

Introduction

Manuel: « L'administration de l'État » par Patrick Gérard
« Sociologie historique du politique » par Yves Deloye

Mes abréviations : PM = Premier Ministres, PdR = Président de la République

-Le Conseil d'État c'est le **juge administratif** en France (institution de contrôle) mais c'est aussi une **institution de Conseil du gouvernement**

→ Lorsque le gouvernement a une loi à proposer à l'AN ou à adopter, le Conseil d'État donne un avis

-Le Conseil d'État c'est aussi une **administration** en elle même, c'est le gestionnaire de toutes les cours administratives de France.

-Le Conseil d'État est aussi amené à travailler avec des personnes privées (Cf.comité d'éthique / organisation J.O).

-Commission supérieure de codification = exemple d'autorité administrative indépendante rattachée au PM et qui a pour objet de codifier.

→ Pour rendre plus accessible le Droit et en rendant plus cohérent les dispositions juridiques.

Codifier = rassembler au sein d'un même code toutes les dispositions juridiques relatives à une matière

→ Cf. Légifrance qui regroupe tout les codes.

-Les institutions administratives servent à porter les politiques publiques

→ Si il n'y en a pas, il n'y a pas de politiques.

→ À la fois pour leur mise en œuvre, mais aussi pour leur conception.

L'État ne peut pas se comprendre sans comprendre la réalité institutionnelle qu'il recouvre.

-Si une politique publique marche ou non, c'est bien souvent parce que les institutions marchent ou non.

→ Ex : Lutte contre le terrorisme avec 6 organisations qui travaillent en même temps, donc important d'avoir une coordination

→ Cf. Problèmes DGSJ qui ne veut pas collaborer avec certains etc.

→ Ex : En 2016 pour soutenir la politique publique de la biodiversité on a créé une « agence française pour la biodiversité ». Elle regroupe les parcs nationaux, des agences de l'eau...

- Mais d'un coup on a pensé que d'autres institutions existaient déjà (Office national des forêts)
- Au final, c'est très récemment l'**office national de la chasse** qui sera fusionnée avec l'agence.
 - Réactions 1 : Cet office n'a rien à voir avec l'agence, donc la biodiversité pourrait être soumise par des contraintes liées à la chasse
 - Réactions 2 : La chasse est un moyen de régler, contrôler la biodiversité donc l'intégrer permettrait de régler le problème

-Avec ces exemples, on se rend bien compte que les jeux des institutions à des conséquences proprement politiques.

Un exemple qui montre que l'administration est partout : Westeros

-Dans Westeros, c'est celui qui a le pouvoir qui a la violence.
 → C'est la contrainte physique qui apparaît comme l'unique fondement de la légitimité politique

-Cette situation nous rappelle les situations antiques qu'on a déjà connu auparavant en Europe etc.



-Il est très clair que le paradigme à Westeros, c'est le monopole de la violence.

-Ce que montre la série, c'est un mécanisme qui s'est passé un peu partout (Théorie élitiste d'Élias)

→ Progressivement le pouvoir se concentre dans une forme d'oligarchie qui dispose des ressources politiques et économiques.

→ Tywin qui arrive au pouvoir notamment avec sa fortune.

→ Mais cette petite minorité ne peut exister sans l'apparition d'une fonction publique (qui n'est pas forcément issue du monde mondain)

→ Varys

-C'est ce que Norbert Élias a appelé « **La socialisation du monopole privé** »

→ Plus le seigneur a de pouvoirs (+ son monopole sur la violence privée grandit), moins il a de pouvoirs (- il peut en disposer librement)

→ De plus, la fonction publique peut avoir ses propres intérêts (Varys)

→ Tyrion Lannister et Daenerys qui gèrent le pouvoir.

-Différence entre pouvoir politique et pouvoir administratif

-En analysant plus profondément certaines séries, certains exemples culturels on peut se rendre compte de la manière dont certaines institutions sont gérées et pourquoi.

Macron : « La Haute fonction publique doit être loyale au pouvoir politique »

- Haut-Fonctionnaires remplacés par personnes plus proches du pouvoir
- Proche des USA mais pas de la tradition Françaises.

-L'exemple de Westeros ressemble bien à ce qui à pu se faire avant en France.

→La révolution française n'a pas engendré de ruptures administratives et tout à été conservé à partir du moyen-âge

→La **royauté** en France c'est construite autour de l'unification du territoire, mais aussi autour d'un **gouvernement polysinodique** (le roi gouvernait par conseils spécialisés)

→ Début du Règne de Louis XIV : 3 Conseils

→ Conseil d'État / d'en Haut : chargé de hautes politiques et des affaires étrangères.

→ Conseil des dépêches : chargé des affaires intérieures du royaume

→ Conseil Royal des finances : chargé des affaires financières et des impôts

→ Louis XIV va instituer des secrétaires d'État et un contrôleur général des finances et qui entourent le Roi de leur compétences.

→ Ces personnalités vont s'entourer de personnes pour pouvoir exercer leurs missions et à mesure que ces différentes institutions ont cru en taille, leur influence à tout autant augmenter

→ Prédécesseurs des ministères.

→ Il est difficile de ne pas voir de lien entre les conseils de la Royauté et les ministères d'aujourd'hui

→On a d'ailleurs gardé un grand nombre de ministres qui ont gardé le Royaume (Mazarin, Golbert etc...)

-L'organisation gouvernementale **tend à s'inscrire dans le long terme**.

-Il ne faut pas penser la rupture historique en terme d'institutions administratives en termes d'institution. La **rupture se situe à la fin du moyen-âge** (embryons d'administration centrale.

I) Les Institutions de l'action administrative

A) La Notion d'institutions administratives.

1. La notion d'institution

-Une Institution c'est une structure organisée qui poursuit un but spécifique

-Il y a une vision finaliste/téléologique dans la définition d'institution et il y a également une dimension formelle (structure organisée)

2. Leur caractère administratif

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

-Les institutions sont **administratives** parcequ'elle poursuivent **un but d'intérêt général**.
→ Elles ont vocation à satisfaire des besoins collectifs d'une population sur un territoire donné, pour l'État = national , Collectivités territoriales = plus restreint

-Il y a également des vocations **spéciales** (santé, établissement publiques)

-Ce but général c'est précisément ce qui fait le caractère administratif de ces institutions.

-L'intérêt général = quelque chose qui est plus que la somme des intérêts particuliers.

→ **Conception purement française et Rousseauiste**

→ **Tension entre le collectif et le particulier**

-Cette conception de l'intérêt général est très différente de l'utilitarisme anglo-Saxon.

Le Totem de l'administration c'est l'intérêt général

→ Idée que l'administration sert l'IG

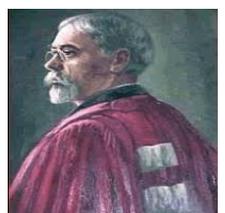
-L'un des problèmes que l'on rencontre, c'est que **l'intérêt général varie selon les époques** c'est quelque chose **d'assez contingent**.

→ Débats sur la fin de l'État providence qui s'est imposé comme évident alors qu'il ne l'était pas forcément

→ L'État peut-il encore assumer toutes ses missions ou doit-il se recentrer sur des missions plus régaliennes.

b. Service public et puissance publique

-Hauriou : Conception des institutions (débat téléologie)



→ Pourrait être classé dans ce qu'on appellerait un courant de pensée conservateur

→ Note d'arrêt de 1916 : « Le Théâtre présente l'inconvénient d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive au grand détriment de la vie sérieuse et d'exciter les passions de l'amour lesquelles sont aussi dangereuses (..) »

→ Le service public est-il un théâtre ? Doit-on s'occuper de la culture ?
→ Jusqu'en 1920 on ne s'en occupait pas

→ « L'usage du tabac bien que présentant certains inconvénients n'est pas très dangereux pour la santé publique »

VS

- Duguit : École du service public, proche de Durkheim



Qu'est ce qu'une institution organisée ?

