



HAL
open science

Chronique de l'administration

Antoine Fouilleron, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, Stéphanie Hennette-Vauchez

► **To cite this version:**

Antoine Fouilleron, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, et al.. Chronique de l'administration. 2019, pp. 781-822. 10.3917/rfap.171.0781 . hal-03599775

HAL Id: hal-03599775

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03599775v1>

Submitted on 8 Mar 2022

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.

Fouilleron Antoine, Monteils Jean-François, Pissaloux Jean-Luc et al., « Chronique de l'administration », Revue française d'administration publique, 2019/3 (N° 171), p. 781-822.

DOI : 10.3917/rfap.171.0781.

URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-3-page-781.htm>

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

I – Réforme de l'État et gestion publique

Antoine FOUILLERON

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

Jean-François MONTEILS

*Conseiller-Maître à la Cour des comptes
Président de la Chambre régionale des comptes
de Nouvelle-Aquitaine*

II – Décentralisation et collectivités territoriales

Jean-Luc PISSALOUX

*Professeur à l'Institut d'études politiques
de Lyon, vice-président du Conseil scientifique
du GRALE*

Didier SUPPLISSON

*Avocat à la Cour,
Ex-directeur général adjoint
des services de la ville de Dijon*

III – Agents publics

Frédéric EDEL

*Enseignant-Chercheur à l'École nationale d'administration,
Chargé d'enseignement en droit public à l'Université de Strasbourg,
Membre du Conseil scientifique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique*

IV – Administration et libertés

Véronique CHAMPEIL-DESPLATS

Professeure à l'Université de Paris-Nanterre

Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ

Professeure à l'Université de Paris-Nanterre

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- Institutions
- Réforme de l'État
- Simplifications administratives
- Administration consultative et autorités indépendantes
- Administration centrale
- Administration déconcentrée
- Juridictions
- Établissements publics et agences
- Finances publiques et gestion publique
- Administration numérique

• Institutions

Remaniement ministériel

À la suite de la démission de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, il a été procédé à un léger remaniement ministériel le 16 juillet 2019. Mme Elisabeth Borne, précédemment ministre chargée des Transports, a été nommée ministre de la Transition écologique et Solidaire. À cette occasion, Mme Brune Poirson et Mme Emmanuelle Wargon sont renommées secrétaires d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et Solidaire.

Référendum d'initiative partagée relatif à la privatisation d'Aéroports de Paris

Les articles 130 et suivants de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi dite « PACTE ») procèdent à plusieurs modifications du statut d'Aéroports de Paris (ADP), notamment en mettant fin à son monopole légal sur la gestion aéroportuaire et l'exploitation des aérodromes de la région parisienne issu de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, pour lui conférer un régime concessif d'une durée de soixante-dix ans. L'article 135 ouvre en particulier la possibilité pour l'État de céder la majorité du capital au secteur privé et à des collectivités territoriales².

Cette dernière disposition a fait l'objet d'une vive contestation, qui a pris la forme d'une proposition de loi³, déposée un jour avant l'adoption définitive de la loi PACTE, visant à mettre en œuvre la procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) prévue par les 3^e et 4^e alinéas de l'article 11 de la constitution⁴, afin de rendre impossible la privatisation d'ADP.

Cette disposition de la constitution, introduite lors de la révision constitutionnelle de 2008, est utilisée pour la toute première fois. Dans sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019,

2. Ces articles ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019.

3. Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris, enregistrée le 10 avril 2019 : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion1867.pdf>

4. Article 11 de la constitution, alinéas 3 et 4 : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. »

le Conseil constitutionnel a examiné la recevabilité de cette proposition de loi, tant du point de vue du nombre et de la qualité des signataires (un cinquième des membres du Parlement), que de son objet et de sa constitutionnalité. Il l'a jugée conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la constitution, en relevant également qu'elle n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée.

Chargé, par les articles 45-1 et suivants de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'organiser et d'assurer le contrôle du recueil de signatures des électeurs soutenant l'initiative référendaire, il a fixé à 4 717 396 le nombre de soutiens dont doit bénéficier la proposition de loi.

Par un décret n° 2019-572 du 11 juin 2019, le Premier ministre fixe au 13 juin 2019 la date à laquelle le recueil des soutiens des électeurs pourra être engagé, pour une durée de neuf mois. Par ailleurs, un décret n° 2019-578 du 12 juin 2019 modernise le système de traitement et de vérification des soutiens établi par le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014, en bénéficiant désormais du répertoire électoral unique entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Enfin, un arrêté du ministre de l'Intérieur du 12 juin 2019 (*JORF* du 13 juin 2019) fixe le modèle du formulaire papier de soutien par les électeurs d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la constitution.

Le recueil électronique des soutiens des électeurs à la proposition de loi est assuré par une plateforme hébergée par le site internet du ministère de l'Intérieur ; chaque quinzaine, le Conseil constitutionnel publie par communiqué le nombre de soutiens enregistrés et validés.

À noter par ailleurs que le Conseil constitutionnel a fait l'objet de critiques sur une prétendue incohérence entre ses décisions 2019-1 RIP (engagement de la procédure de l'article 11 de la constitution) et 2019-781 DC (constitutionnalité de la loi PACTE), auxquelles le président du Conseil constitutionnel a répondu dans un communiqué publié le 24 mai 2019⁵. Il rappelle que ces deux décisions s'inscrivent dans des procédures distinctes et que « le Conseil constitutionnel a pour office de juger si un texte de loi dont il est saisi est conforme ou non à la constitution, et pas de dire si ce texte lui apparaît bon ou mauvais en opportunité ». Il note néanmoins que « la circonstance que, compte tenu du lancement de la procédure du RIP, cette privatisation puisse en fait être rendue plus difficile peut sans doute donner matière à réflexion sur la manière dont cette procédure a été conçue, mais nul ne saurait ignorer la lettre de la Constitution et de la loi organique que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter ».

Révision constitutionnelle

Dans sa déclaration de politique générale du 12 juin 2019, le Premier ministre a confirmé la volonté du Gouvernement de déposer trois nouveaux textes (après ceux présentés un an auparavant) en juillet. Ces textes sont annoncés comme devant reprendre les engagements du Président de la République, y compris l'inscription de la lutte contre le changement climatique à l'article 1^{er} de la constitution. Ils devront être recentrés sur trois priorités : les territoires ; la participation citoyenne ; la justice.

Publication des contributions extérieures reçues par le Conseil constitutionnel

Depuis 2017⁶, le Conseil constitutionnel procède de sa propre initiative à la publication de la liste des contributions extérieures émanant de personnes ou d'organismes autres que les

5. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/communiquede-laurent-fabius-president-du-conseil-constitutionnel>

6. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/communiquede-sur-les-contributions-exterieures>

parlementaires et le Gouvernement qu'il reçoit à l'occasion de l'examen *a priori* d'une loi sur le fondement de l'article 61 de la constitution. Si ces contributions n'ont pas le caractère de documents de procédure, il n'en demeure pas moins qu'elles sont susceptibles d'être consultées par le Conseil à l'occasion de son contrôle. Dans un communiqué du 24 mai 2019⁷, le Conseil constitutionnel a annoncé qu'il publierait sur son site internet l'intégralité des contributions extérieures reçues, en même temps que ses décisions, tout en rappelant qu'il n'est pas tenu d'y répondre puisque n'émanant pas des « parties au procès » constitutionnel.

• Réforme de l'État

Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail

La publication de l'importante circulaire du 5 juin 2019⁸ relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail s'inscrit dans un contexte de relance de l'ensemble des volets de la réforme de l'État pour la seconde partie du quinquennat du Président de la République. Ce contexte est également marqué notamment par la déclaration de politique générale du Premier ministre le 12 juin à l'Assemblée nationale et le 13 au Sénat, la circulaire relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État le 12 juin (cf. *infra*), ainsi que par la réunion du comité interministériel pour la réforme de l'État le 20 juin (cf. *infra*).

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a rappelé le « mur de défiance » qui « s'est élevé, au fil des années, entre les Français et ceux qui les représentent ou qui les administrent ». Il a souligné le « besoin de proximité et de participation qui s'est exprimé lors du grand débat », estimant qu'il ne serait pas possible de répondre « à ces attentes avec de simples aménagements ».

Cette circulaire du 5 juin s'inscrit également dans une longue lignée d'instructions consacrées aux méthodes de travail gouvernemental, inaugurée dans la période moderne par la fameuse circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, dite « circulaire Rocard ». Peuvent également être évoquées les instructions « inaugurales » publiées désormais par la plupart des premiers ministres entrant en fonction, jusqu'à celle du 25 mai 2017 publiée à l'arrivée du premier gouvernement Philippe⁹.

Sur le fond, la circulaire du 5 juin se présente aussi comme une série d'annonces de réformes à venir, *via* le lancement de travaux que les ministres doivent conduire sur de nombreux sujets, avec un objectif de propositions à rendre à la fin de l'été. Le Premier ministre entend dégager sept grands axes de réformes faisant suite aux premières propositions des ministres en réponse à la demande en date du 24 juillet 2018. Il s'agit de renforcer l'efficacité des administrations centrales ; réduire le nombre d'instances et de commissions rattachées aux administrations centrales ; rapprocher les administrations des citoyens et des territoires ; aller le plus loin possible en matière de déconcentration ; améliorer le fonctionnement du travail interministériel ; encadrer et revoir l'usage des circulaires ; mieux suivre l'impact des réformes. Ces axes de réformes ne présentent pas de nouveauté majeure par rapport aux précédents exercices comparables, même si certaines questions sont abordées de manière renouvelée. Le premier axe sur les administrations centrales instaure une liberté encadrée d'organisation

7. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquel/le-conseil-constitutionnel-rendra-desormais-publiques-les-contributions-exterieures-qu-il-recoit>

8. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2019/6/5/PRMX1916562C/jo/texte>

9. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 163, 2017, p. 648.

pour les ministères, combinée à un objectif de réduction des effectifs centraux. La réduction du nombre d'instances et de commissions entend remettre en question systématiquement l'ensemble des structures dont la taille n'excède pas cent Équivalent temps-plein (ETP), avec un objectif de réduction drastique du nombre, sur les 1 200 agences ou opérateurs existant. Le rapprochement des administrations des citoyens passe notamment par un programme à venir de délocalisations, ainsi que par une association des services déconcentrés à l'élaboration des projets de textes. On peut enfin relever ce que le chapitre sur l'amélioration du travail interministériel révèle *a contrario* de la poursuite de la dégradation de ce processus, en dépit des instructions précédentes sur le même thème.

Réunion du 3^e Comité interministériel de la transformation publique, le 20 juin 2019.

Le troisième Comité interministériel de la transformation publique (CITP), après ceux de février et octobre 2018¹⁰, a tiré le bilan des deux premières années de transformation engagées dans le cadre du programme « Action publique 2022 » (proximité, efficacité, simplicité)¹¹. Le CITP a par ailleurs dressé les perspectives à venir autour de trois principes : les citoyens doivent être mis au cœur de l'action publique (inauguration de « Vox usagers ») ; un service public numérique pour tout et pour tous sera assuré ; le réseau territorial de l'État sera réorganisé et les administrations centrales, comme leur fonctionnement, transformées (Maisons France Service). Enfin, la réunion du CITP a été l'occasion de confirmer une prochaine vague de délocalisations de services de Paris vers la province devant représenter environ 4 000 postes de fonctionnaires.

- **Simplifications administratives**

Lancement du site « [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr) »

Si le « droit à l'erreur » au profit des administrés a été reconnu par la loi n° 2018-727 pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018¹², le Gouvernement a engagé plusieurs démarches pédagogiques à destination des citoyens visant à prévenir les erreurs. Parmi celles-ci, peut être relevé le site internet « [oups.gouv.fr](https://www.oups.gouv.fr) », lancé le 4 juin 2019, qui répertorie les sources d'erreurs fréquentes actuellement commises par les usagers, présentées par « événements de vie », et qui formule des conseils permettant de se prémunir des erreurs et de mieux comprendre les obligations pesant sur les usagers.

- **Administration consultative et autorités indépendantes**

Création du Haut Conseil pour le climat

Le Haut Conseil pour le climat a été installé par le Président de la République le 27 novembre 2018, au plus fort de la contestation des « gilets jaunes ». Ce Haut Conseil, placé auprès du Premier ministre, présidé par Mme Catherine Le Quéré et composé de douze membres, est chargé, selon le communiqué de la présidence de la République, de rendre « un rapport sur la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre qui est révisée

10. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 403 ; n° 168, 2018, p. 959.

11. <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comites-interministeriels-de-la-transformation-publique/3-comite-interministeriel-de-la-transformation-publique-0>

12. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 168, 2018, p. 960.

tous les cinq ans ». Ce rapport « évalue si elle est suffisante vis-à-vis de l'engagement de la France dans l'accord de Paris, des engagements européens de la France, de l'engagement de neutralité carbone en 2050, tout en prenant en compte la soutenabilité économique et sociale de la transition ainsi que les enjeux de souveraineté ». Ce Haut Conseil est hébergé par France-Stratégie et bénéficie de son expertise.

Bien qu'installé et ayant débuté ses travaux à la fin de l'année 2018, le Haut Conseil pour le climat n'a pas immédiatement bénéficié d'une assise juridique. Si son statut devait être fixé par le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, le dépôt tardif de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, le 30 avril 2019, a imposé une création par voie réglementaire, avant la publication de son premier rapport, le 26 juin 2019¹³. C'est donc par un décret n° 2019-439 du 14 mai 2019, modifiant la partie réglementaire du Code de l'environnement, que les missions et le fonctionnement du Haut Conseil pour le climat ont été précisés.

À noter que la création du Haut Conseil pour le climat ne respecte pas le principe du « gage double » à la création de toute nouvelle commission, fixé par la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2018¹⁴. Dans cette circulaire, le Premier ministre affirmait en effet que toute création de nouvelle commission, y compris pour les commissions créées par voie législative, devait être accompagnée de la suppression de deux commissions existantes. Seul le comité d'experts pour la transition énergétique, établi par le décret n° 2015-1222 du 2 octobre 2015, est supprimé.

Création du conseil de défense écologique

Les conseils restreints, qui prennent la forme de réunions thématiques de ministres sous la présidence du Président de la République, constituent une pratique des institutions de la Cinquième République. L'existence des conseils restreints est généralement informelle, hormis pour le conseil de défense qui bénéficie d'un cadre juridique ancien¹⁵.

Souhaitant marquer l'importance de la question écologique au sortir de la contestation des « gilets jaunes », le Président de la République a annoncé, lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, la création d'un conseil de défense écologique : « Je veux que nous mettions en place un Conseil de défense écologique qui réunira le Premier ministre, les principaux ministres chargés de cette transition, les grands opérateurs de l'État que je présiderai de manière régulière pour à la fois prendre les choix stratégiques et mettre au cœur de toutes nos politiques cette urgence climatique et m'assurer du suivi dans tous les changements ministériels lorsqu'une orientation est prise. » Le décret n° 2019-449 du 15 mai 2019 formalise la création du conseil de défense écologique en précisant qu'il a pour mission de définir « les orientations en matière de transition écologique, et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte dans l'ensemble des champs d'action de la politique du Gouvernement et du suivi de leur mise en œuvre ». Il est composé du Premier ministre, du ministre chargé de l'Environnement, du ministre chargé de l'Économie, du ministre chargé du Budget, du ministre des Affaires étrangères, du ministre chargé de l'Agriculture, du ministre chargé des Collectivités territoriales, du ministre chargé de la Santé, du ministre chargé du Logement, du ministre chargé des Outre-Mer. Le conseil de défense écologique s'est réuni le 23 mai¹⁶ et le 9 juillet 2019¹⁷.

13. <https://www.hautconseilclimat.fr/rapport-2019/pdf/>

14. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 168, 2018, p. 960.

