Chronique de l'administration

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

▶ **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2005, 2 (114), pp.335 - 346. 10.3917/rfap.114.0335 . hal-03458935

HAL Id: hal-03458935

https://sciencespo.hal.science/hal-03458935

Submitted on 30 Nov 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 [1]

Bénédicte DELAUNAY
Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE
Trésorier-payeur général du Pas de Calais

Hervé RIHAL
Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN
Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF-Sciences po

I — RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE

• Composition du gouvernement nommé le 2 juin 2005

À la suite du référendum sur le traité constitutionnel européen, le Président de la République a nommé un nouveau Premier ministre et, sur la proposition de celui-ci, un nouveau gouvernement a été présenté le 2 juin 2005.

Bien que les décrets d'attribution ne soient pas encore publiés, des premiers commentaires peuvent être faits sur la nouvelle structure gouvernementale. Le resserrement du gouvernement (de 41 à 32 membres) est réalisé par la suppression des secrétaires d'État, dont aucun n'était autonome, et non par la réduction du nombre des départements. Le nombre des ministres est, au contraire, quasiment stable (de 30 à 31). Une hiérarchie simplifiée donne toutefois une apparence de réorganisation : 15 ministres délégués sont rattachés soit au Premier ministre (relations avec le Parlement ; promotion de l'égalité des chances), soit à l'un des 16 ministres de plein exercice. L'un d'entre eux, le ministre de l'intérieur bénéficie du retour du titre de ministre d'État. En outre, il se voit rattacher l'aménagement du territoire (perdu par l'équipement), ce qui n'est pas sans précédent. Seul transfert de compétence innovant : la réforme de l'État quitte la fonction publique pour rejoindre le ministère délégué au budget où elle se substitue à la réforme budgétaire, comme si celle-là pouvait se résumer à celle-ci. En dehors de ces deux cas, peu de changements dans les rattachements, à l'exception de légères modifications au sein du secteur social, toujours aussi peu lisible, avec

1. Cette chronique couvre la période du 1er avril au 15 juin 2005.

d'une part, un ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement assisté d'un ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ainsi q'un ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité, et, d'autre part, un ministre de la santé et des solidarités et un ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille. Quelques intitulés ont été judicieusement simplifiés et d'autres ont disparu de la liste ministérielle : la sécurité intérieure, la ruralité, l'alimentation, la consommation, l'égalité professionnelle (mais la parité subsiste), l'intégration, la lutte contre l'exclusion, les droits des victimes. Les collectivités territoriales réapparaissent et la « promotion de l'égalité des chances » fait son entrée.

En somme, sous réserve de quelques aménagements, une certaine stabilité administrative qui ne fait que traduire une stabilité politique certaine.

- **Administrations centrales**

1°) Réforme des ministères de l'équipement et de l'environnement

Au cours des dernières décennies, le ministère de l'équipement a subi l'impact des mouvements successifs de décentralisation et a simultanément mis en œuvre une politique exemplaire de modernisation [2].

Dans le prolongement de cette évolution, « l'acte II de la décentralisation » qui voit la poursuite d'importants transferts de compétences au profit des collectivités territoriales (routes nationales, ports...) est suivi d'une réforme en profondeur de l'administration [3]. Celle-ci répond, en outre, aux objectifs d'une meilleure coordination et d'une vision plus stratégique, par la création d'un secrétaire général et par la relative simplification de l'organigramme.

Le secrétaire général [4] est assisté d'un « secrétariat général » dont les attributions en matière de stratégie, de prospective, d'évaluation, de recherche, de budget et de management sont précisément énumérées et qui « comprend » trois anciennes directions ou services : la direction des affaires économiques et internationales, la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique, le service de l'information et de la communication.

En revanche, la nouvelle direction générale du personnel et de l'administration, qui regroupe deux anciennes directions, ne lui est pas explicitement rattachée.

Au-delà de cette puissante direction transversale, l'essentiel des services de l'administration centrale est regroupé en quatre directions générales (urbanisme, habitat, construction ; routes ; mer et transports ; aviation civile). Trois « petites » directions qui ne sont pas au « cœur du métier » subsistent : sécurité routière, tourisme, invalides de la marine ainsi, naturellement, que les différentes inspections et le conseil général des ponts et chaussées qui se voit doté d'une nouvelle section relative à la sécurité [5]. Au sein des directions subordonnées, des regroupements ont été également opérés, notamment dans le domaine des transports où une nouvelle distinction entre les voyageurs et le fret se substitue partiellement à la traditionnelle séparation entre les modes de transports.

