



HAL
open science

Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, ENA, 2004, 3 (111), pp.567 - 584. 10.3917/rfap.111.0567 . hal-03462287

HAL Id: hal-03462287

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03462287>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Trésorier-payeur général du Pas-de-Calais

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

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

I — ADMINISTRATION D'ÉTAT

• Politiques publiques — Aménagement du territoire

Le Premier ministre a présidé le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), le 14 septembre. Parmi les mesures, nombreuses comme d'habitude, annoncées à l'issue de ces travaux, plusieurs d'entre elles comportent des innovations en termes d'organisation ou de gestion publiques.

a) Les pôles de compétitivité

Le CIADT a arrêté une nouvelle stratégie industrielle fondée sur le développement de pôles de compétitivité. Elle repose sur un partenariat actif entre les industriels, les centres de recherche et les organismes de formation initiale et continue. Ce dispositif est directement inspiré d'un rapport de Christian Blanc, parlementaire en mission ¹.

L'objectif est d'atteindre, sur un espace géographique déterminé et dans le cadre d'un marché défini (par exemple : agro-alimentaire ; biotechnologies ; industries des transports), une masse critique aux plans économique, scientifique et technique pour mieux faire face à la concurrence internationale et prévenir les risques de délocalisation. Des moyens financiers publics provenant du budget de l'État et d'établissements publics dont la Caisse des Dépôts et Consignations, seront mobilisés.

1. Rapport réalisé par C. Blanc, remis au Premier ministre, *Pour un écosystème de croissance*, Paris La Documentation française, 2004.

Outre cette convergence de volontés et de moyens, l'innovation porte aussi sur le mode de sélection : un appel à projets sera prochainement lancé par la DATAR pour identifier les dossiers éligibles sur la base d'un cahier des charges rigoureux. Les projets seront labellisés par le CIADT après examen par des experts indépendants en appui d'un groupe de travail interministériel.

b) Le développement équilibré du littoral

Le CIADT définit un nouveau cadre de l'action publique qui complète la loi littoral de 1986. Il a pour ambition de prendre en compte l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels le littoral est confronté.

L'objectif est, selon le communiqué du Premier ministre, de « mobiliser les politiques sectorielles dans une action globale et transversale, dans le cadre de démarches concertées et contractuelles, élaborées au niveau local le plus pertinent et fondées sur un partenariat actif avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux ». Cette démarche se traduit dans l'immédiat par des mesures territoriales et 20 mesures nationales dont : la création d'un Conseil national du littoral, l'accroissement des moyens du Conservatoire du littoral et le lancement d'une réflexion sur la pérennisation de ses ressources dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales, le renforcement du rôle des missions littorales Languedoc-Roussillon et Aquitaine et la création d'une mission pour la Côte d'Opale, la mise en place d'établissements publics fonciers en partenariat avec les collectivités territoriales, etc.

c) Le plan d'accompagnement du haut débit

Le CIADT a affiné les objectifs en matière de couverture du territoire en haut débit. Pour 2005, 95 % de la population nationale et 70 % de la population de chaque département doivent être desservis à 500 kbits/s. En 2007, 85 % de la population devra avoir accès à l'internet à 2 Mbits/s, chaque commune devra disposer d'offres de connexion permettant à 80 % de ses habitants d'accéder à l'internet à 2 Mbits/s et aux services associés. Un appel à projets pour développer les technologies alternatives à l'ADSL et au câble est lancé. Pour coordonner l'action des services de l'État auprès des collectivités locales qui, depuis la loi du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique² peuvent être opérateurs de réseau ou de services de télécommunications, sont créés une mission d'expertise et de conseil et un réseau national de compétence animé par le Centre d'études technique de l'équipement du sud-ouest. Des circulaires aux préfets préciseront le rôle des services déconcentrés de l'État en matière d'assistance, de conseil et de contrôle des collectivités territoriales.

• Réforme de l'État — Stratégies ministérielles des réformes

Le 14 septembre, Francis Mer, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a présenté les conclusions du Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réformes (SMR), qu'il préside et qui est composé de 9 autres personnalités (parlementaires, hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise, experts étrangers).

Les SMR, nouvel outil de la réforme de l'État, ont été définis par une lettre conjointe du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et

2. Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, JO du 22 juin 2004, p. 11168.

du ministre délégué au budget en date du 24 juillet 2003 et par une circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003³.

Ces documents ministériels, dont l'élaboration n'est pas formalisée, ont trois objets : le réexamen systématique des missions et des structures, le développement des démarches qualité, l'évolution de la gestion des ressources humaines. Ces documents ont été commandés pour le 1^{er} octobre 2003 en vue d'une présentation au Parlement.

Ces 16 documents⁴ ont effectivement été présentés à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2003. À cette occasion, le gouvernement s'est engagé à formaliser les engagements pris, à en organiser un suivi par des audits externes pilotés par les parlementaires et à les évaluer au printemps 2004.

Cet exercice a été réitéré en juin 2004 avec les mêmes caractéristiques : généralité de la démarche, transparence assurée par l'examen par un comité d'experts et le suivi par les commissions des finances du Parlement.

Sur 500 propositions reçues, 225 actions prioritaires ont été sélectionnées par le comité, rendues publiques et commentées par Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État et par Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État.

L'axe privilégié est celui des économies. Les mesures visent à accroître la productivité des administrations publiques, l'efficacité de l'action publique ou la qualité du service rendu. Elles devraient permettre d'économiser 1,5 milliard d'euros par an et de supprimer 10 000 emplois d'ici à 2007. L'externalisation de certaines fonctions actuellement exercées par des administrations a été ainsi confirmée ou annoncée telles que la gestion des allocations familiales des fonctionnaires de l'État par les caisses d'allocations familiales ; l'achat, la gestion et la maintenance des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense ; la gestion des logements de la gendarmerie ; le contrôle technique des poids lourds ; la re-ingénierie du poinçonnage des métaux précieux.

Les autres mesures concourent au même objectif « d'optimisation des coûts et des organisations ». Certains visent la réforme de structures telles que la création de la direction générale du trésor à Bercy par fusion de la direction du trésor, de la direction de la prévision et de la direction des relations économiques extérieures, la réduction de moitié du nombre des directions d'administration centrale au ministère de l'équipement, le regroupement d'offices agricoles en trois pôles. D'autres réforment les processus, par exemple, l'immatriculation à vie des véhicules, la dématérialisation du *Journal officiel*, la rationalisation des achats publics, l'amélioration du rendement du recours aux professeurs remplaçants, la transformation du mode de perception de la redevance audiovisuelle, la réduction du délai de remboursement des crédits de TVA aux entreprises etc. Le projet de loi de finances pour 2005 dote le fonds pour la réforme de l'État de 12,7 millions d'euros de crédits pour soutenir les actions prioritairement inscrites dans les SMR.