15. Voir notamment l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

16. <https://www.gouvernement.fr/ce-qu-il-faut-retenir-du-premier-conseil-de-defense-ecologique>

17. <https://www.gouvernement.fr/ce-qu-il-faut-retenir-du-2e-conseil-de-defense-ecologique>

Parallèlement à la création du conseil de défense écologique, le Président de la République avait annoncé, lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, la création d'une convention citoyenne pour le climat, composée de 150 citoyens tirés au sort. À l'inverse des deux structures précédemment évoquées (Haut Conseil pour le climat et conseil de défense écologique), cette convention ne bénéficie pas d'une assise juridique. Comme le précise la lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019¹⁸, elle est organisée sous l'égide du Conseil économique, social et environnemental.

Extension des compétences de l'ARAFER et création de l'Autorité de régulation des transports (ART)

Initialement créée en 2009 pour assurer la régulation des conditions d'accès au réseau ferroviaire dans le cadre de la transposition des plans d'action ferroviaires européens (« paquet »), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires avait vu ses compétences élargies par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques », afin d'englober la régulation du transport régulier interurbain par autocar ainsi que le suivi économique et des marchés publics des concessions autoroutières¹⁹. À cette occasion, son intitulé avait été modifié en Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) et elle avait été incluse dans la catégorie des autorités publiques indépendantes par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes²⁰.

La loi PACTE a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance le rattachement de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires et des contrats de régulation économique des aéroports (ASI) à l'ARAFER. L'ASI avait été créée en 2016 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de la Transition écologique et Solidaire pour exercer des fonctions jusqu'alors dévolues à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires procède donc à l'extension des compétences de l'ARAFER à compter du 1^{er} octobre 2019, qui se voit ainsi renforcée dans ses compétences de régulateur indépendant unique dans le domaine des transports dans une logique multimodale, et modifie également son intitulé en Autorité de régulation des transports (ART).

• **Administration centrale**

Rôle des secrétariats généraux des ministères dans la transformation de l'action publique – décret du 24 juillet 2019

Le décret n° 2019-760 du 24 juillet 2019 relatif aux secrétaires généraux des ministères et à la transformation des administrations centrales consiste en une double modification du texte initial du 15 juin 1987 (décret n° 87-389 relatif à l'organisation des services d'administration centrale) modifié par le texte « fondateur » du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, qui avait pour la première fois défini l'organisation minimale obligatoire pour tout secrétariat général. Le décret du 24 juillet 2019 précise les compétences des secrétaires généraux des ministères dans le cadre des projets de réorganisation

18. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

19. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 158, 2016, p. 610.

20. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 161, 2017, p. 152-153.

des administrations centrales et de la gestion des emplois d'encadrement supérieur. Il fixe au 31 décembre 2019 l'échéance au terme de laquelle des évolutions doivent être apportées à l'organisation des administrations centrales afin, notamment, de faciliter leur adaptation à la conduite de projets et de supprimer les fonctions redondantes.

- **Administration déconcentrée**

Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

La circulaire du 12 juin 2019²¹ relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État est concomitante avec la déclaration de politique générale du Premier ministre. « Il nous faut [...] inverser les logiques à l'œuvre depuis quinze ans ; là où on a concentré les forces au niveau régional, je souhaite renforcer le niveau départemental ; et quand tous les réseaux de service publics se sont progressivement rétractés, je souhaite reconstruire un vrai maillage cohérent de présence des services publics ».

De fait, elle semble faire écho inversé à la circulaire qui avait, en mars 2008, lancé le vaste mouvement de réforme des administrations déconcentrées connu sous le nom de « réorganisation de l'administration territoriale de l'État » (RÉATE). Là où le texte de 2008 proclamait : « La circonscription régionale devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État sur le territoire », la nouvelle circulaire de 2019 affirme vouloir « conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires ».

Pour autant, l'inversion de la logique n'est pas si flagrante dans le détail du texte, qui se consacre à de nombreuses questions échappant à la problématique département/région et vise aussi à remédier aux désordres nombreux produits par les hésitations et contradictions du précédent quinquennat, ainsi qu'à un certain nombre de difficultés non résolues depuis la RÉATE (faiblesse des structures territoriales des ministères sociaux en particulier).

Ce texte, présenté comme résultant de la consultation des préfets initiée en juillet 2018²², se veut avant tout un texte de simplification et mise en cohérence. Il s'agit d'abord de « désenchevêtrer » les compétences, entre État et collectivités dans quatre domaines (développement économique ; famille et enfance ; culture ; urbanisme). Mais cet effort de clarification doit également être fait au sein même des services de l'État.

Le second grand axe de réforme touche directement aux structures de l'administration déconcentrée.

Autour de l'idée de créer un service public de l'insertion, est acté le regroupement dans une entité unique des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et des directions régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) au niveau régional, ainsi que le regroupement des compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des direction départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DDJSCS), avec les compétences des unités départementales des DIRECCTE, dans un nouveau réseau : celui des directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi (DDICSTE). Parallèlement, des évolutions de certains pans de services concernés par le « service national universel » sont également prévues.

21. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2019/6/12/PRMX1917197C/jo/texte>

22. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 167, 2018, p. 660-661.

La mutualisation des moyens sous la tutelle du ministre de l'Intérieur est confirmée et précisée²³ : la fusion des programmes budgétaires n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » et n° 307 « Administration territoriale de l'État » sera effective au 1^{er} janvier 2020. Le responsable du nouveau programme résultant de la fusion des 333 et 307 sera le secrétaire général du ministère de l'Intérieur et, au niveau déconcentré, les responsables de Budget opérationnel de programme (BOP) délégués seront les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) sous l'autorité des préfets de région. Chaque direction régionale de ministère conservera, en revanche, à ce stade, sa propre unité opérationnelle (UO). L'ensemble des activités exercées par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés et le délégué mobilité carrières pour les emplois de « direction de l'administration territoriale de l'État » (DATE) de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) des Services du Premier ministre (SPM) seront transférés au ministère de l'Intérieur. Au niveau départemental, cette mutualisation trouve sa consécration avec la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et directions départementales interministérielles. Ces structures interministérielles seront chargées de l'ensemble des fonctions de support, en lien avec l'échelon régional dédié pour ce qui concerne les achats (Plateforme régionale des achats de l'État – PFRA), les ressources humaines (Plateforme régionale d'appui à la gestion des ressources humaines – PFRH) et l'immobilier (Responsable régional de la politique immobilière de l'État – RRPIE). En matière de ressources humaines les missions relevant du management de proximité resteront toutefois exercées par les directeurs départementaux et ne seront pas intégrées aux secrétariats généraux communs.

Seul vestige symbolique de l'organisation antérieure qui avait consacré le rôle du Premier ministre en matière d'administration déconcentrée, « un suivi régulier de la mise en œuvre de ce regroupement sera effectué sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement ». On peut relever ce paradoxe d'un texte affirmant le rééquilibrage de l'administration déconcentrée au profit du niveau départemental, tout en confirmant le transfert de la tutelle sur les moyens mutualisés de ce niveau départemental du Premier ministre au ministre de l'Intérieur²⁴.

On peut enfin noter la mise en place de plateformes de gestion en matière de politique de l'eau, du traitement de l'habitat insalubre et indigne et de politique de l'environnement. Et enfin l'annonce de la création d'un comité interministériel régional des transformations des services publics, présidé par le préfet de région dont seront membres les préfets de département, les directeurs des services régionaux de l'État, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'État (voir ci-dessous décret du 24 juillet 2019).

Nomination du coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés

Par décret n° 2019-734 du 15 juillet 2019 relatif au coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, M. Claude Kupfer, préfet, conseiller du Gouvernement, est nommé coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État.

Annnonce par le ministre de l'Action et des Comptes publics d'une nouvelle étape de déconcentration de ses services

Le 8 mai 2019, le ministre de l'Action et des Comptes publics a évoqué la possibilité de déplacer environ 3 000 personnes de l'administration de Paris en région, afin de répondre à la demande de réorganisation des services de l'État exprimée par le Président de la République

23. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 169, 2019, p. 218.

24. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 170, 2019, p. 488.

lors de sa conférence de presse du 25 avril. « Il y a trop de monde à Paris, [...] et pas assez sur le territoire ». Le ministre a ainsi promis de délocaliser près de 3 % des effectifs de son administration vers la province. « Je vais proposer au Premier ministre de déplacer des services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), soit environ 3 000 agents, en région, et notamment en ruralité. Aujourd'hui, Internet permet d'installer ces services en Creuse, dans le bassin minier, en Bretagne », a expliqué le ministre dans le journal *Le Parisien*²⁵. Pour l'essentiel cependant, ces projets figuraient déjà dans les annonces du même ministre devant son administration en juillet 2018.

Création du comité interministériel régional de transformation des services publics

Le décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics précise que cette nouvelle instance annoncée dans la circulaire du 12 juin 2019 (cf. *supra*) est en réalité une des modalités de réunion du comité de l'administration régionale. Celui-ci se réunit en comité interministériel régional des transformations des services publics pour examiner et valider les projets affectant de façon significative la répartition des services de l'État sur le territoire. Il donne un avis sur les projets des opérateurs de l'État qui est transmis aux ministres de tutelle et au Premier ministre, ainsi qu'au président de l'établissement public afin que le conseil d'administration de celui-ci en délibère. Le collège des chefs de service doit, au niveau départemental, être informé de ces mêmes projets et s'assure de leur mise en œuvre dans les conditions prévues par le comité interministériel.

• **Juridictions**

Parquet national antiterroriste

Après la publication de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice le 24 mars 2019²⁶, plusieurs textes sont intervenus pour préciser la création du parquet national antiterroriste. Il est compétent sur l'ensemble du territoire national pour le traitement des infractions terroristes, des crimes contre l'humanité, des crimes et délits de guerre, des crimes de tortures et de disparitions forcées commis par les autorités étatiques et des infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Tout d'abord, le décret n° 2019-628 du 24 juin 2019 fixe la date d'entrée en vigueur de ce parquet spécialisé au 1^{er} juillet 2019 et précise qu'il est positionné près le tribunal de grande instance de Paris. Par décret du 25 juin 2019, M. Jean-François Ricard est nommé procureur national antiterroriste. Enfin, un décret n° 2019-626 du 24 juin 2019 relatif au parquet antiterroriste précise les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de celui-ci.

Référé de la Cour des comptes sur les ressorts des cours d'appel

Si la réforme de la carte judiciaire de 2008 n'avait concerné que les tribunaux de grande instance²⁷, la question de la carte des cours d'appel et de la simplification de leurs ressorts

25. <http://www.leparisien.fr/economie/impots-pouvoir-d-achat-elections-europeennes-gerald-darmanin-repond-07-05-2019-8067774.php>

26. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 170, 2019, p. 499.

27. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 151-152, 2014, p. 847.

avait été évoquée dans le cadre des chantiers de la justice en janvier 2018²⁸, mais écartée par la Chancellerie du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice²⁹.

Dans un référé du 30 avril 2019³⁰, la Cour des comptes souligne l'inadaptation des ressorts des cours d'appel au périmètre des treize nouvelles régions, aux réseaux déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi qu'au périmètre des délégations interrégionales du secrétariat général du ministère de la justice. La Cour des comptes recommande donc de redéfinir les ressorts des cours d'appel au sein des limites régionales et d'en réduire le nombre. Dans sa réponse, la garde des Sceaux écarte la recommandation de la Cour des comptes, pour affirmer privilégier l'instauration de mécanismes expérimentaux de coopération et de coordination entre cours d'appel.

- **Établissements publics et agences**

Création de l'Institut polytechnique de Paris

À la suite de l'engagement d'une politique de dynamisation du plateau et du pôle de compétitivité (*cluster*) de Saclay qui avait notamment vu la création de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay, une communauté d'universités et établissements (COMUE) avait été créée par le décret n° 2014-1674 du 29 décembre 2014 sous le nom d'Université de Paris-Saclay. Elle rassemblait Centrale-Paris, HEC, l'ENS-Cachan, Ensta, Polytechnique, Supélec, l'Ensaie, Mines-Télécom, l'Institut d'optique, et Agro-Paris-Tech³¹. Malgré l'ambition et les moyens alloués par l'État à ce projet, des divergences sont très rapidement apparues entre les différents acteurs, notamment entre, d'une part, les grandes écoles et, d'autre part, les universités. Dans une insertion au rapport public annuel 2017, la Cour des comptes appelait à une « décision pragmatique » pour dénouer « l'affrontement de deux systèmes d'enseignement supérieur »³².

Suivant une partie des conclusions du rapport de Bernard Attali *L'X dans une nouvelle dimension* remis en juin 2015 au Gouvernement³³, le Président de la République, dans un discours à Saclay le 25 octobre 2017, avait confirmé la scission de l'Université de Paris-Saclay et la création d'un nouvel ensemble rassemblant cinq grandes écoles d'ingénieurs : l'École polytechnique, l'École nationale supérieure de techniques avancées (Ensta-Paris-Tech), le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (Genes), au périmètre de l'Ensaie-Paris-Tech, ainsi que l'Institut Mines-Télécom, au périmètre de Télécom-Paris-Tech et Télécom-Sud-Paris. L'Université de Paris-Saclay ne regroupant plus que l'Université de Paris-Sud, Centrale-Supélec et l'ENS-Cachan notamment.

Le décret n° 2019-549 du 31 mai 2019 procède ainsi à la création d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel à titre expérimental, dénommé Institut polytechnique de Paris, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'Économie et de la Défense.

28. Rapport de Dominique Raimbourg et de Philippe Houillon « Adaptation du réseau des juridictions », janvier 2018 (http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_04.pdf). Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 164, 2017, p. 911.

29. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 408.

30. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linadaptation-des-ressorts-des-cours-dappel>

31. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 153, 2015, p. 245.

32. Cour des comptes, « Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition », Rapport public annuel 2017, p. 401-448.

33. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 156, 2015, p. 1120.

Création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Annoncée par le Président de la République à l'occasion de la conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017³⁴, la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a tardé, avec une remise du rapport intermédiaire de préfiguration en juin 2018³⁵.

Une loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée le 2 octobre 2018, donne corps à l'ANCT, mais sur un périmètre fortement réduit par rapport aux propositions de la mission de préfiguration. Elle n'englobe plus que le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique, alors qu'il était envisagé d'y adjoindre également l'Agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

La loi du 22 juillet 2019 précise les missions de l'ANCT : elle est chargée de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques.

Pour pallier l'absence d'intégration dans l'agence de l'ANAH, de l'ANRU, de l'Ademe³⁶ et du Cerema³⁷, la loi prévoit la mise en place de mécanismes de coordination avec ces établissements.

La création de l'ANCT s'inscrit dans le cadre du vide qu'a créé la suppression de l'assistance technique de l'État aux collectivités territoriales (Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire – ATESAT)³⁸, partiellement compensée par le développement des agences techniques départementales créées sous l'égide des conseils départementaux.

Création de la société « Pass Culture »

Évoqué lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017, le « Pass Culture » est un crédit de 500 euros offert aux jeunes de 18 ans pour acquérir des biens et services culturels. Le décret n° 2019-66 du 1^{er} février 2019 procède à son lancement expérimental pour une durée de trois ans, dont un arrêté du 5 février 2019 (*JORF* du 9 février 2019) précise qu'il concerne les départements du Bas-Rhin, du Finistère, de la Guyane, de l'Hérault et de la Seine-Saint-Denis, élargis à l'ensemble des départements de la région Bretagne, ainsi que les départements des Ardennes, du Doubs, de la Nièvre, du Val-de-Marne, de Saône-et-Loire, de Vaucluse par un arrêté du 31 mai 2019³⁹, soit quatorze départements.

Après avoir mobilisé une *start up* d'État au sein de la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC), le choix a été fait, par le ministère de la Culture, d'externaliser la gestion du « Pass Culture » au sein d'une société de droit privé, afin de favoriser la recherche de partenariats commerciaux destinés à assurer son financement. Par un décret n° 2019-755 du 22 juillet 2019, la prise de participation de l'État à hauteur de 70 % du capital au sein de la société par actions simplifiée « Pass

34. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 164, 2017, p. 910.

35. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 167, 2018, p. 662.

36. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

37. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

38. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 150, 2014, p. 563 ; n° 159, 2016, p. 883.