→ **Institution organisée** = personne morale au sens juridique du terme.

→ Personne morale = organisme doté de la personnalité juridique.

→ Personnalité juridique = aptitude donnée à quelqu'un à exercer des droits et obligations. De même que celle à posséder un patrimoine.

→ Ex : Université

→ Personne morale représentée par une personne physique qui n'est pas l'université.

→ Si un agent de l'université faillit ou commet une faute, c'est l'université qui sera inculpée si ce n'est pas une faute purement personnelle.

→ Enseignant qui abuse de certains enfants, si (/) détecté ou info remontée et (/) fait c'est l'université qui à la faute

→ Mais si rien ne pouvait prévoir le comportement de l'enseignant, l'Université peut se retourner contre l'enseignant.

→ Ex : Procès Papon

→ Jugé pour ce qu'il a fait pour la déportation de nombreuses personnes. Sa défense était qu'il était fonctionnaire donc qu'il n'a fait qu'obéir aux ordres de l'État français

→ Cas d'un agent qui se place derrière l'écran de la personne publique.

→ La question est de savoir s'il appartenait à Papon de désobéir.

- Le fonctionnaire doit désobéir à l'ordre qui lui est donné si cet ordre est manifestement illégal et de nature à remettre en cause un intérêt public
- Papon était donc responsable.

c. Personnes privées et activité administratives

-La plupart du temps, ces institutions sont des personnes publiques employant des agents. MAIS il y a également des personnes privées qui effectuent des missions d'intérêt général.

-Cependant à partir du moment où on exerce une mission publique, les personnes publiques vont pouvoir avoir une influence sur nous.

-De grandes entreprises peuvent être délégataires.

-C'est faux de croire qu'il n'y a pas de perméabilité entre les personnes privées et les personnes publiques.

- L'administration remplissent des missions privées et inversement.

- Ex : Forêt qui peut être considérée comme personne publique mais effectue des missions privées comme vendre du bois

d. Personnes publiques et activités privées

-Des personnes publiques peuvent devenir des personnes privées et vice versa.

- Ex : Nationalisation d'entreprise et Privatisation (SNCF/POSTE)

-Le cas du marché de Noël et de l'attentat : qui a la charge de la sécurité du marché ?

- Personnes publiques : Commune de Strasbourg, l'État par le biais du ministère de l'intérieur, de son relais sur le territoire (Préfet)

- Donc charge de personnes publiques

- Personnes privées qui s'en sont aussi occupé : si des personnes ont facilité l'accès au marché du terroriste indirectement ou non, cela pourrait être leur faute.

- Quelle est leur part dans ce qui s'est passé ?

-Exemple de Charlie Hebdo : Frères Kouachi dont la surveillance a été arrêtée alors qu'il ne fallait pas vraiment donc services un peu responsables.

-Mais ces cas sont très complexes et embrouillés à traiter puisque les décisions peuvent être difficiles à tracer, la responsabilité de chacun difficile à discerner.

B) L'administration et le politique

1. L'administration, subordonnée au politique ?

a. La vision Weberienne

-Dans les pays européens, la relation pouvoir politique-administration à été théorisée par Max Weber

- «Conférence sur le métier et la vocation d'Homme politique » en 1919
- 1922 *Le Savant et la Politique*

Le pouvoir politique décide et l'administration exécute

→Pour Weber la décision appartient au p.pol

-L'administration est alors considérée comme « le bras civil du pouvoir politique »

-Il faut alors que l'administration soit neutre si elle est complètement subordonnée au pouvoir.

b. L'ancrage constitutionnel

-C'est le propre du fonctionnaire que d'exécuter la décision politique.

→ Article 20

- « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation »
- « Il dispose de l'administration et de la force armée »

→ Article 21

- « Le PM exerce le pouvoir réglementaire »

-George Vedel « **Gouverner c'est tracer des orientations générales, opérer de grandes options. Administrer c'est satisfaire quotidiennement à certains besoins collectifs que l'État à pris en charge** »

2. Une nécessaire complémentarité

a. Des légitimités et des rôles différents

-Le pouvoir politique et l'administration ont des légitimités différentes qu'ils puisent dans des fondements différents. Ce qui tend à les différencier.

-La légitimité du pouvoir politique c'est l'élection/ la légitimité démocratique.

-La légitimité de l'administration c'est ses compétences/ la légitimité méritocratique.

- Acquisition/preuve de ces compétences par un concours ou de la conduite d'une carrière.

-La fonction publique moderne est aujourd'hui un ensemble de travailleurs qualifiés exerçant des compétences.

La vision de Weber est elle simpliste ?

→Une légitimité ne prime pas nécessairement sur une autre.

→ En réalité elles vivent ensemble. Dans certains cas, légitimité de compétence prime sur légitimité politique.

Règne des experts → on ne peut pas voir la deuxième légitimité comme subordonnée à la première **elles doivent jouer de concert**

→ Cas précis où ça se rejoint = travaux d'aménagement, choix sur objectifs budgétaires... Rationalité administrative / choix politique (NDDL). Concert ou opposition

Exemple : Gilets jaunes, revendications politiques

→ Politique doit être remis au centre du jeu.

→ Nombreuses mesures prises par l'exécutif pour tenter l'apaisement = choix politique

→ À ce moment là l'administration exécute malgré sa dissociation avec le côté politique (mesures contradictoires avec Budget en faillite pour apaiser tensions etc..)

b. Une politisation modérée de l'administration française

-L'administration à un impact sur la conception des politiques publiques.

→ Débat sur l'école à la maison, projet de loi « L'école de la confiance »

→ Problème de fait : on profitait des espaces dans la loi pour créer des écoles purement confessionnelles non déclarées

-Une tendance de l'administration à vouloir se substituer au pouvoir politique **existe**.

→ Mais cela veut dire que l'administration est animée par des tendances et prises de positions lourdes.

-Politisée par postes « à discrétion du gouvernement » : possibilité d'être nommée ou révoquée par le Président

→ Emplois fonctionnels.

c. Des frontières parfois floues

-Spoil system américain où tout les fonctionnaires partent mais en France on à une sorte de « turnover » avec des hauts-fonctionnaires qui peuvent partir mais pas systématiquement

-Lorsque F.Hollande devient PdR en 2012, beaucoup pensent que certains hauts-fonctionnaires vont partir mais Hollande à gardé le directeur du trésor

→ Pas dans la tradition française de virer car politisée

-La seule stricte neutralité c'est chez les préfets

-Mais 55 % des députés en 2012 sont fonctionnaires

-La Haute fonction publique est remplie de fonctionnaires.

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

1) Le principe de légalité

-L'administration ne peut pas tout faire, et il y a une limite qui est le principe de légalité

-Nous sommes dans un État de Droit nous sommes donc soumis au principe de légalité.

Principe de légalité = soumission de l'action de l'administration et du pouvoir politique à un certain nombre de règles de droit au sein du bloc de légalité.

-Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est donc forcément limité par ces règles de Droit sachant qu'elle peut influencer elle même sur la modification ou création de ces règles de Droit.

2) Le contrôle de l'administration

-Même si le législateur décidait d'un certain nombre de choses, il ne pourrait pas forcément le faire puisqu'il est soumis à un certain nombre de règles notamment la Constitution.

-Le pouvoir administratif produit quelque chose **d'infra-législatif**, le pouvoir réglementaire.

-Avec l'intérêt général **le principe de légalité est un des fondements de l'action administrative.**

D) La territorialisation de l'action législative

-L'action administrative ce n'est pas simplement ce qui se passe à Paris.

