CHRONIQUES [1]

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY
Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE
Trésorier-payeur général de la Seine-Maritime et de Haute-Normandie

Hervé RIHAL
Professeur à l'Université d'Angers

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

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- **Stratégies et projets de réforme de l'État**

Remise du rapport « France 2025 »

M. Eric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, a rendu public début février son rapport « France 2025 » : diagnostic stratégique » qui explore « dix défis pour la France » dont celui du service public [2]. Il suggère d'analyser sans dogmatisme la question des modalités de l'offre de service public : « Faut-il la réguler, la distribuer, la produire ou l'évaluer ? Autant de réponses à apporter au cas par cas... ». Le rapport du groupe « État, acteurs publics, et services publics » adopte, lui aussi, une démarche pragmatique en privilégiant le scénario d'un « État efficace, modérément gestionnaire et garant de l'intérêt général et de la solidarité ». Parmi les nombreuses orientations proposées : la recomposition des niveaux d'administration territoriale autour de l'intercommunalité et de la région ; l'option d'une Europe en expansion ; un État régulateur dans les domaines de la sécurité, de l'éducation, de la santé et de la justice. Le groupe appelle de ses vœux le développement de l'innovation au service de l'action publique : généralisation de l'évaluation des politiques publiques ; déploiement d'une culture de la performance ; simplification des modalités de la commande publique ; organisation de l'emploi public par métiers ; systématisation de la

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1er février au 3 avril 2009.
2. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008 nº 127, p. 612.

gestion fondée sur les résultats avec des indicateurs qualitatifs et quantitatifs ; valorisation du patrimoine immatériel de l'État ; réorganisation des procédures administratives et des méthodes de travail à l'aide des techniques de l'information (TIC). Ces derniers développements sont les plus originaux de ce rapport.

- **Réformes institutionnelles**

Désignation de parlementaires en mission pour le suivi du plan de relance

Les plans de soutien puis de relance de l'économie sont un véritable gisement d'innovations administratives dont le plus important est la création du médiateur du crédit et du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance [3]. S'y ajoute la désignation de sept « ambassadeurs de la relance », parlementaires nommés le 24 février 2009 par le Premier ministre en mission auprès de ce ministre. Chaque parlementaire est en charge d'une partie du territoire. Il veille au suivi et à la rapidité de la mise en œuvre du plan de relance et assure le lien avec les élus locaux. Les parlementaires présenteront un premier rapport en juin 2009. Ils seront réunis ensuite une fois par mois pour suivre l'avancée du plan et rendront leurs conclusions définitives en septembre. Une utilisation originale des parlementaires en missions.

- **Juridictions**

Rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes

Le 4 février 2009, le Premier Président de la Cour des comptes a rendu public le rapport de cette institution pour 2009. Après une série d'insertions relatives à la crise et aux finances publiques où la Cour attire l'attention sur l'impact « massif et durable » de la crise sur la dette publique, le rapport explore divers domaines de l'activité administrative dont deux visent des sujets régulièrement abordés dans cette chronique. La Cour dresse un bilan des audits de modernisation, démarches qui ont succédé en 2005 aux stratégies ministérielles de modernisation et ont préparé sur certains points la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007. 130 sujets ont été audités par les inspections générales assistées de consultants. La Cour salue positivement le pilotage, la programmation et la publication du résultat des audits mais relève que la mobilisation de l'administration a été inégale et la qualité des travaux hétérogène. Il en résulte que les retombées du programme, notamment sous forme d'économies budgétaires, ont été très inférieures aux attentes. S'intéressant par ailleurs au contrôle et à la régulation du secteur financier, la Cour reconnaît les rôles distincts de l'Autorité des marchés financières (AMF), de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) tout en souhaitant une coopération renforcée notamment dans le cadre du collège des autorités de contrôles des entreprises du secteur financier (CACES). À l'occasion de sa conférence de presse, le Premier président, Philippe Seguin a rappelé les réformes qu'il appelle de ses vœux : extension des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière aux ministres et aux élus locaux, d'une part, regroupement de la Cour et des chambres régionales des comptes en nombre plus limité qu'aujourd'hui, d'autre part.

3. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008 n° 128, p. et 2009 n° 129, p.

Le rapport 2008 de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

En février, le rapport pour 2008 de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été présenté par son Président. Pour son soixantième anniversaire, cette juridiction administrative spécialisée chargée de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques commises par les ordonnateurs, présente un bilan qualifié de « positif » mais relativement mince : seize déférés, principalement de la Cour et des chambres régionales de comptes ; cinq arrêts ; un délai moyen de traitement de 32 mois. La Cour préconise en conclusion dans son rapport « une plus large justiciabilité des élus devant la Cour de discipline budgétaire et financière (qui) permettrait d'éviter qu'ils soient excessivement exposés au risque pénal ».

• Autorités indépendantes

Organisation de l'Autorité de la statistique publique

L'Autorité de la statistique publique a été créée par l'article 144 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie modifiant le texte fondateur du 7 juin 1951. Ce texte a été modifié pour mieux garantir l'indépendance des services de statistique publique. Un décret du 3 mars 2009 [4] précise les attributions et les modalités de fonctionnement de l'Autorité. Elle est dotée d'une très large compétence consultative. Elle peut décider de rendre publics des avis. Son rapport annuel est remis au Parlement et rendu public. Ses membres sont nommés pour six ans.

• Coordination interministérielle

Création d'un comité interministériel pour l'adoption

Un décret du 30 janvier 2009 crée un comité interministériel chargé de coordonner la politique du Gouvernement en matière d'adoption [5]. Il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la famille. Un groupe permanent animé par le directeur général de l'action sociale en assure le secrétariat.

Création du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État

Un décret du 5 février 1984 avait créé un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger. Il visait surtout à coordonner, autour du ministère des affaires étrangères et des ambassadeurs, les services relevant des ministères de l'économie et du budget (conseillers financiers ; conseillers du commerce extérieur ; attachés fiscaux et douaniers). Un décret du 16 février 2009 [6] réorganise ce dispositif en créant un comité interministériel des réseaux internationaux de l'État présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministère des affaires étrangères. Il comprend les ministres chargés des affaires étrangères, de l'économie, de la défense, de l'intérieur et du budget. Ses délibérations sont préparées par un comité permanent assisté d'un secrétariat permanent (affaires étrangères, budget, économie).

4. Décret n° 2009-250 du 3 mars 2009, *JORF*, 5 mars 2009, p. 4090, texte n° 21.
5. Décret n° 2009-117 du 30 janvier 2009, *JORF*, 30 janvier 2009, texte n° 11.
6. Décret n° 2009-177 du 16 février 2009, *JORF*, 17 février 2009, texte n° 10.

Création du conseil interministériel de l'outre-mer

Dans le cadre de la réaction aux troubles apparus dans certains départements d'outre-mer, un conseil interministériel de l'outre-mer est chargé de définir les orientations politiques pour répondre aux besoins de l'outre-mer, d'identifier les adaptations nécessaires aux politiques publiques et d'évaluer les résultats des politiques de l'État [7]. Le conseil est présidé par le Président de la République et comprend de nombreux ministres intéressés ainsi que le délégué interministériel à l'égalité des chances des français d'outre-mer et le délégué général à l'outre-mer. Le secrétariat du conseil est assuré par le secrétaire général du Gouvernement.

- **Administrations centrales**

Organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes

Un décret et un arrêté du 16 mars 2009 [8] refondent l'organisation du ministère des affaires étrangères et européennes, en abrogeant le décret modifié du 10 décembre 1998. Le secrétaire général, dont les attributions, fixées par un décret du 2 novembre 1976, ne sont pas modifiées « a autorité, au nom du ministre, sur l'ensemble des services du ministère ». Les intitulés des grandes directions sont légèrement modifiés : direction générale des affaires politiques et de sécurité ; direction de l'Union européenne ; direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats ; direction générale de l'administration et de la modernisation.

Création du service des achats de l'État

Alors qu'on attendait la création d'une agence telle que définie par le conseil de modernisation du 12 décembre 2007, le décret du 17 mars 2009 crée le service des achats de l'État sous forme de service à compétence nationale rattaché au ministre chargé du budget [9]. Le nouveau service, organisé à partir de l'Agence centrale des achats des ministères de l'économie et des finances, assurera la mutualisation et la coordination des achats courants de l'État qui portent sur des besoins communs à plusieurs ministères. Il élabore la stratégie d'achats, conclut des marchés ou peut déléguer cette mission, notamment à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) qui subsiste en tant que centrale d'achats. Les préfets de région mettent en œuvre la politique ainsi définie : ils contribuent à la mutualisation locale des pratiques d'achats, suivent l'exécution locale des marchés passés par le service ou pour son compte, concluent des marchés répondant à un besoin évalué au niveau régional lorsque ce niveau est considéré comme le plus pertinent par le service national. Le service est doté d'un comité d'orientation composé de membres des grands corps, de parlementaires, de représentants des ministères et de personnalités qualifiées.

Premier bilan de la mise en place de la nouvelle direction générale des finances publiques

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté au Conseil des ministres du 3 avril 2009 un premier bilan de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) issue de la fusion des direction générales des impôts et de la

7. Décret n° 2009 –182 du 18 février 2009, *JORF*, 19 février 2009, texte n° 2.
8. Décret n° 2009-291 et arrêté du 19 mars 2009, *JORF*, 17 mars 2009, textes n° 5 et 6.
9. Décret n° 2009-300 et arrêté du 17 mars 2009, *JORF*, 19 mars 2009, textes n° 34 et 39.

comptabilité publique. L'administration centrale unifiée a été mise en place par le décret du 3 avril 2007 [10]. La fusion des directions locales (trésoreries générales et directions des services fiscaux) est en préparation : des opérations de préfiguration sont réalisées dans huit départements. Un programme de 750 services des impôts des particuliers (SIP) regroupant, sur l'ensemble du territoire, les services compétents en matière fiscale (centre des impôts et trésoreries) est établi sur trois ans : arrêté du 9 mars 2009 crée le modèle de ces services des impôts des particuliers [11] dont 250 doivent être installés dès 2009. Le nouveau statut des administrateurs des finances publiques appelé à se substituer aux trésoriers-payeurs généraux et aux directeurs des services fiscaux a été publié [12].