39. *JORF* du 6 juin 2019.

Culture » est autorisée, tandis que les 30 % restants du capital sont souscrits par la Caisse des dépôts et consignations.

Création de l'Office français de la biodiversité

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages avait permis la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) par fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), de Parcs nationaux de France (PNF), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), ainsi que du groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (ATEN)⁴⁰. Il s'agissait en effet de rassembler dans une même structure l'ensemble des opérateurs de l'État exerçant des missions en matière de biodiversité. Cette loi avait néanmoins échoué à inclure dans son périmètre l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 procède à la fusion de l'AFB et de l'ONCFS pour créer l'Office français de la biodiversité à compter du 1^{er} janvier 2020. Le nouvel établissement public regroupe 2 700 agents issus de l'AFB et de l'ONCFS (dont 1 900 inspecteurs de l'environnement), et disposera d'un budget de 340 millions d'euros. La loi du 24 juillet 2019 procède également à diverses modifications concernant les missions des fédérations des chasseurs et renforce la police de l'environnement.

• **Finances publiques et gestion publique**

Lutte contre la fraude : création du Service d'enquête judiciaire des finances, conséquences de la suppression du « verrou de Bercy » et rémunération des « aviseurs »

En application de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, plusieurs textes ont été publiés ces derniers mois pour son application.

Tout d'abord, le décret n° 2019-460 du 16 mai 2019 procède à la création du Service d'enquêtes judiciaires des finances, sous la forme d'un service à compétence nationale à compter du 1^{er} juillet 2019. Il est rattaché conjointement au directeur général des douanes et des droits indirects et au directeur général des finances publiques. Ce service s'appuie sur le service national de douane judiciaire pour intégrer, sous une même structure, les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires. Dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, ce service est compétent pour rechercher et constater les infractions douanières et fiscales et dispose de moyens d'investigation étendus.

Si la loi du 23 octobre 2018 a affaibli l'autonomie du ministère des Finances en matière de poursuites (suppression du « verrou de Bercy »), elle a au contraire renforcé son autonomie en matière d'enquête en consolidant les services préexistants, ce qui ne manquera pas de susciter des tensions et une concurrence avec les services d'enquête spécialisés (sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, créée également le 1^{er} juillet 2019) relevant de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'Intérieur.

Un décret n° 2019-464 du 17 mai 2019 procède à diverses adaptations du Code de procédure pénal pour tenir compte de la création du Service d'enquêtes judiciaires des finances. Un arrêté du 16 mai 2019 (*JORF* du 17 mai 2019) précise notamment les dix implantations locales de ce service.

Concernant la suppression du « verrou de Bercy », le décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 modifie les modalités de saisine et la procédure applicable devant la commission des infractions

40. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 161, 2017, p. 151.

fiscales. Il tire les conséquences réglementaires de la suppression de la nécessité de requérir l'avis de la commission des infractions fiscales lorsque l'administration dénonce au procureur de la République des faits de fraude fiscale ou envisage de déposer une plainte sur la base de présomptions caractérisées de fraude fiscale. Il étend également aux directeurs des directions nationales et spécialisées de contrôle fiscal le pouvoir de saisir la commission, par délégation du ministre chargé du Budget. Il précise enfin la procédure applicable pour rendre publiques, après avis conforme de cette commission, certaines amendes et majorations prononcées à l'encontre de personnes morales par l'administration fiscale.

Le décret n° 2019-459 du 15 mai 2019 pérennise la possibilité de rétribuer les personnes qui communiquent à l'administration fiscale des informations conduisant à la découverte d'un manquement à certaines règles et obligations déclaratives fiscales (« aviseurs fiscaux »). La rétribution des « aviseurs » avait en effet été introduite de manière expérimentale pour deux ans par le décret n° 2017-601 du 21 avril 2017, en considérant que l'administration fiscale ne disposait pas de base juridique pour y procéder, à la différence de nombreux autres pays européens, ainsi que des services d'enquête de police, de gendarmerie et de la douane judiciaire.

Rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2018

En application de l'article 58 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a publié le 15 mai 2019 son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État⁴¹. S'appuyant sur des notes d'exécution budgétaire pour chacune des missions du budget de l'État, le rapport note que le déficit budgétaire atteint 76 milliards d'euros, soit un niveau plus faible que celui qui était prévu en loi de finances grâce à de meilleures recettes, mais, néanmoins en hausse par rapport à 2017. Ce déficit excède de 33,3 milliards d'euros le niveau qui lui aurait permis de stabiliser la dette rapportée au PIB. Cette hausse du déficit budgétaire va à l'inverse de la dynamique de baisse du déficit public constatée pour les autres administrations publiques. Selon la Cour, la dégradation du déficit par rapport à 2017 résulte de plusieurs mouvements, dont une progression de 2,6 milliards d'euros des dépenses nettes du budget général et une légère baisse des recettes totales de l'État (- 1,0 milliards d'euros) par rapport à 2017.

Si le besoin de financement de l'État a encore augmenté en 2018 (+ 8,8 milliards d'euros), les taux d'intérêt exceptionnellement bas ont permis à l'État de stabiliser sa charge d'intérêts (40,5 milliards d'euros) alors que sa dette a fortement progressé (+ 70,3 milliards d'euros soit + 4,2 %), la portant à près de 1 781 milliards d'euros en fin d'exercice.

Le rapport de la Cour des comptes procède également à des développements plus généraux sur la gouvernance du budget de l'État. Il estime que le cadre budgétaire de l'État s'est complexifié et n'a pas gagné en matière de lisibilité, de compréhension et de pilotage des enjeux budgétaires globaux de l'État. La Cour des comptes conclut son rapport en dressant un bilan critique de la démarche de performance et en appelant à sa refondation pour améliorer l'efficacité de la dépense.

Rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques

Le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui constitue le pendant prospectif du rapport sur le budget de l'État, a été publié par la Cour des comptes le 25 juin 2019⁴². Ce rapport débute par un rappel de la situation d'ensemble des finances publiques en 2018, qui a été marquée par une réduction du déficit public de 0,3 point de PIB par rapport à 2017, pour s'établir à 2,5 % du PIB. Il déplore la très faible réduction du déficit

41. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190515-Budget-Etat-2018.pdf>

42. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-07/20190625-rapport-RSPFP-2019-2.pdf>

structurel (- 0,1 point de PIB), qui reste très supérieur à l'objectif de moyen terme d'amélioration de - 0,4 point de PIB.

S'agissant de 2019, la Cour note que la réalisation de la prévision de déficit public de 3,1 point de PIB (obérée de 0,9 point de PIB par les effets ponctuels de la transformation du CICE en exonérations de charges) est plausible, tout en identifiant des risques de dépassement en raison des mesures de pouvoir d'achat mises en œuvre à la suite de la contestation des « gilets jaunes ».

À plus long terme, la Cour relève une divergence d'ambition entre la trajectoire de redressement des finances publiques du programme de stabilité d'avril 2019 et celle de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui résulte à la fois d'une révision des hypothèses de croissance dans un sens plus réaliste, de diminutions plus importantes des prélèvements obligatoires et d'une moindre maîtrise des dépenses. Cette divergence est même susceptible de s'accroître, rendant le programme de stabilité d'avril 2019 caduc, avec les décisions annoncées à l'issue du grand débat national. Dans ces conditions, la Cour des comptes estime que le Haut Conseil des finances publiques (dont le président est le Premier président de la Cour des comptes) devrait déclencher le mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012. La Cour note que, si les prévisions de dépenses retenues dans la trajectoire des finances publiques impliquent un net fléchissement de leur croissance en volume, « le processus de révision des dépenses publiques, prévu par le programme « Action Publique 2022 » lancé à la fin de l'année 2017, a manifestement perdu de l'élan. Les mesures annoncées jusqu'à présent [...] ne paraissent pas, à elles seules, suffisantes pour atteindre la cible de dépenses visée par le Gouvernement en loi de programmation des finances publiques ».

Externalisation de certaines opérations de décaissement et d'encaissement de deniers publics

Si le monopole des comptables publics dans le maniement des deniers publics constitue un des principes fondamentaux du droit public financier, encore rappelé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 (décret dit GBCEP), plusieurs dérogations importantes y sont apportées.

L'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises avait ainsi autorisé les collectivités territoriales, l'État et ses établissements publics à confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses, mais en excluant de cette possibilité l'État s'agissant des encaissements de recettes.

Affichant une ambition de « zéro cash » à la DGFIP, l'article 201 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ouvre la possibilité de l'externalisation à des prestataires privés d'opérations de décaissement et d'encaissement en numéraire et en carte bancaire de certaines dépenses et recettes de l'État. Ces externalisations, en matière d'encaissement, concernent entre autres les impôts directs dus par les ménages. Cependant la loi précise que l'engagement des procédures de recouvrement forcé demeure de la seule compétence des comptables publics. En l'absence de précision dans l'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2019, il est difficile d'évaluer la portée exacte et d'anticiper le bilan de cette possibilité d'externalisation.

Le décret n° 2019-757 du 22 juillet 2019 énonce la liste des dépenses en numéraire de l'État ne pouvant pas être externalisées pour des motifs d'ordre public et de sécurité nationale. Il indique également que l'externalisation fera l'objet d'une préfiguration en deux vagues dans quinze à vingt départements entre le 15 janvier 2020 et le 30 juin 2020.

Taxe « GAFA » et gel de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés

Dérogeant à la pratique établie depuis plusieurs années de réserver les dispositions législatives fiscales aux lois de finances, c'est une loi ordinaire qui procède à la création de la taxe « GAFA » (loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 « portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés »).

Cette taxe vise à imposer, dans l'attente de la mise en place d'un dispositif international coordonné par l'OCDE, les bénéfices réalisés sur le territoire français par les grands acteurs de l'économie numérique (« Gafa »). Le seuil d'entrée dans la taxe est élevé (seuils de bénéficiaire de 750 millions d'euros au niveau mondial et de 25 millions d'euros au titre des services fournis en France). Avec un taux fixé à 3 % du chiffre d'affaires numérique réalisé en France, le Gouvernement estime que le produit de la taxe pourrait atteindre 500 millions d'euros.

Cette même loi procède au gel de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) adoptée par la loi de finances pour 2018, afin de financer « les mesures mises en place pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages par la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales » à la suite de la contestation des « gilets jaunes ». La loi procède ainsi au rétablissement du taux d'IS de 33,3 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaire excède 250 millions d'euros, pour un rendement attendu de 1,76 milliard d'euros en 2019-2020.

- **Administration numérique**

Déploiement du système d'information des ressources humaines interministériel « RenoirRH »

Parmi les différents chantiers de refonte des systèmes d'information de ressources humaines de l'État (SIRH)⁴³, le projet « RenoirRH », engagé à partir de 2015 sur la base d'une plateforme « HR Access », est le seul développé dans un cadre interministériel. Il est porté par le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), service à compétence nationale associant la DGAFP, la Direction du budget et la DGFIP dans le cadre du programme « SIRH-paie » de l'État coordonné par la DINSIC.

Le projet « RenoirRH » est une solution « SIRH interministérielle » accessible aux ministères qui le souhaitent dans le cadre des objectifs de mutualisation et de convergence des systèmes d'information, répondant aux spécificités de la fonction publique d'État. Il a vocation à couvrir l'ensemble des domaines de ressources humaines, depuis la gestion administrative et la production des actes (arrêtés, décisions, contrats) jusqu'à la pré-liquidation de la paye, en passant par la formation ou la gestion du temps de travail.

Il a d'abord été mis en place en 2016 au sein des ministères sociaux, du ministère de la culture et de la communication et des services du Premier ministre, avant d'être déployé l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre et du musée du quai Branly en 2017, au Conseil d'État en 2018 et aux ministères de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture en 2019. De nouveaux déploiements sont prévus en 2020 (Agence de services et de paiement, Agence nationale de l'habitat, Cour des comptes, France-Agrimer, Odeodom⁴⁴, Inao⁴⁵) et en 2021 (Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, Service hydrographique et océanographique de la Marine, Caisse de sécurité sociale des marins).

Le coût total du projet est estimé à un peu plus de 50 millions d'euros, contre 500 millions d'euros pour le projet « Sirhen » du ministère de l'éducation nationale désormais abandonné ou encore le projet concurrent « Sirhius » développé pour les ministères financiers et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (140 millions d'euros).

43. Voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 150, 2014, p. 568 ; n° 159, 2016, p. 892 ; n° 167, 2018, p. 666.

44. Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer.

45. Institut national de l'origine et de la qualité

Le décret n° 2019-612 du 19 juin 2019 autorise la création du traitement automatisé de données lié à « RenoiRH » et à son module décisionnel « RenoiRH D ».

Rapport de la Cour des comptes sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI

Réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a publié le 28 mai 2019 un rapport intitulé *Les systèmes d'information de la direction générale des finances publiques et de la Direction générale des douanes et des droits indirects. Investir davantage, gérer autrement*⁴⁶. Avec un budget informatique annuel agrégé de 650 millions d'euros, ces deux directions représentent plus du quart des dépenses informatiques civiles de l'État. 70 % de ce budget pour la Direction générale des finances publiques (DGFIP) recouvre des dépenses de personnel, traduisant son choix d'internalisation très poussée de ses systèmes d'information, 82 % des dépenses étant affectés à l'exploitation et à la maintenance, l'investissement ne représentant qu'une part limitée à 18 %. Les systèmes d'information de la DGFIP et de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) sont qualifiés de robustes par la Cour des comptes, mais vieillissants, avec l'accumulation de produits obsolètes au plan matériel et au plan logiciel, les systèmes d'information ayant été construits par sédimentations progressives d'infrastructures et de couches applicatives dont certaines remontent aux années 1970.

Le rapport identifie des faiblesses structurelles, tenant à la complexité de la gouvernance – particulièrement marquée à la DGFIP – et la maîtrise d'ouvrage, malgré le succès du volet informatique du prélèvement à la source. La Cour des comptes signale les enjeux relatifs au renouvellement des compétences humaines, alors qu'en 2018, 80 % des postes d'informaticiens ouverts à la DGDDI n'ont pas été pourvus.

Le rapport de la Cour des comptes formule plusieurs orientations et recommandations tendant à renforcer le cadre stratégique pluriannuel et à faire évoluer l'organisation, le pilotage et les méthodes de travail de ces deux directions en matière informatique.

A. F. et J.-F. M.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Démocratie locale
- Organisation territoriale
- Gestion des collectivités territoriales

46. https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190528-rapport-investissements-informatiques-DGFIP-DGDDI_0.pdf

• **Démocratie locale**

Élus locaux

Projet de loi « Proximité et engagement »

Le 19 juillet 2019, le Conseil des ministres a adopté le projet de loi « Proximité et engagement » qui prévoit des mesures concrètes pour répondre au malaise des maires des petites communes, malaise exprimé notamment dans le cadre du Grand Débat.

Ces mesures ont d'abord pour objet de faciliter pour les élus l'exercice de leurs mandats. Tous les salariés bénéficieront des dix jours de congés (sans solde) accordés pour faire campagne, pour les élections tant municipales que cantonales. Les frais de garde des enfants ou personnes en situation de handicap ou dépendantes, occasionnés par des réunions obligatoires (conseils municipaux, conseils communautaires...) seront systématiquement pris en charge par l'État dans les communes rurales, par les communes dans les autres.

L'accès à la formation des élus sera également renforcé. Ainsi, tous les élus auront accès à une formation en début de mandat. Les droits à la formation seront activables par tous dès la première année. Afin de renforcer la réinsertion professionnelle des élus, une portabilité des droits à la formation sera assurée, aussi bien pour utiliser les droits acquis dans la carrière précédant le mandat d'élu que pour utiliser les droits accumulés en tant qu'élu dans la suite de son parcours. Les compétences acquises pourront être renforcées par de la formation continue.

Les indemnités des élus notamment ruraux seront en outre revalorisées. Les conseils municipaux pourront, sur leur budget, moduler librement les indemnités jusqu'au niveau actuellement applicable aux communes de 3 500 habitants. Les effets de seuils seront ainsi atténués. En contrepartie, le conseil municipal aura une information complète sur la totalité des rémunérations (indemnités, syndicats, société d'économie mixte...).