1. La tradition centralisatrice

-L'administration centrale a des relais sur le territoire et une grande partie de l'administration c'est l'administration décentralisée

-La France est marquée par une **très forte tradition centralisatrice.**

→ Chaptal sous Napoléon « Il fallait à Napoléon des valets et non des conseillers »

→ Mise sous tutelle des collectivités locales sous Napoléon.

-Napoléon envisageait le pouvoir comme une chaîne hiérarchique. Mais on s'est rendu compte **qu'il fallait déconcentrer.**

2. La déconcentration & la décentralisation

Déconcentration = Toujours l'État mais dans les territoires

-Odilon Barrot « **C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche** »

-Le Préfet est l'exemple parfait au même titre que le Rectorat ou les Agences régionales de santé (ARS)

-Administration centrale et déconcentrée

→ 1^{er} juillet 1992 : Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut

être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions et notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont confiées au service déconcentré.

II) Les institutions administratives incarnées : les fonctionnaires et agents publiques

A) Les notions de fonction publique et d'emploi publique

- Cette masse qu'est l'administration représente un certain nombre de personnes qui travaillent.
- Elle est composée d'un certain nombre de personnes qui occupent un emploi public
→ **les fonctionnaires principalement mais pas que.**
- Il y a un réel débat dans notre pays : L'administration est-elle trop tentaculaire ? Ou est-elle suffisante ?
- La fonction publique représente : **20 % de l'emploi** total soit **5,5 Millions** de personnes.
→ dont 70 % de fonctionnaires.

1. Définitions & Les grands agrégats

-Fonctionnaire = agent soumis au statut de la fonction publiques, organisée par 1 statut général et des déclinaisons.

-13 Juillet 1983 : loi « portant aux droits et fonctions des fonctionnaires »

→ Comporte toutes les obligations des fonctionnaires

→ Exemples : loyauté (ne faire que ça)

-3 lois qui concernent les **3 fonctions publiques** 83, 84, 86

→ Fonction Publique d'État (2,4M de personnes)

→ Fonction Publique Territoriale (2M de personnes)

→ Fonction Publique hospitalière (le reste)

-Ces infos nous permettent de décrypter certains discours politiques

→ Un candidat de Droite proposait de réduire de 500k la fonction publique.

→ Mais l'État ne peut contrôler que la fonction publique d'État, le reste est laissé aux territoires.

-Mais on constate cependant une évolution légère mais positive de l'emploi total de la fonction publique.

→ Cependant la fonction publique d'État a connu une certaine baisse (-10%?)

→ MAIS la fonction publique territoriale EXPLOSE (+30%)

-On NE PEUT PAS penser la fonction publique en étant monobloc !

B) A propos de quelques grands enjeux de l'évolution de l'emploi public

1. L'emploi public en France est-il trop développé ? Faut-il plus de contractuels et moins de fonctionnaires ?

-Il y a un projet de loi en cours sur la fonction publique, mais certaines questions se posent.

Le statut de la fonction publique est-il adapté ?

ET

Ne faut-il pas recourir à plus de contractuels ?

→ CDI ou CDD

ET

Quelle place pour les femmes ?

-Car jusqu'ici on ne pouvait employer des contractuels que sur des emplois précis ou sur les emplois où un fonctionnaire ne pouvait pas remplir la tâche.

→ Mais les contractuels ne remplaceraient pas les fonctionnaires à terme ?

→ Et ce qui est conçu comme une exception n'en est pas une (**20 % de contractuels avec de + en + de CDI**)

-Et dans certains pays, la question n'en est pas une !

→ Italie avec 75 %-80 % de contractuels, et es « fonctionnaires » sont ceux qui exercent des fonctions régaliennes (forces de l'ordre / magistrats / hauts placés)

-L'argument POUR les contractuels la plupart du temps

→ « Un contractuels est plus facilement renvoyé qu'un fonctionnaire ».

→ **VRAI** : Les lois sont plus souples pour les contractuels

→ **FAUX** : Plus qu'une question juridique, c'est surtout une question de **culture**. Les fonctionnaires peuvent aussi avoir leur contrat rompu de plusieurs manières ! C'est juste qu'on ne le fait pas !

→ **Stratégies de contournement** : éventuellement déplacements d'office, rendre le quotidien difficile (ce qui est une technique mais ce qui risque d'enkyster la situation), **promouvoir...**

2. Quelle est la place des femmes dans la fonction publique ?

→ Paradoxe : les femmes sont très majoritaires dans la fonction publique à l'inverse du secteur privé (environ 75%)

→ Dans la fonction publique il y a des catégories : A, B et C qui renvoient à des types d'emplois différents et des salaires différents

→ A = responsabilités élevées

→ B = milieu

→ C = fonctionnaires qui font de l'exécution sous l'encadrement d'un A

→ Au sein des catégories A et B, les femmes sont majoritaires.

→ En revanche, vers les postes de catégories « A + » (sortie d'ENA) et les postes « fonctionnels » (nommés à discrétion du gouvernement, directeur d'un ministère), la proportion des femmes est beaucoup plus limitée et on constate par ailleurs l'existence d'un **plafond de verre**.

→ Par plusieurs lois (organiques) on a essayé de remédier à ce problème.

→ Quota (pourcentage) minimum de 40% lors des nominations dans les grand postes.

→ *Avantage principal* : plus de femmes dans l'administration française

→ Mais sur les sortants de l'ENA il n'y a que 30 % de femmes

→ Effet structurel du concours défavorable aux femmes.

→ *Désavantage* : le réservoir d'Hommes et de femmes n'est pas le même. Donc on devra recruter dans les postes de même niveau, des femmes beaucoup plus jeunes que des hommes de même niveau

→ Déséquilibre entre les carrières d'Hommes et de femmes

→ **Maintenant la dimension du genre est prise en compte dans l'emploi**

Conclusion :

-Il faut bien avoir conscience que l'État est actuellement frappé de « **désenchantement** »

→ Il est contraint et entravé plus que jamais.

→ Contraint et entravé car les niveaux de prises de décisions se sont multipliés. L'État est un acteur parmi d'autres que sont notamment l'UE (haut) et collectivités territoriales (en bas)

-L'État est concurrencé par d'autres personnes publiques auxquelles il a accepté de léguer du pouvoir.

→ **La Prise de décisions se fait de plus en plus ailleurs**. L'État a beaucoup de mal à savoir ce qu'il se passe et à avoir une influence sur les milieux financiers et un certain nombre de très grandes entreprises mondiales.

→ Ex : Efforts sur la taxation des GAFA.

-Cette concurrence s'accompagne d'une **banalisation** de l'action publique.

→ On reproche de + en + à l'État et aux personnes publiques de disposer d'un « **statut exorbitant du Droit commun** »

→ Reproche de ne pas avoir les mêmes règles juridiques que les personnes privées

→ Droit des marchés, droit financier....

→ Comparaison entre l'État et les personnes privées.

→ **Volonté de moindre exorbitance.**

-Tout cela retentit sur toutes les strates de l'administration.

L'administration centrale de l'État **(Chapitre 1)**

La notion de centralisation

-L'administration est centrale parce que l'administration n'est pas déconcentrée

-Cela ne veut pas dire que cette administration centrale est nécessairement à Paris !