Modernisation du ministère de la défense

Une communication au conseil des ministres du 8 avril trace les orientations de la modernisation du ministère de la défense dans le cadre des conclusions du Livre blanc de la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques. Elle vise deux objectifs. D'une part, la mutualisation de l'administration générale et des fonctions de soutien et le renforcement de la gouvernance du ministère qui s'est déjà traduite par le regroupement fonctionnel des états-majors et, d'autre part, le regroupement géographique, au niveau central, de la localisation des états-majors sur le site de Balard à Paris et, au niveau local, avec la création des bases de défense dont onze seront créées dès cette année. Dans ce cadre, des textes du 6 avril 2009 organisent le service parisien de soutien de l'administration centrale [13].

Création de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale

Conformément à la convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale au ministère des affaires étrangères, il est créé une Autorité centrale pour l'adoption internationale par transformation du service chargé de l'adoption internationale au ministère des affaires étrangères [14]. L'Autorité centrale exerce une mission permanente de veille, de régulation et d'orientation et prépare les décisions du ministre. Elle s'insère dans le dispositif constitué par ailleurs par le Comité interministériel de l'adoption, le Conseil supérieur de l'adoption et l'Agence française de l'adoption.

- **Administrations déconcentrées**

Modification du statut et des pouvoirs du préfet

Le décret du 16 février 2009 [15] a un double objet. En premier lieu, il modifie le statut des préfets issu du décret du 29 juillet 1964 afin d'élargir les possibilités de choix du gouvernement pour la désignation des préfets, et, selon le ministère de l'intérieur, de « diversifier les origines et l'expérience professionnelle des membres du corps préfectoral ».

10. Décrets du 3 avril 2007, voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, nº 127, p. 607.
11. Arrêté du 30 mars 2009, *JORF*, 4 avril 2009, texte nº 24.
12. Décret nº 2009-208 du 20 février 2009, *JORF*, 21 février 2009, texte nº 32.
13. Décret nº 2009-384 et arrêté du 6 avril 2009, *JORF*, 8 avril 2009, textes nº 25, 32 et 33.
14. Décret nº 2009-407 du 14 avril 2009, *JORF*, 16 avril 2009, p. 6561, texte nº 11.
15. Décret nº 2009-176 du 16 février 2009, *JORF*, 17 février 2009, texte nº 8.

Le contingent de préfets nommés sans appartenance au corps des sous-préfets ou des administrateurs civils passe d'un cinquième au tiers des effectifs, c'est-à-dire de 25 à 41. Par ailleurs, ces personnes recrutées au tour extérieur pourront prétendre à un emploi de préfet hors cadre pour exercer une mission de service public relevant du gouvernement.

En second lieu, le décret modifie le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets afin d'expliciter le régime des délégations de signature dans l'hypothèse complexe prévue par la réforme de l'administration départementale où les services régionaux interviennent par le biais de leurs unités territoriales dans le champ de compétence d'un préfet de département qui exerce sur elles une « autorité fonctionnelle » [16].

La « valse » des préfets

Une étude de l'observatoire de la vie politique et parlementaire (reprise par la presse à la mi-février) souligne que la quasi-totalité des préfets de région et de département a été renouvelée depuis deux ans. Si l'on tient compte des mouvements intervenus depuis la parution de l'article, seul trois départements (Oise, Ille-et-Vilaine, Gard) ont conservé leur préfet d'avant 2007 [17].

Création des premières directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Un décret du 27 février 2009 [18] organise les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement qui résultent de la fusion de la direction régionale de l'équipement, de la direction régionale de l'environnement (DIREN) et de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) à l'exception de ses missions de développement industriel et de météorologie. Chargées principalement du développement durable, elles constituent les services déconcentrés du MEEDDAT et sont mise à disposition des ministres chargés du logement et de la ville. C'est le premier texte d'organisation des nouvelles directions issues de la réforme de l'administration régionale de l'État. Il ouvre le voie à la création rapide des huit premières DREAL, douze autres seront créées au 1er juin 2010 et quatre au 1er juin 2011.

Création des commissaires à la réindustrialisation

Le Président de la République a annoncé le 24 mars 2009 la nomination du commissaire à la réindustrialisation de chaque bassin d'emploi en difficultés. Ces nouveaux intervenants (à côté notamment du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et de ses antennes les Comités d'examen du financement des entreprise (CODEFI)) coordonnent, sous l'autorité des préfets, l'action de l'État en liaison avec les collectivités locales, les entreprises, les services consulaires et les organisations syndicales. Ils disposent de crédits votés dans la loi de finances rectificative. Le premier a été installé dans l'Oise le 2 avril 2009. Les textes relatifs à cette nouvelle fonction, qui n'est pas sans précédent, ne sont pas encore parus à la fin avril. Ces nouveaux commissaires auront un rôle assez proche des commissaires à l'industrialisation puis « à l'industrialisation et du développement économique » qui ont été créés entre 1982 et 1999 dans diverses régions (Massif central, Ouest-Atlantique, Normandie...).

16. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, nº 127, p. 610.
17. Etude publiée sur le site www.horizons-politique.com
18. Décret 2009-235 du 27 février 2009, *JORF*, 28 février 2009, texte nº 2.

• Établissements publics et agences

Organisation du nouveau service public de l'audiovisuel

La loi organique du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés publiques de radio et télévision et la loi du 5 mars 2009 [19] réforment en profondeur le service public audiovisuel et télévisuel. Les présidents sont désormais nommés par le Président de la République après avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée parlementaire, conformément à l'article 13, 5e alinéa de la Constitution.

Dénomination de « Pôle emploi »

L'institution mentionnée à l'article L 5312-7 du code du travail issue de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et des ASSEDIC [20] a reçu, enfin, son nom officiel « Pôle emploi » par un décret du 9 mars 2009 [21].

Fusion des organismes d'intervention agricole

Un important décret du 27 mars 2009 a procédé, conformément aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, à la fusion de divers organismes d'intervention agricole par création de deux nouveaux établissements [22]. L'Agence de service et de paiement (ASP) devient l'organisme unique de paiement pour le secteur agricole en regroupant l'Agence unique de paiement et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNSEA). Le nouvel organisme sera l'interlocuteur unique pour le paiement des aides communautaires directes, des mesures de soutien au développement rural et des aides en matière d'emploi. Il poursuivra les activités de prestations de services du CNASEA, notamment en matière sociale. Les offices agricoles sont fusionnés au sein de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France-Agrimer), à l'exception toutefois de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer. Le décret du 27 mars 2009 fixe l'organisation et le fonctionnement de ces trois organismes.

Création de l'établissement public du château de Fontainebleau

Le musée et le domaine du château de Fontainebleau sont transformés par un décret du 11 mars 2009 de service à compétence nationale en établissement public administratif conformément aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 [23]. Le président de l'établissement présidera le conseil d'administration. Il sera assisté d'un administrateur général et d'un directeur du patrimoine et des collectivités. Cette organisation, déjà mise en place à Versailles, sera suivie d'autres réorganisations des musées nationaux : rattachement du musée de l'Orangerie au musée d'Orsay, création d'un établissement public regroupant le musée national de la céramique et la manufacture de Sèvres, transformation en établissement public du musée national Picasso à Paris.

19. Loi organique nº 2009-297 et loi nº 2009-298 du 5 mars 2009, *JORF*, 7 mars 2009, p. 4327 textes nº 1 et 2.
20. Voir cette chronique, *RFAP*, 2008, nº 126, p. 414.
21. Décret nº 2009-270 du 9 mars 2009, *JORF*, 11 mars 2009 p. 447, texte nº 12.
22. Décret nº 2009-340 du 11 mars 2009, *JORF*, 29 mars 2009, p. 5561, texte nº 6.
23. Décret nº 2009-279 du 11 mars 2009, *JORF*, 13 mars 2009, p. 4646, texte nº 24.

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

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique ont présenté au Conseil des ministres du 25 mars 2009 une communication relative à la réforme de l'École nationale d'administration. Cette vingt-quatrième réforme supprime l'un des piliers de l'institution : le classement de sortie et lui substitue une procédure de recrutement par les administrations sur la base d'un dossier d'aptitudes. Annoncée par le Président de la République dès janvier 2008 et correspondant aux nombreuses critiques adressées au classement de sortie, cette réforme fait craindre le retour à certaines formes de cooptation. Elle a été choisie de préférence à la solution qui aurait consisté à différer le recrutement des grands corps quelques années après la sortie de l'école. Une procédure objective supervisée par un comité *ad hoc* sera mise en place pour répondre à ces craintes. La réforme annoncée repose sur d'autres orientations novatrices : ouverture à la diversité des talents et à l'égalité des chances par la création d'une classe préparatoire intégrée réservée aux candidats issus de milieux aux revenus modestes et ayant fait une partie de leur scolarité en zone d'éducation prioritaire ; formation plus opérationnelle par une augmentation de la part relative des stages, une réduction de la durée de la scolarité à 24 mois et la focalisation des enseignements sur l'Europe, les territoires et la gestion publique. L'École renforcera ses missions de formation permanente à l'occasion des prises de poste en cours de carrière et à l'intention des cadres identifiés comme « haut potentiel ».