Cette stratégie a vocation à durer, les ministres ayant évoqué le lancement d'une sorte de « mouvement perpétuel » et fait la liaison entre les SMR, la désignation de secrétaires généraux dans les ministères et la rémunération au mérite des hauts fonctionnaires.

De son côté, Francis Mer a relevé l'inégale qualité des propositions ministérielles en regrettant une certaine hésitation à tirer les conséquences des projets en termes d'évolution des effectifs, des lacunes dans le domaine du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique, l'absence de clarification des objectifs et le défaut de réflexion interministérielle.

3. JO du 17 juillet 2003, p. 12095.

4. Consultables sur le site de la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État sur www.fonction-publique.gouv.fr

• Organisation — Administration consultative

Un décret du Premier ministre du 8 juillet 2004⁵ crée un nouvel organisme consultatif chargé d'éclairer les choix politiques du gouvernement par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société. Le conseil est présidé par le Premier ministre lui-même ou par un président délégué qu'il désigne. Il est entouré de deux membres de droit : le président délégué du Conseil d'analyse économique, autre organe consultatif placé auprès du Premier ministre⁶ et le commissaire au Plan ainsi que des personnalités choisies en raison de leur compétence.

Le Premier ministre a désigné comme président Luc Ferry, ancien ministre de l'éducation nationale, cinq mois après son départ du gouvernement⁷. Les autres membres du Conseil ont été nommés, pour cinq ans, par un arrêté du 7 octobre 2004⁸. Au sein de cette liste de 26 personnalités, figurent des universitaires, des historiens, des personnalités du monde des arts, des lettres ou du spectacle.

Le conseil examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre ou celles dont il juge utile de se saisir.

La grande diversité des membres est, sans aucun doute, un gage d'originalité et de pluralisme (plus social que politique). Avec un champ de réflexion aussi large, cette instance devra faire preuve de discernement dans le choix de ses sujets et de rigueur dans ses méthodes. L'exemple du Conseil d'analyse économique, il est vrai plus spécialisé, qui a su trouver son audience est plutôt encourageant. D'autant plus que la société française, et singulièrement la sphère politique, manque sérieusement de vision prospective, fonction sur laquelle le Commissariat au Plan s'est vigoureusement recentré, délaissant quelque peu son autre fonction d'être un lieu de concertation sociale.

Il restera au nouveau Conseil à tenir sa place en complémentarité avec ces deux organismes voisins et avec quelques autres tels que le Conseil économique et social et les multiples comités ou groupes d'experts rattachés au Premier ministre, par exemple, le Conseil national du développement durable⁹, le Conseil stratégique des technologies de l'information¹⁰, ou l'Observatoire de la parité des hommes et des femmes¹¹.

• Réforme de l'État — LOLF

Après une phase interne de préparation qui est loin d'être achevée, les premières manifestations publiques de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹² sont apparues au cours de l'été 2004. La nouvelle architecture du budget de l'État fait l'objet d'une communication au conseil des ministres du 16 juin 2004 et a été mise en application dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 présenté le 22 septembre 2004. Le gouvernement a publié simultanément une première version des projets annuels de performance et accélère les expérimentations.

Pour la première fois, le projet de loi de finances présente, à titre informatif, les crédits du budget de l'État selon la nouvelle nomenclature qui repose sur la finalité des dépenses.

5. Décret n° 2004-666, *JO* du 9 juillet 2004, p. 12401.

6. Décret modifié n° 97-766 du 22 juillet 1997.

7. Arrêté du 12 juillet 2004, *JO* du 13 juillet 2004.

8. Arrêté du 7 octobre 2004, *JO* du 10 octobre 2004.

9. Décret n° 2003-36 du 13 janvier 2003.

10. Décret n° 2002-1080 du 7 novembre 2002.

11. Décret n° 95-114 du 18 octobre 1995.

12. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, *JO* du 2 août 2001, n° 12840, commentée dans cette chronique, *RFAP*, n° 99, juillet-septembre 2001, p. 538.

Pour le budget général, 34 missions, dont 9 sont interministérielles, identifient des politiques publiques. À l'intérieur de ces enveloppes, 132 programmes succèdent aux 850 chapitres budgétaires et regroupent 580 actions pilotées par un (ou plusieurs) ministre au service d'objectifs précis et quantifiés.

Dans le même souci d'accélérer la mise en place du volet budgétaire de la LOLF, les avant-projets annuels de performances (PAP) commencent à être publiés. Ces documents qui préfigurent les nouveaux « bleus » des futurs projets de loi de finances décrivent les crédits d'une mission par programmes et actions, et par titres. Ils présentent en outre la stratégie, les objectifs (650) et les indicateurs de performances (1 300) attachés à chaque programme. Les 132 responsables de programmes ont d'ailleurs été désignés le 28 juin. Les premiers avant-PAP publiés concernent l'action extérieure de l'État, la gestion et le contrôle des finances publiques, et la justice.

Simultanément, les expérimentations du nouveau cadre de gestion ont été accélérées. En 2005, environ 500 services et 600 000 agents publics seront concernés par une préfiguration de la nouvelle gestion budgétaire (dialogue de gestion, globalisation, indicateurs de résultat, etc.) qui porteront sur un montant de 28 milliards d'euros représentant 10 % du montant total du budget.

La préparation des autres volets de la modernisation de la gestion publique se poursuit : les nouvelles normes comptables de l'État ont été publiées en juillet ; après l'interruption du programme « Accord », une adaptation des systèmes d'information existants dite « palier 2006 » est en cours de conception ainsi que le lancement des nouvelles études pour la réalisation d'un progiciel de gestion intégrée qui serait déployé à partir de 2007.

En 2005, la LOLF entrera réellement en application dans son volet budgétaire : en mai/juin, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, le gouvernement présentera la nomenclature détaillée du projet de loi de finances 2006 ainsi que les objectifs et les indicateurs finalement retenus pour chaque programme. Le projet de loi de finances sera présenté à l'automne dans la nouvelle architecture, le vote sera organisé par missions et selon les nouvelles règles de procédure, les documents budgétaires comprendront des projets annuels de performance élaborés par les directeurs de programmes. En 2006, la gestion « en mode LOLF » sera donc généralisée en remplacement des règles en vigueur depuis 1959.

II — DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Compétences, transfert aux collectivités territoriales, collectivités territoriales chefs de file, principe de subsidiarité, expérimentations ¹³

Après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ¹⁴ et les deux lois organiques du 1^{er} août 2003 ¹⁵, la phase opérationnelle de l'acte II de la décentralisation a débuté avec la décentralisation du revenu minimum d'insertion au profit du département et la création du revenu minimum d'activité ¹⁶. Comportant 202 articles, la loi du 13 août 2004 « s'étale » sur 53 pages du *Journal officiel*. Nombre de ses dispositions n'ont que de lointains rapports avec la répartition des compétences (régime de l'intercommunalité notamment).

13. Loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.

14. Voir notre commentaire, *RFAP*, 2003, p. 219 et suivantes.

15. Voir cette chronique, *RFAP*, 2003, p. 458.

16. Voir cette chronique, *RFAP*, 2003, p. 637.

Pour donner une vision synthétique des points essentiels, nous montrerons en quoi cette loi, par la nouvelle répartition des compétences qu'elle opère, met en œuvre les trois dispositions constitutionnelles posées par l'article 72 de la Constitution en ce qui concerne la répartition des compétences.

1°) Les collectivités territoriales chefs de file

Suivant l'article 72 alinéa 5 de la Constitution, « ...lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Ainsi, la fonction de coordination n'est plus l'apanage de l'État : une collectivité territoriale peut en être chargée. Dans deux domaines, la compétence de chef de file d'une collectivité territoriale est ici clairement affirmée.

a) Dans le domaine économique et tout particulièrement de l'aide aux entreprises, la région¹⁷ se voit reconnaître le pouvoir de coordonner « sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements sous réserve des missions incombant à l'État ». En cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, le président du conseil régional organise une concertation avec les présidents de conseils généraux, les maires et les présidents de groupements de collectivités territoriales intéressés et inscrit la question à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil régional ou de la commission permanente¹⁸. De même, le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de service, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et avances remboursables¹⁹. Ainsi, le département, les communes et leurs groupements pourront participer au financement des aides, mais dans des conditions définies par la région qui est bien le chef de file de l'action économique.

b) Le même rôle est reconnu aux départements par l'article 49 de la loi en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale²⁰. À ce titre, il devient seul auteur des schémas départementaux qui recensent les besoins d'équipements en ce qui concerne l'enfance, les enfants et adultes handicapés et les personnes âgées et sont opposables à toute demande de création ou d'extension d'un établissement. L'article 56 les charge enfin de la coordination de l'action gérontologique.

c) Pour mettre en œuvre ces actions de coordination, l'article 202 crée une institution originale²¹ : la « conférence des exécutifs », chargée d'étudier et de débattre de tout sujet concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tout domaine nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités que sont la région et le département. On remarque qu'à ces deux niveaux est associé un troisième puisque cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, mais aussi des présidents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération situées sur le territoire. Cette conférence se réunira au moins une fois par an à l'initiative du président du conseil régional. En l'absence de l'État à cette conférence, on peut penser que les équilibres politiques seront difficiles à trouver, à moins que l'unanimité ne se fasse précisément sur le désengagement de l'État ; les absents n'ont-ils pas toujours tort ?

17. Article 1^{er} de la loi du 13 août 2004.

18. Art. L. 1511-1 du CGCT.

19. Art. L. 1511-2 du CGCT.

20. Art. L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles.

21. Art. L. 1111-4 du CGCT.

2^o) *Le principe de subsidiarité*

Rappelons que, suivant l'article 72, alinéa 2, de la Constitution, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Il est dès lors intéressant, malgré le caractère assez flou de cette formule, de savoir ce que le législateur a entendu comme pouvant « le mieux être mis en œuvre » par chacune des collectivités territoriales et par l'État. À vrai dire, dans ce domaine, le législateur n'a fait que reprendre et compléter les grands choix effectués en 1983, ne voulant pas bouleverser l'ordre établi depuis vingt ans mais bien au contraire renforcer les grands pôles de compétences. Il a ainsi supprimé, notamment dans le domaine social, la plupart des compétences conjointes.

a) Outre sa compétence économique précédemment évoquée, la région renforce ses compétences en matière de formation professionnelle ²² puisqu'elle est chargée de définir et de mettre en œuvre « la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » ²³. Elle adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Il s'agit d'une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle. Elle hérite de compétences concernant deux types de formation professionnelle (même si celles-ci restent contrôlées par l'État qui continue à délivrer les diplômes) : la formation des travailleurs sociaux ²⁴, les formations paramédicales ²⁵. Enfin, la loi nouvelle donne compétence aux régions pour effectuer l'inventaire du patrimoine culturel ²⁶.

b) Quant au département, il reçoit une compétence de principe pour le domaine public routier, celui de l'État ne comprenant plus que les autoroutes et routes d'intérêt national. Sa compétence dans le domaine social est encore accrue puisque son rôle d'aide des personnes en situation de précarité le fait hériter de la gestion de deux fonds qui étaient jusque-là abondés à parité avec l'État : le fonds de solidarité pour le logement et le fonds d'aide aux jeunes. Contrairement au RMI dont le montant et les conditions d'attribution sont fixés par décret, le département sera entièrement libre de gérer ces deux fonds et pourra ainsi choisir une politique d'extension ou de diminution des aides accordées aux jeunes de moins de 25 ans et aux personnes ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans leur logement. Toutefois, l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées reste une compétence conjointe avec l'État.

c) L'éducation continue d'être un service public national, l'article 75 affirmant solennellement pour dissiper toute équivoque née à la suite des importantes grèves du printemps 2003, « l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées (...) aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public » ²⁷. L'État reste ainsi compétent pour la fixation des programmes et du contenu des enseignements, la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires, le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité, la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation « afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public » (même article). L'application du principe de subsidiarité entraîne seulement une pleine compétence des départements et régions chargés par la loi du 22 juillet 1983 de gérer

22. Art. 8 et suivants.

23. Art. L. 214-12 du code de l'éducation.

24. Art. 52 à 55.

25. Art. 73.

26. Art. 95.

27. Art. L. 211-1 du code de l'éducation.

les collèges et les lycées. C'est ainsi qu'ils seront propriétaires de tous les biens dont ils étaient jusqu'à présent simplement affectataires et qu'ils géreront tout le personnel n'assumant ni des missions d'encadrement, ni des missions de surveillance, ni bien entendu des missions d'enseignement. Il s'agit très précisément du personnel chargé de l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique des établissements²⁸.

d) S'agissant des communes, elles pourront, de même que les groupements de communes, recevoir la compétence concernant la construction et l'entretien des logements sociaux étudiants (Art. 66). Au départ obligatoire, ce transfert de compétence est devenu, grâce au Sénat, facultatif au cours du débat. On notera aussi le besoin éprouvé par le législateur, dans un texte non codifié²⁹ de réaffirmer le rôle des communes qui « constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité ». « Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement ».

e) Enfin, l'État, toujours au nom de la subsidiarité, se voit redonner une compétence qu'il avait transférée aux départements en 1983 ; il s'agit de la prévention des « grandes maladies » que sont le cancer, les maladies sexuellement transmissibles, la lèpre et la tuberculose. Son bloc de compétence sanitaire se trouve ainsi renforcé.