→ Il y a des services de l'État qui ne sont pas à Paris (peu nombreux)

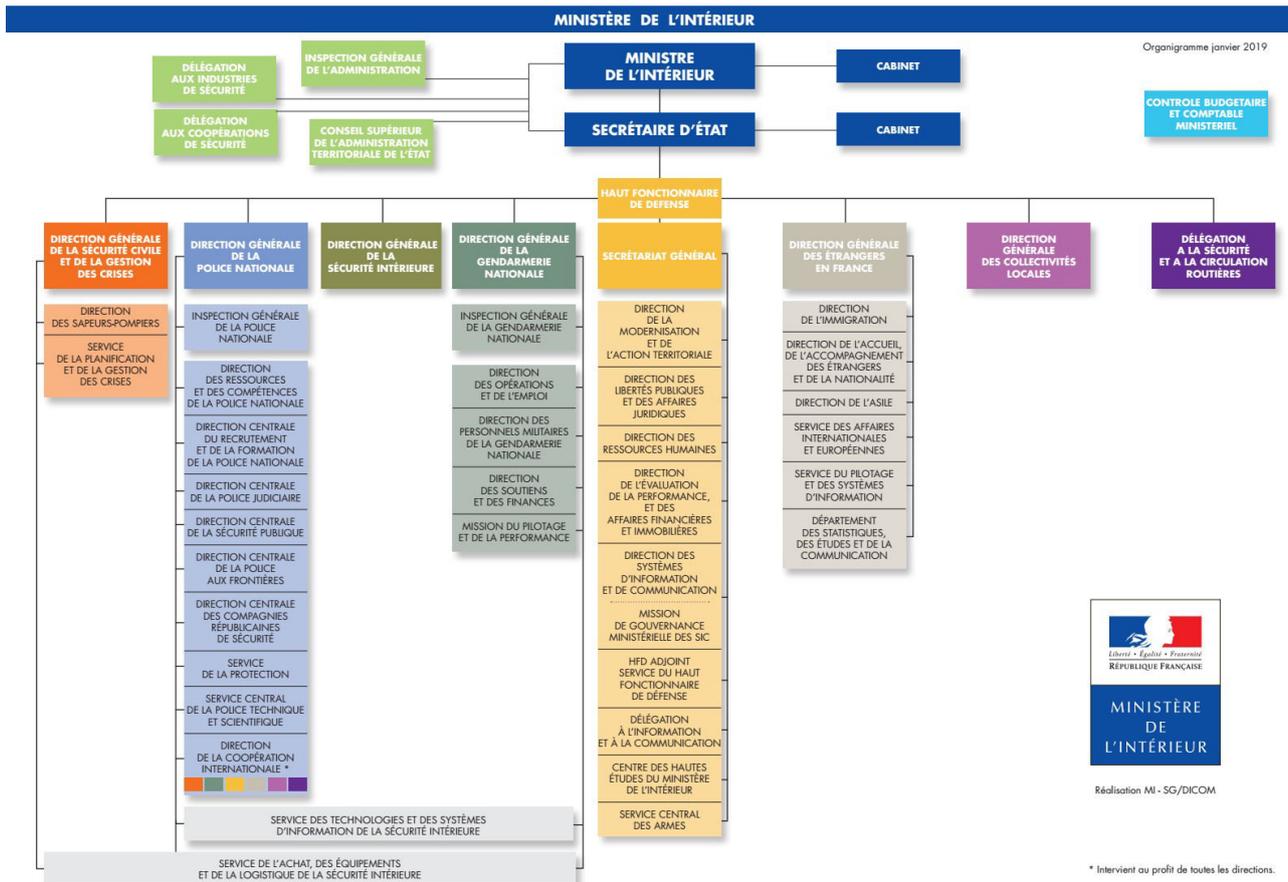
→ Ex : Service du ministère des affaires étrangères qui s'occupe de l'État civil à Nantes

I) Les Ministères

A) Les services centraux des ministères

1-Les directions d'administration centrale

Exemple : Ministère de l'intérieur (PDF sur le site du ministère a regardé si pas clair)



-1 Ministre au dessus, Christophe Castaner

-Plusieurs « directions » en dessous. (300-500 pers)

→ Directions « métiers », qui renvoient à des métiers exercés.

→ Ici Direction générale de la Police nationale/Gendarmerie Nationale/Etrangers en France....

-Des Services dans les Directions

→ Direction générale des Étrangers en France (DGEF) qui est composée de la direction de l'immigration, direction de l'asile...

-Des « Sous-directions » dans ces directions. (30 – 200 personnes)

→ Ex : DGEF avec direction de l'immigration, sous-direction des visas

-Des Bureaux dans les sous-directions (Entre 5 et 30 personnes)

→ Dans la sous direction des visas, il y a le bureau de la réglementation

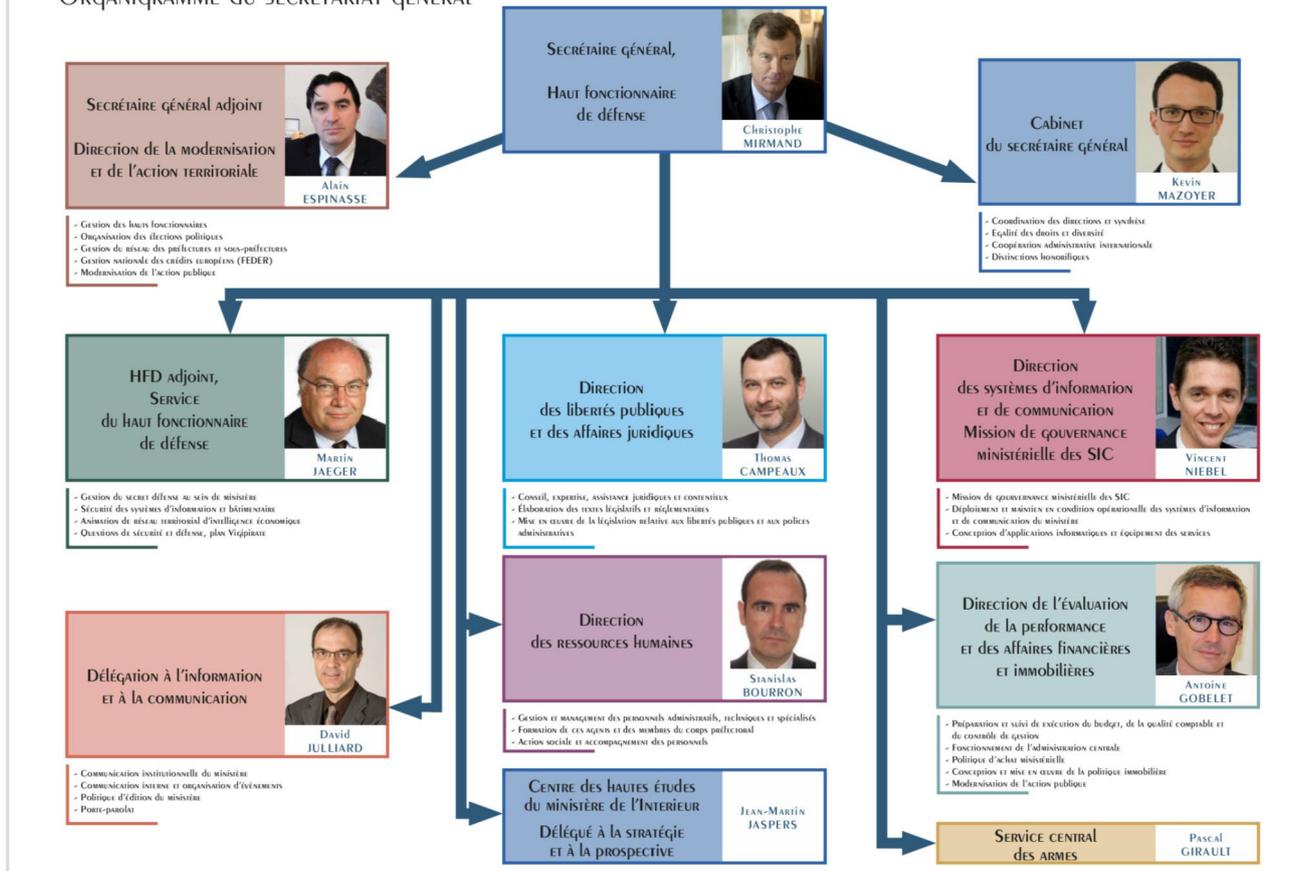
→ Bureau = certain nombre d'agents qui travaillent sur une politique.