Réorganisation de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

Un décret du 11 mars 2009 [24] modifie le décret du 10 novembre 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INSERM. L'établissement public reçoit la mission de coordonner les travaux de recherche en sciences de la vie et de la santé. Des instituts thématiques seront créés. Par ailleurs, la gouvernance de l'INSERM est modifiée : désormais le président de son conseil d'administration exerce également la direction de l'établissement. Une communication au conseil des ministres du 29 avril 2009 réforme le système de recherche en sciences du vivant et de la santé. Une « alliance par les sciences de la vie et de la santé », regroupe l'INSERM, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique, l'institut national de la recherche agronomique, l'institut national de recherche en informatique et en automatique, l'institut de recherche pour le développement, l'institut Pasteur et la conférence des présidents d'université pour mieux coordonner la programmation de la recherche.

- **Administration consultative**

Le « Grenelle de la mer »

Reprenant la méthode éprouvée du « Grenelle de l'environnement » [25], le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a lancé le 27 février 2009 une concertation préalable à la définition d'une « stratégie nationale de la mer » qui a fait l'objet d'une communication aux conseils des ministres des 18 mars et 3 avril 2009. Les enjeux sont importants. La France possède le deuxième espace maritime du monde (plus de 11 millions de km^2 dont 93 % outre-mer et 68 % dans le Pacifique Sud). Le secteur maritime recouvre 311 650 emplois directs et produit près de 54 millions d'euros. Quatre

24. Décret n° 2009-278 du 11 mars 2009, *JORF*, 13 mars 2009, P ; 4639, texte n° 14.
25. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, n° 125, p. 211.

groupes de travail aux appellations poétiques (« la délicate rencontre entre la terre et la mer », « entre menaces et potentiels, une mer fragile promesse d'avenir », « la mer, une passion à partager », « planète mer : inventer de nouvelles régulations ») se réuniront pour élaborer des propositions avant la fin de l'été. Une large consultation sera organisée sur internet (www.legrenelle-mer.gouv.fr) et des réunions « Grenelle de la mer » seront organisées à l'échelon régional. Le projet de « stratégie nationale sur la mer » sera ensuite validé par le Comité interministériel de la mer.

Installation d'une commission de concertation sur la politique de la jeunesse.

Le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, nommé haut commissaire à la jeunesse, préside depuis le 9 mars 2009 une commission de concertation qui rassemble tous les acteurs de la politique de la jeunesse. Installée pour une durée de quatre mois, elle a pour objectif « d'élaborer une politique plus cohérente visant à favoriser l'accès à l'autonomie des jeunes ». Des groupes de travail traiteront de la formation, de l'orientation, des ressources et de la résidence, de la citoyenneté et de la culture, de l'emploi, de la santé. Un bilan d'étape sous forme de livre vert sera publié en mai. Il servira de base à une large consultation avant la formalisation des orientations du gouvernement en juillet.

Lancement des états généraux de l'outre-mer

À la suite de la crise qui a affecté la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, le Président de la République a annoncé le 19 février 2009 l'organisation d'un vaste programme de consultation des ultra-marins. Ces états généraux, pilotés par le directeur, délégué général à l'outre-mer, ont fait l'objet de deux communications aux conseils des ministres des 18 mars et 22 avril. Huit thématiques ont été retenues : prix et distribution ; production locale et importation ; gouvernance à l'échelon local et à l'échelon central ; grands projets ; dialogue social ; coopération avec l'environnement régional ; égalité des chances et insertion professionnelle des jeunes ; mémoire, culture et identité. Des ateliers locaux seront organisés jusqu'à la fin juillet, pilotés par un haut fonctionnaire responsable, auprès du préfet, de la consultation locale. La délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer sera chargée de consulter les ultra-marins vivant en métropole. Un internet participatif est ouvert. La synthèse des débats et des principales propositions seront restituées en septembre. Sur cette base, le conseil interministériel de l'outre-mer définira fin octobre, une première série de décisions.

Modification du statut du Haut conseil de la science de la technologie.

Un décret du 19 mars 2009 [26] modifie la composition et le fonctionnement du Haut conseil de la science et de la technologie créé par le décret du 15 juin 2006. Le Haut Conseil, organe de référence pour l'élaboration de la stratégie nationale de recherche et d'innovation, sera désormais placé auprès du Premier ministre et non du Président de la République. Il comprend des membres désignés « en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercé en entreprise » et un nombre minimal de membres "exerçant ou ayant exercé leur activité hors de France" »

26. Décret n° 2009-309 du 19 mars 2009, *JORF*, 21 mars 2009, texte n° 16.

Réorganisation du Conseil national de l'information statistique.

À l'occasion de la création de l'Autorité de la statistique publique (voir ci-dessus), un décret du 20 mars 2009 [27] procède à la réécriture des textes relatifs au Conseil national de l'information statistique créé par la loi du 7 juin 1951 et organisé, en dernier lieu, par le décret du 7 avril 2005 [28]. Le conseil reçoit une large compétence consultative sur la conception, la production et la diffusion de l'information statistique publique. Il rend public son rapport annuel. Il est organisé en diverses formations : assemblée plénière, bureau, comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires, comité du label, commission nationale des nomenclatures économiques et sociales, commission nationale d'évaluation du recensement de la population, commissions thématiques et groupes de travail. Le comité du secret statistique lui est rattaché. Le président du Conseil national de l'information statistique est nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie parmi les membres du bureau et après consultation de ce dernier.

Réorganisation de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles et les casinos.

Un décret du 26 mars 2009 [29] crée une nouvelle commission qui se substitue à l'instance issue du décret du 6 novembre 1934. La composition de la commission lui donne de grandes garanties d'indépendance : un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du conseil d'État, un conseiller-maître à la Cour des comptes, un inspecteur général des finances, un inspecteur général de l'administration, désignés par leur chef de juridiction ou de corps, deux parlementaires désignés par les présidents de leur assemblée, deux maires désignés par leurs associations, quatre représentants des ministères.

Suppression du comité monétaire du conseil général de la Banque de France.

Tirant tardivement les conséquences du transfert de la compétence monétaire de la Banque de France à la Banque centrale européenne, un décret du 9 mars 2009 pris en application de l'article 174 de la loi du 4 avril 2008 de modernisation de l'économie supprime le comité monétaire du Conseil général de la Banque de France [30].

- **Gestion publique**

Conditions de publication des instructions et des circulaires

Un décret du 8 décembre 2008 a organisé la publication des instructions et circulaires sur internet, publicité sanctionnée par la non-opposabilité de ces textes aux administrés et par l'abrogation automatique des circulaires antérieures au 1er mai 2009 et non reprises sur le nouveau site [31]. Un décret du 28 avril 2009 écarte ces dispositions radicales pour les circulaires et instructions antérieures « dont la loi permet à un administré de se prévaloir », ce qui désigne par exemple les instructions fiscales dont les contribuables peuvent se prévaloir

27. Décret nº 2009-318 du 20 mars 2009, *JORF*, 25 mars 2009, p. 5307, texte nº 11.
28. Décret nº 2005-333 du 7 avril 2005, *JORF*, 9 avril 2005, P. 6415, texte nº 25.
29. Décret nº 2009-334 du 26 mars 2009, *JORF*, 28 mars 2009, p. 5509, texte nº 4.
30. Décret 2009-269 du 9 mars 2009, *JORF*, 11 mars 2009, p. 4476, texte nº 11.
31. Décret nº 2008-7281 du 8 décembre 2008, voir cette « Chronique », *RFAP*, 2009, nº 129, p.

en application des articles L 80 et L 81 du livre des procédures fiscales [32]. Le site www.circulaires.gouv.fr est désormais ouvert.

Valorisation du patrimoine immatériel de l'État.

Conformément aux orientations du rapport Levy-Jouyet [33], deux décrets du 10 février 2009 organisent la gestion du patrimoine immatériel public. Ainsi, l'implantation d'écoles prestigieuses dans les pays émergents, la valorisation des éditions pédagogiques de l'éducation nationale, celle des bases de données de l'INSEE, ou des grands fonds photographies historiques, la location de lieux publics pour le tournage de film entrent dans les missions de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État. Les ministères sont incités à valoriser ce patrimoine. Contrairement au dispositif retenu par le patrimoine immobilier, ils conserveront le produit de leurs initiatives [34].

- **Marches et contrats**

Simplifications en matière de marchés publics.

La loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (LAPCIPP) du 17 février 2009 [35] constitue un volet important du plan de relance de l'économie. Elle comprend diverses mesures de simplification des marchés publics dont certains sont, comme les dispositions des deux décrets du 19 décembre 2008 [36], inspirées du rapport du député Jean-Luc Warsmann sur la qualité et la simplification du droit. En particulier, les maires pourront recevoir une délégation générale pour passer et exécuter tous les marchés et avenants quels que soient leur montant. Par ailleurs, le régime des avenants est allégé et précisé.

L'accès des petites et moyennes entreprises innovantes aux marchés publics.

Un décret du 18 février 2009, pris en application de l'article 26 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, permet la réservation d'une part des marchés publics au profit des petites et moyennes entreprises innovantes et le traitement préférentiel de leurs offres [37].

Report du projet de code de la commande publique.

Un amendement au projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (LAPCIPP) prévoyait, dans son article 33, l'habilitation du gouvernement pour adopter par ordonnance des règles législatives applicables à tous les contrats de la commande publique (contrats de partenariats ; concessions...) à l'exception des marchés publics. Dans sa décision du 12 février 2009, le Conseil constitutionnel a censuré ce qu'il considère comme un cavalier législatif qui ne figure donc pas dans la loi promulguée.