Les modalités de défense des élus lorsqu'ils sont mis en cause à l'occasion de l'exercice de leur mandat seront améliorées, notamment pour les petites communes. Pour les litiges qui relèvent de l'exercice du mandat du maire, les communes auront l'obligation de contracter une assurance pour une protection juridique du maire. Dans les communes rurales, c'est l'État qui prendra en charge ces frais.

Enfin, la place du maire au sein de l'intercommunalité et l'exercice de celle-ci seront repensés. L'intercommunalité pourra ainsi accorder une délégation de signature aux maires pour certaines décisions. Avec l'accord de l'intercommunalité ou de 30 % des maires, un « conseil des maires » pourra être créé pour plus de discussions et de coordination. Le maire pourra avoir désormais une autorité fonctionnelle sur un service ou un équipement de l'inter-communalité. Les conseillers communautaires pourront se faire représenter aux réunions de l'intercommunalité par d'autres élus de leur conseil municipal. Tous les documents utiles (délibérations, comptes rendus) devront désormais être diffusés par courriel à tous les conseils municipaux des communes concernées, même s'ils ne siègent pas à l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La révision des périmètres des intercommunalités sera facilitée ; il deviendra plus simple de modifier le périmètre des intercommunalités pour mettre davantage de proximité : une intercommunalité pourra se scinder en deux, dans le respect des seuils existants ; une commune pourra plus facilement changer d'intercommunalité. Une étude d'impact en amont sera systématique. La révision obligatoire des périmètres, prévue pour 2022 par la loi NOTRe sera supprimée. De la souplesse sera introduite dans l'exercice par l'intercommunalité de certaines compétences, notamment en matière d'eau et d'assainissement, de tourisme et d'urbanisme. L'intercommunalité exercera ainsi une responsabilité d'organisation et s'assurera de la pérennité du service public « eau et assainissement », selon un cahier des charges précis à respecter. Les communes classées « Station

de tourisme » pourront toutes retrouver leur office de tourisme afin de faire la promotion de leur destination. Enfin, le maire bénéficiera désormais d'un droit d'initiative pour faire procéder à une modification simplifiée du Plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal ; les maires pourront voir leurs projets complexes mieux sécurisés ; l'État pourra rassurer les maires sur la faisabilité juridique des mesures qu'ils envisagent, s'ils en font la demande, grâce au « rescrit normatif » en amont de leur décision : en cas de difficulté d'interprétation des normes applicables, le maire demandera au préfet de département de se positionner sur une question de droit, *via* une demande écrite, précise et complète ; et le préfet délivrera une réponse au maire, qui le liera plus tard dans son contrôle de légalité ; en l'absence de réponse pendant quatre mois, la demande sera considérée comme rejetée. Les pouvoirs de police des maires seront renforcés : les maires pourront ainsi établir des amendes administratives, prononcer des astreintes, imposer une mise en conformité ou des fermetures d'office... ; pour les débits de boisson, le maire pourra demander une délégation du pouvoir de police aux préfets ; par ailleurs, le préfet conservera son pouvoir de substitution si la décision du maire contrevient elle-même à la réglementation. Afin de mieux préserver le patrimoine dans les communes rurales, le préfet pourra apporter une dérogation à la règle qui prévoit un apport minimal de 20 % de la part des communes, en cas d'urgence pour les travaux liés au patrimoine, classé ou non. En cas de catastrophe naturelle, le département pourra venir directement en aide aux entreprises sinistrées. Enfin, le seuil de déclenchement de la procédure de mise en concurrence sera relevé au-delà de 25 000 euros pour éviter au maire trop de procédures et pour faciliter son travail.

• Organisation territoriale

Décentralisation

Agence nationale de la cohésion des territoires

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires⁴⁷ va permettre la mise en place de ce nouveau bras armé de l'État pour soutenir plus efficacement la décentralisation de projets voulue par le Gouvernement : voir *supra* p. 792.

Intercommunalité

Évolution du nombre de structures intercommunales

Le *Bulletin information statistique* de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) n° 134 d'avril 2019 fait un point sur l'évolution du nombre de structures intercommunales, syndicats et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Au 1^{er} janvier 2019, la baisse du nombre de syndicats se poursuit tandis que le nombre d'EPCI à fiscalité propre reste stable. Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019, le nombre de syndicats a ainsi encore baissé de 6 %. Sur la période 2010-2019, la baisse globale atteint 35 %, ce qui correspond à une baisse de 4 % par an en moyenne. Au 1^{er} janvier 2019, comme les années précédentes, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont majoritaires (59 %) parmi les syndicats. En outre, 27 % des syndicats sont des syndicats mixtes. Enfin, les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)

47. *JORF* n° 0169 du 23 juillet 2019.

et les autres syndicats (établissements publics territoriaux, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et pôles métropolitains) représentent quant à eux respectivement 12 % et 2 % de l'ensemble des syndicats. Les syndicats sont surreprésentés en Île-de-France et au nord de la région Centre-Val-de-Loire. Du côté des EPCI à fiscalité propre, en dix ans, leur nombre a diminué de 52 %, sous l'effet notamment de la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ayant conduit à la nouvelle carte intercommunale de 2017. Depuis 2018, leur nombre est quasiment stable. En parallèle, la part des EPCI à fiscalité propre avec une fiscalité professionnelle unique est croissante (85 % en 2019 contre 50 % en 2010).

Communes nouvelles

Loi « Communes nouvelles »

La proposition de loi « Communes nouvelles » a été adoptée par le Parlement le 24 juillet 2019, et la loi a été promulguée le 1^{er} août 2019⁴⁸. Le premier article du texte a pour objectif de permettre aux communes nouvelles qui regroupent beaucoup de communes, mais dont la population est relativement faible, d'être mieux représentées. Actuellement, au cours de la période transitoire, c'est-à-dire entre le premier et le deuxième renouvellement, le conseil municipal est composé d'un nombre d'élus correspondant à celui de la « strate démographique supérieure ». Afin d'éviter une chute considérable du nombre de conseillers municipaux pour certaines communes, il a été proposé par le Sénat de permettre, lorsque c'est plus avantageux, d'avoir un nombre de conseillers municipaux équivalent au tiers des élus du conseil municipal de départ. L'Assemblée nationale a enrichi ces dispositions en permettant que cette règle du tiers ne s'applique pas au conseil municipal sortant mais à l'ensemble des conseillers municipaux initiaux. Par ailleurs, un plafond global égal à soixante-neuf élus a été instauré, afin de ne pas avoir des assemblées surchargées. Le processus de création d'une commune nouvelle a été également sécurisé en prévoyant l'absence d'incidence sur les quorums d'une démission d'un conseiller municipal, qui interviendrait entre l'arrêté de création et la nomination du maire de la commune nouvelle, afin que cette démission ne vienne pas ébranler le projet dans son ensemble et d'éviter qu'un élu isolé ne prenne en otage un projet porté par une très forte majorité. Par ailleurs, la loi prévoit un allègement des obligations en cas de dépassement d'un certain seuil d'habitants lors de la création de la commune nouvelle : au-delà de 2 000 habitants, elle doit disposer d'un site cinéraire ; au-delà de 5 000 habitants, elle doit ouvrir un centre médico-social scolaire ; au-delà de 50 000 habitants, elle doit établir un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre. La loi accorde désormais un délai de trois ans aux communes nouvelles pour se conformer à ces obligations. La loi a prévu également la possibilité pour chaque commune nouvelle d'une organisation propre. La loi permet au conseil municipal de la commune nouvelle, après accord du maire délégué et éventuellement du conseil de la commune déléguée, de supprimer tout ou partie des communes déléguées ou des annexes (articles 7 et 10) ou l'organisation de conseils municipaux dans les annexes de communes déléguées, sous réserve d'en informer la population quinze jours avant (article 11). Enfin, le dispositif de « commune-communauté » va permettre à une commune nouvelle constituée à l'échelle de son EPCI d'exercer aussi bien les compétences communales qu'intercommunales.

48. Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (*JORF* n° 0178 du 2 août 2019).

- **Gestion des collectivités territoriales**

Ressources humaines et fonction publique territoriale

Emploi dans la fonction publique territoriale

Selon un rapport de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publié le 29 mai 2019 sur *L'emploi dans la fonction publique en 2017*, celui-ci s'accroît après deux années de baisse. Hors contrats aidés, en 2017, le nombre d'agents territoriaux augmente quant à lui de 0,9 % soit 16 400 agents, après deux années de baisse. Cette hausse s'explique notamment par la conversion de 11 900 contrats aidés en contractuels. Au total, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés diminue nettement en 2017 (- 25,8 %, soit - 23 600 salariés) si bien qu'en les prenant en compte, l'emploi territorial baisse de 0,4 %. Les effectifs baissent de 0,2 % dans les communes, qui représentent plus de la moitié de l'emploi territorial ; ils reculent de 0,4 % dans les départements mais augmentent de 2,3 % dans les régions en raison notamment du transfert de la compétence « transport » des départements vers les régions. Par ailleurs, l'emploi augmente significativement dans les établissements intercommunaux (+ 5,9 %, après + 4,1 % en 2016). Ces derniers réunissent 16,7 % des agents contre 13,9 % en 2012. La hausse de l'emploi dans les établissements intercommunaux est notamment liée à des transferts au sein du bloc communal : 15 400 agents travaillent en 2017 dans des établissements intercommunaux alors qu'ils travaillaient fin 2016 dans des communes ou des établissements communaux. Parmi eux, 4 500 travaillent dans les établissements créés en 2017 (métropoles de Toulouse, Rennes et Tours et les communautés urbaines de Clermont-Ferrand, Caen et Poitiers, créées en 2017 à la place des anciennes communautés d'agglomération). Au total, les effectifs du secteur communal qui regroupe communes, établissements communaux et intercommunaux augmentent en 2017.

Instruments de la commande publique

Loi « PACTE »

Publiée le 23 mai 2019, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises⁴⁹, dite « loi PACTE⁵⁰ », est un texte visant essentiellement à assouplir ou supprimer un certain nombre de formalités incombant aux entreprises, et notamment aux petites et moyennes entreprises. Elle comprend trois mesures visant à moderniser et rationaliser l'exécution des contrats de la commande publique : la définition et l'encadrement de l'affacturage inversé dans les marchés publics, qui est un mode de cession de créances déclenché à l'initiative de l'acheteur pour permettre à l'entreprise titulaire du marché d'être payée plus rapidement ; la transposition de la directive européenne relative à la facturation électronique dans la commande publique, en prévoyant que tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices devront être en mesure de recevoir des factures électroniques répondant à une norme européenne et en codifiant dans le code de la commande publique l'ensemble des dispositions relatives à la facturation électronique déjà en vigueur issue de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique ; et l'interdiction des ordres de service à zéro euro dans les marchés publics de travaux, en imposant aux acheteurs de valoriser les ordres de service adressés aux entreprises.

49. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (*JORF* n° 0119 du 23 mai 2019).

50. « PACTE » est l'acronyme de « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises ».

Gestion et finances des collectivités territoriales

Certification des comptes locaux

La Cour des comptes a publié, le 19 juin 2019, un *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*. Selon ce rapport, les diagnostics réalisés en 2017 auprès des vingt-cinq collectivités expérimentatrices soulignent l'importance du chemin qui reste à parcourir, y compris dans les plus grandes d'entre elles, pour que les états financiers fassent l'objet d'une certification avec ou sans réserve. Un premier chantier important concerne le périmètre des états financiers, et donc de l'entité comptable, qui ne doit pas être tributaire de choix d'architecture budgétaire, tels que la constitution de budgets annexes. Les collectivités doivent aussi avoir une pleine connaissance des entités qui leur sont liées et des risques financiers induits. La problématique de l'évolution des champs de compétences (tant géographiques que fonctionnels) a en outre des incidences importantes sur les états financiers, dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées. La création d'un véritable dispositif de contrôle interne comptable et financier est le deuxième chantier important dont les diagnostics ont révélé l'urgence. En l'état actuel, il n'existe que peu de dispositifs de maîtrise des risques associés ou de structures dédiées au contrôle interne. De tous les cycles comptables, l'actif immobilisé est celui où les progrès à accomplir sont les plus importants et les plus complexes, tant en ce qui concerne sa consistance physique (absence d'inventaire physique, absence de suivi des sorties d'immobilisations) que la justification de sa valeur comptable. Enfin, l'amélioration des systèmes d'information financière constitue un préalable à la certification, notamment s'agissant de l'articulation entre le « cœur comptable » et des applications « métier ». En fonction des constats effectués à l'issue des diagnostics globaux d'entrée et des audits ciblés, la Cour sera en mesure de proposer aux collectivités des modalités de poursuite de l'expérimentation adaptées à chacune d'entre elles. Pour les collectivités qui ont le plus progressé, et qui en ont les capacités techniques et les moyens, l'expérimentation se poursuivrait par une certification conventionnelle, assurée par des professionnels du chiffre, suivant un cahier des charges préalablement défini par la Cour, qui préciserait, notamment, le rôle dévolu à celle-ci pendant cette phase. Pour les autres, il pourrait être proposé de tester d'autres modes d'appréciation de la fiabilité de leurs comptes qui pourraient se traduire par un examen limité des comptes ou de certains postes comptables, ou par une mission de présentation des comptes. Ils pourraient être mis en œuvre soit par des professionnels du chiffre, soit, le cas échéant, par la direction générale des finances publiques. L'achèvement du recueil des normes comptables est un préalable au lancement d'une certification des comptes étendue à tout ou partie des collectivités locales. L'établissement de ce recueil est l'occasion de revoir la pertinence des dérogations existantes aux principes comptables généraux. La convergence vers un référentiel budgétaire et comptable commun à l'ensemble des entités du secteur public local est jugé souhaitable, qu'un processus de certification des comptes soit ou non lancé. Par ailleurs, la Cour observe que la démarche de fiabilisation des comptes nécessite des moyens humains et techniques importants. Les coûts liés au projet, qui font l'objet d'une première évaluation, mais surtout les coûts engagés pour la mise en œuvre des recommandations permettront d'établir *in fine* un bilan coûts/avantages de l'expérimentation de la certification des comptes.

La fiscalité directe locale en 2018

Selon le *Bulletin information statistique* de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) n° 135 d'avril 2019, le produit de la fiscalité directe des collectivités locales, qui représente les deux tiers des recettes fiscales des collectivités locales, s'est élevé à 92,6 milliards d'euros en 2018, en hausse de + 2,1 %, soit la plus faible progression depuis quatre ans. Cette hausse modérée résulte de l'augmentation du produit des taxes ménages qui progresse

de + 2,5 % (après + 2,2 % en 2017) alors que la croissance des impôts économiques ralentit (+ 1,0 % en 2018 après + 4,4 %), du fait d'à-coups de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). En 2018, la croissance des taxes « ménages » est, comme en 2017, principalement due à la revalorisation de la valeur des bases fiscales due pour partie à l'inflation. Les taux de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti ont en effet peu augmenté en 2018, comme habituellement à l'approche d'élections municipales. La hausse (+ 1,9 %) de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) résulte, comme pour les taxes « ménages », de celle des bases nettes d'imposition, tandis que son taux moyen diminue pour la troisième année consécutive.

Taxe de balayage

De manière plus anecdotique, on relève que le décret n° 2019-517 du 24 mai 2019 d'application de l'article L. 2333-97 du Code général des collectivités territoriales⁵¹ précise les conditions d'application et de recouvrement de la taxe de balayage, taxe régulièrement citée comme devant être supprimée en raison de son fondement qui paraît aujourd'hui bien archaïque. Comme il est apparemment bien difficile de supprimer une taxe qui fait pourtant consensus contre elle, le décret détermine les informations transmises aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale nécessaires à l'identification de l'assiette de la taxe de balayage.

