

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général
de la Seine-Maritime*

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au Cnrs,
Cevipof-Sciences-po***I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE****• Stratégies et projets de réforme de l'État***La mise en œuvre des décisions de la révision générale des politiques publiques*

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté au conseil des ministres du 17 septembre 2008 une communication sur la mise en œuvre des décisions de la révision générale des politiques publiques. Le troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 avait fixé un dispositif de suivi fondé sur un tableau de bord interministériel². La communication annonce la publication à la fin du mois d'octobre d'un rapport d'ensemble précisant, à l'aide d'indicateur de résultats, le degré d'avancement de chacune des 327 réformes annoncées.

• Autorités indépendantes*Projet de création de la Commission de régulation des activités ferroviaires*

Le secrétaire d'État chargé des transports a présenté au conseil des ministres du 10 septembre 2008 un projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports. Ce texte est destiné à adapter les chemins de français à la concurrence européenne : le transport de fret est ouvert à la concurrence depuis le 31 mars 2006, le transport international de voyageurs devra l'être au plus tard le 1^{er} janvier 2010. Dans ce contexte, le projet de loi crée une nouvelle autorité de régulation, la Commission de régulation des activités ferroviaires

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} août au 31 octobre 2008.

2. V. cette « Chronique », *RFAP*, p. 127, 2008, p. 602.

qui devra garantir un accès au réseau non discriminatoire pour tous les opérateurs. Elle sera consultée sur les textes réglementaires relatifs aux transports ferroviaires, sur les barèmes de péage et sur les tarifs de transport de voyageurs. Elle sera constituée d'un collège de sept commissaires nommés pour six ans et dotée de services propres.

• Juridictions

La loi du 28 octobre 2008³ relative à la Cour et aux chambres régionales des comptes comprend essentiellement des mesures procédurales destinées à adapter les procédures juridictionnelles aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le droit à un procès équitable. Les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement des comptes sont désormais clairement distinguées. La publicité des débats et le principe du contradictoire sont garantis. La règle du double arrêt est supprimée. Le juge financier voit ses pouvoirs élargis en matière de remise gracieuse et de fixation du montant des amendes.

• Gouvernement

L'évaluation de l'activité des ministres

Le Premier ministre avait annoncé le 8 novembre 2007 un dispositif très rigoureux de direction par objectif de l'activité des ministres⁴. Cette volonté de développer la culture de résultats au plus haut niveau et de rendre compte publiquement de l'activité gouvernementale ne pouvait qu'être saluée avec une nuance liée à la limite, bien connue des spécialistes du management public, de l'objectivité des indicateurs⁵.

Le Premier ministre a procédé au cours de la première quinzaine de septembre à une revue d'objectifs avec chacun de ses quinze ministres⁶. Si la trentaine de critères individualisés semble avoir été examinée, il a été indiqué officiellement que l'évaluation chiffrée de chaque ministre s'est transformée en un point d'étape de sa feuille de route dans le cadre d'un entretien informel. Les résultats de cet exercice n'ont pas été publiés. Même si l'exercice marque, comme le dispositif de suivi des mesures de la révision générale des politiques publiques, un intérêt nouveau du Gouvernement pour la mise en place effective des réformes au delà des traditionnels effets d'annonce, il ne saurait se substituer à une évaluation des politiques publiques indépendante, objective et transparente qui reste à réinventer. À cet égard, l'annonce de la publication par le Président de la République d'une trentaine d'indicateurs-clés n'a pas encore été suivie d'effets.

• Coordination interministérielle

Création d'une Délégation nationale au numérique

Le plan « France numérique 2012 », présenté le 20 octobre 2008, par le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation et du développement de l'économie

3. Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008, *JORF*, 29 octobre, texte n° 1.

4. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 202.

5. Brunetière (Jean-René), Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique, *RFAP*, n° 117, 2006, p. 95.

6. Parmi les exemples d'indicateurs mis en place avec l'assistance d'un cabinet privé de conseil : taux d'entrée dans les musées ; scolarisation des handicapés ; pourcentage de peines planchers ; nombre d'université ayant modifié leur gouvernance ; pourcentage de la recherche privée ; progression des heures supplémentaires ; taux de pénétration des médicaments génériques ; nombre de médicaments par ordonnance ; nombre de mise en chantier de logements ; taux de disponibilité des matériels de l'armée.

numérique prévoit, d'une part, la mise en place au 1^{er} janvier 2009 d'une délégation interministérielle au numérique regroupant l'ensemble des moyens humains et financiers consacrés au numérique et actuellement répartis entre différents ministères et, d'autre part, la création d'un Conseil national du numérique.

• Administrations centrales

Poursuite de la réorganisation du ministère de la défense

Le ministère de la défense poursuit sa modernisation et la redistribution des compétences entre les états-majors et les directions, d'une part, entre les fonctions communes et les services de chaque armée, d'autre part. Un décret du 11 septembre 2008⁷ crée une direction des ressources humaines de l'armée de terre. Deux décrets du 25 novembre 2008⁸ insèrent dans le code de la défense les dispositions récentes relatives à l'administration du ministère. Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, présenté au conseil des ministres du 29 septembre 2008, engage une réforme de grande ampleur des armées mettant en œuvre les conclusions du livre blanc et de la révision générale des politiques publiques : il prévoit notamment la création du Conseil de défense et de sécurité nationale, celle du Conseil national du renseignement et d'une nouvelle procédure de perquisitions dans des lieux couverts par le secret de la défense nationale faisant intervenir la Commission consultative du secret de la défense nationale, autorité administrative indépendante créée en 1998⁹.

Réorganisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Un décret du 9 septembre 2008¹⁰ redistribue les compétences entre les directions du ministère : la direction de la vie associative, de l'emploi et des formations est supprimée ; la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire s'adjoint la vie associative dans son titre et ses missions ; la direction des sports récupère l'essentiel des compétences en matière d'emploi et de formation.