32. Décret nº 2009-471 du 28 avril 2009, *JORF*, 29 avril 2009, p. 7242, texte nº 1
33. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2007, nº 124, p. 700.
34. Décrets nº 2009-15, et nº 2009-157 du 10 février 2009, *JORF*, 12 février 2009, p. 2505, texte nº 19.
35. Loi nº 2009-179 du 17 février 2009, *JORF*, 18 février 2009, P. 2841, texte nº 1.
36. Voir cette rubrique, *RFAP*, 2009, nº 129.
37. Décret nº 2009-193 du 18 février 2009, *JORF*, 20 février 2009.

Facilitation des contrats de partenariats.

La cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt du 23 janvier 2009 [38] a infirmé le célèbre jugement du tribunal administratif d'Orléans annulant l'attribution du contrat de partenariat de la construction et de la maintenance du collège de Villemander [39]. Elle a considéré que le retard pris dans la réalisation du projet pouvait justifier l'urgence qui était, à l'époque, une des conditions nécessaires du recours à ce type de contrat.

La loi dite LAPCIPP du 17 février 2009 a prévu diverses retouches au régime des contrats de partenariat en vue d'en faciliter la conclusion [40]. En particulier, l'article 13 permet d'autoriser les candidats à présenter une offre sans bouclage financier définitif. Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation afin que l'achèvement du tour de table ne bouleverse pas l'économie du contrat tel qu'il a été initialement envisagé.

Une série de textes d'application de la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariats est parue au journal officiel du 4 mars 2009. Ils précisent notamment les procédures de passation [41].

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Organes délibérants, exécutifs territoriaux, urbanisme, marchés publics, partenariats public-privé, relance économique [42]

Les réalités économiques que sont la récession et l'obligation d'investir pour protéger l'emploi rencontrent des traductions en droit public et tout particulièrement en droit des collectivités territoriales. Tel est l'objet principal de la loi du 17 février 2009, adoptée en à peine deux mois et faisant l'objet, mis à part son article 13 soumis au Conseil constitutionnel [43] d'un réel consensus.

Ses objectifs étant d'accélérer les programmes de construction et d'investissement, la loi comporte un titre premier intitulé « Faciliter la construction ». Ce titre comporte des assouplissements notables du droit de l'urbanisme. [44] Jusqu'au 31 décembre 2010, les modifications des plans locaux d'urbanisme ayant pour objet des constructions en limite séparative ne donnent pas lieu à enquête publique. Le public peut simplement formuler des observations préalablement à la convocation du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale qui se prononce par délibération motivée. De même, l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme est modifié pour prévoir, et ceci de manière pérenne, une nouvelle procédure simplifiée de modification du plan local d'urbanisme concernant les erreurs matérielles ou les rectifications mineures.

C'est surtout dans le domaine des marchés (titre II de la loi) que de nouvelles dispositions sont introduites. Les délégations de l'organe délibérant à l'exécutif territorial

38. Cour administrative d'appel de Nantes, département du Loiret, 23 janvier 2009.
39. Tribunal administratif d'Orléans, 29 avril 2008, voir cette rubrique, *RFAP*, 2008, nº 127, p. 615.
40. Voir note 35.
41. Décrets nº 22009-242, 243 et 244 et arrêté du 2 mars 2009, *JORF*, mars 2009, textes nº 16, 17, 18, 19 et.23
42. Loi 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, *JORF,* du 18 février, p. 2841.
43. Décision 2009-575 DC du 12 février 2009, *JORF*, 18 février, p. 2847.
44. Pour plus de détails, voir Trémeau (J.), « L'urbanisme et la relance », *AJDA,* 2009, p. 472.

seront désormais sans limite de montant (voir par exemple art. L. 2122-22-4 du CGCT pour les communes). Surtout, lorsqu'il n'est pas fait application de la délégation, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé pourra être prise avant l'engagement de la procédure de passation du marché. Elle ne comportera alors que la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché (nouveaux articles L. 2122-21-1 pour les communes, L. 3221-11 pour les départements, L. 4231-8-1 pour les régions).

Le contrat de partenariat public-privé, mode de dévolution des opérations d'investissement en vogue [45], est évidemment encouragé (art. 13 et suivants de la loi). En effet, la personne publique pourra, par dérogation aux dispositions sur les contrats de PPP, pour 2009 et 2010, prévoir que les modalités de financement indiquées dans l'offre finale présentent un caractère ajustable. Cette disposition a toutefois fait l'objet d'une stricte réserve d'interprétation par le Conseil constitutionnel qui y a vu un risque d'atteinte aux principes d'égalité face à la commande publique et du bon emploi des deniers publics, prévus par les articles 6, 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il a estimé que ces dispositions « qui permettent au seul candidat pressenti de faire varier le coût de son offre » ont pour seul objet de prendre temporairement en compte l'instabilité des marchés financiers dans la détermination du projet de partenariat. Ainsi, l'ajustement du prix ne saurait porter que sur la composante financière du coût global du contrat. Le Conseil constitutionnel rappelle opportunément que le contrat de partenariat reste soumis aux règles générales du contrat administratif. Dès lors, il n'appartient pas au partenaire de l'administration d'en fixer les conditions d'exécution.

Il faut espérer que, dans quelques années, on ne découvrira pas que la crise a permis une recrudescence de la corruption et que l'on n'aura pas à regretter les indulgences provisoires du législateur.

- **Organes délibérants, logement, extension du champ d'application du programme local de l'habitat, programme de requalification des quartiers anciens [46]**

Après l'engagement national, voici la mobilisation ! En effet, la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement déjà très longue et d'une lecture bien fastidieuse [47] est, deux ans et demi après, remise sur le métier par la même majorité, à croire que chaque ministre voudrait qu'une loi porte son nom et la marque de sa politique. Elle compte 124 articles dont certains ont été censurés par le Conseil constitutionnel parce qu'ils constituaient des « cavaliers législatifs » [48]. Un résumé de ce qu'il faut sans doute appeler la loi Boutin s'avère bien périlleux, dans la mesure où elle ne contient aucune mesure phare mais opère de légères modifications de multiples textes et codes.

Le premier objectif, illustré par le titre du chapitre I[er] de la loi, est « la mobilisation des acteurs ». Les acteurs concernés sont principalement les bailleurs sociaux qui devront désormais élaborer un « plan stratégique de patrimoine » et passer avec l'État des « conventions d'utilité sociale ». Le chapitre III porte sur le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés qui vise à engager les actions nécessaires à cette requalification tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en

45. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 127, p. 619 ainsi que les articles publiés dans le présent numéro.
46. Loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *JORF*, 27 mars, p. 5408.
47. Voir notre commentaire, cette « Chronique », *RFAP*, n° 120, p. 802.
48. V. décision 2009-578 DC du 18 mars 2009, *JORF*, 27 mars, p. 5445.

améliorant la performance énergétique des bâtiments. La liste des quartiers concernés sera fixée par décret en fonction de certains critères comme la concentration de ce que le nouveau texte qualifie d'habitat indigne, la situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. L'objectif prioritaire est que les habitants soient relogés une fois l'habitat « requalifié ». Sont également recherchés dans ces quartiers la diversification de l'offre immobilière, la réhabilitation du parc privé existant, l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité, la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé, l'accompagnement social des habitants. L'agence nationale de rénovation urbaine contribuera à la réussite de ce programme dont on a du mal à percevoir les différences avec les précédents.

Le chapitre IV comporte des « mesures en faveur du développement de l'offre nouvelle de logements. Le programme local pour l'habitat semble désormais être la « recette miracle » dans ce domaine. Il devra désormais être détaillé par commune et par secteur géographique et devra indiquer le nombre et les types de logements à réaliser, les moyens notamment fonciers à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements. Le programme local de l'habitat voit son champ étendu : alors qu'il était élaboré dans les Établissements publics de coopération intercommunale comportant 50 000 habitants dont une commune-centre de plus de 15 000 habitants, il devra désormais l'être également dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat comprenant au moins 30 000 habitants et comportant une commune de plus de 10 000 habitants. Ces nouvelles entités territoriales concernées ont deux ans pour élaborer ce PLH. Ce chapitre comporte également de nombreuses modifications au code de l'urbanisme qui ne peuvent être analysées ici.

Le texte vise d'autres objectifs : la mobilité dans le parc de logement (chapitre V), la lutte contre l'exclusion, l'hébergement et l'accès au logement (chapitre VI) et, bien sûr, plus de vingt articles de « dispositions diverses » viennent agrémenter sa lecture !

La crise économique aggrave bien évidemment les questions liées au logement et le droit au logement opposable n'a pas été le « coup de baguette magique » réglant le problème. On peut tout de même se demander si le remède de la loi est encore le bon. Peut-être les nouvelles règles proposées par le rapport Balladur sur les collectivités territoriales [49] permettront-elles de remédier à la multiplication des lois « fourre-tout » dont l'efficacité n'est pas toujours proportionnée à la longueur.