Parallèlement, une réforme du ministère de l'environnement est mise en œuvre avec la création d'un secrétaire général, distinct du précédent, et d'une structure composée de deux

2. V. par exemple Vallemont (Serge), *Moderniser l'État*, Paris, Nathan, 1991.

3. Décret n° 2005-471 du 16 mai 2005, *JO* du 17 mai 2005 p. 8534 et décrets du 19 mai 2005 portant nominations, *JO* du 21 mai 2005, texte n° 61 à 71.

4. Cette chronique présentera prochainement un « point sur » le renouveau de l'institution des secrétaires généraux de ministères.

5. Décret n° 2005-470 du 16 mai 2005 relatif au Conseil général des ponts et chaussées, *JO* du 17 mai 2005, p. 8532.

directions transversales (administrations et études), de trois directions thématiques (eau ; pollutions et risques ; nature et paysage) et de la délégation au développement durable [6].

2°) Ministère de la défense

Des décrets ont précisé l'organisation du ministère de la défense, essentiellement pour réaffirmer la prééminence du chef d'état-major des armées — qui a désormais « autorité » sur les chefs d'état-major de chaque armée. Il est placé auprès du ministre sur le même plan que le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration [7].

3°) Création du contrôle général économique et financier

Conséquence de la solidité du rapprochement opéré en 1997 entre les ministères de l'économie et de l'industrie, la fusion de quatre corps d'inspection (contrôle d'État, contrôle financier, inspection générale de l'industrie et du commerce et inspection générale des postes et télécommunications) en un seul corps et en un service du contrôle général économique et financier vient d'être opérée [8]. Sa mission sera moins orientée vers les contrôles de régularité financière et dédiée davantage aux problèmes de mise en œuvre du nouveau contrôle budgétaire, d'audit, d'évaluation et de conseil en gestion publique. Il sera dirigé par un chef du service nommé par le ministre et sera piloté par un comité stratégique présidé par le secrétaire général du ministère.

Un absent notable dans ce regroupement : le service de l'inspection générale des finances qui demeure donc la seule « inspection générale » du ministère.

- **Administration consultative**

1°) Conseil d'orientation pour l'emploi

La communication sur la mise en œuvre du plan de cohésion sociale [9] se poursuit à un rythme soutenu. Le volet « emploi » du dispositif préparé par M. Borloo a fait l'objet d'une communication au conseil des ministres du 6 avril et d'un séminaire gouvernemental, le 11 avril. Parmi les mesures annoncées figure la création d'un conseil d'orientation pour l'emploi [10]. Ce nouvel organisme consultatif a une large compétence de diagnostic (examiner les causes du chômage, établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi et à la formation, étudier les expériences locales et les réformes étrangères) et de propositions.

Il compte 50 membres : parlementaires, membres du conseil économique et social, représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés ainsi que des associations de collectivités territoriales, fonctionnaires des administrations et des opérateurs du service public de l'emploi, personnalités qualifiées. Les rapports et les recommandations du conseil seront communiqués au Parlement et rendus publics.

6. Décret n° 2005-474 du 16 mai 2005, *JO* du 17 mai 2005 p. 8556.

7. Décret n° 2005-506 du 19 mai 2005 fixant les attributions du ministre de la défense, *JO* du 20 mai 2005 P. 8743 et décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions du chef d'état-major, *JO* du 22 mai 2005, texte n° 5.

8. Décret n° 2005-440 et arrêté du 9 mai 2005, *JO* du 10 mai 2005, p. 809.

9. Voir aussi, conseil des ministres du 25 mai 2005, présentation du projet de loi pour le développement des services à la personne et relatif à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

10. Décret non encore publié à la date de rédaction de cet article.

Ce conseil est explicitement calqué sur le modèle du conseil d'orientation des retraites [11] qui a contribué efficacement à la préparation de la réforme des retraites.

Cet organisme consultatif *ad hoc* jouera, pour une large part, le rôle traditionnel du plan comme lieu de prospective et de concertation sociale. En revanche, la fonction de synthèse restera l'apanage du Premier ministre.

2°) Agences, conseils et comités divers

Les projets, créations et réformes d'organismes divers continuent d'enrichir le paysage administratif :

— refonte du conseil national de l'information statistique, institué initialement par la loi du 7 juin 1951 [12] ;

— création du conseil des prélèvements obligatoires qui succède au conseil des impôts à la demande de parlementaires (ceux-ci souhaitaient que le domaine d'investigation de cet organe d'études et de propositions placé auprès de la Cour des comptes ne soit plus limité aux impôts mais englobe, plus rationnellement, les prélèvements sociaux [13]) ;

— publication de la partie réglementaire du statut du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé [14] ;

— statut de l'agence de la biomédecine qui se substitue à l'établissement français des greffes et à l'agence de la procréation, de l'embryologie et de la génétique [15] ;

— création du conseil national des petites et moyennes entreprises qui succède à un conseil national et à un comité d'orientation [16] ;

— création d'un comité interministériel de l'immigration doté d'un secrétaire général nommé en conseil des ministres et d'un comité des directeurs [17] ;

— annonce de la création d'une agence française de l'adoption prévue dans la proposition de loi relative à l'adoption internationale, discutée le 22 avril 2005 à l'assemblée nationale, en première lecture.