2) Les secrétariats généraux des ministères

-Tout les ministères sont aussi composé d'1 chose : Un secrétariat général dirigé par un Secrétaire général.

Ex : Organigramme du secrétariat général du Ministère de l'intérieur (trouvable en PDF sur les internets)

ORGANIGRAMME DU SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL



-Le Secrétariat général abrite les « **fonctions support** » (ici les sous carrés de couleur)
 → Fonctions qui permettent de faire fonctionner l'administration
 → Exemples : Direction des ressources humaines etc...

-Certains ministères peuvent partager leurs directions, puisque les fonctions support peuvent travailler pour 2 ministères

Exemple bien connu Prof pour que ça soit plus clair : La DAJ dans le secrétariat général de l'Éducation nationale

-Direction des affaires juridiques dans le secrétariat général de l'Éducation nationale. (DAJ) composée de :

PS : <https://www.education.gouv.fr/pid200-cid1179/direction-des-affaires-juridiques.html>

-80 Personnes, ce qui est très moyen

-Directrice = Natacha Chicot (en dessous d'elle c'est du pur administratif et 0 politique)

-Ensembles de sous directions correspondant aux portefeuilles de 2 ministères.

-Sous direction des affaires juridiques de l'enseignement scolaire : Anne Redondo

- Composée de bureaux spécifiques
- Ex : Bureau du droit des données et de l'information publique

-Sous direction des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3) Le fonctionnement quotidien d'un ministère

-L'enjeu au sein d'un ministère, c'est de faire fonctionner les différentes directions ensembles.

-La réforme du BAC sera alors

- Dictée dans ses grandes lignes par le ministre

- Mises en places par l'administration et les directions

- Notamment la « direction métier » DGESCO

- Nombre d'options, qu'est ce qu'un bac à choix ?

- Est ce que la réforme est juridiquement possible ?

- Enseignements sous contrat d'association : engagement de respecter le programme scolaire et établissement reçoit de l'argent.

- Que faire pour les enseignements hors contrat ? L'État ne regarde pas les programmes mais les élèves doivent passer le Bac... (Donc pas de contrôle continu

- Un même établissement qui n'est pas public peut avoir des filières sous contrat des filières hors contrat. Une fois les filières supprimées, dans ces établissements : quel Bac passent les élèves ?

-Les différentes directions vont communiquer entre elles pour ces questions (DGESCO qui pose question à la DAJ etc.)

-La question institutionnelle est primordiale.

- Si les institutions sont mal calibrées, qu'elles ne peuvent pas travailler ensembles, les réformes seront mal menées donc pas efficaces donc ratées

- Exemple marquant : lutte contre le terrorisme.

- Quel service s'occupe de quoi ?

- La DGSJ gère quoi ? Le Raid s'occupe de quoi ? Il faut absolument calibrer tout ça.

B) Le ministre

1. Le dédoublement fonctionnel

-Les ministres sont nommés sur proposition du PM et par décret du PdR.

-La hiérarchie juridique entre les ministres n'existe pas vraiment, ils sont chacun le même type de pouvoirs.

→ La vraie hiérarchie se situe entre les secrétaires d'États et les ministres

→ Il y a quand même une distinction purement politique avec l'idée de « ministres d'États » ceci marquant l'importance politique de la fonction.

a. Le ministre, à la tête d'une administration

-Le ministre gère son administration.

→ Il signe un certain nombre d'actes concernant la gestion de notre administration (sa signature peut cependant être déléguée).

-Le ministre est chargé de gérer les **crédits** de son ministère.

→ Il est **ordonnateur**.

-Le ministre a un **pouvoir réglementaire général**.

-Article 34 : Domaine de la loi

-Article 37 : Pouvoir réglementaire intervient en dehors du domaine de la loi. **Pouvoir réglementaire détenu SEULEMENT par le PM.**

-Lorsque les ministres exercent le pouvoir réglementaire **c'est sur DÉLÉGATION du PM.**



Pouvoir réglementaire = pouvoir d'exécution des lois.

→ Le législateur dit que le nouveau BAC sera de tel façon etc....

→ Mais c'est bien le pouvoir réglementaire qui complète la loi. (par décret)

- Il y a un pouvoir réglementaire résiduel qui appartient à **chaque chef de service**.
→ **Pouvoir d'organisation du service** qui appartient autant au ministre qu'à n'importe quel chef de service.

2.L'entourage du ministre : les cabinets ministériels

-Cabinet ministériel = certain nombre de personnes ayant une vocation politique entourant au quotidien / jour le jour le ministre.

-Il est composé de la façon suivante.

-Directeur de cabinet (DIRCAB): Bras Droit du ministre, alter ego de l'ombre du ministre

→ Cheville ouvrière de la pensée politique du ministres.

→ Certains célèbres directeurs de cabinets, on dit même parfois qu'ils font plus la politique appliquée que le ministre.

-Chef de Cabinet = dirige l'organisation du cabinet

-Conseillers

→ lien entre ministres et parlements

→ Conseillers « techniques » qui traitent de sujets bien particuliers.

-Problématique des cabinets ministériels = efficacité des cabinets + statut juridique.

Les cabinets ministériels ont BEAUCOUP de pouvoirs MAIS n'ont AUCUN STATUT JURIDIQUE.

→ Les membres de cabinets sont nommés à la disposition du ministres et révocables À TOUT MOMENT

-Que fait un cabinet ministériel ?

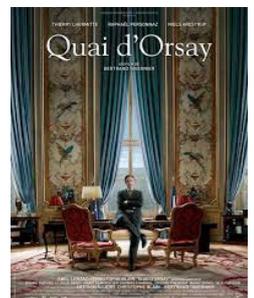
(Film conseillés « L'exercice de l'État » + Quai d'Orsay)

→ Il prépare les décisions du Ministre, il est en contact constant avec l'administration.

→ Il propose au ministre une solution qu'il tranchera. (même s'ils peuvent parfois arbitrer)

→ Il font le lien avec le Parlement.

→ (Toutes les décisions ne remontent pas jusqu'au ministre cependant, les décisions administratives ne sont pas transmises la plupart du temps)



-L'importance et le pouvoir d'un cabinet ministériel dépend de la place qu'accorde le ministre à son directeur de cabinet etc.

→ (Cf. « Dans l'ombre de la République » d'Olivier Schrammeck)

C) Le périmètre des ministères

(15 Mars tous pour le climat!)

1. Les Décrets d'attributions des compétences.

→ Les liens entre ces services et le ministre sont établis par **un décret d'attribution**.

→ Texte qui **détermine le champ** dans lequel le ministre va intervenir.

→ Ces décrets d'attribution se présente tous de la même façon

1→ Article 1^{er} : énonce les objectifs poursuivis par le ministre

→ (dans le cas du ministre de la transition écologique, la version est la même que celle avant la démission de Hulot car les services n'ont pas changé)

2→ Articles qui donnent de l'autorité au ministre sur tout les services du ministère.

→ Mais ce n'est pas toujours le cas : car l'administration peut regrouper des services et certains ministère (Bercy : finance + autre) donc il faut définir l'autorité qui dirige tel ou tel service.

→ les décrets d'attribution font la partition entre les services concernés par l'autorité d'un ministre

→ Le ministre peut disposer de certains services, pouvoirs particuliers...

→ Pour faire les liens entre le service et le ministre, il faut passer par la case décret d'attribution. **DONC à chaque mandat, il y a de nouveaux décrets d'attribution.**

→ Pendant un remaniement, certaines administrations attendent de savoir pour qui elles pourront travailler. C'est particulièrement complexe quand un service est sous l'autorité de deux ministres (volontés possiblement différentes donc difficile de gérer 2 choses complexes à la fois).