Sociétés d'économie mixte locales

Le 27 mai 2019, la Cour des comptes a publié un rapport sur le développement et la situation financière des sociétés d'économie mixte (SEM) locales, réalisé à la demande de l'Assemblée nationale. En 2018, 925 SEM étaient recensées parmi les 1 300 entreprises publiques locales (EPL), constituées également des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Si le nombre total de ces trois catégories d'entreprises publiques locales (EPL) varie peu ces cinq dernières années (2014-2018), en son sein, les SEM sont en voie de diminution. Leur nombre se réduit de 7,22 % sur la période, passant de 997 à 925 au total. De leur côté, les SPL, créées en 2010, connaissent un succès certain (+ 50,85 %) même si elles restent minoritaires au sein de cet ensemble (359 SPL).

Selon la Cour, si les SEM sont traditionnellement présentées comme des sociétés très contrôlées, l'effectivité et la portée de ces contrôles doivent être relativisées : ils sont peu assortis de sanctions et ne sont plus adaptés au fonctionnement actuel des SEM. Ainsi, le manque de transparence à l'égard des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires est patent, alors même que les SEM développent de plus en plus leurs activités en dehors du cadre et des objectifs qui avaient présidé à leur création. Par ailleurs, progressivement, la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir de manière croissante comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de nouvelles et multiples activités. Celles-ci prennent la forme d'opérations pour des tiers non-actionnaires d'opérations pour compte propre, parfois en dehors du ressort territorial de leurs collectivités actionnaires, et de recours à des filiales ou à des prises de participations dans des entreprises privées ou d'autres SEM, ce qui accroît leurs risques juridiques et financiers.

La Cour formule neuf recommandations visant notamment à mieux maîtriser ces risques, de manière à sécuriser cet outil des collectivités : 1) mettre en place, sur le plan national, un dispositif statistique indépendant de suivi et d'évaluation des SEM, de leurs filiales, directes et indirectes, et de leurs participations, fondé sur des obligations déclaratives dont la méconnaissance serait

51. Décret n° 2019-517 du 24 mai 2019 d'application de l'article L. 2333-97 du Code général des collectivités territoriales (JORF n° 0122 du 26 mai 2019).

sanctionnée; 2) aligner le régime juridique de transmission des actes des SEM relevant du droit à l'information de l'autorité préfectorale sur celui des actes de leurs collectivités ou groupements actionnaires afin que ces actes ne soient exécutoires que s'ils ont été transmis au représentant de l'État; 3) prévoir que les actes pris par le conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM, en l'absence des délibérations préalables des collectivités et groupements actionnaires prévues par le CGCT, soient dépourvus d'effet juridique à l'identique de la disposition déjà prévue pour les statuts (art. L. 1524-1 du CGCT); 4) rendre obligatoire la présentation au conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM du rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes (CRC) sur le modèle en vigueur pour les collectivités territoriales; 5) étendre aux SEM l'obligation de compte rendu des actions entreprises à la suite des observations formulées par une CRC, et rendre obligatoire la transmission de ce compte-rendu aux collectivités et groupements actionnaires de la SEM avec obligation pour leur assemblée délibérante de délibérer sur celui-ci et d'adresser cette délibération à la chambre régionale des comptes; 6) modifier le CGCT en vue d'enrichir le rapport du mandataire à l'assemblée qui l'a désigné, de données relatives à l'activité passée et à venir de la SEM ainsi que sur les risques correspondants pesant sur la collectivité actionnaire, et de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires de la collectivité ou du groupement actionnaire; 7) prévoir un régime de plafonnement similaire à celui de l'État pour les titulaires des postes dirigeants non élus; 8) ouvrir, par une disposition au CGCT, les droits d'information et de contrôle de l'actionnaire, prévu par le code de commerce, aux membres des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires, ou, en cas de secret protégé par la loi, aux membres d'une commission constituée à cette fin; 9) utiliser, à l'issue de son analyse, pleinement les possibilités offertes par les statuts de Société publique locale (SPL) et de Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), dans la mesure où ils ont été créés pour tenir compte du droit européen en conservant la souplesse d'utilisation qui était celle des SEM à l'origine.

Modernisation de la gestion publique locale – Administration numérique

Réseau France-Services

Dans une circulaire du 1^{er} juillet 2019⁵² (mise en ligne le 5 août 2019), le Premier ministre a lancé la création de France-Services, dont l'objectif est de faciliter les démarches administratives des citoyens sur tout le territoire, en priorité dans les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, par la refonte des actuelles 1 340 Maisons de services au public (MSAP). La circulaire expose les critères exigés et les ambitions de qualité visées d'ici 2022. Les préfets ont jusqu'au 15 septembre 2019 pour remettre au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) un audit du réseau existant et un plan de montée en gamme. D'ici janvier 2020, 300 points France-Services vont ouvrir, en priorité dans les petites centralités des zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et une attention particulière sera portée sur les territoires d'outre-mer. Il pourra s'agir de lieux d'accueil permanents ou de bus itinérants. Ces implantations France-Services pourront être accueillies dans les locaux des mairies, des centres sociaux, des bibliothèques, des tiers-lieux, des gendarmeries... Le Gouvernement entend donner accès à un guichet unique rénové, enrichi et professionnalisé « qui ne se borne pas à une mise en relation avec d'autres services » mais les dispense sur place pour répondre aux besoins des Français. Dans la nouvelle configuration, les points d'accueil France-Services devront donc garantir la présence d'au moins deux agents polyvalents, en permanence, et proposer une offre de services « plus exigeante

52. Circulaire n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France-Services (NOR : PRMX1923218C).

et plus homogène» comprenant formation, emploi et retraite, prévention santé, état civil et famille, justice, budget (impôts, surendettement, litige consommation), logement, mobilité et courrier. Par ailleurs, ils devront être équipés d'un dispositif de visioconférence, d'ici 2022, pour faciliter les contacts avec les usagers.

J.-L. P et D. S.

III – AGENTS PUBLICS

- Allègement des procédures de gestion de certains emplois fonctionnels d'encadrement supérieur
- Précision quant à l'appréciation des six années de services permettant le passage en CDI
- Précision quant à la portée de l'obligation de protection fonctionnelle due à agent diffamé
- Rapport sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État
- Étude et rapport sur les discriminations et politiques d'égalité dans la fonction publique
- Rapport d'évaluation de l'incidence de la journée de carence dans la fonction publique

- **Allègement des procédures de gestion de certains emplois fonctionnels d'encadrement supérieur**

Un décret du 23 juillet 2019 allège les procédures de gestion de certains emplois fonctionnels d'encadrement supérieur⁵³ : il s'agit des emplois d'« expert de haut niveau » et de « directeur de projet » des administrations de l'État et de ses établissements publics ainsi que des emplois de « chef de service » et de « sous-directeur » des administrations de l'État. Le décret simplifie les procédures de création et de modification de ces emplois en supprimant les arrêtés de classement, pour les emplois de chef de service et de sous-directeur, et l'avis et l'accord préalables, pour les emplois de directeur de projet et d'expert de haut niveau. S'y substitue un arrêté interministériel fixant leur nombre soit par direction soit par département ministériel. Il allège les procédures préalables aux nominations de ces emplois en supprimant l'avis du ministre de la Fonction publique.

- **Pour le passage en CDI après six années de service effectif, les fonctions effectivement exercées priment sur celles indiquées sur le contrat**

Alors que le projet de loi de « transformation de la fonction publique » en discussion au Parlement⁵⁴ envisage d'élargir de manière très importante le recours aux contractuels, pour toutes les catégories d'emploi (A, B, C) y compris sur des emplois permanents, le Conseil d'État a eu l'occasion, dans un arrêt rendu le 28 juin 2019, d'apporter des précisions

53. Décret n° 2019-767 du 23 juillet 2019 portant modification de diverses dispositions relatives aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics ainsi qu'aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, *JORF* n° 0171 du 25 juillet 2019.

54. Pour une brève présentation du projet de loi : cf. cette « Chronique », *RFAP* n° 170, p. 512 et 513. La « Chronique » présentera la loi de « transformation de la fonction publique » telle qu'adoptée par le Parlement, dans le prochain numéro de la *RFAP*.

importantes quant à l'obligation pesant sur l'administration de proposer un Contrat à durée indéterminée (CDI) lors d'un renouvellement de contrat d'un agent contractuel ayant déjà effectué six années de services⁵⁵. Dans l'affaire à l'origine de cet arrêt, le requérant a été recruté par contrat à durée déterminée, tout d'abord en qualité de technicien au sein de la Direction générale de l'armement du ministère de la Défense, puis par un nouveau contrat à durée déterminée de trois ans, en qualité d'ingénieur cadre, quelques mois après son premier contrat, afin de tenir compte de ses diplômes. Au terme du renouvellement de ce dernier contrat, l'agent a été radié des contrôles par un arrêté du ministre de la Défense. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé l'arrêté au motif que le requérant étant employé sur des fonctions similaires depuis plus de six ans, aurait dû bénéficier d'un passage en CDI. La cour administrative d'appel de Versailles a censuré le jugement du tribunal administratif prenant en compte ces changements d'appellation et de référence mentionnés dans les contrats successifs, lui refusant le renouvellement en CDI. Le Conseil d'État abonde, quant à lui, dans le sens du juge de première instance : il juge que, d'après « l'article 6 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, éclairé par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, [...] un agent contractuel de l'État peut bénéficier d'un contrat à durée indéterminée lorsqu'il justifie d'une durée de services de six ans, accomplie dans sa totalité auprès du même département ministériel, de la même autorité publique ou du même établissement public, dans des fonctions relevant d'une même catégorie hiérarchique A, B ou C au sens de l'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Lorsque les contrats successifs de l'agent mentionnent, s'agissant de l'emploi qu'il occupe, des appellations et références catégorielles distinctes, il peut néanmoins bénéficier d'un contrat à durée indéterminée s'il est établi qu'il a en réalité exercé, en dépit des indications figurant sur les contrats, des fonctions identiques pendant la durée de services requise ». En l'espèce, le requérant a bien exercé des fonctions identiques malgré les différentes appellations et références figurant dans les contrats successifs. L'administration n'était donc pas fondée à lui refuser un renouvellement en CDI.

- **La protection fonctionnelle due à un fonctionnaire victime de diffamation par voie de presse peut prendre la forme d'un droit de réponse**

Dans un arrêt du 24 juillet 2019, le Conseil d'État a été amené à préciser les mesures que peut prendre une administration pour satisfaire à son obligation de protection fonctionnelle d'un agent victime d'attaques à raison de ses fonctions ; obligation qui est prévue par l'article 11 du Statut général de la fonction publique⁵⁶. Un fonctionnaire de la Direction générale des finances publiques qui s'estimait diffamé par les propos d'un député repris par un quotidien régional, avait demandé à sa hiérarchie l'autorisation d'adresser à ce journal un droit de réponse au titre de la protection fonctionnelle, sur le fondement de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et de valider le projet de droit de réponse qu'il avait rédigé. S'étant vu opposer une décision implicite de rejet (du fait du silence gardé par son administration durant deux mois), l'intéressé a alors saisi le juge des référés afin d'en obtenir la suspension. Statuant en cassation, le Conseil d'État rappelle le champ d'application et la portée de la protection fonctionnelle : les dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 « établissent à la charge de la collectivité publique et au profit des agents publics, lorsqu'ils ont été victimes d'attaques à raison de leurs fonctions, sans qu'une faute personnelle puisse leur être imputée, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs

55. Conseil d'État, 28 juin 2019, n° 421458, mentionné aux tables du *Recueil Lebon*.

56. Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 24 juillet 2019, n° 430253, mentionné dans les tables du *Recueil Lebon*.

d'intérêt général. Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire ou l'agent public est exposé, notamment en cas de diffamation, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis. La mise en œuvre de cette obligation peut notamment conduire l'administration à assister son agent dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il entreprendrait pour se défendre. Il appartient dans chaque cas à l'autorité administrative compétente de prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances». Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État considère que «la protection fonctionnelle due ainsi par l'administration à son agent victime de diffamations par voie de presse peut, le cas échéant parmi d'autres modalités, prendre la forme de l'exercice d'un droit de réponse adressé par l'administration au média en cause ou par l'agent diffamé lui-même dûment autorisé à cette fin par son administration. Il appartient à l'administration d'apprécier si, compte tenu du contexte, l'exercice d'un tel droit de réponse est la modalité appropriée pour assurer la protection qu'elle doit à son agent».

• Rapport sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État

La Cour des comptes a publié, en juillet 2019, un rapport public thématique établissant un bilan du fonctionnement des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires de l'État, que ce soit à l'occasion de leur première affectation ou lors des mobilités ultérieures⁵⁷.

Depuis dix ans, les politiques d'affectation se sont inscrites dans un cadre marqué tout à la fois par une forte évolution géographique des besoins et une réduction – atténuée seulement tout récemment – des emplois publics dans le cadre des mesures de maîtrise des finances publiques. D'un point de vue simplement quantitatif, en dépit de la baisse importante du nombre d'emplois dans la fonction publique d'État, les postes à pourvoir chaque année demeurent à un niveau élevé, en raison du nombre important des départs à la retraite. C'est ainsi que chaque année, environ 40 000 fonctionnaires d'État sont recrutés et 150 000 connaissent une mobilité géographique⁵⁸ (davantage que dans les autres fonctions publiques). Par ailleurs d'un point de vue davantage qualitatif, la structure des emplois à pourvoir a également évolué en fonction de la répartition des suppressions d'emploi entre ministères et par catégorie. De même, la répartition des emplois de l'État sur le territoire s'est adaptée aux évolutions démographiques et aux mouvements de populations.

Or les demandes de mobilité sont prioritairement dirigées vers la façade Ouest et le Sud de la France, délaissant largement les territoires du Nord et de l'Est ainsi que les territoires ruraux les plus enclavés ou bien certaines zones urbaines où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement marqués (par exemple en Seine-Saint-Denis ou en Hauts-de-Seine). Cette situation crée des écarts entre les souhaits de mobilité, importants, les mobilités effectives, moins nombreuses, et les besoins des usagers. Elle laisse des postes à pourvoir dans des zones peu attractives ou sur des emplois dont les conditions d'exercice sont difficiles, où sont affectés prioritairement les nouveaux fonctionnaires recrutés, plus jeunes et sans expérience professionnelle. Autrement dit, il existe des différences significatives

57. Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État – Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, Rapport public thématique, La documentation française, Isbn 978-2-11-157016-0, juillet 2019.

58. Selon les chiffres compilés par la DGAFP, 155 241 agents de la fonction publique de l'État (tous statuts, hors militaires) présents en 2015 ont connu un changement de zone d'emploi en 2016 (soit 7,2 % de l'effectif de départ). Au sein de la FPE, les hommes sont un peu plus mobiles que les femmes, les contractuels plus mobiles que les fonctionnaires et les jeunes beaucoup plus mobiles que les plus âgés, le taux de mobilité baissant fortement après trente ans. Enfin, la mobilité géographique la plus forte s'observe pour les agents de catégorie B et la plus faible pour les agents de catégorie A +

entre des départements attractifs dans lesquels certains fonctionnaires, s'ils n'y ont pas été affectés lors de leur recrutement, parviennent à être mutés en cours de carrière mais n'en sortent jamais, sauf pour prendre leur retraite, et d'autres, peu attractifs que les agents publics aspirent à quitter dès leur affectation, engendrant une noria de recrutements et de départs ainsi qu'une instabilité préjudiciable à la qualité du service rendu.

Aux yeux de la Cour, les déséquilibres constatés tirent largement leur origine du fait que, même s'il existe une certaine diversité des pratiques selon les ministères, l'ancienneté et le classement jouent un rôle prépondérant dans les procédures d'affectation et de mobilité alors que les possibilités d'ajustement demeurent limitées, particulièrement dans les ministères dotés de nombreux effectifs (impliquant une gestion « de masse » comme par exemple au ministère de l'Éducation nationale ou bien au ministère des Finances). Selon la Cour, les règles légales permettant de déroger aux principes de l'ancienneté et du classement, notamment en créant des « postes à profil » requérant une compétence particulière et des exigences spécifiques (comme par exemple pour certaines affectations d'enseignants et de policiers), sont d'une portée trop réduite pour compenser les déséquilibres existants, d'autant que la mobilité repose sur le volontariat, sauf rares situations disciplinaires ou restructurations ou encore spécificités statutaires à l'instar de celle des gendarmes. De trop nombreux postes se retrouvent en conséquence non pourvus ou pourvus tardivement, ce qui oblige à un recours croissant aux contractuels dont le nombre s'est accru d'un tiers au cours des dernières années, davantage pour faire face à la contrainte de pourvoir des postes non pourvus que par un choix délibéré de diversification des profils au sein de la fonction publique. Il en résulte une perturbation aussi de bien l'accès au service que de sa qualité pour les usagers.