• **Aménagement du territoire — Pôles de compétitivité**

La mise en place des pôles de compétitivité se poursuit. L'intérêt suscité par cette initiative (105 projets déposés et validés au stade des préfectures de région) et l'originalité de la démarche justifient l'attention particulière portée à cette politique. C'est le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 [18] qui a lancé l'appel à la formulation de ces projets communs aux entreprises, aux laboratoires de recherche et aux établissements d'enseignement et de formation. Une communication au conseil des ministres du 18 mai 2005 et divers communiqués ont fait le point du processus de sélection. Trois niveaux d'évaluation ont été organisés : par les services déconcentrés de l'État, par les experts des différents ministères puis par un groupe de personnalités qualifiées installé le 16 mai. L'État a confirmé son soutien financier pour un montant de 750 millions d'euros d'ici 2008 et s'engage à orienter les concours de la future agence de l'innovation industrielle

11. Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000, *JO* du 11 mai 2000 p. 7056.
12. Décret n° 2005-333 du 7 avril 2005, *JO* du 9 avril 2005 p. 6413.
13. Loi n° 2005-358 du 20 avril 2005, *JO* du 21 avril 2005 p. 6973.
14. Décret n° 2005-390 du 28 avril 2005, *JO* du 29 avril 2005 p. 7428.
15. Décret n° 2005-420 du 4 mai 2005, *JO* du 5 mai 2005 p. 7842.
16. Arrêté du 9 mai 2005, *JO* du 25 mai 2005 p. 9026.
17. Décret n° 2005.544 du 26 mai 2005, *JO* du 27 mai 2005 p. 9184.
18. Voir cette *Revue*, n° 111, 2004, p. 567-584.

d'OSEO (issu du rapprochement de l'Agence française de l'innovation — ANVAR — et de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises — BDPME) et de l'agence nationale de la recherche.

Le gouvernement a, par ailleurs, décidé de labelliser « pôle d'excellence » les projets structurants pour les économies régionales ou nationale sans toutefois atteindre la dimension internationale. Les mesures d'accompagnement de ces pôles — d'excellence mais de second rang — seront formalisées dans le cadre d'une démarche partenariale associant l'État, les collectivités locales et les porteurs de projet.

Un CIADT, tenu au cours de l'été, précisera l'ensemble du dispositif qui doit « dessiner une nouvelle carte de notre économie » et, à tout le moins, servir de référence principale pour les futures politiques de développement économique, y compris, les règles d'attribution des nouveaux fonds européens en cours d'élaboration.

- **Administration électronique — Bilan d'étape du programme gouvernemental 2004-2007**

Le ministre et le secrétaire d'État chargés de la réforme de l'État ont présenté début avril le bilan du programme gouvernemental pour l'administration électronique (ADELE) [19] lancé en février 2004 par le Premier ministre [20].

Le déploiement de l'administration électronique avait été organisé dès 1998 dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Le programme ADELE coordonné par l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), prévoit la mise en œuvre de 140 nouvelles mesures en 4 ans. Au-delà de la mise à disposition de l'information administrative et des formulaires (90 % sont désormais accessibles sur internet en ligne), ce sont des services en ligne, des téléprocédures, qui sont désormais développés.

Au 31 décembre 2004, une quarantaine de projets sont opérationnels [21]. Le « baromètre de l'administration en ligne », réalisé par sondage auprès d'un échantillon représentatif du grand public, montre la pénétration des services en ligne et la satisfaction des utilisateurs [22].

Les principaux freins à l'utilisation des services en ligne demeurent cependant le manque d'équipement informatique et les craintes en matière de sécurité et de confidentialité. Un guide des services publics en ligne est disponible sur www.adele.service-public ou sous forme papier.

Le ministère a également annoncé la mise au point d'une méthode de mesure des gains réalisés grâce aux téléprocédures (MAREVA) tant pour les usagers que pour le service public. Plusieurs services sont annoncés pour cette année : le service unique de changement d'adresse [23], l'accès personnalisé aux services électroniques publics « mon.service-public.com », la demande de copies d'actes d'état civil et le dossier de demande de subvention pour les associations.

L'administration électronique s'inscrit dans la démarche de réforme de l'État. Outre la simplification des démarches et des procédures, elle incite au décloisonnement des services

19. Communication au conseil des ministres du 24 mars 2005 et conférence de presse du 4 avril 2005 consultable sur wwww.adele.gouv.fr.

20. Cf. cette *Revue* n° 110, 2004, « L'administration électronique », particulièrement Sauret (J.), « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », p. 279-290.