• Établissements publics et agences

Organisation du « Pôle emploi »

Après quelques attermoissements, l'établissement issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assedic, désigné officiellement sous l'appellation « institution mentionnée à l'article L 5312-1 », a reçu son nom de baptême « Pôle emploi »¹¹. Un décret du 29 septembre 2008, pris en application de la loi du 13 février 2008¹², relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi précise, en premier lieu, l'organisation et le fonctionnement du Conseil national de l'emploi. Outre le ministre chargé de l'emploi, président, il comprend : cinq représentants de l'État, cinq

7. Décret n° 2008 - 914 du 11 septembre, *OJORF*, 12 septembre 2008, texte n° 23.

8. Décrets n° 2008-1218 et 2008-1219 du 25 novembre 2008, *JORF*, p. 39053, texte n° 157 et p. 39061, texte n° 158.

9. Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, *JORF*, 9 juillet 1998, p. 10.488.

10. Décret n° 2008-907 du 8 septembre 2008, *JORF*, 9 septembre 2008, texte n° 10.

11. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, 2008, p. 414.

12. Décret n° 2008-1020 du 29 septembre 2008, *JORF*, 30 septembre 2008, texte n° 5.

représentants des syndicats de salariés, cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs, trois représentants des collectivités territoriales, le directeur général et deux membres du conseil d'administration de Pôle emploi, le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), deux personnalités qualifiées. Il organise également des conseils régionaux de l'emploi et le nouvel organisme, Pôle emploi, doté d'un conseil d'administration quadripartite (État, syndicats professionnels, personnalités qualifiées et collectivités territoriales), d'un président élu par le conseil et d'un directeur général nommé pour un mandat de trois ans renouvelable et doté de larges pouvoirs. La mise en place des guichets uniques pour les demandeurs d'emploi devrait s'échelonner sur l'année 2009.

Regroupements des opérateurs dans le domaine agricole

Le ministre de l'agriculture et de la pêche a présenté au conseil des ministres du 1^{er} octobre 2008, un projet de loi qui traduit les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques. Une Agence de services et de paiement qui se substitue à l'Agence unique de paiement et au Centre national par l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) deviendra l'opérateur interministériel unique en matière de gestion des aides à l'agriculture, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'acquisition de véhicules propres. Par ailleurs, les offices d'intervention agricole seront regroupés au sein de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France Agrimer).

Le projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoire »

Le projet de loi sur la réforme hospitalière intitulé « Hôpital, patients, santé, territoire », très attendu à la suite du rapport Larcher, a été présenté au conseil des ministres du 22 octobre 2008. Parmi les nombreuses dispositions de ce texte dont l'objectif explicite est de garantir un meilleur accès aux soins pour tous les français sur tout le territoire, plusieurs touchent à l'organisation administrative. Le statut des établissements publics de santé est modernisé en renforçant la responsabilité du directeur qui s'appuiera sur un directoire et sera évaluée par l'agence régionale de santé (ARS). Des communautés hospitalières de territoire permettront d'avoir une complémentarité entre les plateaux techniques les plus sophistiqués et les hôpitaux de proximité. Les petits établissements seront encouragés à se reconvertir dans le domaine médico-social : accueil des personnes âgées ou soins de rééducation. La coopération avec les établissements de santé privés sera organisée au sein de groupements de coopération sanitaire. Le champ d'action des agences régionales de santé, est enfin fixé¹³. Elles réuniront les moyens de l'État et de l'assurance maladie au niveau régional en regroupant diverses directions, notamment les actuelles agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les directions des affaires sociales (DRASS et DDASS) et les caisses d'assurances maladies.

• **Administration consultative**

Installation de la Commission pour le développement de la Poste

Dans la perspective de la libéralisation du marché du courrier en 2011 et à la suite des propositions du président de la Poste tendant à transformer cette entreprise publique en société anonyme dont le capital pourrait être ouvert au financement privé, le gouvernement a créé le 26 septembre 2008 une Commission pour le développement de la Poste

13. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, 2008, p. 414.

à la composition savamment équilibrée : six personnalités qualifiées ; six élus ; six représentants des organisations syndicales de la Poste ; trois représentants de l'État et trois représentants de l'entreprise. Devant rendre son rapport à la fin du mois de novembre, la commission, présidée par François Ailleret, directeur général honoraire d'EDF, devra étudier l'évolution de la Poste dans le contexte concurrentiel européen tout en veillant au maintien des droits et statuts des personnels et au développement des missions de service public.

Suppression du Haut Conseil du secteur public

Un décret du 9 octobre 2008 modifie les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social par abrogation de divers textes législatifs ou réglementaires¹⁴. En réalité, il supprime discrètement le Haut conseil du secteur public, créé par la loi de nationalisation du 13 février 1982 qui était chargé précédemment de suivre l'évolution du secteur public, de sa gestion et ses activités et, très accessoirement, de proposer les représentants des entreprises publiques ayant vocation à être désignés pour siéger au Conseil économique et social. Le conseil ne s'était plus réuni depuis 2002. Cette mesure avait été décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

Renouvellement du Conseil de diffusion de la culture économique (CODICE)

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a nommé le 14 octobre 2008 les nouveaux membres du CODICE, institué en septembre 2006 et chargé de développer des actions visant à améliorer le niveau de culture des citoyens dans le domaine de l'économie. Le nouveau comité distingue un comité des sages de dix membres chargé de déterminer les grandes lignes d'action et un comité exécutif de douze membres qui conduira des projets concrets. Ces membres, essentiellement issus du monde des affaires auxquels sont associés quelques enseignants et journalistes, ne comprennent aucun représentant du ministère de l'économie.

Création du Haut Conseil de la famille

Un nouvel organisme consultatif, le Haut conseil de la famille, remplacera le Haut conseil de la population et de la famille et la conférence annuelle de la famille qui donnait lieu régulièrement à des négociations publiques et parfois difficiles entre le gouvernement et les associations familiales. Le décret du 30 octobre 2008¹⁵ fixe largement les missions consultatives du Haut conseil en matière de politique familiale. Présidé par le Premier ministre, il comporte 52 membres : des représentants du mouvement familial et des partenaires sociaux ainsi que des représentants de l'État, des organismes de sécurité sociale et des associations de collectivités territoriales et sept personnalités qualifiées parmi lesquelles sera choisi le président délégué du Haut conseil.

