefois été introduites dans le projet de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, en discussion au Parlement. Mais ce texte autorise la création par voie réglementaire des traitements intéressant la sécurité publique ou la lutte contre la criminalité et la délinquance, dès lors que leur finalité correspond à celles qui sont déterminées par la loi.

• **Rapports d'activité 2009 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et du Défenseur des enfants**

Dans leurs ultimes rapports⁸¹, la CNDS et le Défenseur des enfants dressent un bilan de leur action, à la veille de leur suppression liée à la création du Défenseur des droits. Le projet de loi organique, présenté en conseil des ministres le 9 septembre 2009, prévoit en effet qu'il en reprenne les attributions, ainsi que celles du Médiateur de la République. Ces deux autorités administratives indépendantes craignent une dilution de leurs missions, préjudiciable à la protection des droits.

78. CE, Sect., 6 novembre 2009, *SARL Inter Confort*, n° 304300 (publié au *Recueil Lebon*).

79. Proposition de loi de Delphine Batho (PS) et Jacques-Alain Bénisti (UMP), n° 1659, déposée le 7 mai 2009.

80. V. *RFAP*, n° 132, p. 914.

81. Disponibles sur www.ladocumentationfrancaise.fr

Rapport de la CNDS

La CNDS dresse un bilan en demi-teinte de ses huit années d'activité. Méconnue des citoyens, qui ne peuvent pas la saisir directement, manquant de moyens humains et financiers, ainsi que de reconnaissance tant de la part de l'autorité judiciaire que des ministres de tutelle, elle a peiné à s'imposer dans le paysage institutionnel français et a été, comme la HALDE, très controversée et critiquée pour sa partialité. Le rapport rappelle néanmoins que seuls 60 % des saisines recevables conduisent à la constatation d'un manquement.

La CNDS s'inquiète du transfert de ses attributions à un organe unique, mais n'y est pas hostile par principe, à condition qu'il soit accompagné de garanties fortes pour préserver son action.

Rapport du Défenseur des enfants

Opposée, en revanche, à sa suppression, Dominique Versini a pris, en 2009, la présidence du réseau européen des 35 Défenseurs des enfants créés dans 28 pays. Elle travaille également en étroite collaboration avec le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, qui a adressé au Gouvernement français, en juin 2009, des observations avec 90 recommandations, dont beaucoup reprennent les siennes.

Pour donner la parole aux jeunes sur les droits qui les concernent, elle a organisé une grande consultation nationale, qui a abouti à 200 propositions. Parallèlement, elle a poursuivi ses missions traditionnelles de réponse aux réclamations, de propositions de réformes et de promotion des droits issus de la Convention internationale des droits de l'enfant. Les réclamations (2 157) portent, comme chaque année, principalement sur les effets de la séparation des parents (38 %) et sur les mineurs étrangers (16 %). Parmi ces derniers, le nombre de mineurs isolés (notamment en zone d'attente) a décru⁸². Mais, en ce qui les concerne, ses recommandations adressées aux ministères concernés n'ont pas, pour l'instant, été suivies d'effets. S'agissant des mineurs étrangers en famille, les saisines émanent surtout des familles menacées d'expulsion. Le Défenseur des enfants réaffirme son opposition au placement des enfants en centres de rétention administrative, même en compagnie de leurs parents, l'assignation à résidence devant être privilégiée. De nombreuses réclamations portent également sur la scolarité (8 %), notamment celle des enfants des gens du voyage et des enfants roms, ainsi que des enfants handicapés. Le Défenseur des enfants s'inquiète également du fichage des mineurs, pour lequel elle fait quelques recommandations, notamment qu'il soit régi par la loi et que soit confiée à la CNIL l'organisation d'une réflexion sur ce sujet.

- **Droit au logement**

Rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable

Institué par la loi, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) a présenté, quelques mois après celui du Conseil d'État⁸³, son troisième rapport⁸⁴, dans lequel il a voulu également lancer un « message d'alerte fort », compte tenu du déséquilibre entre la demande et l'offre de logements.

82. Les statistiques portent sur la période allant du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009. 2 157 ont été traitées pendant cette période, dont 1 532 reçues en 2009.