21. Sur ce point, cf. « L'administration électronique », *RFAP*, n° 110, 2004.

22. 27 % des français interrogés ont déjà effectué des démarches administratives par internet et 93 % des utilisateurs sont satisfaits. 46 % des personnes interrogées se déclarent prêtes à utiliser ces services en 2005.

23. Ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public de changement d'adresse, *JO* du 29 avril 2005, p. 7449 et décret n° 2005-469 du 16 mai 2005, *JO* du 17 mai 2005, p. 8527.

et à la mutualisation des informations et elle contribue à orienter l'administration vers une démarche de service aux usagers en s'affranchissant progressivement de la seule logique organisationnelle.

II — DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES [24]

III — AGENTS PUBLICS

- **Le nouveau statut général des militaires [25]**

La loi du 24 mars 2005 vient remodeler le statut général des militaires. Cette importante réforme avait été rendue nécessaire notamment par la professionnalisation des armées et la suspension du service national (loi du 28 octobre 1997). Il fallait donc déjà retirer des textes toute référence au service national et, surtout, définir un cadre normatif adapté à la nouvelle condition professionnelle des militaires qui impliquait un style de commandement plus ouvert à la participation même relative des personnels et rapprochait la gestion des ressources humaines de celle qui se développe dans les corps civils. Par ailleurs, la loi vient tirer les conséquences d'une période de sept années de transition pendant laquelle un certain nombre de défauts de gestion étaient apparus. La question s'était notamment très vite posée de savoir comment mieux organiser la situation des officiers contractuels, catégorie qui s'est considérablement développée avec la professionnalisation, et comment harmoniser leurs conditions d'emploi avec celles des militaires de carrière au sein des différentes armées. Enfin, la sociologie de la condition professionnelle de militaire a changé : le niveau d'études a sensiblement augmenté (l'accès aux corps des sous-officiers implique désormais la possession du baccalauréat) ; les missions se sont diversifiées en temps de paix (missions extérieures de sécurité ou d'aide humanitaire), créant de nouveaux risques qui n'étaient pas couverts par les garanties juridiques octroyées en temps de guerre ; le travail militaire, devenant de plus en plus technique, s'est rapproché du travail civil, les militaires étant appelés à collaborer plus fréquemment avec des fonctionnaires civils.

L'ordonnancement juridique en vigueur ne pouvait guère répondre de cette évolution. Le précédent statut général, établi par la loi du 13 juillet 1972, répondant à la crise que l'institution avait subie après la guerre d'Algérie, restait en effet éminemment restrictif et s'il considérait que les militaires jouissaient de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens, il autorisait également la suppression de certains (interdiction de faire grève, de participer à un parti politique, à un groupement professionnel) ou en restreignait considérablement la portée (tout militaire élu devait être mis en détachement et rémunéré sur ses seules indemnités d'élu, ce qui interdisait *de facto* de briguer un mandat local peu rémunéré). Depuis, certains droits nouveaux avaient été reconnus par la jurisprudence du Conseil d'État [26]. Ces avancées jurisprudentielles étaient cependant loin de combler l'écart qui se creusait avec l'encadrement juridique des autres professions. Alors que la Cour de cassation avait élargi en 2001 la notion d'accident du travail à des accidents survenus en mission à l'étranger à des salariés du privé, les militaires placés dans les mêmes conditions ne pouvaient pas être protégés de la même

24. Pour mémoire (en l'absence d'évènement significatif au cours de la période considérée).

25. Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005, *JO* du 26 mars 2005.

26. Arrêt *Hardouin et Marie* du 17 février 1995 établissant un contrôle minimum sur les sanctions disciplinaires.

façon. En bref, il fallait réformer la situation juridique des militaires dont le statut social et professionnel s'était en partie rapproché de celui des fonctionnaires civils. À cela s'est ajoutée une nécessaire harmonisation européenne alors que se sont mises en place des forces communes (la brigade franco-allemande) qui ont mis en évidence le fait que l'on ne pourrait pas aller bien loin dans l'homogénéité de ces nouveaux corps si chacun gardait ses propres règles de fonctionnement et ses pratiques nationales (le droit syndical est ainsi reconnu dans l'armée allemande, le régime des sanctions y est différent, on peut y exercer une autre activité rémunérée, etc.).

Le nouveau statut général, qui s'applique à tous les militaires, qu'ils soient de carrière ou sur contrat, ne vient pas bouleverser le socle de l'identité militaire et peut paraître en retrait par rapport aux évolutions déjà acquises à l'étranger. Il a cependant fait l'objet de nombreux travaux préparatoires en association étroite avec le milieu militaire. Le statut vient rappeler les spécificités de la condition militaire (esprit de sacrifice, loyalisme, neutralité, discipline, disponibilité) qui interdisent de l'assimiler à la condition faite aux fonctionnaires civils. Il fait cependant évoluer le régime juridique sous trois rubriques, en libéralisant les restrictions habituelles et en témoignant d'une nouvelle philosophie, plus « professionnelle », des conditions de vie et de travail propres aux militaires.