• Politiques publiques innovantes

Deuxième phase de la politique des pôles de compétitivité

À la suite de l'évaluation des pôles de compétitivité¹⁶, le Premier ministre a lancé, le 24 septembre 2008, la « deuxième phase » de la politique des pôles de compétitivité. Il a annoncé la conclusion de contrats de performance de trois ans entre les pôles, les collectivités locales et l'État. Deux outils complémentaires sont mis à la disposition des

14. Décret n° 2008-1029 du 9 octobre 2008, *JORF*, 10 octobre 2008, texte n° 1.

15. Décret n° 2008-1112 du 30 octobre 2008, *JORF*, 31 octobre 2008, texte n° 30.

16. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 614.

pôles : des « plates-formes collaboratives » ou d'équipements partagés entre les membres et une amélioration du financement ses investissements des petites et moyennes entreprises associées aux pôles par une meilleure mobilisation des acteurs du capital-risque et des réseaux de *business angels*. Une concertation entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations permettra d'accompagner financièrement ces projets.

Le plan ville durable

Dans la continuité du Grenelle de l'environnement, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a présenté au conseil des ministres du 22 octobre 2008 une communication relative aux villes durables qui développe un plan d'action original dans un domaine nouveau. Il comporte un volet « recherches et méthodes » qui s'appuie sur un pôle d'excellence en cours de mise en place à Marne-la-Vallée et sur un comité d'experts. Il a vocation à mettre en valeur des opérations exemplaires. Des premières initiatives ont été décidées : concours écoquartiers ; démarche écocités qui marque une inflexion de la politique urbaine puisqu'il ne s'agit plus de « créer des villes à la campagne » mais « de reconstruire la ville sur la ville » ; appel à projets « transports collectifs ». Par ailleurs, une conférence nationale sur la nature en ville se tiendra au printemps 2009.

Accompagnement des restructurations en matière de défense

Le secrétaire d'État à l'aménagement du territoire a présenté le 16 septembre 2008 un plan assez classique de compensation au profit des villes touchées par le plan de redéploiement des bases militaires décidé le 24 septembre 2008 et qui prévoit, d'ici à 2016, la fermeture de 83 sites ou unités. 320 millions d'euros de crédits budgétaires sont mobilisés au travers de contrats et de plans locaux de redynamisation ; des aides à la création ou au développement des entreprises seront attribués sous forme de prime à l'aménagement du territoire et d'exonérations de charges fiscales et sociales ; un programme de délocalisations d'emplois publics comportant, par exemple, la création d'un pôle international d'études et de statistiques à Metz sera lancé ; un préfet est chargé d'une mission de préparation d'un programme d'actions en faveur du développement et de l'attractivité du Grand Nord-Est.

L'administration et la crise du crédit

À la suite de la crise américaine du financement de l'immobilier, le Gouvernement français a pris, avec une réactivité remarquable, diverses mesures pour faire face au risque d'effondrement du financement de l'économie apparu en septembre 2008.

Une loi de finances rectificative sur le financement de l'économie¹⁷ a été votée en deux jours en octobre et a créée deux institutions nouvelles chargées de mettre en œuvre une garantie de l'État. En premier lieu, celle-ci est accordée aux titres émis par une société de refinancement (la société de financement de l'économie française, SFEF) qui consent elle-même des prêts aux banques. En second lieu, la garantie est accordée à une autre société dont l'État est l'unique actionnaire (la société de prise de participations de l'État, SPPE), et qui souscrira des titres émis par les banques leur permettant de reconstituer leurs fonds propres.

17. Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, *JORF*, 17 octobre 2008, texte n° 1.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Compétences, organes délibérants, exécutifs, rapports avec l'État¹⁸

Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁹ et les lois organiques et ordinaires qui l'ont suivie, un certain calme s'est installé dans le droit des collectivités territoriales. En effet, depuis 2004, les réformes ont principalement concerné des secteurs névralgiques comme la délinquance ou le logement social, l'urbanisme, l'eau ou des collectivités territoriales particulières comme celles d'outre-mer en particulier. Plus encore, les collectivités territoriales ont échappé au vaste mouvement de réforme entrepris depuis l'élection présidentielle et les élections législatives du printemps 2007.

Selon un procédé à présent bien « huilé », un décret du Président de la République a confié une mission à M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, qui a déjà mené à bien la présidence du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République. Il s'agit cette fois de présider un comité chargé de proposer des réformes des collectivités territoriales.

Trois buts principaux sont assignés à ce comité : étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers. À ces trois domaines, pourront s'ajouter les recommandations que le comité jugera utiles. La lettre de mission vient pointer les principales difficultés actuelles auxquelles le rapport devra remédier : la prolifération des échelons de décision, la confusion dans la répartition des compétences, l'absence de netteté dans la répartition des moyens, mais également l'uniformité des règles appliquées à toutes les collectivités locales et les complications de la coopération intercommunale. À bien lire cette lettre de mission, on voit les préoccupations qui animent nos dirigeants politiques, à savoir, régler le cas de l'administration de la région Ile de France et du « Grand Paris »²⁰, améliorer la gestion des deniers publics probablement en regroupant de certains échelons territoriaux, mais aussi en approfondissement des libertés locales.

On remarque que ce comité ne comporte pas de représentants officiels de groupes de pression et notamment d'associations d'élus. En revanche, sa composition est très pluraliste puisque deux membres du Parti socialiste, MM. Pierre Mauroy et André Valini, y figurent. Outre son président, le comité sera composé de dix membres auxquels s'ajouteront trois directeurs généraux et directeurs de ministères à titre consultatif.

Déposé avant la fin février 2009, ce rapport devrait déboucher sur une révision constitutionnelle et sur des lois organiques et ordinaires qui poursuivront sans doute l'œuvre de décentralisation, tout en tentant de clarifier structures et compétences et de rationaliser l'emploi des deniers publics.

III – AGENTS PUBLICS

• La fin du classement de sortie de l'École nationale d'administration

À la fin septembre 2008, le secrétaire d'État au budget et le secrétaire d'État à la fonction publique ont lancé un processus de concertation devant aboutir à la fin du

18. Décret 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du Comité pour la réforme des collectivités locales, *JORF*, 24 octobre, p. 16202.