Au total, la région accroît sa compétence en ce qui concerne l'économie et la formation professionnelle, le département en ce qui concerne la voirie routière et la lutte contre la précarité, le département et la région en ce qui concerne la gestion des établissements publics locaux d'enseignement secondaire, l'État en ce qui concerne l'action sanitaire. Outre ces grands blocs de compétences qui ne devraient plus être remis en cause, les expérimentations organisées par la loi organique du 1^{er} août 2003 voient le jour ; elles sont sans doute des préfigurations des prochains transferts.

3°) *Les transferts expérimentaux de compétences*

On sait que cette possibilité de dérogation à la loi commune est prévue par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution. La loi du 13 août 2004 a prévu sept possibilités d'expérimentation bénéficiant à toutes les catégories de collectivités territoriales.

a) Dans le domaine économique, l'article 1^{er} prévoit la possibilité pour la région d'élaborer, à titre expérimental, un schéma régional de développement économique déterminant des orientations stratégiques et coordonnant les actions de développement économique. Elle sera compétente pour attribuer les aides d'État au profit des entreprises. Cette expérimentation sera évaluée au terme d'une durée de cinq ans. L'article 70 de la loi donne aussi possibilité aux régions de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires ; elles seront alors représentées avec voix délibérative au sein des agences régionales de l'hospitalisation.

b) Il est offert aux départements une expérimentation concernant la mise en œuvre des mesures prises par le juge des enfants en ce qui concerne le placement des mineurs. C'est alors (art. 59) le service de l'aide sociale à l'enfance qui pourra choisir le mode de placement d'un jeune confié au département. L'efficacité de ce transfert expérimental sera évaluée par un rapport du Gouvernement transmis au Parlement et assorti des observations des bénéficiaires.

c) Les communes se voient offrir deux possibilités d'expérimentation qui apparaissent intéressantes et originales. L'article 74 prévoit pour elles la possibilité d'exercer la responsabilité de la résorption de l'habitat insalubre et notamment de la lutte contre le saturnisme.

28. Art. 82. Sur les modalités de ce transfert, voir ci-dessous la partie « fonction publique et agents publics » de cette chronique.

29. Art. 145 de la loi.

Le maire exerce alors d'importants pouvoirs de police en lieu et place du préfet, pouvant aller jusqu'à la substitution au propriétaire pour effectuer des travaux à ses frais. Un tel transfert des pouvoirs de police ouvre de larges perspectives aux collectivités territoriales dans le cadre de la lutte contre les logements insalubres.

L'article 86 prévoit l'expérimentation qui peut apparaître la plus curieuse : les EPCI, plusieurs communes ou une seule « peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener pour une durée maximum de cinq ans une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire »³⁰.

d) Enfin, certaines expérimentations sont ouvertes à plusieurs collectivités territoriales. Ainsi l'article 44 prévoit la possibilité de confier aux régions la fonction d'autorité de gestion et de paiement des programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne (fonds structurels européens). Au cas où elles ne prendraient pas cette compétence expérimentale, les autres collectivités territoriales ou leurs groupements pourront s'en saisir. De même, l'article 99 prévoit la possibilité de transfert à titre expérimental aux régions, et, à défaut, aux départements, de la gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire n'appartenant ni à l'État, ni à ses établissements publics. Si la région ne s'est pas portée candidate dans les six mois, tout département situé sur son territoire peut présenter sa demande dans un délai de six mois.

L'article 112 traite du cas des agents appartenant à des services ou parties de services faisant l'objet d'une expérimentation ; ce transfert de compétence étant provisoire, ils seront mis à disposition de la collectivité bénéficiaire de cette expérimentation.

Naturellement, en 2005, l'état des candidatures à ces sept expérimentations sera particulièrement intéressant à analyser. Plus tard, il sera intéressant de voir si ces expérimentations sont concluantes. Quoi qu'il en soit, l'expérimentation marque bien une rupture avec le caractère monolithique du droit français, en admettant que certaines entités territoriales puissent déroger à la loi commune.

On ne peut conclure cette étude sans évoquer les articles 122 et suivants de la loi du 13 août qui modifient les dispositions relatives aux référendums consultatifs locaux édictées par les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995 et les étendent à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements. Les modalités de procédure sont très proches de celles prévues pour les référendums décisionnels par la loi organique 2003-705 du 1^{er} août 2003³¹.

Enfin — nous y reviendrons dans notre prochaine chronique —, de nets assouplissements du contrôle de légalité sont opérés par les articles 138 et suivants : la transmission des actes des collectivités territoriales au représentant de l'État peut désormais s'effectuer par la voie électronique, certains actes réglementaires (mesures de police relatives à la circulation et au stationnement) ou individuels (décision de recrutement concernant un besoin saisonnier ou occasionnel) ne seront plus transmis.

• Ressources propres des collectivités territoriales, notion³²

Dans son alinéa 3, l'article 72-2 de la Constitution laisse au législateur organique le soin d'assurer la mise en œuvre de la règle suivant laquelle les ressources propres de chaque

30. Sur ce point, voir la tribune de Bernard Toulemonde : « Adieu l'école communale d'antan, l'établissement public d'enseignement primaire arrive », *AJDA*, 2004, p. 1673.

31. Voir cette chronique, *RFAP*, 2003, p. 460.

32. Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 portant application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JO* du 30 juillet 2004, p. 13561 ; Conseil constitutionnel, décision 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *JO* du 30 juillet 2004, p. 13562.

catégorie de collectivités territoriales doivent constituer une part déterminante de leurs recettes. Il en va en effet de leur libre administration et du libre exercice de leurs compétences. Ce n'était pas là tâche facile, tant les ressources sont fluctuantes et les transferts de compétences nombreux. À la lecture de cette brève loi organique censurée sur deux points par le Conseil constitutionnel, on en perçoit toute la difficulté. Le législateur devait appréhender quatre éléments.

— Il appartenait d'abord au législateur organique de définir les « catégories de collectivités territoriales » mentionnées à l'article 72-2³³. Il distingue logiquement les communes et leurs groupements, les départements et les régions. Ici, le Conseil constitutionnel a censuré la loi en ce qu'elle avait assimilé aux départements les provinces de la Nouvelle-Calédonie.