→ On a souvent en coulisses, des batailles assez fortes sur le champ d'attribution d'une administration.

→ Ex : Direction du logement qui peut passer sous la tutelle du ministre de l'écologie, mais aussi de la cohésion et du territoire.

→ Ex : Si on fait devenir une direction un ministère (en gros si la direction du logement devient un ministère du logement) il n'y a plus ces concurrences entre attributions.

2 .Les enjeux de la reconfiguration ministérielle : les exemples de la création d'un « super » ministère chargé des questions écologiques

1971 : Création du ministère de l'environnement

→ Le ministère de l'écologie est **récent**

→ **Logique** car avant les années 60, la politique était désintéressée de l'écologie.

→ Il aura fallu attendre ces années, et l'apparition d'une littérature « l'écologie radicale » aux USA pour créer cet intérêt.

→ Lent car : 1-Reconstruction après la guerre qui primait sur tout le reste.
2-La portée des actions humaines était toujours considérée comme moindre sur le climat.

→ D'ailleurs dès 1970 on voit bien la contestation post-consumériste de la génération « hippie »

→ 1970 : « L'hypothèse Gaïa » de James Lovelock

→ La terre est un être vivant et nous sommes des parasites etc..

→ Le terme « nature » a vite été intellectuellement banni car il veut tout et rien dire.

→ Quand naît le ministère de l'environnement, on ne donne pas cher de sa peau car il empiète sur le territoire d'un **ministère très important à l'époque** :

→ **Le ministère de l'équipement (transport, construction, urbanisme).**

→ Composés d'ingénieurs des ponts et chaussées, qui à une importance traditionnelle en France car très compétent...

→ 1978 : Première tentative de fusion des deux ministères qui a été un échec total.

→ **2007 : Énorme enjeu car fusion des deux ministères !**

→ Hulot qui avait soumis aux candidats de l'élection un « pacte écologique » (que s'étaient engagés à respecter les candidats Royal et Sarkozy)

→ 1 mesure : création d'un poste de vice-premier ministre chargé du développement durable.

(PS : Beaucoup d'auteurs de philosophie de toutes les époques ont cherché à réfléchir sur la nature et l'environnement, déconstruire Descartes et son « je contrôle la nature pour la connaître » 1980 : « le principe responsabilité » de Hans Jonas par exemple, la structuration de ce courant s'est faite lentement et certaines idées ont pu apparaître absurdes...)

→ L'idée de 2007 de faire un grand ministère, s'avère complexe

→ Les directions étaient puissantes avec un corps spécifique

→ Il faut prendre garde à ce que l'objectif de politique poursuivie soit sauvegardée, autrement dit à ce que certains corps ne prennent pas le pas sur l'autre.

→ Ex : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

→ On voit bien qu'en regroupant 3 directions, des problèmes se sont posés.

→ En direction de service, le directeur général est chargé des 3 ! Donc il faut

qu'il s'occupe de construire de grandes politiques de logement, mais aussi l'aménagement !

→ On comprend bien que certaines directions générales prennent facilement le pas sur d'autres ! Comment la direction de l'eau et de la biodiversité peut elle lutter contre la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages sur certaines politiques à mener ? Alors que les deux aspects sont importants.

→ D'ailleurs certaines directions sont assez absurdes dans le résultat d'un regroupement
→ Direction de l'avion civile au ministère de l'écologie.

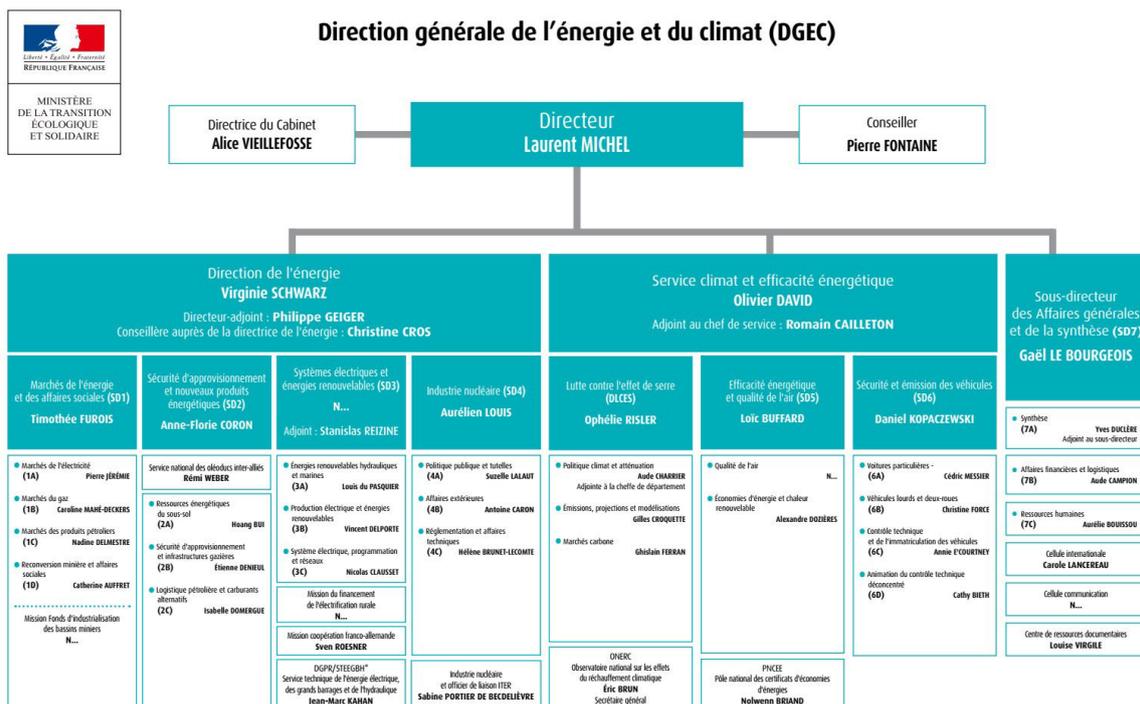
Surtout que l'organisation de l'administration est un enjeu de pouvoir.

→ Certains services sont créés pour satisfaire des priorités politiques.

La direction générale de l'énergie et du climat

<https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Organigramme%20DGEC%20général.pdf>

→ Direction de l'énergie



→ Qui comprend comme services :

→ marchés de l'énergie : ENJEUX MAJEURS, fixation des prix de l'EDF, question de l'ouverture aux nouveaux opérateurs...

→ sécurité d'approvisionnement et nouveaux produits énergétiques
→ Chargé de ne pas avoir de rupture en l'approvisionnement
→ Bureaux de Logistique pétrolière et carburant administratif

- Systèmes électriques et énergies renouvelables
- Systèmes électriques
- Sécurité d'approvisionnement
- Mission coopération franco-allemande (car réseaux de coopération pour réguler l'énergie entre les pays..)

→ industrie nucléaire.

→ Service climat et efficacité énergétique

→ Lutte contre l'effet de serre

→ Efficacité énergétique et qualité de l'air

→ Sécurité et émission des véhicules

-On voit bien que dans cette direction, les questions climatiques existent mais il est difficile de les porter

b. Les critiques faites aux cabinets ministériels

-1^{er} critique : Les cabinets ministériels demeurent en marge du droit

→ Ils ne sont régis par quasiment aucun texte.

→ « À l'heure où on discours à l'infini sur l'État de Droit, qui s'inquiète de l'énorme contradiction résultant de ce que cette structure, institution purement coutumière et lieu effectif du pouvoir n'est pas soumise au Droit » Dans l'ombre de la République

-Les cabinets sont donc très puissants

→ Recrutements archaïques, renvoi quand on veut.