En ce qui concerne les droits civils et politiques, l'interdiction d'introduire certaines publications dans les enceintes militaires est supprimée mais il est toujours possible d'interdire l'usage des moyens de communications (téléphones portables, accès à internet, etc.) si les circonstances l'exigent. De même, est supprimée l'autorisation préalable que les militaires devaient demander avant de s'exprimer publiquement. L'article 4 rappelle qu'ils sont soumis aux règles classiques du devoir de réserve et de l'obligation de discrétion. Si la liberté de résidence peut être limitée (dans l'intérêt du service), les militaires peuvent désormais épouser un conjoint étranger sans autorisation préalable du ministère de la défense. La liberté d'adhérer à des associations non professionnelles est désormais totale. En revanche, restent interdits la participation à un parti politique, à un syndicat ou à une association professionnelle tout comme le droit de grève. L'article 6 rappelle que seuls les chefs hiérarchiques sont responsables des intérêts de leurs subordonnés et qu'ils constituent toujours la clé de voûte du système. On peut penser que le maintien de ces interdictions réduit à néant la volonté d'harmoniser la condition militaire en Europe mais de nombreuses réticences s'étaient exprimées dans les rangs mêmes des militaires face à des changements pouvant remettre en question la discipline ou le principe hiérarchique. L'adhésion à un parti politique n'est possible que dans le cas où le militaire serait candidat à une élection, pour le temps de la campagne électorale ou de son mandat s'il est élu. Comme avant, le militaire élu est placé d'office en position de détachement, contrairement aux vœux émis par le conseil supérieur de la fonction militaire en ce qui concerne les mandats municipaux, ce qui ne change donc rien aux problèmes que l'on a signalés plus haut. De la même façon, l'exercice d'activités professionnelles privées lucratives reste interdit aux militaires en activité.

Le second volet du statut, sans doute le plus innovateur, porte sur la couverture sociale des militaires en opérations extérieures. L'ensemble des actes qui peuvent y être réalisés, y compris les actes de la vie courante et les accidents de toutes sortes, sont désormais couverts par le code des pensions militaires. Cette extension des droits sociaux était vivement demandée par les militaires qui devaient souscrire jusque-là des assurances-décès ou invalidité personnelles. La protection juridique des militaires est également renforcée puisque l'article 15 dispose que l'État accorde sa protection en cas de poursuites pénales ou de condamnations civiles lorsque des dommages à autrui ont été causés dans l'exécution du service et en dehors de toute faute personnelle, ce qui conduit à aligner sur ce point le régime juridique des militaires sur celui des fonctionnaires civils. Par ailleurs, un dispositif de concertation professionnelle est institué. Les conseils de la fonction militaire sont désormais

intégrés au statut qui institue également un Haut comité d'évaluation de la condition militaire chargé notamment d'établir des comparaisons entre les rémunérations et les conditions de vie des militaires et des fonctionnaires civils.

Le statut comporte enfin de nombreuses dispositions destinées à rationaliser la gestion des personnels, qu'il s'agisse de relever les limites d'âge des militaires de carrière et des militaires sous contrat afin de s'adapter à la réforme des retraites dans la fonction publique, de réorganiser la gestion des officiers généraux ou bien de faciliter le retour à la vie civile par un élargissement des possibilités de formation professionnelle ou par la multiplication des passerelles avec le monde civil, les militaires en activité pouvant être affectés dans des établissements publics de l'État voire des collectivités locales, des organisations internationales ou des entreprises privées dans l'intérêt du service. En revanche, la systématisation de la rémunération à la performance qui était inscrite dans le projet de loi a été abandonnée, à la suite d'un débat passionné à l'Assemblée, au profit d'une multiplication de primes allouées en raison des fonctions exercées, des risques ou de la « qualité des services rendus », notion réintroduite en seconde lecture par le Sénat. Néanmoins il ne s'agit plus, comme le prévoyait le projet, d'un système fractionnant la solde en une part individualisée et une part attribuée par unité en fonction des objectifs.