19. Voir notre commentaire, *RFAP*, 2003, p. 219.

20. Le préfet de la région Ile de France, préfet de Paris fait partie de ce comité.

classement de sortie de l'ENA. La suppression du classement avait été clairement évoquée par le Président de la République lors de son discours de janvier 2008 devant les corps constitués, le Président soulignant le fait qu'il n'était pas normal que les carrières fussent définitivement verrouillées dès l'âge de 25 ans puisque le classement permet de distinguer celles et ceux qui vont entrer dans les grands corps administratifs de tous les autres dont les destins professionnels sont en général bien moins flatteurs.

Le classement de sortie a souvent fait l'objet de critiques de la part des élèves eux-mêmes et les trois-quarts de l'actuelle promotion « Willy Brandt » (2007-2009) se sont prononcés en faveur de son abolition. Déjà, avait-on vu des promotions précédentes tenter de boycotter ce classement considéré comme inégalitaire et reposant sur un processus de notation opaque. La fin du classement de sortie est déjà considérée comme acquise et vient alimenter une nouvelle réforme de l'École, la vingt-quatrième depuis 1945, ce qui prouve bien que la réforme administrative est bien une réalité en France.

En fait, la question du classement de sortie soulève de nombreuses questions qui restent pour l'instant sans réponse. La première tient à ce que la disparition d'un concours, fût-il parfois injuste, ne peut pas nécessairement être considérée comme une avancée de la méritocratie qui est tant vantée par ailleurs. Il est vrai que le classement de sortie se joue souvent à quelques points et qu'il est très difficile voire impossible pour un administrateur civil ou un conseiller de tribunal administratif de rejoindre ensuite les rangs des grands corps, sauf à s'engager dans une carrière politique ou à disposer de solides appuis pour bénéficier du tour extérieur. L'absence de fluidité au sein de la haute fonction publique constitue un frein important à toute mobilité professionnelle. Il est également vrai que la disparition du classement ou son remplacement par des listes d'aptitude vont redonner la main aux administrations qui pourront dès lors choisir leurs collaborateurs. En ce sens, la fin du classement permet d'ajuster l'offre de compétences et de savoir-faire à la demande. À ces arguments, on peut en opposer d'autres qui sont au moins tout aussi décisifs.

Tout d'abord, l'ensemble de la démonstration semble reposer sur l'idée que les ministères ont les moyens d'évaluer sérieusement les candidats à un poste, ce qui est d'autant plus difficile qu'ils auront en face d'eux des énarques dont certains sont déjà des fonctionnaires expérimentés étant passés par le concours interne, voire des salariés du privé issus du troisième concours et d'un âge moyen supérieur, et d'autres de jeunes étudiants n'ayant pas ou très peu de savoir-faire pratique. La difficulté tient donc au fait que l'offre est par nature hétérogène puisque les profils des énarques le sont également. Comment peut-on savoir à l'avance sur quelle base seront jugées les aptitudes des uns et des autres ? Et comment être sûr que les critères d'évaluation seront les mêmes non seulement dans tous les ministères mais également entre les grands corps et les ministères ? On sait très bien que les compétences en matière de gestion des ressources humaines sont très inégalement réparties et que l'attention portée aux dossiers individuels est inversement proportionnelle au nombre d'impétrants. Il semble que les inégalités dénoncées dans l'organisation du classement de sortie aient de fortes chances de se retrouver un peu plus loin en aval, mais cela de manière encore plus opaque car fragmentées et sans que les élèves puissent comparer réellement leur situation respective.

Ensuite, la fin du classement de sortie n'aurait de véritable portée que si les carrières à la sortie de l'École étaient elles-mêmes relativement homogènes, ce qui est le cas de l'École des hautes études de santé publique souvent citée en exemple par les élèves eux-mêmes. Or, rien n'indique que les futurs administrateurs civils auront le même traitement indiciaire, les mêmes primes et surtout les mêmes opportunités de carrière que les membres du Conseil d'État ou de l'Inspection des finances.

Une véritable égalisation des chances professionnelles impliquerait logiquement la suppression des grands corps de l'État et la mise en place d'un cadre statutaire ou d'une filière professionnelle de cadres supérieurs de la fonction publique pouvant alternativement passer d'une fonction d'expertise à une fonction de gestion ou de contrôle. On voit bien que l'enjeu est immense car ce serait évidemment transformer complètement le modèle français de fonction publique et remettre en cause également, *last but not least*, l'ordre juridictionnel administratif. Car, en toute logique, si l'on veut vraiment copier les modèles anglo-saxons, il faut le faire jusqu'au bout afin de produire un nouvel ordre institutionnel qui ait du sens et non pas « coller » des outils de gestion à des logiques sociales qui structurent la fonction publique française depuis deux ou trois siècles. Autant, alors, supprimer le recrutement au travers d'écoles administratives spécialisées et interdire l'exercice de fonctions politiques à la haute fonction publique sur le modèle britannique. On se rend bien compte qu'une managérialisation « à la française » ne peut aller dans ce sens puisqu'il n'est pas prévu de supprimer les grands corps, qui ont été d'ailleurs placés en position de force à travers la mise en œuvre de la Lolf ou de la Revue générale des politiques publiques, ou de placer des cloisons étanches entre le monde administratif et le monde politique.

Enfin, et bien que les autorités ministérielles compétentes aient affirmé leur préoccupation en la matière, on ne voit pas trop comment la suppression du classement de sortie ne va pas générer un népotisme ou une politisation intenses à l'image de ce que l'on a connu sous la Troisième République qui, elle aussi, proclamait bien haut les vertus de la méritocratie républicaine. Il paraît difficile de penser qu'aucun élément de nature familiale, sociale ou politique n'interviendra dans les entretiens que les énarques auront avec leurs futurs chefs de service et dans les pratiques officieuses de sélection qui seront établies et qui prendront bien évidemment en compte les réseaux personnels des candidats. La « note de gueule » si souvent dénoncée par les élèves pour critiquer la notation des stages à l'École risque bien de se transformer en sélection sociale systématique pour l'accès aux postes les plus importants sous le couvert de discrets échanges de services.

Contrairement à ce que pensent sincèrement de nombreux énarques, le concours, malgré tous ses défauts (et les autres concours de la fonction publique en sont également bien pourvus), reste toujours la seule chance de ceux qui ont des origines modestes et le seul risque de ceux qui ont un capital social important. Quant à la mobilité professionnelle, elle n'a d'intérêt que pour autant qu'elle s'accompagne d'une promotion et d'une amélioration des perspectives de carrière. Il est fort douteux que celles et ceux qui auront pu entrer dans les grands corps se battent pour aller travailler cinq ans plus tard dans un bureau des affaires sociales ou dans un établissement public en province.

