

Institutions Administratives

Chapitre introductif

- Q° de la mise en oeuvre des politiques publiques: Les institutions qui portent la politique publique sont un construit, elles ont une influence très forte sur ces politiques et sur leur finalité.
- Comprendre l'activité de la nation: part très importante du PIB donc problématique majeure à l'heure actuelle: modernisation de l'action administrative, = H/F, contractualisation,... Tout un choix de ce qu'est l'Etat et ce qu'est la N° derrière ces institutions. Choix très importants en terme de politique qui se traduisent dans les institutions administratives.

C'est une problématique intégrée à la q° de la politique publique. Q° d'articulation qui sont majeures.

Ce sont les I° qui existent depuis bien avant la R°. Elle n'a pas été une rupture, mais une continuité du point de vue administratif. Dès la fin du M-A on a un gouvernement FR qui est fait par conseils autour du roi avec des attributions spécialisées. Sous Louis XIV: Conseil d'Etat, des Dépêches et des Finances: le but était d'éclairer le monarque et de l'aider à prendre des décisions. On a donc une multiplication des bureaux, qui sont des embryons de ce que sont aujourd'hui les institutions publiques et qui comptent des fonctionnaires spécialisés.

Cours à dominante juridique, mais aussi sociologie, ScPo, histoire,.. C'est une approche nécessairement multidisciplinaire.

I. Les institutions de l'action administrative

A. La notion d'IA

1. La notion d'I°

IA= structure organisée qui permet la vie en société

Structure organisée=

C'est d'abord une personne morale, càd une personne au sens juridique du terme (entité qui a des droits et obligations juridiques) mais qui est ≠ d'une personne physique. Il faut distinguer l'entité et les personnes physiques qui y travaillent. Cette personne morale a la personnalité juridique càd qu'elle est capable d'exercer un certain nombre d'activités juridiques: décrets,...

Ce qui caractérise les IA c'est surtout le but qu'elles poursuivent.

2. Leur caractère administratif

a. La poursuite d'un but d'intérêt général

L'intérêt général est la notion française qui a émergé depuis la R° FR comme étant la somme des intérêts de chacun. On s'accroche à l'idée qu'il y a autre chose que les intérêts particuliers. C'est quelque chose qui est contingent à une époque, il y en a où des missions n'apparaissent pas comme étant d'intérêt général. C'est **l'exemple de la culture**, pendant longtemps c'était quelque chose poursuivi par des personnes privées, ce n'était pas une politique publique. Puis, est arrivée une époque où on a considéré que l'Etat devait la prendre en charge, dès lors c'est devenu de l'intérêt général. **Maurice Hauriou en 1916** disait la chose suivante: « *le théâtre présente l'inconvénient d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive et d'exalter les passions de l'amour, qui sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance* ». On voit donc combien les choses ont pu évoluer.

b. Service public et puissance publique

Les IA **poursuivent des missions d'IG donc elles ont un caractère de service public**. Elles se caractérisent aussi par la puissance publique. En tant qu'instrument du pouvoir exécutif, l'administration **dispose de prérogatives spécifiques qui sont distinctes de celles des personnes privées**. C'est la capacité de personnes publiques à agir pour imposer une norme. Dans la lutte contre le terrorisme, les personnes publiques peuvent prendre un certain nombre de mesures. Par exemple quand qq est soupçonné de participer à une organisation terroriste, la personne publique pourrait pour prévenir les troubles à l'ordre public, l'assigner à résidence. C'est une expression de ce qu'est la puissance publique.

c. Personnes publiques et activités privées

Une personne publique n'exerce pas que des activités publiques, elle exerce aussi des activités privées.

Ex : collectivité territoriale avec une forêt, qui a 90% de chances d'être du domaine privé mais quand la commune coupe du bois pour le vendre, elle exerce une activité privée.

Certaines sphères de l'activité administrative sont proches des sphères privées.

Établissements publics à caractère industriels et commerciaux (EPIC) : établissement public mais qui exerce une activité industrielle et commerciale => transformation en société (privé)

Exemple : SCNF (//Légifrance) mise en œuvre d'une ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire. SNCF est maintenant une société à capital nationaux.

d. Personnes privées et activités administratives

Les activités de service publics peuvent être prises en charge par des personnes publiques mais aussi privées. D'abord, il y a des entreprises privées à capitaux publics: financées par l'Etat. Ce sont en général d'anciens services publics qui sont devenus des entreprises. Par exemple, Air France, la SNCF,... Désormais, ce sont plutôt des personnes privées, dans un certain nombre de cas, qui exercent des services publics. Renvoie à l'idée que l'administration ne peut pas tout assurer elle-même. **Elle peut démultiplier son action en confiant à des personnes privées la gestion et l'exécution de certains services publics.** Par exemple dans les services publics locaux: qui gère la gestion de l'eau,... ce sont des services publics locaux mais des entreprises privées qui les assurent. Se noue alors un contrat qui permet de s'assurer que **cette entreprise privée avec contrepartie pourra assurer les missions publiques.** Parmi les autres personnes privées qui interviennent on peut penser à toutes les associations ou fédérations: organisation des pratiques sportives par exemple. Elles poursuivent une mission d'IG, et organisent les compétitions, gèrent les licenciés.