→ Il faudrait un statut souple, pour conseiller le ministre il faudrait que le ministre ait confiance en vous

-Le problème c'est que les cabinets sont un lieu effectif du pouvoir mais par des personnes qui agissent dans l'ombre.

→ On sait qui elles sont, mais il n'y a pas de texte régissant les compétences des conseillers ministériels

-La grande place à la coutume dans ce statut juridique est problématique. Alors même qu'on sait qu'on prend des décisions dans ces cabinets, la responsabilité politique n'incombe qu'au ministre.

-2^e Critique : la question des rémunérations.

→ Sans statut juridique, ces rémunérations ne sont pas encadrées

Avant 2001 : « système des fonds spéciaux »

→ Argent liquide à partager entre conseillers

Après 2001 : Réforme avec clarification des primes attribuées.

-Il faut aussi prendre en compte comment ce sont passées les choses avant 2017.

→ Le salaire est très élevé.

→ Mais il faut rester objectifs

→ Ce n'est pas choquant que les conseillers soient bien payés compte tenu de leur horaires de travail parfois inhumaine et du sacrifice personnel demandé.

→ MAIS les conseillers ministériels peuvent être payés plus qu'un ministres

→ 2014 : 19/31 ministère ou les conseillers sont plus payés en moyenne que leur ministre.

-Il n'y a cependant jamais eu de limitation de nombre de conseillers ministériels.

→ 2014 : 2672 membres de cabinets 2016 : 2900 membres de cabinets

→ Coût minimum en 2016 : 40 millions d'euros

→ 65% d'hommes et 73% d'hommes en directeur / directeurs adjoints de cabinets

-3^e Critique : le lien avec les administrations

-Les effectifs des cabinets étaient souvent critiqués, les effectifs des cabinets étaient très importants (Gouvernement Valls avec 450 membres de cabinets par exemple).

-Or, plus on a de monde, plus il va être difficile pour les administrations d'accéder au ministre. Les conseillers font un « filtre » trop important.

-De plus lorsque les conseillers ne font que de passer l'information entre l'administration et le ministre, **les cabinets ministériels créent une sorte de fossé entre les ministres et l'administration.**

-Surtout que dans beaucoup de cas : les cabinets ministériels sont des tremplins de carrière.

→ Ce qui peut faire tiquer dans l'administration puisqu'un poste qui peut mettre 20 ans à s'acquérir juste dans l'administration, ne met que 2 ans pour être atteint après un passage en cabinet et un retour en administration.

MAIS : Macron, après son élection, a demandé à limiter la composition de leur cabinet à 10 membres pour les ministres et 5 membres pour les secrétaires d'État.

→ Ce qui ne fut pas respecté par Édouard Philippe son PM

→ Exemple : Cabinet de Macron avec aussi beaucoup plus que 10

→ Certains noms restent et sont reconnus car ils ont fait parti de plusieurs cabinets.

→ Philippe ETIENNE (Sherpa G7 et G20 → celui qui fait les négociations internationales pour le président.)

-Ce que cette réduction change profondément c'est que la relation entre l'administration et le ministre à changé.

→ À 10 dans un cabinet on ne peut plus faire « filtre ».

-Au bout de 2 ans de cette mesure de réduction, on observe un **changement** au sein de l'administration.

→ Rapprochement entre directeur d'administration centrale et le ministre.

Le nombre de ministères en France.

→ **Le nombre de ministères varie en France**, alors que dans d'autres pays comme les USA le nombre de ministère est fixé

→ Certains ministères varient de périmètre (Ministère de l'environnement...) et aussi des ministères avec des missions précises et temporaires (1981 : Ministère du temps libre)

Deux manifestations du travail gouvernemental.

Le Conseil des Ministres

→ Tout les mercredis matins

→ Composé du : Président de la République (PdR) le Premier ministre (PM), tout les ministres du plein exercice, secrétaires d'États concernés.

→ Seule personne extérieure qui assiste : Secrétaire général du gouvernement (SGG).

→ **Lieu d'aboutissement des projets**. C'est là où on adopte des décrets, là où on nomme des personnes...

→ Communiqué officiel qui est fait et qui liste les décisions prises par le Conseil des ministres.

→ Compte rendus publiques

→ Partie A = Projets de lois et décrets

→ Partie B = Mesure individuelles (nominations ..)

→ Partie C = communication, comment évolue la situation

→ Personne n'a le droit de prendre de notes à part le SGG et le PdR

→ Toute une mythologie du Conseil des ministres, et seul un SGG pourrait répondre aux questions qu'on se pose.

La solidarité ministérielle

→ **Obligation pour tout les ministres d'agir de concert après la prise de décision.**

→ La décision est collective



→ Si elle n'est pas respectée, cela va très vite et le

→ Chevènement, 1983 au monde : « **Un ministre, ça ferme sa gueule si ça veut l'ouvrir ça démissionne** »

→ Il a d'ailleurs démissionné en 1983 et en 1991 pour manifester son opposition à la guerre du golfe.

Le travail du Premier Ministre (le prof abrège à cause du cours de Droit Constit)

→ Choisi par le PdR, censé représenter la majorité, sert de « fusible » pour le président.

→ Sarkozy : « **le patron c'est moi** » alors que Fillon est PM

→ La pratique est très contradictoire avec la lettre, voir article 21

→ Il a un rôle fondamental d'arbitrage entre le ministre et dirige l'action gouvernementale.

→ **Le PM assure l'exécution des lois: car il exerce le pouvoir réglementaire.**

Digression sur le domaine du règlement et le domaine de la loi

-Il faut que le gouvernement s'occupe de la bonne mise en place d'une politique de la santé sur le territoire. Or on manque de médecin en campagne ;

→ Solution 1 : On force les médecins à s'installer dans une zone donc on nuit à la liberté d'installation d'un médecin.

→ La liberté d'installation est un principe majeur, donc il faut **changer la loi**.

→ Solution 2 : On offre un financement des études à un médecin en contrepartie d'une installation en campagne pendant quelques années.

→ Cela ne découle pas de libertés fondamentales donc cela revient **du règlement**.

-On a beau dire que le règlement peut empiéter sur la loi, on observe au final l'inverse : le parlement veut instaurer des lois qui relèvent initialement du règlement pour pouvoir s'accaparer le mérite de certaines idées.

II) Les attributions administratives du Premier Ministre et du Président de la République

A) Le premier ministre

1-Les attributions administratives propres

→ Les Premier Ministre à donc le pouvoir réglementaire mais aussi des pouvoirs de nomination (Article 13)

→ Hors champ d'attribution de l'article 13, le PM est compétent pour nommer aux emplois civils de l'administration

2-Les services rattachés au Premier Ministre

→ Le premier ministre, dispose en outre d'un tas d'autres services qui lui sont rattachés et qui sont des structures diverses avec des rôles divers.

→ Il y a d'abord des organes qui ont des « *fonctions de stratégie, d'analyse et de conseil* » (Organismes chargés de produire des études et faire des recherches)

→ Dans ces types d'organismes on trouve par exemple:

→ Le Conseil d'Orientation des Retraites

→ S'occupe de conseiller sur les politiques menées pour les retraites...

→ Le Comité consultatif national d'éthique

→ Saisi sur les questions éthiques qui se posent, qui portent sur la fin de vie (Révision de la loi Leonetti) sur l'assistance à la fin de vie (quelqu'un qui demanderait à mourir, comme la cas Lambert)

→ *Parenthèse fin de vie* : Il n'y a que l'équipe médicale qui, après expertise, peut décider d'entrer dans le processus conduisant au décès du patient.

→ On peut s'opposer à cette décision (comme parents Lambert)

→ Aller à la fin de vie en France c'est : arrêter les soins et on permet la sédation jusqu'à la mort (Arrêter de nourrir V.Lambert etc.)