III – AGENTS PUBLICS

• L'ouverture de la fonction publique aux étrangers

Dans une délibération 2009-139 du 30 mars 2009 [50], la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a proposé de supprimer la condition de nationalité pour tous les emplois du secteur public, qu'il s'agisse des entreprises publiques ou bien des trois fonctions publiques à l'exception des emplois inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale ou de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

49. Voir par ailleurs l'article consacré à ce sujet dans cette *Revue*.
50. http://www.halde.fr/IMG/pdf/Deliberation_2009-139-2.pdf

Alors que les emplois de la fonction publique ont été ouverts assez largement aux ressortissants des États-membres de l'Union européenne en application de l'article 39 des traités qui régit la libre circulation des travailleurs en Europe et selon les dispositions de la loi du 26 juillet 2005 portant transposition du droit communautaire à la fonction publique française, environ 5,2 millions d'emplois publics de titulaires sont toujours fermés aux étrangers extracommunautaires. Les seules exceptions concernent les emplois de chercheurs ou d'enseignants-chercheurs dans les universités et les établissements publics scientifiques (lois du 15 juillet 1982 et du 26 janvier 1984). Néanmoins, des étrangers extracommunautaires sont employés parfois depuis très longtemps dans certains secteurs mais sur la seule base de contrats plus ou moins précaires. C'est notamment le cas des médecins hospitaliers recrutés sur la base de la loi du 3 novembre 1976. La situation de ces derniers attire l'attention depuis longtemps car ils ne peuvent pas avoir de véritables carrières alors même qu'ils accomplissent les mêmes tâches que leurs homologues européens. Dans les entreprises publiques, quelques avancées ont été réalisées, notamment à la Ratp, qui a ouvert des postes sans condition de nationalité et à La Poste puisque cette dernière ne recrute plus que sur la base de contrats s'alignant *de facto* sur les conditions de fonctionnement du secteur privé. Il faut rappeler que le secteur privé interdit également l'accès à 17 professions (ce qui peut parfois se justifier comme pour les huissiers ou les notaires mais plus difficilement pour les directeurs de publication de presse).

L'argumentation de la HALDE s'appuie essentiellement sur la directive 2003/109/CE qui accorde le droit à l'égalité dans l'accès à l'emploi aux ressortissants extracommunautaires lorsqu'ils sont résidents de longue durée (plus de cinq ans) mais qui n'a pas été transposée en droit français. Mais la HALDE prend également en considération le fait que les justifications historiques de cette condition de nationalité n'existent plus et gênent par ailleurs l'intégration des populations immigrées.

Quelle est la portée de cette délibération ? Peut-on penser que l'ouverture des fonctions publiques aux étrangers extracommunautaires va bouleverser les équilibres professionnels dans la fonction publique ? Une décision prise sur cette base permettrait une avancée éthique puisque des professionnels recrutés pour l'instant sur contrats pourraient dès lors bénéficier des avantages liés au statut. La question est néanmoins plus complexe sur le plan des pratiques car rien ne dit que les emplois contractuels seront transformés en emplois statutaires. Les nouveaux candidats devront, quant à eux, passer les concours qui reposent très généralement sur un modèle culturel bien précis et favorisent les diplômés. La grande majorité des étrangers extracommunautaires, qui sont souvent des réfugiés économiques peu diplômés, aura beaucoup de difficulté à réussir ces épreuves.

Un autre aspect de la question tient à ce que la délibération de la HALDE vient renforcer un processus régulier depuis plusieurs années : celui de l'alignement du droit de la fonction publique sur le droit privé. La lutte contre les discriminations, d'autant plus qu'elle s'appuie sur le droit européen qui ne connaît ni la notion d'administration publique ni la notion de fonctionnaire ni la notion de service public, conduit indirectement à favoriser des recrutements sur contrats permettant soit de choisir des profils précis soit de réaliser une véritable discrimination positive allant au-delà d'une simple remise à niveau dans des filières de formation spécialisées. L'égalitarisme de la notion de « travailleur » permet d'indifférencier les fonctionnaires et les autres salariés. On peut penser que c'est une bonne chose en termes de justice sociale. En termes de théorie politique, il n'en va pas de même car on dissocie alors la fonction publique de la citoyenneté pour en faire une simple activité économique. Mais si l'on déconnecte la fonction publique de la citoyenneté, on délie également la relation entre la solidarité exercée par le service public et l'espace citoyen. Mais que reste-t-il d'un espace citoyen sans solidarité sauf celle offerte par la charité privée ?

- **Le projet de loi sur la rénovation du dialogue social dans les fonctions publiques**

Le 1er avril 2009, le gouvernement a déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi devant fixer les nouvelles règles du jeu du dialogue social dans les trois fonctions publiques à la suite de l'accord de Bercy, signé le 2 juin 2008, avec les syndicats CGT, CFDT, FSU, Unsa, Solidaires et CGC. La présentation d'un avant-projet de loi en novembre 2008 devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État avait entraîné des réactions nettement plus mitigées puisque seules la CFDT et la CGC avaient voté pour alors que FO et la CFTC avaient voté contre et que les autres centrales syndicales s'étaient abstenues. Au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, seule la CFDT avait voté pour. Au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, où la réforme est moins prononcée, le texte a été voté par une majorité de syndicats. Cette évolution des positions syndicales s'explique par le fait que le texte de l'avant-projet s'écarte du relevé de conclusions de juin 2008 sur un point crucial : la disparition du paritarisme.

Le projet de loi s'inscrit dans la perspective de la loi du 20 août 2008 qui a réformé les règles de représentativité syndicale en vigueur dans le secteur privé. Il conduit donc, là encore, à rapprocher les fonctionnaires des autres salariés. Ses objectifs sont multiples.

Il s'agit tout d'abord de renforcer la légitimité des syndicats en supprimant la présomption de représentativité. Désormais, pourront présenter des candidats à toutes les élections professionnelles des syndicats ayant au moins deux ans d'ancienneté dès lors qu'ils respectent les valeurs républicaines et qu'ils sont indépendants (ce dernier point étant évidemment assez spécieux). Les comités techniques seront directement élus par les agents et c'est sur la base de ces comités que seront composés les futurs conseils supérieurs des trois fonctions publiques. Un point central, qui a poussé la CFDT à soutenir le projet, est l'extension de la négociation sociale à l'ensemble des questions touchant aux ressources humaines y compris le déroulement des carrières et la formation professionnelle. Si le projet de loi rappelle que les négociations ne peuvent en tant que telles s'imposer dans l'ordre juridique puisque les fonctionnaires sont soumis à des décisions unilatérales dans le cadre du statut, des règles de validité des accords doivent être définies afin de leur donner un poids particulier dans l'évolution du droit applicable. Il s'agirait en fait d'appliquer la règle de l'accord majoritaire, un accord étant réputé valide s'il obtient la signature d'organisations représentants au moins 50 % des voix (principe que FO rejette constamment). Par ailleurs, un Conseil supérieur de la fonction publique doit être créé qui connaîtra de toutes les questions communes aux trois fonctions publiques. Cette nouvelle instance ne se substituera pas aux trois conseils compétents pour chacune des fonctions publiques.

On notera surtout l'évolution du paritarisme puisque le nombre des représentants de l'administration au sein des nouveaux comités techniques ne sera pas toujours le même en fonction des sujets à débattre et que seuls les représentants syndicaux voteront. On quitte alors avec ce projet la logique historique du paritarisme pour entrer dans une logique de consultation par la hiérarchie des instances syndicales. Un contrepoids est tout de même mis en place puisqu'une nouvelle consultation doit être organisée en cas de rejet unanime des propositions par les syndicats.

- **La nouvelle grille indiciaire de la catégorie B**

À la suite de l'accord passé le 21 février 2008 avec quatre confédérations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, Unsa), le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'État à la fonction publique ont engagé la refonte de la grille indiciaire de la catégorie B, en prélude à la révision de la grille de la catégorie A. Cette refonte est née du besoin de mieux spécifier une catégorie dont les traitements de début de carrière

sont proches de la catégorie C alors que les agents qui en font partie ont plus de responsabilités et de qualifications. La nouvelle grille prévoit un relèvement des indices de début de carrière pour ceux qui ont passé des concours de niveau bac ou bac+2 représentant un gain de 1 000 euros par an ainsi qu'un relèvement des indices de fin de carrière associé à un allongement des déroulements de carrière passant désormais à 32 ans pour le niveau bac+2 et à 33 ans pour le niveau bac, ce qui représente une progression de rémunération allant de 1 500 à 2 600 euros par an.

- **Le bilan de la fusion des corps**

En avril 2009, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté le bilan des opérations de fusions de corps réalisées depuis 2005. Le programme des fusions doit ramener, au 1er janvier 2010, le nombre des corps de 685 à 380. La quasi-totalité de ces fusions a déjà été réalisée et se trouve concentrée à 80 % dans la catégorie C. En 2010, la répartition du nombre de corps devrait donc être la suivante : 223 en catégorie A, 91 en catégorie B et 66 en catégorie C. Alors que 90 % des effectifs étaient concentrés en 340 corps en 2005, ils ne sont plus concentrés désormais qu'au sein de 140 corps.

Le programme de fusion doit être associé à la création de corps interministériels afin de créer un cadre de gestion commun à des corps identiques (comme celui des secrétaires administratifs) qui sont déployés dans différents ministères.

Ce programme de réduction du nombre des corps relève de la logique la plus élémentaire afin de simplifier la gestion des ressources humaines. Cependant, le coût global de ces opérations est peu ou mal connu car les fusions s'opèrent généralement par le haut, les nouvelles grilles indiciaires s'alignant sur celles qui étaient les plus favorables aux agents. Par ailleurs, il semble que le projet présenté dans le rapport Silicani de faire disparaître les corps au profit de filières de métiers ait été écarté, du moins pour l'instant.