L'ensemble de ce débat repose donc sur des malentendus et des illusions. Des malentendus, tout d'abord : rien n'indique que le système tout entier de la fonction publique va faire l'objet d'un bouleversement, d'autant plus que la crise économique va mettre un point final à tous les espoirs de revalorisations et va ralentir les fusions de corps. Des illusions ensuite concernant la mobilité professionnelle et l'interchangeabilité des postes ou des compétences. Il semble que la promotion sociale et la diversification du recrutement par l'ENA passent bien plus par la transformation des concours d'entrée que par la suppression du classement de sortie surtout si l'on n'entend pas mettre à plat la hiérarchie professionnelle au sein de la haute fonction publique.

• Les effectifs des cabinets ministériels

Une polémique récente s'est engagée autour de la multiplication des effectifs de conseillers au sein des cabinets ministériels. L'affaire est née de la révélation par le journal

Le Monde du jeudi 6 novembre 2008 d'une annexe au projet de loi de finances 2009 qui, par comparaison avec les données antérieures, montrerait que les effectifs des cabinets ont connu en un an une croissance importante entraînant une hausse de l'ordre de 20 % du montant global des primes de sujétions spéciales versées à leurs membres. Entre septembre 2007 et juillet 2008, le nombre de conseillers se serait accru de 397 personnes, ce qui se serait traduit par des dépenses supplémentaires de cinq millions d'euros. L'affaire a fait grand bruit pour au moins deux raisons. Tout d'abord parce que cette hausse des entourages ministériels venait contredire la politique de déflation des effectifs clairement affirmée par le gouvernement. Ensuite, parce que le Premier ministre avait demandé par circulaire de ne pas dépasser vingt collaborateurs dans les cabinets de ministres de plein exercice et quatre seulement dans les cabinets des secrétaires d'État. Il semblerait que seuls les ministres du budget, de la culture, de l'immigration, de la justice et du logement aient respecté ces règles. De plus aucun secrétaire d'État n'aurait actuellement moins de six collaborateurs, le secrétariat d'État à l'industrie et à la consommation en étant à dix-huit. En termes relatifs, la croissance des effectifs serait surtout observable au ministère de l'économie et des finances et au ministère de la santé où vingt-et-un nouveaux conseillers auraient été recrutés en un an, ainsi qu'au ministère du travail et de la solidarité où quinze nouveaux conseillers auraient été également nommés.

Il est cependant rapidement apparu que les chiffres avancés étaient assez fantaisistes puisqu'une vérification montre que le nombre de conseillers au sein du ministère de l'économie et des finances, pendant la période de référence, a diminué de six personnes, que deux collaborateurs supplémentaires seulement ont rejoint le cabinet du ministre du travail et de la solidarité et que le cabinet de Roselyne Bachelot ne s'est accru que de onze collaborateurs supplémentaires. Une mise au point a donc été faite par le Premier ministre qui souligne trois points²¹. Le premier est relatif au fait que le nombre global de membres de cabinets est passé de 722 pendant le dernier gouvernement Raffarin à 650 pendant le gouvernement de Villepin puis à 596 actuellement. Le second tient à la multiplication des secrétariats d'État dans le dernier gouvernement, suscitant une augmentation mécanique du nombre de collaborateurs. Le troisième se rapporte à la mauvaise interprétation des données budgétaires puisque les journalistes auraient comparé les huit mois effectifs du gouvernement Fillon avec les projections budgétaires de 2009 portant sur une année pleine.

Cette polémique est instructive à plusieurs égards. On peut constater une fois de plus que le débat sur les affaires publiques reste toujours très dépendant de l'utilisation de données et d'informations qui sont difficiles à décrypter pour des non-initiés et favorisent par conséquent des contresens et des polémiques. La France reste un pays où le contrôle de l'activité gouvernementale reste toujours un exercice délicat car les informations pertinentes ne sont pas disponibles aisément, et cela malgré les innovations apportées par la Lolf, car elles dépendent d'un savoir-faire administratif et de pratiques inconnus de la grande masse des citoyens. Aucune lecture simple et directe des activités administratives ne paraît possible, à croire que la transparence assignée de manière volontariste à la nouvelle gestion publique est immédiatement compensée par de nouvelles zones d'opacité. Par ailleurs, les critères de ce contrôle sont très discutables. Le nombre des membres des cabinets ministériels peut faire par exemple l'objet de plusieurs lectures. On peut tout aussi bien calculer ce nombre à un moment précis ou établir le nombre de personnes qui auront été nommées pendant la durée d'un gouvernement, ce qui ne donne évidemment pas les mêmes résultats puisque tout dépend alors de la durée

21. http://www.premierministre.gouv.fr/chantiers/reforme_institutions_848/reponse_premier_ministre_sur_61564.html.

moyenne de fonction au sein des cabinets, des migrations de conseillers d'un ministère à l'autre, des fusions de structures et du taux de rotation des collaborateurs d'un ministre, les pratiques pouvant être sensiblement différentes. De plus, les données quantitatives ne résument pas à elles seules la question car le rôle des cabinets ministériels dépend bien plus des trajectoires professionnelles de leurs membres et de leur degré d'engagement partisan que de leur nombre. Il est indéniable que les cabinets ministériels, qui constituaient, dans les années 1960, la « seconde ENA » des jeunes hauts fonctionnaires ont subi une transformation profonde de leur rôle et de leur composition depuis les années 1980, à mesure que les engagements partisans se sont clairement déclinés. On doit surtout retenir le fait que les cabinets ministériels ont désormais généré un modèle d'administration d'état-major qui nourrit la concentration du pouvoir exécutif, phénomène observable dans toutes les démocraties occidentales.

• Les méthodes du privé dans la fonction publique

Le blocage des salaires dans la fonction publique s'est accompagné d'une nouvelle politique d'individualisation des rémunérations s'appuyant, alternativement ou cumulativement, soit sur les heures supplémentaires, soit sur le choix d'affectations plus difficiles (notamment pour les enseignants), soit sur des plans de développement de carrière associés à des formations professionnelles. Ce dernier point a fait récemment l'objet d'une attention particulière. À partir de 2009, les fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances vont ainsi avoir un rendez-vous annuel avec un responsable des ressources humaines afin de faire le point sur leur situation et leurs perspectives professionnelles. Cette technique de gestion est empruntée aux entreprises privées et notamment à Areva.