— Il convenait ensuite de définir les « ressources propres »³⁴. Il s'agit des impositions de toute nature mais aussi des redevances pour services rendus, des produits domaniaux, des participations d'urbanisme, des produits financiers, des dons et legs ; les recettes des emprunts en sont exclues.

— Beaucoup plus complexe était la notion pourtant fondamentale de « part déterminante ». Le législateur organique avait choisi un double critère. Le taux de ressources propres devait, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, garantir leur libre administration, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Y était ajouté un plancher, une sorte de clause de sauvegarde : le montant des ressources propres ne peut être inférieur au montant constaté au titre de l'année 2003. La bataille parlementaire autour de l'adoption de cette disposition fut rude, le Sénat demandant des garanties supplémentaires. Finalement, le Conseil constitutionnel a supprimé le premier de ces critères au nom de l'objectif de clarté de la loi. Rappelant que « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative » et que le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi imposent au législateur organique « d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire », le Conseil estime que la première des conditions cumulatives « outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi, ni l'exigence de précision que l'article 72-2 requiert du législateur ». Il considère ainsi que le second critère, celui du seuil minimal, est plus clair et suffira à satisfaire l'obligation faite par la Constitution au législateur organique. S'il est vrai que la notion de « libre administration des collectivités territoriales, compte tenu des compétences qui leur sont confiées », n'apportait rien au débat, il n'en demeure pas moins que l'idée de seuil minimal n'est pas non plus très claire dans la mesure où les ressources propres des collectivités territoriales sont très difficiles à calculer³⁵.

— Le plus important du texte est finalement sans doute son article 5³⁶, qui prévoit que si pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas au critère fixé par l'article précédent, les dispositions nécessaires sont arrêtées par une loi de finances. Ainsi, la part des ressources propres ne pourra diminuer et ce, dans aucune des trois catégories de collectivités territoriales. En outre, le Conseil constitutionnel indique qu'il se réserve la possibilité de censurer des dispositions « ayant pour effet de porter atteinte au

33. Art. L.O. 1114-1 du CGCT.

34. Art. L.O. 1114-2.

35. Voir sur ce point, rapport de Guy Geoffroy, Commission des lois, A.N. n° 1541, 14 avril 2004, p. 41 et suivantes. Les ressources propres des communes seraient autour de 55 % de leurs recettes, celles des départements légèrement supérieures à 50 %, celles des régions autour de 35 %.

36. Art. L.O. 1114-4 du CGCT.

caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ».

Ainsi, les taux des ressources propres définitivement constatés après analyse des comptes administratifs de l'année 2003 de l'ensemble des collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer seront « sanctuarisés » ; ces taux pourront augmenter mais en aucun cas diminuer.

III — AGENTS PUBLICS

• La politique des effectifs

Le projet de loi de finances pour 2005³⁷ prévoit de supprimer 7 188 postes d'agents publics. Ce chiffre constitue le solde d'un double mouvement. D'une part, les postes de 10 211 agents partant à la retraite ne seront pas remplacés mais, d'autre part, des secteurs prioritaires se voient dotés d'effectifs supplémentaires. C'est le cas de la justice (1 069), de l'enseignement supérieur (1 000) et de la sécurité intérieure (737). Le gouvernement a donc décidé d'accélérer le processus de réduction globale des effectifs puisque le nombre total de postes supprimés avait été de 4 500 en 2004 et de 1 000 en 2003. On assiste à une inversion de tendance historique car, si la hausse des effectifs des fonctionnaires de l'État avait subi un très fort ralentissement depuis les années 1990, on restait néanmoins sur la pente d'une croissance faible mais régulière. On est cependant loin des objectifs affichés par le gouvernement en 2002 qui prévoyaient la suppression d'un départ à la retraite sur deux. Une telle proportion impliquerait des départs de l'ordre de 30 000 par an. On peut néanmoins penser que la question des effectifs reste toujours très difficile à résoudre car elle implique des arbitrages politiques délicats. Lors de la préparation du budget 2005, les demandes cumulées des ministres conduisaient en effet à créer 23 000 postes de plus. En 2005, le taux réel moyen de non-remplacement des départs à la retraite sera de 14 %. En tout, la suppression de postes équivaut à une baisse de 0,32 % des effectifs de l'État. On est évidemment très loin des mesures annoncées au Royaume-Uni par le gouvernement de Tony Blair qui entend poursuivre la politique néolibérale de ses prédécesseurs en supprimant 20 % des postes de fonctionnaires d'ici à 2008.

Il semble que la politique de réduction des effectifs n'en soit cependant qu'à ses débuts. Le ministre de la fonction publique, M. Dutreil, a déclaré en effet qu'il fallait envisager la suppression de 40 000 postes par an à l'horizon 2015 car les départs en retraite allaient s'accélérer brutalement à partir de 2006³⁸. Cette politique devrait s'associer à la recherche de gains de productivité de l'ordre de 2,2 % par an et à des redéploiements d'effectifs. Ces annonces ne sont évidemment pas du goût des syndicats qui avaient déjà protesté contre le gel général des salaires et qui dénoncent désormais des « coupes claires » dans les effectifs. Le risque d'un nouveau conflit à l'Éducation nationale n'est plus à exclure car les réductions d'effectifs touchent surtout l'enseignement scolaire (suppression de 4 816 postes).

Cette politique des effectifs doit être évidemment mise dans son contexte, qui est celui d'une transformation générale des flux de personnels et d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État, les collectivités locales et le secteur privé. À la réduction relative

37. <http://www.assemblee-nat.fr>.

38. *Le Monde*, 23 septembre 2004, p. 10.

des effectifs correspond également une politique de recrutement qui va devoir désormais compter avec la concurrence que les collectivités locales ou le secteur privé exercent sur les jeunes diplômés.