- **L'avenir des corps d'ingénieurs**

La mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État, dirigée par Daniel Canepa et Jean-Martin Folz, a remis son rapport au Premier ministre en janvier 2009 [51]. D'entrée de jeu, le rapport souligne la difficulté de cerner la notion d'ingénieur de l'État lorsque l'on tente de circonscrire les fonctions techniques de l'encadrement supérieur, cette dernière notion étant elle-même sujette à de longs débats. Il existe en effet des corps d'ingénieurs issus principalement de l'École polytechnique de catégorie A+ et des corps d'ingénieurs de travaux de catégorie A. Mais la notion d'ingénieur est elle-même trop restrictive car elle ne recouvre pas les fonctions techniques réalisées par des cadres supérieurs de formation scientifique comme les administrateurs de l'INSEE. La mission a donc préféré utiliser la notion de « hauts fonctionnaires à formation scientifique et technique ». Cela, évidemment, ne résout qu'une partie du problème étant donné le flou entourant la notion de haut fonctionnaire. Par ailleurs, il semble très significatif que les chercheurs scientifiques et les ingénieurs des établissements scientifiques aient été écartés du champ des réflexions.

Sur le fond, deux questions cruciales étaient posées : l'État a-t-il encore besoin d'ingénieurs et, dans l'affirmative, faut-il les garder au sein de la fonction publique ? Comment réorganiser les grands corps techniques de l'État ?

La mission, partant d'une analyse historique des grands corps d'ingénieurs, montre que ces derniers jouent toujours un rôle important dans le développement de plusieurs secteurs

51. http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000145/0000.pdf

économiques, ce développement passant par l'essaimage des connaissances dans le secteur privé. Néanmoins, les transformations nées de l'externalisation des fonctions de production aux entreprises privées (les ingénieurs de l'armement ne produisent plus eux-mêmes les systèmes d'armes mais supervisent les commandes et les expertises) ou la décentralisation (qui conduit par exemple le corps des Ponts-et-chaussées à ne plus s'occuper que des autoroutes et des routes d'intérêt national) ont modifié le champ d'action de ces corps. Pour la mission, le besoin de hauts fonctionnaires à formation scientifique est cependant toujours très fort d'autant plus que de nouveaux terrains appellent des expertises : la santé publique, l'environnement et le développement durable, la sécurité intérieure. Si les vocations historiques des corps d'ingénieurs ont disparu, leur légitimité se déploie désormais sur d'autres fonctions comme l'audit ou le contrôle. Pour la mission, si le recours à des contractuels peut se justifier de manière ponctuelle, le maintien des ingénieurs de l'État au sein de la fonction publique est indispensable afin de garantir la neutralité de l'expertise. Le rapport insiste sur la nécessité de préserver les corps d'ingénieurs des influences partisanes.

En ce qui concerne l'architecture de ces corps, le rapport préconise de préserver le rôle centrale de l'École polytechnique tout en faisant porter la priorité sur l'attractivité des carrières d'ingénieurs dans la fonction publique qu'ils sont de plus en plus nombreux à déserter. Pour ce faire, il faut limiter le nombre des recrutements afin de s'adapter aux besoins réels et offrir des postes en début de carrière qui permettent aux ingénieurs de développer leur savoir-faire autour de « métiers racines » plutôt que de les envoyer sur des postes administratifs. La gestion de leurs carrières étant assez déficiente (on observe ainsi une surcharge anormale des conseils généraux des corps), le rapport préconise d'élargir les espaces de déploiements (recherche, notamment), d'ouvrir plus largement l'ensemble des directions d'administrations centrales aux ingénieurs et de ne pas entraver le pantouflage. Quant aux fusions de corps récemment décidées dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (notamment celle des mines et des télécommunications d'une part, celle des Ponts-et-chaussées et du génie rural d'autre part) elles procèdent d'une nécessaire clarification des grandes missions techniques de l'État mais posent en revanche des problèmes importants. D'une part, ces fusions conduisent à créer des corps numériquement importants : la fusion Ponts-GREF regroupera 3 600 fonctionnaires ayant deux ministères comme employeurs principaux. Sans le dire explicitement, le rapport sous-entend qu'une telle masse n'est pas compatible avec la notion de « grand corps ». D'autre part, ce genre de fusion ne permet pas le maintien de formations techniques pointues et conduit à des cursus communs. On remarquera surtout que le rapport s'oppose très clairement à la fusion générale de tous les grands corps techniques dans un seul cadre statutaire tel qu'il est proposé par le rapport Silicani.

- **Les conflits dans la fonction publique**

Le 19 mars 2009, une nouvelle journée d'action syndicale a été organisée à la suite de celle du 29 janvier. Une fois encore, la mobilisation a été unitaire, la crise et le front des revendications regroupant les divers syndicats mais associant également les salariés du secteur privé aux fonctionnaires, ce qui ne se voyait pas jusque-là. Alors que le taux global de participation à la grève était de 25,2 % le 29 janvier, il était de 21,1 % le 19 mars à l'échelle des trois fonctions publiques [52]. Ce taux moyen recouvre en fait des situations très variables. C'est ainsi que dans la fonction publique de l'État, le taux de grévistes passe de 31,7 % à

52. Communiqué du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique du 19 mars 2009.

25,9 % (de 34,5 % à 27,9 % à l'Éducation nationale). On remarque en particulier le très fort taux de grévistes au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique qui passe d'une journée à l'autre de 53,7 % à 43,7 %. Dans la fonction publique territoriale, ce taux passe de 18 % à 15,1 % alors que dans la fonction publique hospitalière le taux passe de 19,6 % à 18,4 %.

Si ces chiffres indiquent un relatif tassement de la mobilisation d'une date à l'autre, l'accumulation des sujets de mécontentement (blocage des négociations dans l'enseignement supérieur sur le statut des enseignants-chercheurs et la modulation des services, baisse du pouvoir d'achat, délocalisations de services, réforme de l'hôpital public donnant plus de poids aux directeurs administratifs) crée une situation tendue. Celle-ci s'explique dans tous les domaines par les réactions des corps ou des milieux professionnels face à des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique perçues comme libérale visant à comprimer les coûts et à renforcer la ligne hiérarchique. Un point nodal dans cette contestation tient à la méfiance que suscitent les mesures donnant plus de compétences aux autorités locales dans la gestion des personnels. On touche ici à l'une des caractéristiques sociales les plus importantes dans la fonction publique française. En effet, celle-ci est très largement régulée à la fois par des normes nationales et des normes corporatives. L'idée d'une gestion administrative locale, pouvant prendre des décisions autonomes sans tenir nécessairement compte des règles explicites ou implicites dictées par le milieu professionnel (déterminant notamment la question du mérite) au niveau national, vient heurter de front la culture professionnelle. On voit une fois de plus que la réforme gestionnaire ne peut se contenter de reprendre les « bonnes pratiques » du secteur privé ou des pays étrangers mais doit également tenir compte de la sociologie du travail administratif.

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

• Détenus

Rapport Albrand sur la prévention du suicide en prison

Commandé par la ministre de la justice après une recrudescence des suicides en prison (115 en 2008, contre 96 en 2007), le rapport réalisé par une commission dirigée par le D[r] Louis Albrand, a été remis, le 2 avril 2009, à son directeur de cabinet, en l'absence du président de la commission, qui a boycotté la remise du rapport, en raison des modifications qui lui ont été apportées par l'administration pénitentiaire sur des points sensibles [53]. Ce rapport succède à celui du D[r] Jean-Louis Terra, réalisé il y a cinq ans, et dont les préconisations ont conduit à une baisse du taux de suicide (passé de 21 pour 10 000 détenus en 2002 à 17 en 2008), toutefois insuffisante, la France étant un des plus mauvais élèves du Conseil de l'Europe. Le D[r] Albrand pointait du doigt, dans la préface qui n'a pas été retenue, la surpopulation qui a aggravé les conditions de détention et contrarié les mesures de prévention.

Le rapport contient une vingtaine de recommandations, qui portent notamment sur l'amélioration de la formation du personnel pénitentiaire (mais aussi des travailleurs sociaux,

53. *Le Monde*, 2 avril 2009.

du personnel médical et des codétenus), l'association à la détection du risque suicidaire des proches du détenu (ce qui suppose un changement de culture des relations avec la famille) et des autres acteurs de la prison, le développement des outils de socialisation, la diminution de la durée de placement en quartier disciplinaire et l'expérimentation de cellules sécurisées.

Premier rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le conseiller d'État Jean-Marie Delarue, nommé Contrôleur général des lieux de privation de liberté en juin 2008, a rendu public son premier rapport d'activité le 8 avril 2009 [54], quelques jours après le rapport Albrand. C'est un rapport sans concessions, qui démontre l'utilité de cette autorité indépendante et la volonté du titulaire de cette fonction d'exercer pleinement les missions qui lui ont été confiées par la loi. Au 31 décembre 2008, il avait fait l'objet de 144 saisines (portant pour la plupart sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires) et avait réalisé, avec la vingtaine de contrôleurs de son équipe, 52 visites dans des prisons, mais aussi des hôpitaux psychiatriques, des centres de rétention, des locaux de garde à vue, des dépôts de tribunaux et une zone d'attente, l'objectif étant de 150 visites par an. Ces contrôles ont, dans l'ensemble, été bien acceptés par les administrations concernées, mais le contrôleur général est irrité par le fait que soient relevés les noms des détenus qui le saisissent, ainsi que de toute personne qu'il rencontre lors de ses visites, en particulier dans le lieux dépendant de la police nationale et l'administration pénitentiaire. Le rapport comporte des courriers de personnes privées de liberté, des photographies de lieux visités et des rapports de visite. Il dénonce particulièrement les atteintes au respect de l'intimité, liées à la prévalence de la recherche de la sécurité et aux conditions de vie dans ces lieux. Pour Jean-Marie Delarue, la sécurité passe aussi par le respect de l'intimité et une amélioration substantielle des conditions de détention. Le projet de loi pénitentiaire devrait y contribuer.