Depuis février 2008, a été créé un comité des directions des ressources humaines auprès du secrétaire d'État à la fonction publique qui réunit aussi bien les directeurs des ressources humaines des grands entreprises du Cac 40 comme L'Oréal ou Veolia Environnement, que ceux de La Poste ou de la SNCF ou bien encore ceux des grands ministères. L'objectif de ce comité, qui est de nature expérimentale, est d'institutionnaliser l'importation au sein de la fonction publique des « bonnes pratiques » et des techniques de gestion développées par le secteur privé, notamment en matière d'évaluation des personnels et de rémunération. La question centrale reste celle de l'organisation de la mobilité qui implique à la fois de piloter les recrutements de manière plus précise et de reclasser un certain nombre d'agents.

Dans ce contexte, plusieurs mesures ont été mises récemment en œuvre. La première concerne l'organisation par la direction générale de l'administration et de la fonction publique depuis juin 2008 d'une bourse interministérielle de l'emploi public sur Internet. Une autre initiative est la généralisation des « primes au mérite » qui, jusque-là, ne concernaient que les directeurs d'administration centrale. Avant la fin de l'année 2008, un décret devrait instituer une « prime de fonctions et de résultats » (PFR) qui concernerait environ 200 000 fonctionnaires exerçant des tâches de gestion. En fait, la partie « performance » ne concernera que 40 % de la prime, partie modulable en fonction d'une évaluation annuelle. Les 60 % restant sont constitués par le regroupement des primes forfaitaires qui étaient distribuées jusque là en considération du niveau hiérarchique et des sujétions de l'emploi mais selon des modalités très variables selon les ministères. Les attachés et les attachés principaux devraient être les premiers à expérimenter la nouvelle « prime de fonctions et de résultats » qui, pour l'instant, n'est pas étendue aux personnels enseignants.

La mise en place de cette individualisation des rémunérations suscite de nombreuses critiques de la part des syndicats. Il est prévu que le montant global de la rémunération annuelle ne devrait pas baisser la première année, mais la logique de ce système, dans un contexte de pénurie budgétaire qui risque d'être dramatique en 2009-2010, peut conduire à terme à mieux rémunérer certains fonctionnaires au détriment d'autres qui verront leur rémunération baisser par la suite. Par ailleurs, il est délicat de moduler trop fortement les primes d'un agent à l'autre dans un service si l'on tient à préserver une certaine cohésion dans le collectif de travail. L'histoire administrative est là pour nous rappeler l'ambiance détestable qui régnait dans les ministères d'avant-guerre lorsque les promotions ou les « gratifications » étaient décidées *intuitu personae* par les chefs de service. Les modulations de primes peuvent se faire dans les grands ministères à des échelons supérieurs lorsque les intéressés ne se fréquentent pas quotidiennement et sont déjà plus ou moins en concurrence. Mais il est vrai que les inégalités visibles, mêmes justifiées, sont très difficiles à supporter surtout dans le cercle étroit de petites équipes. Enfin, l'importation des techniques du secteur privé ne doit pas conduire à ignorer les conditions particulières du travail administratif qui est fortement encadré par les règles de droit, souvent confuses et complexes, par les décisions politiques, qui ne relèvent pas toutes de la pure rationalité économique, et dont le résultat ne peut être qu'un résultat collectif voire un effet de système. Dans ces conditions, l'imputation individualisée du résultat collectif impose un travail de lecture et d'interprétation des rôles impartis à chacun. Cela, en pratique, débouche sur une forme ou une autre de « mise au forfait » selon des barèmes cachés afin d'inscrire l'évaluation dans des routines que les agents peuvent s'approprier. Au bout du compte, il est difficile d'échapper à la sociologie du travail administratif.

• Le service minimum d'accueil dans les écoles en temps de grève

Mis en place à titre facultatif par le ministre de l'éducation nationale au second semestre 2007, le service minimum d'accueil (SMA) dans les écoles a été rendu obligatoire par la loi du 23 juillet 2008 à la suite d'une intervention du Président de la République. Il est vrai que la grande majorité des maires refusaient de mobiliser du personnel territorial pour accueillir les enfants dans les écoles maternelles et élémentaires, même si les grèves posaient de redoutables problèmes de garde aux parents. Lors de sa première mise en œuvre, le 24 janvier 2008, seules 2 000 des 22 500 communes possédant une école avaient mis en place ce dispositif. Les raisons invoquées pour ne pas organiser le service minimum d'accueil étaient de deux ordres. Des raisons pratiques, tout d'abord, qui ont été soulignées par l'association des maires ruraux : la difficulté de recruter dans des délais assez courts du personnel qualifié, car la garde des enfants exige certaines précautions ; des raisons politiques ensuite : bon nombre de maires de gauche ne voulaient pas contrarier les mouvements sociaux des enseignants et opposer des fonctionnaires territoriaux à des fonctionnaires de l'État. L'opposition de la gauche était d'autant plus forte qu'elle pouvait s'appuyer sur sa récente victoire électorales aux élections municipales.

La loi vient donc rendre obligatoire cette mesure dès lors que 25 % au moins des enseignants sont en grève. Par ailleurs, les grévistes doivent informer les autorités locales au moins quarante-huit heures à l'avance afin que les dispositions idoines puissent être prises. Les mairies qui organisent ce service de garde sont remboursées de leurs frais selon le barème établi par le décret 2008-901 du 4 septembre 2008 (le montant de la compensation financière est d'un montant égal à 110 euros par jour et par groupe de quinze élèves de l'école accueillies). Cette indemnité est financée par les retenues sur salaires opérées sur le traitement des grévistes. Par ailleurs, c'est l'État et non les communes qui endosse la responsabilité administrative et pénale de l'accueil.