• Les transferts de personnel aux collectivités locales

La politique de décentralisation menée par le gouvernement depuis 2002 implique des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales associées à des transferts de personnels. C'est un chantier très important qui s'ouvrira en 2005 puisque ces transferts concernent 130 000 agents dont 90 000 techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS) de l'Éducation nationale, 30 000 agents de l'équipement et plusieurs centaines d'agents des affaires culturelles. Les deux obstacles principaux à ce transfert viennent d'être levés puisque la loi de transfert des compétences aux collectivités locales a été promulguée le 13 août 2004³⁹ et que la Commission de Bruxelles a donné son accord pour que les collectivités locales puissent moduler une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui servira à financer ces emplois. Face aux inquiétudes des syndicats et aux protestations des personnels enseignants (qui restent, eux, au service de l'État, du moins pour le moment), de nombreuses garanties ont été apportées à ce transfert. Tout d'abord, les agents transférés disposeront d'un délai de deux ans pour choisir entre leur intégration définitive à la fonction publique territoriale ou bien un détachement sans limitation de durée. Ils bénéficieront également du maintien des déroulements de carrière, de leur régime indemnitaire et de leurs avantages sociaux. Autant dire que ces garanties faisaient peser sur les collectivités locales une charge financière non négligeable qui hérissait bon nombre d'élus à un moment où ils cherchaient à restreindre la pression fiscale au niveau local. C'est un véritable bouleversement qui s'annonce notamment pour les régions, chargées de la construction et de l'entretien des lycées, qui étaient cantonnées jusque là dans un rôle de pilotage d'actions économiques ou culturelles et ne géraient qu'un faible nombre de fonctionnaires de catégorie A. Elles vont devoir désormais prendre en charge la gestion de personnels d'exécution de catégorie C et développer pour ce faire leurs capacités administratives. Les syndicats, et notamment la FSU, qui avaient appelé à des mouvements de grève en 2004 pour protester contre ces transferts, craignent que ce soit là le premier pas vers un éclatement du service public de l'enseignement (ce sont les collectivités locales qui négocieront désormais avec les TOS les horaires de travail au cas par cas) voire à de véritables privatisations des services techniques de l'enseignement au cas où les collectivités locales chercheraient par la suite à ne pas remplacer les départs à la retraite. La question est évidemment délicate pour les syndicats eux-mêmes qui devront sans doute trouver de nouveaux modes d'organisation et renforcer leur action au niveau local.

• De nouvelles structures pour la fonction publique

Parmi les grands chantiers de la réforme de l'État figure la réorganisation générale de la fonction publique et, d'une manière générale, son alignement sur les normes en vigueur dans la plupart des pays européens. Deux questions, en particulier, sont soulevées qui pourraient être au cœur de la future loi d'orientation de la fonction publique.

La première concerne la suppression des corps de la fonction publique, qui sont actuellement au nombre d'un millier environ. On sait qu'une politique de fusion des corps est

39. Loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004. Voir notamment le Titre V concernant les transferts de services et les garanties individuelles des agents.

entreprise depuis plusieurs années mais celle-ci a eu des résultats limités : entre 1998 et 2003, on peut dénombrer la suppression de 80 corps de la fonction publique et la mise en extinction d'environ 300 corps qui, désormais, ne recruteront plus. Afin de favoriser la mobilité en cours de carrière et de fluidifier les parcours professionnels (notamment entre les administrations de l'État et celles des collectivités locales), le Conseil d'État avait proposé dans son rapport 2003⁴⁰ de passer d'une logique de corps à une logique de filières professionnelles, à l'instar de ce qui a déjà été réalisé pour la fonction publique territoriale. Le ministre de la fonction publique a proposé en septembre 2004 d'ouvrir ce chantier en proposant de créer sept grandes filières : enseignement, administration générale, technique, sécurité, finances, santé-social et culture. Cinq niveaux de qualification seraient définis au sein de chaque filière. Il est bien évident qu'une telle réforme non seulement s'intégrerait mais serait sans doute indispensable à la mise en œuvre des nouveaux budgets de programme à l'horizon 2006.

Ce projet sera difficile à mettre en œuvre et cela au moins pour trois raisons. La première tient à la nouvelle répartition des corps entre filières, car certains corps seront peut-être éclatés au grand dam de leurs membres. On peut notamment penser aux administrateurs civils qui s'occupent autant de finances que d'administration générale voire de culture ou de questions de sécurité et qui appartiennent à un corps interministériel dont la gestion est laissée aux bons soins de chaque ministère. La question se pose : qu'est-ce qui définit un métier de la fonction publique ? Les activités réalisées au quotidien, c'est-à-dire l'emploi, ou bien le parcours professionnel potentiel qui conduit à occuper plusieurs emplois durant sa carrière ? La seconde difficulté tient à ce que la politique précédente de fusion des corps s'est toujours faite « par le haut », c'est-à-dire que les corps fusionnés bénéficiaient de la situation faite au corps le plus avantagé. Les restrictions budgétaires viendront sans doute interdire de procéder ainsi pour l'ensemble des corps. Enfin, il faudra que l'exemple soit donné par les corps de fonctionnaires supérieurs et donc par les grands corps de l'État. Ces derniers sont-ils prêts à abandonner une identité et une indépendance parfois séculaires ?

Un second chantier concerne les contractuels de la fonction publique. Comme on sait, la France a gardé seule en Europe (avec le Portugal) un régime de contrat de droit public pour ses agents non titulaires, décliné de manière très anarchique selon les employeurs. À lui seul, l'État employait 200 000 agents contractuels en 2002, dont la moitié était affectée à l'Éducation nationale⁴¹. Une directive européenne de 1999 est venue interdire le renouvellement perpétuel des contrats à durée déterminée. La transposition de cette directive à la fonction publique a conduit le ministre de la fonction publique à proposer aux syndicats en juin 2004 une nouvelle formule juridique : les CDD ne pourront être utilisés que pour une durée maximum de six ans (deux fois trois ans) après quoi le CDD devra faire place à un contrat à durée indéterminée de droit privé. Les contractuels de plus de 50 ans et justifiant de 8 ans de service se verront proposer automatiquement un CDI. Ce passage au droit privé doit faire l'objet de négociations avec les syndicats car ce projet présente plusieurs aspects : il aligne le régime juridique des agents contractuels sur celui que l'on trouve partout ailleurs en Europe ; il permet aux contractuels de bénéficier enfin du droit du travail et de sortir d'une situation juridique souvent chaotique et précaire ; mais il risque de mettre un point final à tous les plans d'intégration des contractuels dans la fonction publique (au demeurant fort peu efficaces) et ouvre la porte à la multiplication de recrutements contractuels en dehors des concours. Ce dernier point est sans doute le plus riche de retombées pour l'avenir car l'une

40. Conseil d'État, Rapport annuel, *Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2003.

41. Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, *La fonction publique de l'État*, Rapport annuel 2002, Paris, La Documentation française, 2003.

des grandes questions est désormais de savoir comment attirer des cadres du secteur privé au sein de la fonction publique.