- **Étrangers**

Rapport du Haut conseil à l'intégration (HCI) sur la transmission des valeurs de la République

À la suite notamment de plusieurs contestations publiques dont a fait l'objet l'hymne national lors de manifestations sportives, le Haut conseil à l'intégration a été chargé par le ministre de l'immigration d'une mission relative à la transmission des valeurs et symboles de la République aux étrangers dans le cadre du parcours d'intégration. Le Haut conseil a remis son rapport le 21 avril 2009 [55], en élargissant sa réflexion à la question de cette transmission aux jeunes. Il présente, dans un premier temps, les valeurs et symboles de la République, en formulant des recommandations liées à l'actualisation de leur problématique. Puis, il analyse les outils permettant la transmission de ces valeurs (formation civique, évaluation du degré de connaissance dans le pays d'origine, contrat d'accueil et d'intégration, moyens de faire comprendre à la jeunesse française le sens des valeurs et symboles républicains...). Il établit un premier constat : l'absence de progressivité dans l'enseignement délivré et de structuration suivie de l'évaluation de la compréhension de ces connaissances tout au long du parcours d'intégration, ainsi que la rigidité et l'uniformité des outils utilisés pour la transmission de

54. *Le Monde*, 9 avril 2009.

55. *Faire connaître les valeurs de la République,* La documentation française, 2009 (disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr).

celles-ci. D'autres éléments de blocage font l'objet de recommandations. Le Haut conseil considère ce rapport comme un avis préliminaire à un rapport global et souhaite continuer ses travaux sur cette question.

Rapport d'activité 2008 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) [56]

En 2008, le nombre de demandes d'asile a augmenté pour la première fois depuis 2004 (42 599 demandes, soit une hausse de près de 20 %). Cette évolution devrait se poursuivre en 2009. Il s'agit d'un phénomène européen, mais la France redevient en 2008 le premier pays destinataire des demandeurs d'asile. L'augmentation concerne principalement les mineurs accompagnants (8 341 demandes : + 49,4 %) et les demandes de réexamen (7195 : + 17,3 %). Mais les premières demandes sont également en hausse (27 063 : + 13,7 %). En revanche, les demandes des mineurs isolés (410) continuent à baisser et la hausse des demandes d'asile à la frontière connaît un ralentissement (4 409 avis soit + 22,5 %, contre + 40,7 % en 2007). Le premier pays de provenance est la Russie, mais le continent le plus touché par l'augmentation de la demande est l'Afrique. La demande d'asile outre-mer a plus que doublé (2 329 demandes) et a été déposée, pour moitié, à Mayotte.

Le taux d'accord en première instance (16,2 %) continue d'augmenter (11,6 % en 2007). Le taux global d'admission (avec les décisions d'annulation de la Cour nationale du droit d'asile) passe de 29,9 % à 36 %. Au total 11 441 personnes ont été placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Le nombre de déboutés sur les cinq dernières années continue à baisser (un peu plus de 155 500). Le nombre total de personnes placées sous la protection de l'office au 31 décembre 2008 est estimé à 139 212.

Circulaire sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration (art. L. 316-1 CESEDA) et le décret du 13 septembre 2007 pris pour son application [57] autorisent la délivrance d'une carte de séjour d'une durée minimale de six mois aux étrangers en situation irrégulière, victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, s'ils coopèrent avec la police pour le démantèlement de ces réseaux clandestins, en portant plainte ou en témoignant. Cette carte est renouvelable pendant toute la durée de la procédure pénale. En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut leur être délivrée. Une circulaire du 5 février 2009 [58] explicite les conditions dans lesquelles les victimes peuvent revendiquer ce droit au séjour, ce qui devrait permettre une meilleure application de ces dispositions.

56. Disponible sur www.ofpra.gouv.fr et www.ladocumentationfrançaise.fr

57. Décret n° 2007-1352 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dispositions réglementaires), *JORF*, 15 sept. 2007, p. 15340.

58. Circulaire n° IMIM0900054C.

Résultats du nouvel appel d'offres concernant l'intervention d'associations dans les centres de rétention administrative

Suite à l'annulation par le tribunal administratif de Paris d'un premier appel d'offres ne prenant pas suffisamment en compte les compétences juridiques des candidats [59], le ministre de l'immigration a lancé une nouvelle procédure. À l'issue de cette dernière, l'aide sociale et juridique des étrangers dans les centres de rétention sera répartie sur le territoire entre six associations (Cimade, Ordre de Malte, Forum réfugiés, Collectif respect, France terre d'asile et Association service social familial migrants) [60].

Interpellation en préfecture des étrangers en situation irrégulière

La Cour de cassation a, par cinq arrêts du 11 mars 2009 [61], précisé sa jurisprudence, conforme à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle l'interpellation d'un étranger ne doit pas être déloyale [62]. Elle a jugé qu'est irrégulière l'utilisation à cette fin d'une convocation pour un motif autre que son séjour irrégulier. En revanche, si la convocation mentionne expressément qu'elle avait pour objet l'exécution d'une mesure d'éloignement, l'arrestation n'est pas déloyale. Il en est de même de l'interpellation d'un étranger qui se présente spontanément à la préfecture.

- **Police**

Rapport d'activité 2008 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) [63]

Le nombre de saisines de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (transmises par des parlementaires ou des autorités administratives indépendantes) est en augmentation (152). Sur les 147 dossiers qu'elle a traités en 2008, la plupart (106) concernaient la police nationale (18 l'administration pénitentiaire, 13 la gendarmerie nationale, 6 la police municipale, 1 un service privé de sécurité et 1 les douanes). Dans 60 % des dossiers recevables (62 sur 103), elle a constaté des manquements à la déontologie. Elle en a transmis 38 aux autorités compétentes à fin de poursuites disciplinaires et 11 aux tribunaux en vue de poursuites pénales. Elle a, cette année, décidé de recourir à deux reprises à la publication de rapports spéciaux au *Journal officiel*, ses recommandations n'ayant pas été suivies d'effet [64]. Elle déplore d'être toujours confrontée, malgré ses recommandations et les instructions rédigées à la suite de celles-ci [65], à de multiples cas où menottage et fouilles à nu sont mis en œuvre sans discernement de manière quasi-systématique. Elle dénonce, de manière plus générale, les violences illégitimes commises par la police et la gendarmerie nationales au cours des interpellations et des rassemblements sur la voie publique, les atteintes à la dignité des personnes arrêtées, le non-respect des règles de procédure (refus d'enregistrer

59. *RFAP*, n° 128, p. 833.
60. Communiqué du ministère de l'immigration du 10 avril 2009 (www.immigration.gouv.fr).
61. Cass. 1e Civ., 11 mars 2009, n° 07-21.961, n° 08-11.177, n° 08-11.252, n° 08-11.796, n° 08-12.166.
62. Cass. 1e civ., 6 fév. 2007, M. X., n° 05-10880 (*RFAP*, n° 123, p. 469).
63. Disponible sur www.cnds.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr
64. *JORF*, 2 déc. 2008 et 18 janvier 2009. Ces rapports figurent, avec les avis formulés et les réponses ministérielles, sur le site www.cnds.fr. Ils concernent des violences commises en milieu pénitentiaire et par la police aux frontières.
65. Circulaire du ministre de l'intérieur du 11 mars 2003 relative à la dignité des personnes placées en garde à vue ; note de la Direction générale de la police nationale du 9 juin 2008 relative aux modalités de mise en œuvre des palpations et fouilles de sécurité et du menottage.

une plainte contre des fonctionnaires de police, manques d'impartialité et délais anormaux de traitement d'une plainte, retenue arbitraire, procès-verbaux et perquisitions irréguliers) et les manquements déontologiques lors des reconduites à la frontière.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité consacre également une étude à la déontologie des forces de sécurité en présence des mineurs, à un moment où la délinquance juvénile fait l'objet d'une politique pénale de plus en plus répressive. Elle se préoccupe des « victimes collatérales » dont les parents sont interpellés, des témoins auditionnés par les forces de sécurité, des étrangers en situation irrégulière et des mineurs faisant l'objet d'interpellations, de contrôles d'identité, de gardes à vue ou incarcérés. Elle déplore notamment l'inopportunité de certains contrôles d'identité et interpellations, un recours excessif à la coercition et des violences illégitimes, et, s'agissant des gardes à vue, le non-respect des dispositions légales du droit des mineurs, leurs conditions matérielles, des fouilles de sécurité injustifiées et la méconnaissance fréquente de l'obligation légale d'enregistrement audiovisuel des interrogatoires.

- **Fichiers**

Quelques mois après le rapport Bauer [66], la commission des lois de l'Assemblée nationale a rendu public un rapport d'information sur les fichiers de police [67]. Ce rapport, réalisé dans le prolongement des travaux conduits par la commission des lois dans le cadre des débats sur le fichier « Edvige », est la première étude faite par le Parlement en la matière. Partant du constat d'une multiplication du nombre de fichiers (58 sont en cours d'utilisation ou de création), des rapprochements possibles entre eux, de la massification du fichage (+ 41 % d'individus fichés dans le STIC entre 2001 et 2009) et de l'utilisation de certains fichiers à des fins autres que policières (notamment dans le cadre d'enquêtes administratives), les rapporteurs déplorent les défaillances, inexactitudes et dysfonctionnements dans la gestion de certains fichiers. Selon eux, les principes posés par la loi de 1978 n'ont pas vieilli, mais les garanties de contrôles prévues par les textes sont faibles. De plus, les fichiers et outils informatiques les plus utilisés ne sont pas toujours performants et reposent parfois sur des technologies obsolètes. Ils appellent donc de leurs vœux une refonte du cadre juridique régissant la création et le fonctionnement des fichiers de police, ainsi qu'un effort soutenu de modernisation technique. Ils formulent 57 propositions destinées également à mieux protéger les données sensibles, garantir l'exactitude des fichiers, rendre les contrôles plus efficaces, respecter les finalités des fichiers, contrôler la transition entre fichiers de police et accompagner leur destruction éventuelle. Ils proposent notamment que les fichiers de police ne puissent être autorisés que par la loi, tout comme leur destruction et la collecte des données sensibles, et d'associer, en amont de leur création, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (avis obligatoire, participation aux études d'impact, procédure de mise en application par étapes sous son contrôle). Pour améliorer les relations entre la CNIL et le ministère de l'intérieur, ils suggèrent une procédure contradictoire, sur le modèle de la Cour des comptes, avant la publication du rapport de la commission, ainsi que pour la création de l'ensemble des fichiers. S'agissant de la protection des données sensibles, le rapport formule notamment un certain nombre de propositions pour améliorer le fichier EDVIRSP [68], qui doit remplacer le fichier « Edvige » (ils proposent de créer un fichier distinct relatif aux personnes faisant l'objet d'enquêtes administratives et ne recensant que celles qui ont fait l'objet d'une décision défavorable) et d'encadrer davantage le fichage des mineurs.