L'affaire n'est pas pour autant réglée car une véritable fronde s'est déclenchée au sein des mairies. Lors de la grève du 8 octobre 2008, la préfecture du Val-de-Marne a engagé un recours en référé devant le tribunal administratif contre les décisions de dix-neuf communes du département de ne pas appliquer la loi. Le tribunal administratif a débouté la préfecture de sa demande au motif qu'aucune mesure ne pouvait utilement contraindre les maires à organiser cet accueil, par manque de temps. Une même décision avait été prise quelques jours avant par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour une affaire similaire. Bien plus, à la veille de la grève du 23 octobre 2008, le maire de Paris, soutenu semble-t-il par l'Association des maires de France et l'Association des maires des grandes villes de France, a déclaré que la mairie n'appliquerait plus cette loi à l'avenir car ses modalités ne permettraient pas de s'assurer de toutes les conditions de sécurité. La Ville de Paris a souligné notamment le fait que lors de la grève du 16 octobre 2 000 à 3 000 enfants avaient dû être renvoyés chez eux faute d'avoir pu en 48 heures réunir le personnel nécessaire étant donné que même certains animateurs de centres de loisirs étaient en grève. Néanmoins, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu le 22 octobre 2008 cette décision. La mairie de Paris a fait appel arguant du fait que le tribunal ne lui avait pas enjoint d'organiser ce service minimum d'accueil.

Le service minimum en cas de grève, qui constituait l'un des points-clés des réformes envisagées dès 2007, reste donc très difficile à mettre en œuvre au quotidien. L'enchevêtrement des compétences entre État et collectivités locales en matière d'enseignement n'y est pas étranger.

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

• Consécration par le Conseil d'État de la valeur juridique de la Charte de l'environnement

Le Conseil d'État, réuni en Assemblée le 3 octobre 2008²², a consacré solennellement la valeur juridique de l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Et il a, pour la première fois, annulé un décret pour méconnaissance de celle-ci, plus précisément de son article 7 qui consacre le principe de participation du public « dans les conditions et limites définies par la loi ». Il a jugé que ce décret, qui prévoyait les modalités d'information et de participation du public, était entaché d'incompétence. La haute assemblée, en se ralliant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel²³ et en suivant les brillantes conclusions de son commissaire du gouvernement, Yann Aguila, a voulu ainsi s'affirmer comme un acteur majeur du droit de l'environnement.

• Détenus

Circulaire relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Une circulaire du ministre de l'intérieur du 23 septembre 2008 adressée aux préfets²⁴ rappelle les prérogatives de cette autorité administrative indépendante, créée par la loi

22. CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931 (sera publié au *Recueil Lebon*).

23. Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, *JORF*, 26 juin 2008, p. 10228.

24. Circ. N° NOR INT/D/08/00157/C

n° 2007-1545 du 30 octobre 2007²⁵, et précise ses conditions d'intervention dans les lieux qu'il peut contrôler.

Condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour le suicide d'un détenu

La France a été condamnée le 16 octobre 2008²⁶ pour avoir manqué à son « obligation de protéger le droit à la vie » garanti par l'article de la Convention européenne des droits de l'homme d'un détenu souffrant de troubles psychotiques qui s'était pendu en juillet 2000, après une première tentative de suicide. Son placement en cellule disciplinaire pour l'agression d'une surveillante n'était pas, selon la Cour, approprié à ses troubles mentaux, car il « isole le détenu, en le privant de visites et de toute activité, ce qui est de nature à aggraver le risque de suicide lorsqu'il existe ». En outre, l'absence de surveillance de la prise quotidienne de son traitement a joué un rôle dans son décès. La sanction infligée (45 jours de cellule disciplinaire) vaut également à la France d'être condamnée pour traitement inhumain et dégradant, en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Annulation partielle par le Conseil d'État du régime d'isolement des détenus

Le Conseil d'État a annulé partiellement, le 31 octobre 2008²⁷, le décret du 21 mars 2006 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'isolement des détenus. Il a jugé que le régime d'isolement des mineurs, faute de comporter des modalités spécifiques, est incompatible avec la Convention relative aux droits de l'enfant. Par ailleurs, il a estimé que les dispositions relatives à la prescription de la mesure d'isolement, par le magistrat saisi du dossier, définissent des règles concernant la procédure pénale et relèvent du domaine réservé à la loi par l'article 37 de la Constitution. Enfin, l'application de ce régime d'isolement ne pouvait être prévue en l'absence de l'organisation préalable par le législateur d'une voie de recours effectif, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Compétence du Conseil d'État pour le régime de fouille des détenus lors des extractions judiciaires

Le Conseil d'État a admis la compétence des juridictions administratives pour examiner les recours relatifs au régime spécial de fouilles corporelles intégrales des détenus lors d'extractions des établissements pénitentiaires pour comparaître devant le juge judiciaire. Il a estimé que ce régime, mis en œuvre par l'administration pénitentiaire pour prévenir toute atteinte à l'ordre public, se rattache au fonctionnement du service public pénitentiaire, même lorsque les fouilles se déroulent dans l'enceinte de la juridiction et durant le procès.

Il a ensuite rappelé les deux conditions dans lesquelles ce régime peut être appliqué, sans être contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants. D'une part, le recours à ces fouilles intégrales doit être « justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers » ; d'autre part, elles doivent se dérouler « dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes ». Mais

25. V. cette « Chronique » *RFAP*, n° 125, p. 227. Sur le décret d'application n° 2008-246 du 12 mars 2008, v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, p. 428.

26. CEDH, 16 octobre 2008, *Renolde c. France*, n° 5608/05.

27. CE, Sect., 31 octobre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293785.

en l'espèce, bien que les fouilles corporelles intégrales aient été opérées quatre à huit fois par jour, le Conseil d'État a rejeté, en l'absence d'urgence, la demande de suspension de ce régime de fouilles présentée par le requérant dans le cadre du référé-liberté, dès lors que la date des prochaines comparutions n'était pas connue et que ce régime ne lui était pas appliqué actuellement.