• Les Français et la fonction publique

À l'heure d'une relance libérale de la réforme de l'État, et dans la perspective d'une diversification des futurs recrutements, il n'est pas sans intérêt de connaître l'état de l'opinion française sur la fonction publique. Un récent sondage de la Sofres⁴² vient nous donner quelques informations. Il apparaît qu'une large majorité de personnes interrogées considèrent que les fonctionnaires remplissent bien (59 %) ou très bien (6 %) leur rôle. Une majorité relative préfère travailler dans la fonction publique (48 %) plutôt que dans le secteur privé (41 %). Ce qui est sans doute plus significatif, on remarque que les emplois dans la fonction publique territoriale arrivent en tête des choix professionnels du secteur public que l'on offre aux personnes interrogées : 33 % conseilleraient en priorité à une jeune désireux d'entrer dans la fonction publique de travailler pour une collectivité locale contre 24 % se prononçant pour l'Éducation nationale et 16 % pour les services centraux d'un ministère. En ce qui concerne les modalités de la réforme de la fonction publique on voit qu'une très large majorité (65 %) de personnes interrogées seraient favorables à la création d'un statut harmonisé des fonctionnaires dans les 25 pays de l'Union mais, en même temps, 45 % seraient opposées à la suppression du statut spécifique des fonctionnaires en France. De la même façon, 46 % pensent que le statut de la fonction publique est plutôt un atout. On remarque enfin qu'une majorité de personnes interrogées pensent qu'elles sont mal informées sur la fonction publique (56 %), notamment sur les salaires et les carrières (69 %) et sur les autres fonctions publiques en Europe (90 %). On touche ici du doigt l'un des problèmes les plus épineux de la réforme de l'État : comment la soumettre au jugement de l'opinion alors qu'une majorité admet ne pas avoir de connaissances suffisantes sur le sujet ?

Il ressort néanmoins de cette enquête, confirmant des études plus anciennes, que la fonction publique reste très attractive pour les jeunes et leurs parents. Elle est devenue également attirante pour une proportion grandissante de cadres confirmés du secteur privé à un moment où ils prennent leurs distances avec le monde de l'entreprise. En 2003, les cadres et les ingénieurs du secteur privé ont représenté 15 % des admis au concours pour le professorat des écoles. Très généralement, ces départs du secteur privé sont motivés par la volonté d'échapper à une pression professionnelle excessive qui joue évidemment au détriment de la qualité de vie. La demande publique, par ailleurs, est soutenue dans certains secteurs par les effets du vieillissement. Par exemple, 75 % des effectifs de la filière technique de la fonction publique territoriale doivent partir à la retraite d'ici à 2012. Selon l'Association pour l'emploi des cadres⁴³, il manquera environ 440 000 cadres à cette date dans les secteurs public et privé. Le marché du travail pour les cadres techniques ou administratifs va donc se tendre rapidement. La plupart des cabinets de recrutement ont donc créé des départements « secteur public », alors que les collectivités locales multiplient les offres d'emplois contractuels. Un autre élément allant dans le sens d'une mobilité accrue du secteur privé vers le secteur public tient à la multiplication des « troisièmes concours » pour la fonction publique territoriale à mesure que les décrets d'application sont pris. Il reste, bien entendu, que ce renouvellement par apports extérieurs va continuer d'alimenter les emplois contractuels dont on cherche par ailleurs à réduire le nombre.

42. <http://www.tns-sofres.com>. « Les Français et la fonction publique », étude réalisée les 8 et 9 juillet 2004 pour l'association des anciens élèves de l'ENA auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 personnes.

43. <http://www.apec.fr>.

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

• Droits et libertés — Étrangers

a) Réforme du droit des étrangers

On sait que la réforme du droit des étrangers a été réalisée par deux lois importantes : la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile ⁴⁴.

En application de celles-ci, quatre décrets ont été publiés pendant l'été. Le décret n° 2004-789 du 29 juillet 2004 ⁴⁵ est relatif au contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière et modifie la partie réglementaire du code de justice administrative. Il porte notamment le délai imparti au président du tribunal administratif pour statuer sur les recours formés contre ces arrêtés, de 48 à 72 heures. La compétence en appel, qui appartenait au président de la section du contentieux du Conseil d'État est transférée au président de la cour administrative d'appel (ou un magistrat délégué par lui).

Le décret n° 2004-813 du 14 août 2004 ⁴⁶ modifie le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, qui est relatif au séjour des demandeurs d'asile. Il encadre l'adresse que l'étranger doit fournir : si c'est celle d'une association, cette dernière doit être agréée par arrêté préfectoral et le décret précise les conditions d'obtention de cet agrément. Il fixe des délais pour la délivrance des titres provisoires de séjour. Enfin, il définit les conditions de délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger qui s'est vu accorder le bénéfice de la protection subsidiaire instaurée par la loi du 10 décembre 2003.

Le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 ⁴⁷ est relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Commission de recours des réfugiés. Il abroge les décrets n° 53-877 du 2 mai 1953 et n° 98-503 du 23 juin 1998 et réglemente les demandes d'asile, l'organisation de l'OFPRA et de la Commission, ainsi que les recours formés devant elle. Il réduit notamment d'un mois à 21 jours le délai de dépôt d'une demande d'asile après que l'étranger a reçu une autorisation provisoire de séjour. Et il fixe désormais des délais à l'OFPRA pour l'examen des demandes, dans le cas d'une procédure prioritaire, si la préfecture estime qu'il s'agit d'une demande abusive et ne délivre pas le titre de séjour.

Enfin, le décret n° 2004-877 du 26 août 2004 ⁴⁸ transfère du préfet au ministre de l'intérieur la compétence pour déterminer le pays de renvoi d'un étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Les dispositions relatives au droit d'asile ont été vivement critiquées, lors de leur préparation, par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, qui a dénoncé les obstacles imposés aux demandeurs, jugeant notamment trop court le délai de 21 jours pour le dépôt d'une demande, compte tenu de la difficulté que constitue, pour les étrangers, la rédaction d'un dossier en français.

44. Cf. cette chronique, *RFAP*, 2003, n° 108, p. 647 et s.

45. *JO*, 3 août 2004, p. 13819.

46. *JO*, 18 août 2004, p. 14751.

47. *JO*, 18 août 2004, p. 14752.