83. V. *RFAP*, n° 131, p. 636.

84. *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, oct. 2009, disponible sur www.ladocumentation-francaise.fr

Au 30 juin 2009, près de 100 000 recours avaient été déposés devant les commissions de médiation, depuis l'ouverture de cette procédure, le 1^{er} janvier 2008, dont les deux tiers en Ile-de-France et près de 20 % à Paris. En province, 10 départements enregistrent plus de 50 recours par mois, tandis que 58 en ont moins de 10. Le déficit d'information et d'assistance des demandeurs persiste. Les commissions de médiation assument leur mission, mais la qualité de l'instruction des recours est très inégale, compte tenu notamment de l'insuffisance de moyens dans les départements les plus chargés. L'élaboration d'un guide des bonnes pratiques devrait contribuer à un égal traitement des demandeurs. Globalement elles ont rejeté autant de demandes qu'elles en ont accepté, mais les taux de rejet varient de 12 % à 74 %. Les délais réglementaires de décision ne sont pas respectés en Île-de-France et dans les Bouches-du-Rhône. 669 recours contentieux ont été enregistrés contre leurs décisions.

Le respect de l'obligation de résultat est également très inégal. 7 250 ménages prioritaires pour un logement n'ont pas reçu une offre dans le délai légal, dont 6 500 en Île-de-France (90 % des ménages prioritaires), faute de logements disponibles, et 1 200 personnes prioritaires pour un hébergement n'ont pas été relogées. L'ouverture du recours contentieux depuis le 1^{er} décembre 2008 entraîne des condamnations de l'État. Au 31 juillet 2009, sur les 1 837 saisines des tribunaux administratifs pour ce motif, 1 628 concernaient l'Île-de-France. Sur 500 décisions rendues, 424 étaient favorables au requérant.

Le comité demande donc aux pouvoirs publics de prendre des engagements stratégiques pour gagner cette « bataille de l'offre », d'ici 2012, date à laquelle le recours sera ouvert aux demandeurs en délai anormalement long : mobiliser l'offre existante de logements sociaux et de logements privés ; développer l'offre locative sociale de façon territorialisée, ce qui suppose que l'État renforce son effort budgétaire, alors qu'une diminution est programmée.

Stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées

Répondant aux préoccupations exprimées dans les différents rapports consacrés au droit au logement et sur la base des recommandations du rapport d'Étienne Pinte remis au Premier ministre en septembre 2008⁸⁵, le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, Benoist Apparu, a présenté, le 10 novembre 2009, une stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri et mal logées pour la période 2009-2012⁸⁶.

Elle repose notamment sur la mise en place d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Les préfets devront construire, avant le 31 janvier 2010, un schéma de l'offre d'accueil et d'hébergement. Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, à la préparation desquels seront associés tous les acteurs locaux, devront être réalisés avant le 1^{er} avril 2010, afin de planifier l'offre en fonction des besoins. Un service unique de l'accueil et de l'orientation devra être mis en place dans chaque département avant cette date et un opérateur unique sera chargé de centraliser toutes les demandes et toutes les offres de l'hébergement et de l'accès au logement. Dans le but de garantir un accompagnement social personnalisé, des référentiels nationaux, élaborés avec les conseils généraux, devront en préciser les modalités et être mis en œuvre dans le cadre des plans départementaux.

Pour répondre aux besoins de logements, 140 000 logements sociaux dont 27 500 logements très sociaux seront programmés avant la fin de l'année 2010. Les aides à la construction seront redéployées sur les zones les plus tendues. Le droit de préemption urbain sera utilisé par l'État dans les communes ne respectant pas leurs obligations en matière de

85. Pinte (Étienne), *L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, La documentation française, 2008.

86. Dossier de presse disponible sur www.logement.gouv.fr

logements locatifs sociaux. Le secrétaire d'État s'est engagé également à donner des consignes strictes aux préfets, afin que soient effectivement mobilisés les contingents préfectoraux de logements sociaux et les contingents des partenaires sociaux (1 % logement). Les collectivités locales et les bailleurs sociaux devront prendre également des engagements annuels quantifiés de relogement des ménages prioritaires sur leur propre contingent.

B. D.