66. *RFAP*, nº 129, p. 178.

67. *Fichiers de police : les défis de la République*, rapport d'information nº 1548 (2008-2009), fait par Delphine Batho et Jacques-Alain Benisti, au nom de la commission des lois, enregistré le 24 mars 2009.

68. Exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique.

Une proposition de loi a été déposée le 7 mai 2009, s'agissant des mesures législatives que nécessitent vingt-six de ces propositions [69].

- **Droit au logement opposable**

Rapports

Un rapport d'information sénatorial [70] rendu public le 20 mars dresse un bilan contrasté de la première étape de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Il souligne les efforts consentis pour assurer l'application de la loi dans des délais très brefs et la « divine surprise » de l'absence de raz-de-marée (1/10e de ce qui était redouté, soit 60 881 recours au 31 décembre 2008), qui trouve son explication dans un défaut d'information et une complexité excessive. Mais 90 % des recours sont concentrés dans huit régions, dont l'Ile-de-France qui en enregistre 63 %. Les commissions de médiation ont répondu à la demande, mais dans des conditions trop souvent insatisfaisantes, du fait du manque de moyens, ce qui les a conduit à un examen très sommaire des dossiers. Elles ont pris des décisions souvent divergentes quant à la reconnaissance de l'urgence et du caractère prioritaire des recours, ce qui induit une inégalité de traitement. Pour assurer l'avenir du droit au logement opposable, il convient de corriger certains dysfonctionnements administratifs, notamment de reconstruire le système d'information sur les demandes et sur la gestion du contingent préfectoral (en nombre très insuffisant), et d'améliorer l'information du public. Des réflexions sont à poursuivre sur l'adaptation du droit au logement à la situation de l'Ile-de-France et sur les sanctions financières.

Le groupe de travail constitué à l'initiative du ministre du logement et présidé par Paul Bouchet (président d'ATD-quart-monde et membre du haut comité pour le logement des personnes défavorisées et du comité de suivi du droit au logement opposable) a rendu le 30 janvier 2009 ses conclusions sur les moyens de faciliter les démarches des personnes éligibles au droit au logement opposable [71]. Il propose sept mesures axées sur l'information, l'assistance et l'accompagnement, que la ministre du logement a décidé de mettre en œuvre. Elle a prolongé sa mission pour qu'il étudie les spécificités de la région Ile-de-France, ainsi que le partage des responsabilités entre l'État, les collectivités locales et les associations.

Le budget 2009 et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ont été l'occasion de réajustements. De nouvelles étapes devront être franchies pour aborder la seconde étape de la généralisation du droit au logement opposable en 2012.

Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion [72]

Dans le prolongement des réflexions précédentes, cette loi intègre des dispositions destinées à améliorer le dispositif législatif relatif au droit au logement opposable. Elle régionalise son application en Ile-de-France. Afin d'éviter l'engorgement des commissions de médiation et d'améliorer l'instruction des dossiers, elle ouvre la possibilité de créer plusieurs

69. Proposition de loi relative aux fichiers de police, nº 1659.

70. *Droit au logement opposable : répétition générale et derniers réglages*, rapport d'information nº 92 (2008-2009) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 novembre 2008.

71. Bouchet (P.), Sainte Marie (H.), Clauteaux (R.), Choutet (M.), *Faciliter les démarches des personnes relevant du droit au logement opposable*, La documentation française, 2009 (disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr).

72. Loi nº 2009-323, *JORF*, 27 mars 2009, texte nº 1.

commissions de médiation dans certains départements, interdit les recours multiples et associe les services sociaux à l'information des commissions et à l'assistance des demandeurs. Le montant des astreintes que le juge peut prononcer est encadré : il est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

Décret relatif au contentieux du droit au logement opposable

Un décret du 10 avril 2009 [73] aménage les délais applicables au contentieux du droit au logement opposable. Il repousse notamment du 30 avril au 31 décembre 2009 la date limite de dépôt d'une requête pour les demandeurs qui se prévalent d'une décision de la commission de médiation rendue avant le 1er janvier 2009.

- **Rapport d'activité 2008 du Médiateur de la République**

Dans son rapport 2008, Jean-Paul Delevoye revient sur les grands axes d'évolution de l'institution : le renforcement de ses missions, notamment avec le nouveau pôle « Santé et sécurité » et son implantation dans les établissements pénitentiaires ; la multiplication de ses actions pour le respect des droits de l'homme ; mais, surtout, la création, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 du Défenseur des droits, qui se substituera au Médiateur de la République, avec un périmètre d'action redéfini et des pouvoirs renforcés. Le rapport formule des pistes d'approfondissement de ces derniers et revient sur le rôle original du Médiateur, s'agissant des recommandations en équité. Quatre ans après le lancement de la Charte Marianne, le rapport aborde une nouvelle fois la question de l'accueil et de l'information dans les services publics et alerte les autorités sur leur dégradation, qui constitue une source d'insécurité juridique. Le nombre de demandes reçues en 2008 est assez stable : 65 530 (+ 0,69 %), dont 30 506 demandes d'information et d'orientation et 35 024 réclamations. 27 848 réclamations ont été traitées par les délégués et 7 176 par les services centraux. Le taux de réussite se situe, comme les années précédentes, autour de 80 %. Dix propositions de réforme ont été satisfaites et 28 nouvelles propositions ont été émises.

- **Responsabilité de l'État du fait de la déportation**

Dans un important avis rendu en assemblée [74], le Conseil d'État a clôt le débat sur la responsabilité de l'État dans la déportation résultant des persécutions antisémites. Il a réaffirmé cette responsabilité, qu'il avait déjà reconnue dans sa décision *Papon* [75], du fait des agissements qui, ne résultant pas d'une contrainte directe de l'occupant, ont permis ou facilité celle-ci. Mais il a innové en estimant que la réparation des souffrances exceptionnelles endurée par les victimes ne pouvait se borner à des mesures d'ordre financier et appelait la reconnaissance solennelle du préjudice collectivement subi par celles-ci, du rôle joué par l'État dans leur déportation, ainsi que du souvenir mémoriel. Toutefois, il a considéré que les

73. Décret nº 2009-400 modifiant le code de la construction et de l'habitation et modifiant le décret nº 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable, *JORF,* 12 avril 2009, p. 6429.

74. CE, Ass., avis, 16 février 2009, *Mme Hoffman Glemane*, nº 315499 (publié au *Recueil Lebon*) ; chron. Liéber (S.-J.) et Botteghi (D.), *AJDA*, nº 11/2009, p. 589 ; note Melleray (F.), *Droit administratif*, 4/2009, com. 60 ; communiqué de presse sur www.conseil-État.fr

75. CE, Ass., 12 avril 2002, *M. Papon*, nº 238689, *R.*, p. 139.

différentes mesures prises par les pouvoirs publics, tant sur le plan indemnitaire que symbolique, ont réparé, autant qu'il a été possible, l'ensemble des préjudices. Cet avis n'ouvre ainsi aucune autre voie de droit que celles prévues par les textes existants.

- **Respect du pluralisme dans les médias audiovisuels**

Appelé à se prononcer sur la légalité d'une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) excluant par principe toute forme de prise en compte des interventions du Président de la République et de ses collaborateurs pour apprécier le respect du pluralisme politique dans les médias audiovisuels, le Conseil d'État, réuni en assemblée, l'a annulée pour erreur de droit [76]. Il a confirmé et étendu hors des campagnes électorales sa jurisprudence selon laquelle, en raison de sa place dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics et des missions qui lui sont conférées notamment par l'article 5 de la Constitution, le Président de la République ne s'exprime pas au nom d'un parti ou d'un groupement politique et, par suite, son temps de parole dans les médias audiovisuels n'a pas à être pris en compte à ce titre. Mais il a ajouté qu'« il n'en résulte pas pour autant, compte tenu du rôle qu'il assume depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 dans la définition des orientations politiques de la nation, que ses interventions et celles de ses collaborateurs puissent être regardées comme étrangères, par principe et sans aucune distinction selon leur contenu et leur contexte, au débat politique national et, par conséquent, à l'appréciation de l'équilibre à rechercher entre les courants d'opinion politiques ». Dès lors, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne pouvait, sans méconnaître les normes de valeur constitutionnelle qui s'imposent à lui et la mission que lui a confiée le législateur, exclure toute forme de prise en compte de ces interventions.

76. CE, Ass., 8 avril 2009, *M. Hollande et M. Mathus*, nº 311136 (publié au *Recueil Lebon*) ; communiqué de presse sur www.conseil-État.fr.