48. *JO*, 28 août 2004, p. 15441.

b) Abrogation du décret-loi relatif au contrôle de la presse étrangère

Le décret n° 2004-1044 du 4 octobre 2004⁴⁹ abroge le décret-loi du 6 mai 1939 relatif au contrôle de la presse étrangère. Il fait suite à l'arrêt *GISTI*⁵⁰, par lequel le Conseil d'État avait, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵¹, jugé contraire à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ce décret, annulé le refus du Premier ministre de l'abroger et enjoint à ce dernier de procéder à cette abrogation.

c) Annulation de l'ordonnance suspendant l'expulsion de l'imam de Vénissieux

Le Conseil d'État a cassé l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Lyon⁵² par laquelle ce dernier avait suspendu l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre de l'imam de Vénissieux. Contrairement au juge de Lyon, la haute assemblée a jugé suffisants les éléments fournis par le ministre pour établir les liens de l'imam avec une organisation terroriste. Il avait produit deux notes des renseignements généraux, « la première donnant des indications précises sur le mouvement salafiste auquel appartient M. Bouziane et sur les liens qu'entretient cette mouvance avec des milieux extrémistes, la seconde comportant des éléments détaillés et concordants sur les liens entretenus par M. Bouziane, directement ou indirectement, avec des organisations terroristes, appartenant à des filières afghanes, yéménites et tchéchènes ». L'imam a toujours nié l'existence de tels liens et avait condamné publiquement les attentats de New York et de Madrid.

Sept imams ont fait l'objet d'arrêtés d'expulsion depuis le début de l'année, sur le fondement de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (récemment réformé par la loi du 26 juillet 2004⁵³) qui permet l'expulsion de tous les étrangers en cas d'urgence absolue, notamment lorsque leurs comportements sont de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou sont liés à des activités de caractère terroriste. Cette procédure, souvent fondée sur les seules « notes blanches » des Renseignements généraux, a été critiquée par les défenseurs des libertés et par la presse américaine⁵⁴.

d) Conditions d'obtention du statut de réfugié par une personne dépendante d'un autre réfugié

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le principe d'unité de la famille applicable aux réfugiés exige, afin d'assurer pleinement à ceux-ci la protection prévue par la Convention de Genève, que la même qualité soit reconnue à la personne de la même nationalité qui, à la date à laquelle le réfugié a demandé son statut, était unie par le mariage ou entretenait avec lui une relation suffisamment stable et continue pour former avec lui une famille, ainsi qu'aux enfants de ce réfugié qui étaient mineurs au moment de leur entrée en France. En revanche, il n'impose pas que le même statut soit reconnu à l'ensemble des personnes qui se trouvent dans le pays d'origine à la charge du réfugié, ainsi ses ascendants. Toutefois, reprenant la jurisprudence de la Commission de recours des réfugiés, le Conseil d'État a jugé que ce principe peut être invoqué « par un ascendant incapable, dépendant matériellement et

49. *JO*, 5 oct. 2004, p. 17032.

50. CE, 7 février 2003, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, n° 243634.

51. CEDH, 17 juillet 2001, *Association Ekin c/ France*.

52. TA Lyon, ord. 23 avril 2004, *M. Bouziane*, n° 0402886.

53. Loi n° 2004-735 du 26 juillet 2004, *JO*, 28 juillet 2004 ; v. cette chronique, *RFAP*, n° 110. Cette loi autorise l'expulsion en cas de comportement « constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes ».

54. Cf. *Wall Street Journal* du 9 août 2004, cité par Ternisien (X.), *Le Monde*, 21 août 2004, p. 5.

moralement d'un réfugié à la double condition que cette situation particulière de dépendance ait existé dans le pays d'origine du réfugié avant l'arrivée de celui-ci en France et qu'elle ait donné lieu à une mesure de tutelle plaçant l'intéressé sous la responsabilité du réfugié »⁵⁵.

• Réforme de l'État — Relations avec les citoyens

a) Rapport sur la qualité des services publics

Le rapport de M. Yves Cannac, président de la commission sur « la qualité des services publics » a été publié⁵⁶. Dans le droit fil de la démarche engagée en 2003 avec la Charte Marianne dans le domaine de l'amélioration de l'accueil dans l'administration, il plaide en faveur d'une « révolution qualité » dans les services publics, qui, selon lui, n'a pas encore réellement pris corps. Il préconise notamment la création d'un comité interministériel de la qualité et d'un Institut du management public.

b) Simplification des démarches administratives

Le ministre de la fonction publique a annoncé la généralisation, à partir d'octobre 2004, du « 3939 Allô, service public », expérimenté depuis novembre 2003 en région Rhône-Alpes et depuis juillet en Aquitaine. Ce service, accessible à partir d'un numéro d'appel unique, réunit dans une même base de données l'ensemble des informations administratives nationales et locales, en intégrant les données de service-public.fr et des centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA).

D'autres mesures sont prévues dans le cadre du programme d'administration électronique ADELE : la dématérialisation des procédures d'achat public et la simplification des déclarations de changements d'adresse (janvier 2005) ; un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques mis en place par l'administration (« mon.service-public.fr » sur le portail www.service-public.fr : avril 2005) ; la simplification des demandes d'état civil (juillet 2005) et de subventions des associations (octobre 2005).

• Procédure contentieuse — Les recours administratifs des tiers non assimilés à des « demandes »

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations assimile, contrairement à la jurisprudence antérieure⁵⁷, les recours gracieux ou hiérarchiques adressés aux autorités administratives à des « demandes » (art. 18) au sens de ses dispositions, qui obligent notamment ces autorités à accuser réception de celles-ci, sous peine d'inopposabilité des délais de recours (art. 19).

Saisi pour avis par un tribunal administratif à l'occasion d'un recours formé par un tiers contre un permis de construire, le Conseil d'État a estimé⁵⁸ que ces dispositions législatives étaient « sans incidence sur les règles applicables aux recours administratifs, gracieux ou

55. CE, 28 juillet 2004, *Mme Yin Trin épouse Mer*, n° 229053, concl. Donnat (F.), *AJDA*, 34/2004, p. 1874.

56. Cannac (Y.), *La qualité des services publics*, Paris, La Documentation française, 2004, 180 pages ; consultable sur www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000357.shtml

57. CE, Sect. 29 mars 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*, R., p. 113.

58. CE, Sect., avis du 15 juillet 2004, *M. et Mme Damon*, n° 268728, chron. Royer (E.), *AJDA*, 28/2004, p. 1504.

hiérarchiques, formés par des tiers à l'encontre d'autorisations individuelles créant des droits au profit de leurs bénéficiaires ». Les dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative selon lesquelles les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision, ne sont pas, non plus, applicables aux décisions rejetant de tels recours.

La haute assemblée entend ainsi respecter la volonté du législateur de ne pas « porter atteinte à la stabilité de la situation s'attachant, pour le bénéficiaire d'une autorisation administrative, à l'expiration du délai de recours normalement applicable à cette autorisation ». Sa position s'inscrit également dans un mouvement législatif et jurisprudentiel visant à réduire les recours contentieux contre les décisions prises en matière d'urbanisme. Mais elle restreint le champ des obligations imposées aux autorités administratives afin d'informer les citoyens sur les suites de leur demande et de les garantir contre les risques de forclusion.