Les règles et mécanismes actuels d'affectation et de mobilité créent également de l'insatisfaction chez les fonctionnaires de l'État, au moment de leur première affectation ou lorsque leurs demandes de mobilité ne sont pas satisfaites et par la suite lorsque les demandes de mobilité ultérieures sont longues à contenter. Plusieurs administrations notent ainsi une hausse du nombre de cas de refus du bénéficiaire d'un concours lorsque l'affectation proposée ne convient pas, notamment le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ou le ministère de la Transition écologique et Solidaire et, de manière notoire, au ministère de l'Éducation nationale⁵⁹.

La Cour formule une douzaine de recommandations. À ses yeux, il est d'abord indispensable de mieux lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois : cela passe notamment par le recours plus large à des concours nationaux à affectation locale, un élargissement des zones d'affectation, une réforme de l'indemnité de résidence et une utilisation plus souple du télétravail. L'adaptation des emplois et des compétences aux besoins doit être par ailleurs accélérée, par le biais d'une concertation quadriennale obligatoire avec les représentants des personnels sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et mieux anticipée, en rendant publiques les prévisions d'évolution à moyen terme des emplois budgétaires par mission de l'État. De plus, la réduction de la diversité des corps et des métiers ainsi que celle de la diversité des régimes indemnitaires doivent être poursuivies. Enfin, la gestion des ressources humaines de l'État doit être rendue plus lisible, moins centralisée et plus individualisée. Ne questionnant le paritarisme que sous l'angle de la performance, la Cour estime que la suppression de l'avis obligatoire des commissions administratives paritaires pour les affectations et les mouvements permettra de mettre en œuvre les mobilités plus rapidement et de manière mieux maîtrisée.

59. Selon une organisation syndicale, environ 20 % des futurs enseignants adoptent une stratégie d'évitement face à une première affectation qui les déçoit : demande de mise en disponibilité (souvent refusée), détachement, démission, etc. En outre, les jeunes enseignants qui acceptent leur affectation ne restent pas longtemps sur leur poste.

- **Étude et rapport sur les discriminations et les politiques d'égalité dans la fonction publique**

Premier rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique

En juin 2019, la Direction générale de l'administration publique et de la fonction publique (DGAFP) a publié la première édition du Rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique. Prévu par l'article 158 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté⁶⁰, et présenté dans sa version encore à l'état de projet au Conseil commun de la fonction publique (réunie dans une formation spécialisée « Égalité, mobilité, parcours professionnels ») en novembre 2018, ce rapport – qui sera publié tous les deux ans – ne produit pas une étude empirique originale sur ces questions ; il a essentiellement pour objet de réunir dans un seul document un ensemble d'informations sur les données existantes et les actions menées en la matière, ce qui n'est pas le moindre des avantages si l'on considère la dimension par essence transversale des politiques d'égalité et le caractère particulièrement épars des informations qui y sont relatives. Le rapport rassemble donc les contributions d'employeurs publics des trois versants, de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, ainsi que du Défenseur des droits. Il est organisé en deux parties distinctes : une première partie présente les différentes politiques publiques de ressources humaines participant à la « lutte contre les discriminations et favorisant la diversité », des retours d'expérience provenant des trois versants de la fonction publique et des éléments statistiques issus du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique et du Rapport de gestion du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ; la seconde partie est, quant à elle, constituée de la contribution du Défenseur des droits, qui présente son analyse de la nature et des mécanismes de discrimination dans la fonction publique (telles qu'elles résultent des réclamations les plus fréquemment reçues par l'institution), ainsi que ses recommandations.

Première étude de grande ampleur sur les discriminations dans les concours d'accès à la fonction publique d'État

Le Centre d'études de l'emploi et du travail du Conservatoire national des arts et métiers a publié, en juin 2019, une étude d'une ampleur inédite sur les inégalités dans les concours d'accès à la fonction publique d'État⁶¹. Basée sur un échantillon de 72 concours distincts, couvrant 694 673 candidats dans les concours qui se sont déroulés entre 2018 et 2015 (soit la moitié des recrutements de fonctionnaires d'État sur la période considérée), cette étude s'inscrit dans la continuité du rapport sur *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public* rendu par Y. L'Horty, le 12 juillet 2016, au Premier ministre d'alors⁶². Elle est issue de l'exploitation de la base de données de concours qui avait été constituée à cette occasion. Il est à noter que cette nouvelle étude ne résulte pas des informations recueillies en application de l'article 16 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qu'avait introduit en 2017 la loi, précitée, « relative

60. Qui prévoit que « le Gouvernement publie un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière » ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JORF* n° du 28 janvier 2017, texte n° 1.

61. N. Greenan, J. Lanfranchi, Y. L'Horty, M. Narcy, G. Pierné, *L'analyse des données de concours au regard des discriminations à l'entrée dans la fonction publique d'État*, Conservatoire national des arts et métiers (Centre d'études de l'emploi et du travail), document de travail, n° 198, juin 2019.

62. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 159, p. 908.

à l'égalité et à la citoyenneté», imposant une telle collecte « afin de produire des études et statistiques sur l'accès aux emplois » ; la DGAFP devrait donc dans la période à venir publier d'autres études de grande ampleur sur cette question.

Cette étude économétrique conduite par Y. L'Horty avec quatre autres chercheurs analyse la capacité, ou non, des concours externes de la fonction publique d'État à traiter les candidats de manière identique quel que soit leur sexe, lieu de naissance ou de résidence et situation maritale et donc l'aptitude des épreuves de concours à concrétiser, ou non, lors de chacune des deux étapes du concours, le principe d'égal accès à la fonction publique. L'analyse menée a, plus précisément, pour objet de mesurer l'incidence de quatre caractéristiques sociales des candidats sur les « inégalités » de succès dans les épreuves écrites et orales dans un grand nombre de sessions : le sexe, le lieu de résidence, le statut marital et le lieu de naissance⁶³.

Les résultats de cette étude montrent que les épreuves écrites n'offrent pas les mêmes opportunités à tous les candidats.

Malgré l'anonymat des candidats, les modalités de ces épreuves (type d'épreuve, coefficient de pondération affecté à chaque épreuve, localisation des épreuves...) pénalisent les femmes, les candidats résidant dans une commune à forte emprise de zones urbaines sensibles (c'est-à-dire celles dont plus de 25 % de la population y réside) et les candidats nés hors de France métropolitaine. En revanche, elles favorisent les parisiens et les candidats en couple (et cet avantage est d'autant plus marqué dans le cas des parisiens en couple passant des concours de catégorie A).

Les résultats révèlent également l'ampleur des « biais évaluatifs » se manifestant lors des épreuves orales.

Les jurys ont tendance, à ce stade du concours, à avantager les femmes et, une nouvelle fois, les candidats en couple. À l'inverse, les membres des jurys pénalisent à l'oral plutôt les candidats qui résident dans des communes ayant une forte emprise de zones urbaines sensibles (ZUS).

Les inégalités n'ont toutefois pas la même ampleur selon la catégorie du concours. L'avantage donné aux femmes est plus faible dans les concours de catégorie A que dans les concours de catégorie B et C. À l'opposé, les biais d'évaluation sont relativement moins défavorables aux résidents ZUS dans les concours de catégorie A que dans ceux de niveau inférieur.

L'étude tente ensuite de mesurer l'existence de deux phénomènes pour chacun des groupes étudiés : à savoir, pour le dire rapidement, l'influence, ou non, des résultats obtenus aux écrits sur ceux obtenus aux oraux, et l'influence, ou non, de la mise en place des politiques ministérielles d'égalité.

Concernant le premier aspect, l'étude pose plus précisément la question suivante : les biais évaluatifs constatés lors des épreuves orales sont-ils, ou non, la résultante d'une volonté des jurys de compenser les inégalités lors de la phase écrite qui a précédé ? En d'autres termes, les jurys siégeant lors des épreuves orales surévaluent-ils les groupes de candidats qui réussissent moins bien les épreuves écrites dans l'optique d'améliorer leur représentativité dans la fonction publique ? Selon l'étude, la réponse est affirmative pour les femmes : les biais évaluatifs des jurys en faveur des femmes au moment des oraux semblent avoir été motivés par la volonté de compenser les inégalités dont les personnes de sexe féminin ont eu à pâtir lors des épreuves écrites⁶⁴.

Concernant le second aspect : l'étude tente de mesurer quels ont été les effets de la mise en œuvre de politiques d'égalité ou de diversité au sein de la fonction publique d'État.

63. Grâce à ce nombre élevé d'estimations, l'étude détermine des effets moyens pondérés en s'appuyant sur les méthodes de méta-analyse et de méta-régression.

64. La même conclusion semble pouvoir être retenue pour les candidats nés hors de France métropolitaine, mais de manière plus fragiles en raison du nombre d'observation.

L'analyse tend à montrer que la mise en place des politiques d'égalité ou de diversité n'a pas conduit à une diminution dans le temps des inégalités, ni en ce qui concerne la réussite aux épreuves écrites, ni à celle des épreuves orales, mais à leur maintien dans le premier cas et à leur développement dans le second. D'un côté en effet, les biais constatés à l'occasion des épreuves écrites semblent être demeurées remarquablement stables au fil du temps. De l'autre les biais enregistrés lors épreuves orales semblent s'être même accentué après les réformes. Faut-il y voir, dans ce dernier cas, la manifestation d'une sensibilisation des jurys aux questions d'égalité ou de diversité par les politiques mises en place et donc la volonté subséquente de compenser à l'oral les inégalités ou le manque de diversité survenues lors de l'écrit ? Un tel phénomène de compensation a été enregistré uniquement pour les candidats résidant dans des communes à forte emprise ZUS et son ampleur a été extrêmement limitée puisqu'il n'a fait qu'atténuer une évolution qui tend, bien au contraire, au renforcement à l'oral des désavantages à l'écrit de ces mêmes candidats. C'est là le seul et maigre effet des politiques en question car, pour le reste, l'étude constate que les biais évaluatifs des jurys en faveur des femmes et des candidats nés hors de France métropolitaine, s'ils semblent s'être développés après la mise en œuvre dans les ministères d'actions significatives pour faire évoluer les concours, leur développement n'est cependant pas lié au renforcement d'une pratique de compensation des désavantages à l'écrit de ces deux groupes de candidats.

- **Rapport d'information de l'Assemblée nationale visant à l'évaluation de l'incidence de la journée de carence dans la fonction publique**

Dans le cadre de l'adoption de la loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année de l'année 2018, la commission des finances de l'Assemblée nationale a présenté le 5 juin 2019, un rapport d'information consacré à lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique qui a principalement pour objectif d'évaluer les effets de la réintroduction, par l'article 115 de la loi de finances pour 2018, du délai de carence d'une journée sur les arrêts de maladies dans la fonction publique, en vue notamment de mieux lutter contre le micro-absentéisme. La loi de finances de 2018 estimait que l'économie générée par cette mesure s'élèverait à hauteur de 270 millions d'euros sur l'année 2018, pour les trois versants de la fonction publique. Alors que cette question fait l'objet de polémiques récurrentes et qu'aucune étude n'a encore été publiée permettant d'analyser l'incidence globale de la journée de carence dans la fonction publique, le rapport d'information de l'Assemblée ne constituera pas cette étude générale tant attendue. Ce rapport indique en effet que l'évaluation de la mise en œuvre du jour de carence se heurte à l'absence de données consolidées. Si la loi est bien appliquée dans les trois versants de la fonction publique, et s'il existe bien, pour assurer le suivi de cette mesure, une circulaire du 15 février 2018 prévoyant une enquête statistique spécifique⁶⁵, les délais d'obtention de statistiques fiables ne permettent pas aujourd'hui d'en tirer des conclusions précises et définitives sur son ampleur et son efficacité. Faute de retours centralisés ou systématiques pour la fonction publique étatique, et même tout simplement d'un retour pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la commission parlementaire est amenée à constater qu'il est trop tôt pour conclure de l'effet de la mesure sur l'absentéisme. La commission regrette les lacunes en matière de disponibilité de « données RH » fiables dans un

65. Ministère de l'Action et des Comptes publics, circulaire du 15 février 2018 relative au non versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents publics civils et militaires : nor : cpaf1802864C. Ce suivi doit être opéré : dans le versant étatique par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la Direction du budget (DB) ; dans les versants territorial, par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ; et, dans le versant hospitalier, la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

délai raisonnable. Cette faiblesse dans le recueil puis le traitement des données RH est l'un des principaux freins à l'évaluation. Elle vient s'ajouter à des facteurs tant organisationnels que culturels : diversité et éparpillement des SIRH publics, éclatement des acteurs et des domaines de compétences, *etc.* Elle recommande au Gouvernement de se doter d'outils informatiques de *reporting* et de définir des indicateurs partagés en la matière.

F. E.

IV – ADMINISTRATION ET LIBERTÉS

- Thanatos
- Police, sécurité, maintien de l'ordre
- Libertés numériques
- Inégalité, vulnérabilité
- Lieux privatifs de liberté
- Étrangers
- À signaler

• **Thanatos**

Vincent Lambert est décédé le 11 juillet 2019, non sans que son cas ait donné lieu à des rebondissements juridiques presque plus étonnants encore que tous ceux qui avaient déjà émaillé dix années de contentieux sur fond de déchirures familiales. Qu'on en juge. La quatrième procédure collégiale médicale en avril 2018 avait de nouveau mené à ce que soit prise une décision d'arrêt des traitements ; elle avait été validée par le Conseil d'État (CE, ord., 24 avril 2019, n° 428117), tandis que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) – qui s'était déjà prononcée sur l'affaire en 2015 – rejetait la demande de mesure provisoire formée par les parents de l'intéressé (CEDH, 30 avril 2019, déc. n° 21675/19). Ceux-ci saisissent alors le Comité des droits des personnes handicapées chargé, dans le cadre de l'ONU, de veiller au bon respect par les États signataires de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006. Or ce Comité choisit, dans une décision du 3 mai 2019, non seulement d'accueillir la requête mais encore d'enjoindre à la France de ne pas procéder à l'arrêt des traitements avant un délai de six mois supposé lui permettre de présenter ses observations.

Avec diligence, le gouvernement français adressait celles-ci, dès le 7 mai 2019, au comité onusien expliquant notamment que « la situation de M. Vincent Lambert a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif des juridictions nationales, qui ont jugé, à plusieurs reprises, que la décision d'arrêt des traitements [...] était conforme à la loi ». Il rappelait aussi que la CEDH avait jugé que l'arrêt « des traitements ne violait pas les obligations de la France au regard de la Convention européenne des droits de l'homme » et que « la remise en cause de la décision d'arrêt des traitements, par une nouvelle suspension qui priverait d'effectivité le droit du patient à ne pas subir d'obstination déraisonnable, n'est pas envisageable ». Dès lors, la France refusait de faire droit aux mesures provisoires demandées par le Comité. Si celles-ci sont en principe obligatoires pour les États signataires des différentes conventions onusiennes, dans le cas d'espèce, la contrariété entre la demande du comité et les interventions de nombreuses juridictions nationales ainsi que de la CEDH justifiait, selon le Gouvernement, un refus d'application. Saisi d'une requête contre le refus du Gouvernement de faire droit aux demandes du Comité, le Défenseur des droits (décision du 17 mai 2019) et le tribunal

administratif de Paris (TA Paris, ord., 15 mai 2019, n° 1910066) refusaient de trancher un tel conflit de normes. Ne se décourageant pas, les parents de Vincent Lambert formaient également un recours devant les juridictions judiciaires. Le tribunal de grande instance de Paris, saisi en référé, se déclarait incompétent pour ordonner à l'État de prendre les mesures demandées par le comité. Mais la Cour d'appel, dans un arrêt aussi imprévisible que spectaculaire, infirmait le jugement et se déclarait compétente sur le fondement de la voie de fait. Elle enjoignait alors à l'État de suspendre la décision médicale collégiale d'interruption des traitements.