• Étrangers

Adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, proposé par la France dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne (UE)²⁸, a été adopté par le conseil européen lors du sommet des chefs d'État de l'Union européenne les 15-16 octobre 2008. Il définit les bases d'une politique commune en reprenant les thèmes chers au Président français : favoriser l'immigration choisie en renforçant l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et mieux réguler l'immigration familiale ; lutter contre l'immigration irrégulière en assurant le retour des étrangers dans leur pays d'origine ou dans un pays de transit, et en se limitant à des régularisations au cas par cas pour des motifs humanitaires et économiques ; renforcer l'efficacité du contrôle aux frontières, notamment par la généralisation, au plus tard au 1^{er} janvier 2012, du visa biométrique ; bâtir une Europe de l'asile en mettant en place, en 2009, un bureau d'appui européen pour faciliter les échanges d'informations et les coopérations, ainsi qu'en instaurant, en 2010, et au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique.

Rétention administrative : nouvelles dispositions – annulation de l'appel d'offres concernant l'intervention des associations dans les centres de rétention

Un décret du 22 août 2008²⁹ modifie les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatives à la rétention administrative.

En premier lieu, il permet de faire appel de l'ordonnance rendue par le juge des libertés et de la détention, alors que seul un pourvoi en cassation était possible jusque-là ; ce recours n'est pas suspensif, sauf demande du ministère public.

En second lieu, il modifie les conditions d'intervention des associations dans les centres de rétention administrative, afin de briser le monopole de la Cimade, seule association jusque-là habilitée à intervenir, en application de l'article R. 553-14 du code susmentionné, qui prescrivait, dans son ancienne rédaction, la conclusion d'une convention avec une association à caractère national. Le ministre chargé de l'immigration pourra désormais conclure une convention avec plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits, sans qu'il soit exigé qu'elles aient un caractère national.

En application de ces nouvelles dispositions, cette mission a été ouverte par voie d'appel d'offres à d'autres prestataires. Mais le tribunal administratif de Paris³⁰ l'a annulé, car, pour apprécier la valeur technique de l'offre, le ministre n'avait accordé qu'une pondération inférieure à 15 % au critère de la qualification juridique des candidats, et n'avait fixé, au surplus, aucun niveau minimum de connaissances juridiques requises.

28. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, p. 628.

29. Décret n° 2008-817, *JORF*, 23 août 2008, p. 13243.

30. TA Paris, ord. 30 octobre 2008, *GISTI*, n° 0816312.

*Décret relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers
au titre du regroupement familial*

La loi du 20 novembre 2007 sur la maîtrise de l'immigration soumet les candidats au regroupement familial et les conjoints étrangers de français, avant leur arrivée en France, à une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République, et, si nécessaire, à une formation. Elle prévoit également la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, par lequel les parents admis au séjour s'engagent à suivre une formation sur leurs droits et devoirs en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire. Un décret du 30 octobre 2008³¹ précise ces dispositions. L'organisation de cette évaluation et de ces formations est confiée à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

• **Fichiers**

Retrait du décret créant le fichier « EDVIGE »

Le décret autorisant le ministre de l'intérieur à mettre en place un nouveau fichier de données personnelles dénommé « EDVIGE »³² et qui doit succéder à l'ancien fichier des Renseignements généraux (RG), a suscité, à la rentrée, une fronde sans précédent de la part des associations, des syndicats et des organisations politiques, ainsi que de nombreux recours devant le Conseil d'État. Le champ de ce fichier, sur lequel la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait émis de fortes réserves, était en effet très large. Il permettait de continuer à fichier toutes les personnes ayant sollicité ou exercé un mandat politique, syndical ou économique, ainsi que ceux jouant un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif. Toutes les personnes « susceptibles de troubler l'ordre public » pouvaient désormais y figurer, alors que le décret de 1991 autorisant le fichier des Renseignements généraux ne mentionnait que celles ayant recours à la violence ou lui apportant un soutien actif. Les mineurs de plus de treize ans étaient concernés, compte tenu de l'augmentation de la délinquance juvénile, alors que le fichier des Renseignements généraux ne visait que les majeurs ; la CNIL avait proposé de retenir l'âge de seize ans (la référence à la majorité pénale n'étant pas pertinente pour un fichier dépourvu de finalité de police judiciaire) et avait demandé que le fichage des mineurs soit davantage encadré et limité dans le temps. Enfin, il permettait, comme l'ancien fichier, de collecter des informations sensibles (origines raciales ou ethniques, opinions politiques, philosophiques ou religieuses, appartenance syndicale), mais y étaient ajoutées l'orientation sexuelle et la santé.

Face à ces oppositions, le gouvernement a décidé de retirer le décret³³. La CNIL et le Conseil d'État ont été saisis d'un nouveau projet, qui tient largement compte des critiques suscitées par le premier. Débaptisé³⁴, ce fichier ne pourra plus inclure que deux catégories : les personnes dont les fonctions nécessitent une enquête administrative diligentée par les services de police, les données pouvant être conservées pour une durée

31. Décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement, *JORF*, 1^{er} nov. 2008, p. 16689.

32. Décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE » (Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale), *JORF*, 1^{er} juillet 2008, texte n° 3.

33. Le juge des référés du Conseil d'État a, de ce fait, rejeté à deux reprises les demandes de suspension de ce décret, pour défaut d'urgence.

34. « Exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique », ce qui donne l'abréviation « EDVIRSP », délibérément imprononçable.

maximale de cinq ans à compter de leur enregistrement ou de la cessation des fonctions ; les personnes « dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique », ainsi que celles ayant entretenu des relations non fortuites avec elles. L'introduction des mineurs dès l'âge de treize ans demeure, mais ils bénéficieront du droit à l'oubli : les informations ne pourront être conservées après leur majorité, sauf si un élément nouveau justifiant cette inscription est intervenu dans les deux années précédentes (les données pouvant alors être conservées jusqu'à 21 ans). L'enregistrement de données sensibles est autorisé par dérogation, mais les informations relatives à la santé et à la vie sexuelle sont totalement exclues. Les « personnalités » (élus, syndicalistes, journalistes...) seront retirées de ce fichier de renseignements et feront l'objet d'un répertoire administratif géré par les préfetures et soumis également au contrôle de la CNIL.

Décret relatif au fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

Pris en application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, un décret en Conseil d'État du 6 octobre 2008³⁵ élargit la liste des personnes habilitées à interroger directement le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, afin de vérifier la présence ou non dans ce fichier d'une personne souhaitant exercer une activité en contact avec des mineurs.

35. Décret n° 2008-1023, *JORF*, 7 octobre 2008, p. 15402.