- **Le blocage des négociations salariales**

Les mouvements sociaux de mars 2005 ont conduit le gouvernement à revenir en partie sur la rigueur initiale de la politique salariale dans la fonction publique. Deux hausses indiciaires générales de 0,5 % sont déjà acquises pour 2005, l'une obtenue en février et l'autre prévue en novembre. Une augmentation supplémentaire de 0,8 % a été proposée par le ministre de la fonction publique aux syndicats, ce qui correspondrait aux demandes de ces derniers qui exigeaient effectivement une augmentation de 1,8 % afin de compenser les effets de l'inflation. Cependant le ministre a suspendu cette offre à la signature par une majorité de syndicats d'un plan d'augmentation générale valable pour 2005 et 2006 selon deux scénarios, le premier prévoyant une hausse de 1,3 % en 2006 et le second organisant l'augmentation selon un procédé d'« intéressement » qui impliquerait une part fixe de 1,1 % et une part variable d'augmentation en fonction de la croissance du PIB. On retrouve ici la logique prévalant dans la mise en œuvre de la rémunération à la performance. Cette part variable pourrait osciller entre 0,2 % si la croissance est comprise entre 1,75 % et 2,75 % et 0,7 % si la croissance est supérieure à 3 %. Les syndicats se sont montrés très réticents face à de telles propositions et ont repoussé l'idée de lier l'augmentation de 2005 à celle de 2006. Leur position s'est renforcée du fait que les dernières prévisions de l'INSEE plaçaient la croissance pour 2005 aux environs de 2,1 %, ce qui, de toute évidence, met à mal un projet de participation au développement économique. Il reste par ailleurs que les syndicats entendent régler le contentieux du passif 2000-2004 qu'ils estiment à 5 %. Le ministre a cherché néanmoins à ouvrir un cycle complet de négociations qui porteraient sur dix thèmes comprenant notamment la formation professionnelle, l'égalité hommes-femmes, la fusion des corps ou les horaires d'ouverture des services publics. Pour ce faire, il a proposé aux syndicats un « accord de méthode » afin de hiérarchiser les questions à négocier. Cependant, pour la CGT et l'UNSA, le contentieux salarial demeure prioritaire et ne peut pas disparaître derrière une négociation tous azimuts.

La question des primes a également fait l'objet d'observations dans le rapport 2005 de la Cour des comptes qui avait défrayé la chronique en 1999 en dénonçant l'anarchie voire l'illégalité des régimes indemnitaires. La Cour a concentré son attention sur la remise en ordre amorcée dans cinq ministères (affaires sociales, équipement, finances, intérieur, justice). Elle relève que si des progrès ont été accomplis afin de régulariser le régime indemnitaire sur le

plan juridique, le suivi et la modulation des primes laissent encore à désirer. De surcroît, la remise en ordre juridique n'a pas fait cesser l'empilement des systèmes indemnitaires auxquels on surajoute les primes à la performance. À ce titre, la Cour observe que moins de 20 % des cadres des directions du ministère des finances sont concernés par la modulation des primes, modulation qui ne toucherait pour l'instant que 4 % des effectifs du ministère. Les rémunérations restent encore très faiblement différenciées dans les services de la police nationale, les primes étant octroyées forfaitairement en fonction du lieu d'affectation. Il en est de même dans l'administration pénitentiaire alors que les dépenses indemnitaires sont passées de 25 à 33 % de l'ensemble des dépenses de rémunération.

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

• Droits et libertés

a) Installation de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

Quelques jours après qu'un décret [27] précise l'organisation de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, créée par la loi du 30 décembre 2004 [28], ainsi que les procédures applicables devant elle, le Président de la République a nommé ses onze membres [29]. Après la renonciation de Bernard Stasi, c'est Louis Schweitzer, actuel PDG de Renault et ancien directeur de cabinet de Laurent Fabius, qui a été choisi par Jacques Chirac pour présider cette institution. Le Président de la République a également désigné Nicole Notat, ancienne secrétaire générale de la CFDT.

b) Rapport d'activité 2004 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés [30]

La CNIL a connu une croissance d'activité significative en 2004. Le nombre de saisines [31] a crû de 22 %, en raison de l'augmentation spectaculaire des demandes de droit d'accès indirect aux fichiers intéressant la sécurité publique et la sûreté de l'État (+70 %), liée, en partie, aux lois du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne et du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure. Depuis ces lois, les enquêtes administratives réalisées pour l'accès à certaines catégories d'emplois relevant notamment du domaine de la sécurité ou de la défense donnent lieu à consultation des fichiers nationaux de la police judiciaire. Les vérifications effectuées par la CNIL en 2004 révèlent la mauvaise tenue de ces fichiers, dont la consultation peut pourtant être lourde de conséquences pour les personnes fichées. Celles réalisées dans le STIC (Système de traitement des infractions constatées) ont conduit la commission à procéder dans 26 % des cas à des mises à jour ou à la suppression de traitements erronés ou dont le délai de conservation était expiré. Depuis le dernier trimestre 2004, le ministre de l'intérieur a mis en œuvre un programme automatique d'épurement des données touchées par la limite de

27. Décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, *JO*, 6 mars 2005, p. 3862.

28. V. cette chronique *RFAP,* n° 112, 2004, p. 802.

29. Décret du 8 mars 2005, *JO*, 9 mars 2005, p. 3929.

30. 25e rapport, Paris, La Documentation française, 2005 ; consultable sur www.cnil.fr

31. 7511 saisines, dont 3591 plaintes, 1970 demandes de droit d'accès indirect et 1595 demandes de conseil.

la durée de conservation qui a abouti à la suppression de plus d'1,2 million de cas d'individus mis en cause.