Le raisonnement de la cour d'appel sur la voie de fait a suscité une critique presque unanime. Son arrêt fut d'ailleurs vite cassé, sans renvoi, par la juridiction suprême au motif précis que : « En refusant d'ordonner le maintien des soins demandé par le comité de l'ONU, l'État n'a pas pris une décision qui dépasse manifestement les pouvoirs lui appartenant [...]. Aucun des éléments constitutifs de la voie de fait n'est réuni : le juge judiciaire n'est donc pas compétent dans cette affaire » (Cass, AP., 28 juin 2019, n°s 19-17.330 et 19-17.342).

Ce n'est qu'après cette ultime et fulgurante remontée jusqu'aux plus hauts échelons de l'appareil juridictionnel français que les parents de Vincent Lambert ont annoncé renoncer à la contestation de la décision médicale initialement prise en 2013 permettant alors qu'elle soit mise à exécution. Vincent Lambert est décédé le 11 juillet 2019, non sans que son « cas » ait suscité de nombreuses interrogations juridiques.

Il en va ainsi des rapports entre la voie de fait et les droits fondamentaux. On sait que le tribunal des conflits a resserré la portée de la voie de fait, désormais cantonnée à « une mesure ou une action gravement illégale de l'administration, qui porte une atteinte grave à une liberté individuelle ou conduit à une extinction du droit de propriété » (TC, 17 juin 2013, *Bergoend c./Société ERDF Annecy Léman*), et non plus à une liberté fondamentale. Jouant sur la confusion possible entre les usages savants (juridiques) et les usages profanes (langage courant) de la notion de « liberté individuelle », la cour d'appel a tenté d'en promouvoir une version élargie, potentiellement, aux droits fondamentaux. Son raisonnement était articulé autour du droit à la vie (art. 2 de la Convention européenne des droits de l'homme), dont elle faisait « une valeur suprême dans l'échelle [...] des libertés individuelles » et dont elle déduisait, par suite, un rapport avec la « liberté individuelle ». La réponse de la Cour de cassation (« aucun des éléments constitutifs de la voie de fait n'est réuni ») est des plus claires.

Il en va encore ainsi de l'autorité du droit international des droits de l'homme et des décisions prises par les comités chargés de veiller à la bonne application des traités et, plus particulièrement, parmi elles, les demandes de mesures provisoires. Sur le premier point, on se souvient qu'il y a moins d'un an, c'est l'affaire « Baby Loup » qui, menant le Comité des droits de l'homme à constater que la France avait violé de façon disproportionnée la liberté religieuse et commis une discrimination intersectionnelle contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), avait suscité les mêmes interrogations : le droit de l'ONU a-t-il la même force normative que, par exemple, celui de la Convention européenne des droits de l'homme ? La France est-elle tenue de suivre les constatations des comités onusiens au même titre qu'elle est tenue de suivre les arrêts de la Cour de Strasbourg (ou d'une autre) ? La difficulté à apporter des réponses claires laisse à penser que, ainsi posées, les questions ne sont pas les bonnes. Elles faillissent à distinguer entre l'obligatoire et l'exécutoire, distinction essentielle mais qui divise les différents acteurs : caractère obligatoire des constatations pour le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH, 19 juillet 1994, n° 504/1992, *Denzil Roberts c/ Barbade*) mais position inverse pour les juridictions françaises (CE, 11 oct. 2001, n° 238849, *Hauchemaille* ; Cour de cassation (c. réexamen), 10 déc. 2015, n° 14REV017). La question mérite donc encore d'être approfondie. Quant à la question de l'autorité des demandes de mesures provisoires formulées par les comités, il est vrai que le protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le règlement intérieur du Comité prévoient uniquement la possibilité pour ce dernier de

« soumettre à l'urgente attention de l'État » ou de « [lui] adresser une demande pressante », donnant alors du poids à l'argument selon lequel ces demandes ne sauraient être considérées comme obligatoires.

La dernière des interrogations, enfin, porte sur les contours de la notion de personne handicapée : on ne connaîtra probablement pas cette fois-ci la réponse du Comité sur ce point, mais le fait que ce dernier ait initialement accueilli la requête des parents de Vincent Lambert (une personne en état pauci-relationnel est-elle une « personne handicapée » au sens de la Convention ?) mérite d'être clarifié.

• **Police, sécurité, maintien de l'ordre**

La sortie de l'état d'urgence et le nouveau régime mis en place par la loi renforçant la Sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), couplés à plusieurs mois de mobilisation ininterrompue des « gilets jaunes », auront certainement contribué à ce que les questions de police, sécurité et maintien de l'ordre acquièrent une place quasi-permanente dans la présente « Chronique ». C'est que la liberté de manifestation connaît aujourd'hui des restrictions largement routinisées sur des fondements juridiques souvent nouveaux et, que, lorsqu'elle n'est pas interdite, l'expression sur la voie publique suscite des modalités de recours à la force qui interrogent. À telle enseigne que le nouveau président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, M. Jean-Marie Delarue, met en garde : « Au nom de la sécurité, toutes nos libertés sont menacées. »⁶⁶

Certaines questions interrogent de façon structurelle. Le type d'armes mis à disposition de la police pour le maintien de l'ordre est ainsi, depuis plusieurs mois, sous le feu des critiques. De nombreux syndicats et organisations non gouvernementales (ONG) demandent (devant les tribunaux comme dans le débat public) l'interdiction de certaines armes. Sans succès : listant l'ensemble des dispositions notamment réglementaires sur le recours au Lanceur de balles de défense (LBD), le Conseil d'État a jugé que celui-ci était suffisamment encadré et que le régime d'utilisation qui est le leur ne porte pas atteinte aux libertés d'expression et de manifestation (CE, 24 juil. 2019, n° 427638). Pourtant, à propos des grenades de désencerclement, que seule la France, parmi les pays européens, utilise dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a estimé que celle qui avait grièvement blessé un manifestant place de la Nation à Paris en 2016 ne répondait pas à la condition « d'exigence de nécessité absolue » (DDD, 17 juil. 2019, déc. n° 2019-165).

Récemment, le décès du jeune Steve Maia Caniço, survenu alors qu'une opération de maintien de l'ordre était menée à Nantes le soir de la fête de la musique, a cristallisé nombre de préoccupations suscitées par certaines actions policières : manque de transparence sur les circonstances de sa disparition (et demande de création d'une commission d'enquête parlementaire, voir la proposition de résolution du 17 juillet 2019 de 17 députés), interdiction des manifestations prévues pour protester contre son décès une fois que celui-ci a été avéré, rejet des recours formés contre celle-ci (TA Nantes, 2 août 2019)... La défiance de segments importants de la population envers la police se nourrit de tels événements, qui ne sont pas isolés (voir dans un autre registre, les remous autour du classement sans suite, en juillet, du rapport de l'IGPN sur l'arrestation choquante de plusieurs dizaines de lycéens de Mantes-la-Jolie placés à genoux les mains en l'air).

66. Le Monde, 24 avril 2019.

• Libertés numériques

Effet «RGPD» ou réactions causées par le déploiement et le développement continus des technologies numériques ? Difficile à dire, mais, dans tous les cas, la question de la culture numérique des acteurs gouvernementaux et juridictionnels est de plus en plus précisément posée, à mesure que ces technologies se déploient.

Reconnaissance faciale : par décret en Conseil d'État du 13 mai 2019, le Gouvernement permet que soient proposées aux détenteurs d'un passeport ou d'un titre de séjour contenant un composant électronique des techniques de reconnaissance faciale pour s'identifier en ligne (décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé Authentification en ligne certifiée sur mobile – AliceM). L'idée est de permettre à toute personne de scanner la puce de son passeport biométrique à l'aide de son téléphone et de créer un compte permettant l'accès aux services administratifs en ligne (impôts, sécurité sociale...). La volonté de s'imposer comme fortement impliqué dans la production de « solutions d'identité numérique » est, en toute hypothèse, bien implantée au Ministère de l'intérieur (voir par exemple le rapport état de la menace liée au numérique en 2019, mai 2019⁶⁷). Après que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait déjà exprimé quelques réserves sur ce dispositif AliceM (délibération n° 2018-342 du 18 octobre 2018, *JORF* du 16 mai 2019), la Quadrature du Net a formé un recours aussitôt le décret publié⁶⁸ en se fondant sur diverses dispositions du RGPD et notamment, celles relatives au consentement et l'absence d'alternative prévue pour celles et ceux qui refuseraient AliceM.

Active sur de nombreux terrains ouverts par le RGPD, la Quadrature du Net a également intenté un recours contre les dispositifs de consentement aux cookies. Elle s'oppose ici à la CNIL qui a jugé que pendant une période transitoire d'un an, la poursuite de la navigation vaudrait consentement (implicite) aux cookies, en contrariété, selon l'ONG, au RGPD et à sa règle de consentement exprès. Si la requête en référé-suspension a été rejetée (CE, ord. 14 août 2019, n° 433070), la requête au fond prospère : la mise en conformité du droit français avec le RGPD, qui n'en finit pas de générer des dispositions réglementaires (voir en dernier lieu le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019) est un processus au long cours...

Plus simple est la situation où les acteurs juridiques français savent que la réglementation des technologies qui captent et conservent des données personnelles contrevient aux exigences européennes. C'est notamment le cas du Fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) à propos duquel la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé que la durée de conservation des données n'était pas proportionnée à la gravité des infractions justifiant l'inscription au FNAEG, d'où un constat de violation du droit au respect de la vie privée du requérant condamné pour avoir refusé de se soumettre à un prélèvement (CEDH, 22 juin 2017, *Aycaguer c. France*, n° 8806/12). De sorte qu'aujourd'hui, la Cour raye de son rôle des requêtes pour lesquelles le gouvernement français, par le biais de déclarations unilatérales, propose des indemnisations dans des cas similaires (CEDH, 28 mai 2019, *Bertrand et autres c./France*, n° 62196/14).

Intéressante encore est la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnelles les dispositions prévoyant la possible interconnexion de fichiers entre des organismes de sécurité sociale et des caisses d'allocations familiales : « Compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, les données de connexion fournissent sur les personnes en cause des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée. Par ailleurs, elles ne présentent pas de lien direct avec l'évaluation de la situation de l'intéressé au regard du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation.

67. <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/L-etat-de-la-menace-liee-au-numerique-en-2019>

68. https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2019/07/1084951458_DECRA_LICEM_REQ.pdf

Dans ces conditions, le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et la lutte contre la fraude en matière de protection sociale. » En revanche, le Conseil ne fait produire à sa décision que des effets platoniques. Les dispositions attaquées n'étant plus en vigueur à la date de sa décision ne peuvent être abrogées. En outre, selon le Conseil, « la remise en cause des mesures prises sur le fondement [de ces dispositions] méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale et aurait ainsi des conséquences manifestement excessives ». Dès lors, « ces mesures ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité » (CC, 14 juin 2019, 2019-789 QPC).

C'est enfin la question de l'accès aux algorithmes qui gouvernent le nouveau système d'affectation des étudiantes et étudiants dans l'enseignement supérieur (Parcoursup) qui a été tranchée sur la période de référence. Revenant sur un jugement rendu en première instance par le tribunal administratif de la Guadeloupe (TA Guadeloupe, 4 fév. 2019, n° 1801094), le Conseil d'État a jugé qu'un syndicat étudiant n'était pas fondé à demander la communication desdits algorithmes mis en place par les universités pour choisir leurs étudiantes et étudiants parmi l'ensemble de celles et ceux ayant demandé à y être affectés (CE, 12 juin 2019, n° 427916). Le droit d'accès institué par le code des relations entre le public et l'administration est réservé « aux seuls candidats, pour les seules informations relatives aux critères et modalités d'examen de leur candidature ». Parallèlement, le décret du 26 mars 2019 a imposé aux établissements la publication « des critères généraux encadrant l'examen des candidatures » (nouvel art. D. 312-1-4 Code de l'éducation). Si ce décret fait suite aux critiques qui avaient été formulées par le Défenseur des droits sur le manque de transparence du nouveau dispositif d'affectation, il n'est pas certain que la formulation générale qu'il retient fasse justice à l'ensemble des préventions exprimées par celui-ci (DDD, 18 janv. 2019, déc. n° 2019-021). Le décret paraît, en effet, bien vague à leurs égards. Notons tout de même qu'afin de donner une meilleure visibilité au candidat, le texte prévoit qu'il doit désormais être informé de son rang de classement sur la liste d'attente ainsi que du rang de classement du dernier candidat auquel une proposition d'admission dans la formation a été faite l'année précédente.

- **Inégalité, vulnérabilité**

Droits sociaux

École

Le refus d'un maire de scolariser des enfants vivant dans des bidonvilles situés dans sa commune engage non seulement la responsabilité administrative de l'État (CE, 19 déc. 2018, n° 408710)⁶⁹, mais aussi sa propre responsabilité civile. Ainsi en a jugé la cour d'appel de Versailles statuant sur renvoi de la Cour de cassation qui avait estimé que la première cour d'appel n'avait pas suffisamment recherché si le refus était fondé sur des critères discriminatoires tenant à l'origine et au lieu de résidence (Cass, 23 janv. 2018, n° 17-81369). Pour sa part, la cour d'appel de Versailles relève qu'en l'espèce, la maire de Sucy-en-Brie avait refusé d'inscrire cinq enfants roms dont elle connaissait l'identité et la situation ; elle ne pouvait donc se prévaloir d'un défaut de justificatif de domicile pour refuser leur scolarisation. La

69. Voir précédente Chronique décembre 2018-février 2019.

cour d'appel considère la faute civile caractérisée en raison de l'atteinte portée « au droit fondamental à l'éducation » et du défaut d'« attention tout à fait particulière » qui « doit être apportée aux gens du voyage qui ne peuvent pas fournir tous les justificatifs de domiciliation habituels », et ce peu important la durée et l'irrégularité éventuelle du séjour dans la commune (cour d'appel de Versailles, 19 juin 2019, n° 19-01049).

À l'école, ce sont aussi les cantines qui retiennent l'attention. Le Défenseur des droits a rendu public, le 20 juin 2019, un nouveau rapport intitulé Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants qui fait état, malgré des évolutions, de la persistance de pratiques discriminatoires envers les enfants handicapés, ceux issus de familles en situation de précarité ou les enfants de certaines confessions (refus de repas de substitution). Il relève également des inégalités d'accès au service de cantine « renforcées par une fracture territoriale », tout particulièrement dans le primaire où le service n'est pas obligatoire. Il se fonde alors sur une exigence de garantie « d'accès de tout enfant scolarisé au service de restauration scolaire » pour, d'une part, rappeler que ce service ne peut être refusé à un enfant d'âge scolaire, que les enfants ne peuvent subir les conséquences des factures impayées par les parents, que le principe de laïcité ne « saurait justifier la suppression de menus de substitution » et, d'autre part, recommander une meilleure égalité tarifaire et réfléchir à la généralisation d'un « repas végétarien de substitution » et à l'extension du caractère obligatoire du service à l'école primaire (Défenseur des droits, Rapport, 19 juin 2019). Non obligatoire en primaire, le service de cantine ne l'est pas non plus dans les collèges. C'est ce que précise le Conseil d'État appelé à se prononcer sur les conséquences du transfert de compétence de l'organisation du service public de restauration dans les collèges de l'État vers le département opéré par la loi du 13 août 2004. Pour le Conseil, le transfert n'a pas eu pour effet de « transformer ce service public administratif, jusqu'alors facultatif, en service public administratif obligatoire » (CE, 24 juin 2019, n° 409659).