B. L'administration et le politique

1. L'administration, subordonnée au politique ?

a. La vision weberienne

Max Weber notamment dans la conférence de 1919 sur le métier et la vocation de politique, dit que le ministre décide et l'administration exécute normalement. L'administration est alors considérée comme subordonnée au pouvoir politique. Il y a donc **une séparation entre le politique et l'administration** qui est chargée de l'exécution. C'est accompagné d'une garantie majeure, la neutralité imposée aux fonctionnaires de l'administration. Si elle n'était pas neutre elle pourrait faire obstacle à une politique publique qui est menée. Cela fait assez sens a priori.

b. L'ancrage constitutionnel

On trouve cette idée dans la C^o: Article 20 de la Constitution « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. / Il dispose de l'administration et de la force armée ». On a cette vision selon laquelle l'administration est au service du gouvernement. C'est une vision simpliste dans les faits les relations sont plus complexes.

2. Une nécessaire complémentarité

a. Des légitimités et des rôles ≠

La légitimité respective de l'un et de l'autre sont très ≠. Le pouvoir politique dispose de la **légitimité démocratique** grâce à l'élection. Il est alors investi du pouvoir de définir les politiques publiques. A cette légitimité démocratique s'oppose la **légitimité méritocratique** de l'administration construite par le concours et la carrière: DDHC: choisir à conditions légales, les meilleures personnes pour remplir les fonctions spécifiques. Cette légitime est aussi et surtout technique, c'est celle de la compétence acquise au fur et à mesure des années.

b. Une politisation modérée de l'administration française

Les systèmes sont ≠, en FR la politisation est moindre. Il y a un nombre assez limités de postes qui sont laissés à la discrétion du gouvernement. Ce sont des postes de très hauts fonctionnaires qui **ne sont pas toujours changés quand on change de gouvernement**. Par exemple le directeur du budget. Au USA, il aurait été certain qu'il aurait été changé lors d'un changement de président, ce qui n'est pas le cas en FR (ex changement entre NS et FH). A Strasbourg, changement de maire par exemple, le DG des services s'en va mais c'est à peu près tout. Même au sein des Collectivités Territoriales, il n'y a pas un changement total de l'administration communale quand on a un changement de majorité.

c. Des frontières parfois floues

Les frontières sont quand même parfois floues, même si on dit que la fonction publique est neutre et stable ce n'est pas pour ça qu'il n'y a pas de liens. À l'Assemblée Nationale, 55% des députés sont issus de la fonction publique alors que cette même fonction publique représente environ 20% de l'emploi total. Mais il y a des postes de fonctionnaires à la discrétion du gouvernement.

Normalement, les emplois civils de l'État sont occupés par des fonctionnaires qui sont recrutés par concours. **Font exceptions à cette règle les nominations par le gouvernement**. C'est par exemple le cas des préfets ou des ambassadeurs. Ils sont révocables. Les nommés peuvent être fonctionnaires ou non fonctionnaires.

Mais l'entourage des hommes politiques est peuplé de Hauts-Fonctionnaires = on parle de la promotion des Présidents de la République qui on envahit l'espace public. Promotion Leopold Cedar Senghor de Macron par exemple.

C. La soumission de l'administration au principe de légalité

1. Le principe de légalité

L'administration agit pour des fins d'intérêts généraux, ces intérêts sont variables selon les époques et les cultures, elle est le bras exécutant du pouvoir exécutif.

Mais cela toujours dans le respect du principe de légalité.

L'administration ne peut agir que dans le cadre des lois et règlements applicable, elle ne peut pas faire n'importe quoi. Et heureusement parce que sinon ça laissera libre court à la collusion, corruption, nomination de personnes par complaisance,....

Interdiction du Burkini: certains maires ont prit des arrêtés pour l'interdire. Le conseil d'Etat dit donc qu'ils ont interdit le port du Burkini pour motif religieux. Peut-on le faire? Quelle est la norme?

Le C d'E se réfère au code général de la collectivité territoriale qui affirme que le maire assure l'ordre. Est-ce que cet arrêté était nécessaire au maintien de l'ordre et de la sécurité publique? Malgré le maintien de l'état d'urgence ça ne fait pas demeurer des

risques à l'ordre public. La réponse est donc non, ce n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public, on ne peut donc pas l'interdire sur les plages. Arrêt numéro 403578 disponible au lien suivant: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb2>

2. Le contrôle de l'administration

Un juge peut contrôler cela. On a un exemple ci-dessus, prouvant que l'administration même si elle dispose de la possibilité de mettre en place des politiques publiques est soumise à un certain nombre de règles. Dès lors, **un contrôle est effectué sur ces grandes règles et principes**. Le maire ne pouvait donc plus mettre en oeuvre l'interdiction du Burkini sur sa commune.

D. La territorialisation de l'action administrative

1. La tradition centralisatrice

2. La déconcentration

3. La décentralisation