Le développement de grands projets informatiques publics (dossier médical personnel, plan gouvernemental d'administration électronique ADELE, carte d'identité électronique, programme COPERNIC du ministère de l'économie) et les nouvelles missions confiées à la CNIL dans le cadre de la loi du 6 août 2004 vont alourdir considérablement sa charge de travail. Elle réclame, pour pouvoir assurer correctement ses missions, un doublement de ses effectifs et une augmentation de 134 % en quatre ans de ses crédits de fonctionnement. Avec 80 salariés et un budget de 6,9 millions d'euros (porté à 7,1 millions d'euros en 2005), elle est l'institution la moins bien dotée en Europe (à titre de comparaison, l'autorité allemande emploie 400 agents).

c) Étrangers

Trois décrets ont été pris le 30 mai pour l'application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité [32]. Le décret n° 2005-617 est relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente. Le décret n° 2005-615 précise les modalités d'exécution d'une décision d'éloignement prise par un État membre de l'Union européenne, concernant un étranger non ressortissant d'un État de l'Union. Le décret n° 2005-617 est relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente. Enfin, le décret n° 2005-616 concerne la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, commission consultative placée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de veiller au respect des droits des étrangers maintenus dans ces lieux.

Dans le prolongement également de la loi du 26 novembre 2003, qui exige que les candidats à la naturalisation aient une connaissance suffisante de la langue française, ainsi que des droits et devoirs conférés par la nationalité française, un « Guide des droits et devoirs du citoyen français » a été élaboré à leur intention. Ce guide leur sera remis au moment du retrait du formulaire de naturalisation et ils seront ensuite soumis à un examen linguistique, mais aussi désormais civique.

99 368 personnes ont acquis la nationalité française en 2004, contre 64 081 en 2002. Cette augmentation est liée à une simplification de la procédure, qui a permis d'écouler le stock des dossiers en attente et de réduire de moitié le délai de traitement des demandes [33].

Dans son rapport d'activité 2004 [34], l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) se félicite également de la réduction des délais de traitement des demandes d'asile (deux mois). Le nombre des premières demandes est en baisse (- 2 %), mais le nombre total est en hausse (+ 5,8 %), en raison notamment du triplement des demandes de réexamen ou concernant des mineurs accompagnants. Le taux d'acceptation des demandes en première instance a diminué, mais le taux global d'admission (incluant les décisions de la Commission de recours des réfugiés) a augmenté (+ 16,6 %).

d) Suspension partielle des circulaires sur le « plaider-coupable »

Mesure-phare de la loi « Perben II » du 9 mars 2004 [35], la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (le « plaider-coupable »), qui permet au procureur de

32. *JO*, 31 mai 2005, p. 9657.
33. De 2 à 3 ans, le délai moyen a été réduit à 18 mois.
34. Consultable sur www.ofpra.gouv.fr
35. V. cette chronique *RFAP*, n° 109, 2004, p. 165.

proposer, sans procès, une peine à une personne ayant reconnu les faits, connaît des débuts laborieux, en raison de l'opposition d'une partie des avocats et de la suspension partielle, par le Conseil d'État, des circulaires précisant la procédure [36]. La circulaire du 2 septembre 2004 rendait facultative la présence du ministère public au cours de l'audience d'homologation de la proposition de peine, ainsi que lors du prononcé du jugement d'homologation. La Cour de cassation ayant, dans un avis du 18 avril 2005, estimé, au contraire, que cette présence était obligatoire, le ministre de la justice a, par une seconde circulaire en date du 19 avril 2005, fait savoir aux magistrats du Parquet que leur présence n'était juridiquement exigée par la loi qu'au cours de la lecture publique de l'ordonnance d'homologation.

Saisi en référé par le Syndicat des avocats de France, le Conseil d'État a désavoué le Garde des sceaux, en s'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel du 2 mars 2004, dans laquelle ce dernier avait censuré une disposition conférant un caractère non public à l'audience et sur l'article 32 du code de procédure pénale, aux termes duquel le ministère public « assiste aux débats des juridictions de jugement ; toutes les décisions sont prononcées en sa présence ».