Logement

Quatre années après sa condamnation par la CEDH « en raison de l'inexécution d'un jugement enjoignant le relogement prioritaire et urgent » d'une requérante éligible à la procédure du droit au logement opposable (DALO) (CEDH, 9 avril 2015, Tchokontio Happi c. France, n° 65829/12), la France satisfait-elle ses obligations ? Les appréciations divergent quelque peu selon que l'on est Défenseur des droits ou membre du Gouvernement⁷⁰. Sur le fondement des réclamations qu'il reçoit, entre autres, le Défenseur des droits estime que « l'effectivité du dispositif du DALO » est « toujours partielle douze années après son entrée en vigueur » pour des raisons sociales, administratives et structurelles dépassant la seule cause de « l'insuffisance de logements adaptés ». Il appelle à renforcer les moyens institutionnels et humains, notamment à ce qu'il soit procédé à des études approfondies sur les raisons des difficultés de relogement rencontrées. En réponse, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères rappelle les priorités du plan quinquennal « le logement d'abord » et les réformes de gestion du logement social prévu par la loi relative à l'« évolution du logement et aménagement numérique » (ÉLAN) du 23 novembre 2018. Il s'appuie aussi sur des données statistiques relatives au traitement du contentieux du Dallo et au taux de relogement, présentées comme allant dans le sens d'une amélioration. Le comité des ministres n'a plus qu'à apprécier de lui-même.

Une chose est certaine, le demandeur reconnu prioritaire selon les critères fixés par la loi Dallo qui n'a pas été relogé peut engager la responsabilité de l'État. Il a droit à une indemnisation calculée en fonction du nombre de personnes composant son foyer. Le Conseil

70. Éléments de réponse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères envoyés au Secrétariat du comité des ministres du Conseil de l'Europe, DH-DD (2019) 803, 16 juillet 2019.

d'État y veille : « Les troubles dans les conditions d'existence subis par le demandeur du fait de l'absence de relogement » doivent « être appréciés en fonction notamment du nombre de personnes composant le foyer pendant la période de responsabilité » et, le cas échéant, « de l'évolution de la composition du foyer au cours de cette période » (CE, 24 juillet 2019, n° 421189). Mais pour bénéficier d'un logement dans le cadre du Dalo, encore faut-il être de bonne foi. Le Conseil d'État rappelle, dans une autre affaire que, ne peut être regardé comme tel, « le demandeur qui a délibérément créé par son comportement la situation rendant son relogement nécessaire ». Il précise que l'appréciation de la bonne foi « relève du pouvoir souverain des juges du fond et ne peut, dès lors qu'elle est exempte de dénaturation, être discutée devant le juge de cassation ». Les juges du fond sont appelés à exercer sur ce point un contrôle entier (CE, 13 mai 2019, n° 417190).

Le Dalo n'épuise pas la question du logement social. On le sait, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la « solidarité et au renouvellement urbain » exige des communes remplissant les conditions légales, de compter un taux minimal de logements sociaux. Certaines entendent toutefois être exemptées de l'obligation. La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'« égalité et à la citoyenneté » rend en effet une telle exemption possible dès lors que certains critères sont réunis, notamment être une commune hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et être insuffisamment reliée « aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun ». Saisies de quatre communes qui contestaient ne pas être inscrites dans la liste du décret d'exemption établie par le Gouvernement, le Conseil d'État précise que celle-ci n'est pas de plein droit. Le seul fait de remplir les conditions d'exemption ne suffit pas à l'obtenir. D'autres éléments peuvent être pris en considération, tels que le taux de demande de logements sociaux, ou la politique et les performances de la commune quant à la réalisation de ces logements. Le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle restreint sur l'appréciation (CE, 1^{er} juillet 2019, n° 418568).

Deux ordonnances – n° 4185 et n° 2019-454 – du 15 mai 2019 ont adapté le montant des loyers aux revenus des foyers. Tandis que l'une ouvre la possibilité aux bailleurs sociaux d'expérimenter des loyers dérogatoires qui permettront aux plus modestes d'accéder au parc social, l'autre plafonne le montant des loyers cumulés (loyer principal et « supplément de loyer de solidarité ») afin que le total ne dépasse pas le montant qui serait payé, à surface comparable, dans le parc privé. Ce dernier a aussi fait l'objet de régulation. Le 5 juin 2019, le Conseil d'État s'est prononcé sur la question sensible de l'encadrement des loyers à Paris. À l'inverse de la cour administrative d'appel, il déclare légales les mesures adoptées par le préfet de la région Île-de-France de 2015 à 2017 sur le fondement de la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 (CE, 5 juin 2019, n° 423696). L'arrêt est toutefois de portée limitée puisqu'entre-temps la loi, précitée, Élan n° 2019-315 du 23 novembre 2018 a permis, à titre expérimental, des dispositifs d'encadrement dans trois métropoles : Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence et que le Gouvernement a indiqué leur mise en œuvre à Paris par un décret du 12 avril 2019.

• Lieux privés de liberté

Les contentieux sur les recours contre les décisions prises à l'encontre des personnes détenues se succèdent. Ce trimestre a tout d'abord été marqué par une ordonnance du Conseil d'État qui admet dorénavant la recevabilité d'un référé-suspension contre une décision de placement d'office en isolement ainsi que celle de sa prolongation. Pour le Conseil d'État en effet, « eu égard à son objet et à ses effets sur les conditions de détention », une telle décision « porte en principe, sauf à ce que l'administration pénitentiaire fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de la personne détenue, de nature à créer une situation d'urgence » (CE, 7 juin 2019, n° 426772).

Recours toujours, cette fois, contre les décisions refusant des demandes d'autorisation de sortie sous escorte formées par les personnes placées en détention provisoire et par celles condamnées. Pour les premières, le Conseil constitutionnel déclare contraire au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction le fait qu'aucune disposition du code de procédure pénale n'ait prévu de recours en cas de refus d'autorisation. Pour les secondes, en revanche, le Conseil relève que, face à un refus explicite ou né au bout de deux mois du silence gardé par le juge de l'application des peines, les articles L. 712-1 et L. 712-12 dudit code permettent un recours devant le président de la chambre de l'application des peines. Par ailleurs, il ne considère pas l'absence de motivation de la décision de refus contraire à la Constitution, le droit à un recours juridictionnel effectif n'imposant « pas au législateur de déterminer les motifs d'octroi ou de refus d'une autorisation de sortie sous escorte » (CC, 21 juin 2019, n° 2019-791 QPC).

Les personnes détenues ne sont pas les seules à pouvoir bénéficier de garanties procédurales contre les décisions défavorables : le personnel de l'administration pénitentiaire gréviste le peut aussi. Saisi de l'impossibilité de présenter des observations au cours d'une procédure disciplinaire engagée contre des agents ayant enfreint une interdiction d'exercice du droit de grève, le Conseil constitutionnel estime qu'en prévoyant que la sanction puisse « être prononcée "en dehors des garanties disciplinaires", le législateur a méconnu le principe du contradictoire » (CC, 10 mai 2019, n° 2019-781-QPC).

• Étrangers

Migrants

Le 8 août 2019, le ministère de l'Intérieur publiait sur son site le rapport rendu au Parlement sur les étrangers en France concernant les données de l'année 2017⁷¹. Si les statistiques fournies sont utiles, on n'y trouve pas, sur le fond, de surprises. Le rapport fait état de la hausse de la pression migratoire, des demandes d'asile et des demandes de visas. Mais il confirme également que, proportionnellement, peu de demandeurs finissent par être accueillis, même si le ministre estime que 2017 « se caractérise par le maintien à un niveau élevé du nombre de titres de séjour délivrés » (p. 3). À la lecture du rapport, la politique française d'immigration apparaît clairement : favoriser « l'intégration » des étrangers séjournant régulièrement en France, attirer les talents et renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière en prêtant toutefois attention aux situations « humanitaires ». Plusieurs décisions et rapports récents font écho à ces objectifs et laissent parfois dubitatifs.

L'attrait des talents, oui, mais pas n'importe lesquels, ni à n'importe quel prix. Les étudiants étrangers ressortissants d'un État non-membre de l'Espace économique européen devront payer leurs droits d'inscription plus cher que les autres. C'est ce qu'a admis le Conseil d'État en rejetant le référé-suspension formé contre l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Selon le Conseil, lesdits étudiants « qui viennent en France dans le seul but d'y poursuivre des études » sont « placés dans une situation qui peut être regardée comme différente de celle des étrangers ayant vocation à résider durablement sur le territoire » (CE, 21 mai 2019, n° 430122). Saisi au fond, le Conseil estime néanmoins qu'il existe un doute suffisamment sérieux pour saisir le Conseil constitutionnel d'une QPC sur la constitutionnalité de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951 au fondement de l'arrêté. La compétence conférée au

71. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Documentation/Rapports-publics/Les-rapports-au-Parlement-article-L.-111-10-du-code-de-l-entree-et-du-sejour-des-etrangers-et-du-droit-d-asile-CESEDA>

ministre de l'enseignement supérieur de fixer « les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État » est-elle compatible avec le principe de gratuité de l'organisation de l'enseignement public « à tous les degrés » et celui d'« égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle » ? C'est à rien de moins que le Conseil constitutionnel doit répondre dans les prochaines semaines (CE, 24 juillet 2019, n° 430121).

Renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, le Défenseur des droits n'a pas hésité à en dénoncer certains effets, notamment les suspicions récurrentes dont font l'objet, sur ce fondement, les étrangers demandant un titre de séjour pour des raisons médicales (Défenseur des droits, Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer, 13 mai 2019). De son côté en revanche, le Conseil constitutionnel estime que « l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière qui participe de la sauvegarde de l'ordre public » justifie la création du fichier biométrique conservant les empreintes digitales et la photographie des mineurs non accompagnés ainsi que la multifonctionnalité de celui-ci. En cherchant à éviter qu'une personne reconnue majeure réitère des demandes de protection dans plusieurs services, le fichier vise en effet à la fois « à faciliter l'action des autorités en charge de la protection des mineurs » – et à donc à mettre en « œuvre l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant » –, et « à lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France », objectif étrangement détaché en cours de la décision de son fondement qu'est l'ordre public, on l'espère, aux seules fins de simplification de la lecture. Le Conseil constitutionnel prend toutefois le soin de rappeler que « la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci » (CC, 26 juillet 2019, n° 2019-797 QPC).

Ne pas baisser la garde sur les conditions humanitaires, le Conseil d'État en convient en intervenant une fois encore sur les conditions de (sur) vie des migrants du Nord-Pas-de-Calais, en l'occurrence à Grande-Synthe. S'il rejette la demande des associations et de la commune requérantes de faire cesser les opérations d'expulsion ainsi que les destructions et confiscations des biens effectuées pendant celles-ci, il accepte d'enjoindre au préfet l'organisation de maraudes informant les migrants de leurs droits et « d'installer, dans un délai de huit jours, des points d'eau, des cabines de douche et des sanitaires en nombre suffisant à proximité du gymnase » d'accueil. Le fondement de son appréciation devient récurrent : « en l'absence de texte particulier », il appartient « aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. Lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de 48 heures, le juge des référés peut [...] prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence » (CE, 21 juin 2019, n° 43115).

Asile

Les demandes d'asile croissant, le contentieux relatif aux conditions dans lesquelles leur refus et les mesures qui les accompagnent peuvent être contestés se multiplient et se technicisent.

Le Conseil d'État a d'abord rappelé que le rejet par la Cour nationale du droit d'asile d'un recours contre une décision de refus de l'asile peut être contesté dès lors que les principes généraux applicables à la fonction de juger, notamment celui selon lequel « toute personne

appelée à siéger dans une juridiction doit se prononcer en toute indépendance et en toute impartialité», ont été méconnus. Il en va ainsi lorsque «des propos tenus publiquement par le président de la formation de jugement est de nature à faire naître un doute légitime sur l'impartialité de la juridiction» (CE, 14 juin 2019, n° 427510).

Diverses précisions ont aussi été apportées sur les conditions de contestation des mesures d'éloignement du territoire dont font l'objet les demandeurs d'asile. Le Conseil d'État a d'abord considéré que la directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 «Accueil» n'exigeait pas que le législateur fixe les critères d'identification du caractère dilatoire d'une demande d'asile formée par un étranger placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Il revient donc au préfet, soumis à un contrôle de la qualification juridique des faits, d'apprécier si la demande a été «présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution [de la] mesure d'éloignement» (CE, 6 mai 2019, n° 416088). Saisi pour avis, le Conseil d'État a également estimé qu'un étranger peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire sur le double fondement d'un refus ou d'un retrait de titre de séjour et de la fin du droit au séjour ouvert par une demande d'asile. En cas de recours, le régime du contentieux du droit d'asile s'applique aussi à la contestation du refus de titre de séjour (CE, 28 juin 2019, n° 426703). Le Conseil d'État a aussi été appelé à préciser les règles de computation des délais de transfert des demandeurs d'asile vers l'État responsable en application du règlement européen «Dublin III». Il rappelle que le délai de six mois dans lequel doit être exécuté le transfert est interrompu lorsque l'étranger a formé un recours devant un tribunal administratif et qu'il recommence à courir intégralement après le jugement sans, cette fois, pouvoir être interrompu par un appel ou un sursis à exécution. Surtout, il précise que le délai court à compter du jour où le préfet reçoit la notification du jugement et non de sa lecture (CE, 27 mai 2019, n° 421276).

Enfin, le trimestre considéré s'est achevé par un arrêt important par lequel le Conseil d'État déclare contraire aux objectifs définis à l'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 les dispositions de la loi du 10 septembre 2018 «Asile et immigration» et de ses décrets d'application qui prévoyaient des cas de privation de plein droit du bénéfice des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile. Faisant droit aux associations requérantes, le Conseil d'État admet que le retrait du bénéfice de l'accueil ne peut intervenir qu'après examen des situations individuelles et qu'il doit être motivé. Tout intéressé doit en outre obtenir son rétablissement lorsque le retrait a été «fondé sur l'abandon du lieu de résidence sans information ou autorisation de l'autorité compétente, sur la méconnaissance de l'obligation de se présenter aux autorités ou de se rendre aux rendez-vous qu'elle fixe ou sur l'absence de réponse aux demandes d'information». Le Conseil d'État ne consent aucune modulation des effets dans le temps de sa décision. En revanche, il définit des mesures s'appliquant le temps que le législateur intervienne (CE 31 juil. 2019, n° 428530).

- **À signaler**

Démocratie administrative, service public

Référendum d'initiative partagée (RIP)

Le décret du 9 juin 2019 ouvre pour la première fois une campagne de recueil des soutiens à une proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris. L'ouverture du recueil des signatures a été rendue possible grâce à la première décision «RIP» du Conseil constitutionnel (n° 2019-1 RIP, 9 mai 2019) qui a déclaré conforme à l'article 11 de la constitution la proposition de loi.

Défenseur des droits

Les recommandations du Défenseur des droits sont insusceptibles de recours. Quand bien même elles auraient « une portée générale », elles ne sont pas « des règles » s'imposant « aux personnes privées ou aux autorités publique » (CE, 22 mai 2019, n° 414410).

Radicalisation et service public

Rapport de la mission sur les services publics face à la radicalisation, déposé à l'Assemblée nationale, 27 juin 2019 : l'enquête menée porte sur les services de l'éducation nationale, les établissements pénitentiaires, les transports et les milieux sportifs.

Vie privée

Prostitution

Conformité à l'article 8 de la CEDH (garantissant le droit au respect de la vie privée) du décret du 12 décembre 2016 fixant les peines de contravention pour recours à la prostitution. Le décret avait été adopté en application de la loi du 13 avril 2016 déclarée conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2018-761 QPC, 1^{er} février 2019).

Vaccination obligatoire

Elle ne porte pas une atteinte injustifiée et disproportionnée à la vie privée, ni à l'intégrité physique, le décret du 25 janvier 2018 qui étend le nombre de vaccins obligatoires à onze et dont certains contiennent des sels d'aluminium (CE, 6 mai 2019, n° 415694).

V. C.-D. et S. H.-V.