144 tribunaux (sur 181) ont mis en œuvre cette procédure entrée en vigueur le 1er octobre 2004. Le ministère de la justice envisage une réforme législative pour consacrer la spécificité du plaider-coupable et le distinguer d'une audience pénale ordinaire [37].

e) Liberté d'accès aux documents administratifs – Exclusion des consultations des avocats

Le Conseil d'État a tranché en assemblée du contentieux [38] une question qui a suscité de vives inquiétudes au sein du barreau. Les juges du fond avaient en effet enjoint à une commune et à un département de communiquer des consultations de leurs avocats à des membres de leur assemblée délibérante. Le Conseil d'État ne leur a donné que partiellement raison. Il a en effet estimé que « le secret de la relation entre l'avocat et son client », garanti par la loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 (art. 66-5), fait obstacle à ce que les collectivités publiques soient tenues de divulguer les consultations rédigées pour leur compte et les correspondances échangées avec leurs avocats. Ce secret professionnel fait partie des « secrets protégés par la loi », qui peuvent être invoqués pour refuser la communication d'un document administratif, en vertu de la loi du 17 juillet 1978. Il doit toutefois se concilier avec le droit à l'information des élus locaux. Lorsque la demande émane d'un membre de l'assemblée délibérante, il appartient à l'exécutif « sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire qui fait l'objet d'une délibération » de l'assemblée « et, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées ».

f) Modification de la procédure judiciaire d'expropriation

Le décret no 2005-467 du 13 mai 2005 [39] modifie le code de l'expropriation, sans attendre la réforme plus importante qui doit être opérée par voie d'ordonnances en vertu de la loi no 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Il vise, pour l'essentiel, à limiter la place, dans la procédure judiciaire d'expropriation, du commissaire du gouver-

36. CE, ord. 11 mai 2005, *Syndicat des avocats de France*, no 279833 et 279834 ; com. E. Royer, *AJDA*, 19, 2005, p. 1030 ; la décision no 279833 sera publiée au *Recueil Lebon*.

37. *Le Monde*, 20 mai 2005, p. 8.

38. CE, Ass., 27 mai 2005, *Commune d'Yvetot*, no 265494, et *Département de l'Essonne*, no 268564 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, no 21, 2005, p. 1150 ; seront publiés au *Recueil Lebon*.

39. *JO*, 15 mai 2005 ; com. Y. Jegouzo, *AJDA*, no 19/2005, p. 1029.

nement (le directeur des services fiscaux), à la fois conseiller du juge de l'expropriation sur la valeur des biens expropriés et expert auprès de l'expropriant, et à renforcer son indépendance ainsi que les garanties procédurales liées au principe du contradictoire. La Cour européenne des droits de l'homme [40] a en effet condamné la France pour non respect de l'article 6§ 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant un droit au procès équitable, car elle a estimé qu'il bénéficiait, par rapport à l'exproprié, d'une situation génératrice d'un déséquilibre incompatible avec le principe de l'égalité des armes. La Cour de cassation a cassé sur ce fondement plusieurs arrêts [41] et une refonte de ses prérogatives s'imposait très rapidement.

- **Réforme de l'État — Relations avec les citoyens**

Rapport d'activité 2004 du Médiateur de la République

Le rapport d'activité de Jean-Paul Delevoye, ancien ministre de la fonction publique, nommé Médiateur de la République en avril 2004, montre une augmentation des affaires reçues en 2004 (56 971, soit une progression de 2,4 %) par l'institution, qui est de plus en plus souvent saisie en premier lieu plutôt qu'en dernier recours. Le Médiateur y voit « le signe d'une montée des inquiétudes et d'une détérioration de la confiance qu'on avait en les pouvoirs publics et en la justice ». Les demandes d'information et d'orientation (28 299) ont été moins nombreuses, mais le nombre de réclamations a beaucoup augmenté (28 672, soit une progression de 9,5 %), notamment celles relatives à des questions sociales (27,8 % des réclamations) et aux questions judiciaires ou afférentes à la nationalité (23,1 % des réclamations).

Comme l'année précédente, plus de 80 % des tentatives de médiation ont été couronnées de succès. Et sur 21 propositions de réforme formulées en 2003, 17 ont été suivies. 21 nouvelles propositions ont été soumises aux pouvoirs publics en 2004.

90 % des affaires sont traitées par les délégués, dont l'existence est vitale pour l'institution et qui facilitent son accessibilité.

Le Médiateur s'interroge dans ce rapport sur l'opportunité de maintenir la procédure de saisine indirecte par l'intermédiaire d'un parlementaire. La France est en effet le seul pays européen, avec la Grande-Bretagne, à avoir un tel filtre.

40. CEDH, 24 avril 2003, *Yvon c/ France*.

41. Cf. Cass. 3ème civ., 2 juillet 2003, *Dalloz,* 2003, p. 1879 ; 9 juin 2004, *Dalloz,* 2004, IR, p. 2194 ; 13 avril 2005, *Dalloz,* 2005, IR, p. 1179.