→ *PMA, GPA, Anonymat des donneurs de gamète...*

→ Composition de ce C.C.N.E

→ Président (nommé par le PdR), généralement personnalité publique

→ personnes appartenant aux « Principales familles philosophiques et spirituelles » (Rabbin, Pasteur des Églises baptistes, Prof de Philo Arabe...)

→ Personnes choisies pour leur compétences (juristes)

→ 15 Personnalité appartenant au secteur de la recherche

→ Si on va dans les détails ici, c'est pour voir que l'on va **dans la précision** pour la composition de ces organes conseillants le Premier Ministre.

→ Il y a aussi des organismes avec des « *fonctions de protection des libertés publiques et de régulation des activités économiques* » gérés par des Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

→ Puis des « *Administrations de mission* », ce sont celles qui portent une politique spécifique.

→ Exemples : 1-La Commission supérieure de Codification

→ Rôle très précis et utile, elle fait la codification en Droit Français

→ Elle peut créer de nouveaux codes ou aider à la recodification

→ Création de nouveau code

→ Compile tout les textes applicables sur une même matière

→ Exemple de codification récente : Code de la Commande publique ou le Code des relations du publiques avec les Administrations.

→ Recodification

→ Recodification récente : CESEDA (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

→ Si le gouvernement veut codifier une partie réglementaire, il n'a pas besoin de passer par le parlement, mais si il veut recodifier une partie législative il va demander une *habilitation législative* au parlement pour recoder par ordonnances.

→ Par le biais d'une « *Loi d'habilitation* » le parlement autorise le gouvernement à recodifier par ordonnances

→ Plus le code est sensible politiquement, plus on empilera des textes législatif

→ Exemple du CESEDA : 2 ans pour recodification, 18 textes recompilés (Énorme!)

→ Donc parfois on légifère sans que les anciens textes soit en place et il y a un *empilement législatif*

→ Le droit devient rapidement illisible et impraticable, tant pour les professionnels de Droit ou pour les administrés, ce qui mène à des situations absurdes

→ Étranger qui doit quitter le territoire français (OQTF = Obligation de quitter le territoire français) qui à un droit de recours devant les juridictions administratives.

→ Mais l'empilement administratif et certaines volontés d'éloigner certains « types » étrangers (ceux qui ont échoué à la demande d'asile) fait

que pour 1 situation de départ on à 6 types de recours différents.

→ Donc moindre protection du Droit du Recours juridictionnel. Un étranger, la plupart du temps précaire voir analphabète doit choisir entre ces situations.

→ On à alors une complexification du Droit qui n'est pas bonne, d'où une volonté de recoder le CESEDA

→ Mais que veut dire recoder ? Ce sont les services du ministère de l'intérieur (D.G.E.F) qui vont porter cette recodification avec la Commission supérieur de codification

→ Il ya alors des rapporteurs de la C.S.C qui sont en lien avec la D.G.E.F, pour remettre en cause la structure du code.

→ Le CESEDA est actuellement structuré selon l'arrivée de l'étranger en France.

→ Mais le CESEDA vient d'une période où l'Europe n'était pas structurée de la même façon. Donc quand on traite de la situation des étrangers ressortissant d'un État de l'Union ou des États tiers la situation n'est pas la même

→ Cette différence de situation n'est pas représentée dans le code !

→ Et on pourrait recoder non pas selon la situation d'arrivée de l'étranger mais selon sa situation de départ (peut être, le prof travaille dessus)

→ On va alors se demander comment recoder pour à la fois rendre plus lisible le Droit et le rendre plus en accord avec la réalité.

→ Et même si recoder article par article paraît loin de la réalité et dans le domaine de l'idée : ce n'est pas le cas !

→ Concrètement en recodant on gère la façon dont un agent de frontière doit traiter un étranger qui arrive.

Question : Pourquoi continue-t-on cette complexification ? Et pourquoi met on en œuvre cet empilement législatif ?

-La complexification touche tout les domaines, et le changement de lois aussi : Code des impôts = « Stroboscope législatif », 20% à 25% du code change par année !

-On est conscient de ce problème (Conseil d'État qui dans son rapport l'as évoqué 4 fois dans les dernières années).

-Sauf que **le temps du politique est différent**, la relation administration-gouvernement est différente et complexifie le travail, et les administrations sont à la traîne à cause de certains comportements

→ Ministre qui annonce un projet à une matinale sans que son administration soit au courant, et dès lors l'administration doit la mettre en place. Sauf que ça arrive souvent et donc l'empilement se fait automatiquement

→ Des ministres qui voulaient gouverner sans lois se retrouvent à avoir des projets de lois 1 an après leur nomination pour **exister politiquement**.

- Avis perso du prof sur le Droit des étrangers :

→ C'est un Droit qui fonctionne à vide car cela fait 30 ans qu'on adopte des mesures et ça fait 30 ans qu'on éloigne le même nombre de personnes (10.000/an)

→ Mais quelles que soient les mesures, on arrive pas à dépasser/réduire ces 10%

→ Sauf qu'il y a un impératif politique derrière car personne ne se sent politiquement puissant pour avoir un discours législatif clair (en faveur de l'immigration comme Trudeau ou non)

-Une autre réponse serait de dire : **qu'il n'y a plus de marge de manœuvre**.

→ Un certain nombre de leviers existant pour l'étant ont disparu. On a plus en main la politique budgétaire mais on a en main la loi donc on va produire de la norme.

-Exemple de création face à un problème réel et sérieux, d'un mécanisme faisant fonctionner beaucoup de monde qui ont tellement de dossiers que certains administrations en charge de ces dossiers doivent faire appel à un prestataire extérieur pour gérer ce problème (exemple de Paris)

→ On a institué un « Droit au logement opposable » (chacun à le droit à un logement), or ce n'était pas la seule solution pour avoir plus de logements. Sauf que cette décision va créer de plus en plus de dispositions législatives pour les personnes se servant de ce Droit au logement.

-Autres services rattachés :

→ « **Organismes de formations** » (ENA)

→ « **Organismes de support du gouvernement** »

→ Service d'information du gouvernement par exemple (sensible)

→ Constitue « un centre de ressources stratégique mis à la disposition du gouvernement »

→ Conduit une analyse des média, des études et des sondages de manière à informer le gouvernement d'un certain nombre de choses.

-Donc pour résumer voici une liste de tout les types de services rattachés au premier ministre.

- Organismes avec « *fonctions de stratégie, d'analyse et de conseil* »
- Organismes avec « *fonctions de protection des libertés publiques et de régulation des activités économiques* »
- « *Administrations de mission* »
- « *Organismes de formations* » (ENA)
- « *Organismes de support du gouvernement* »

-Ces services sont interministériels, ils sont rattachés au PM mais ils peuvent être saisi par tout les ministères.

3-Une fonction majeure : la coordination interministérielle

→ Le Premier ministre est chargé d'une fonction majeure et relativement invisible : la coordination interministérielle.

→ Exemple de coordination : Comment faites-vous travailler ensemble Nicolas Hulot et Bruno Lemaire ? Comment assurer la cohérence de l'action du gouvernement ?

→ Pour ce faire il existe une structure centrale et très peu connue :

Le Secrétariat général du gouvernement.

- rempli plusieurs fonctions
- Organe **administratif**
 - Les secrétaires généraux du gouvernement ont un mandat très long et restent en poste malgré les changements de majorité
 - Exemple de secrétaires généraux :
 - Louis Joxe, secrétaire général entre 46 à 58
- Actuel secrétaire général du gouvernement : Marc Guillaume
 - À exercé plusieurs fonctions administratives S.G.G, Énarque, DACS (Directeur des affaires civiles et du sceau), Secrétaire général au Conseil Constitutionnel)

→ **Le Secrétariat général du gouvernement assure la cohésion interministérielle.**

- Lorsqu'une politique publique est menée, elle va poser des questions qui concernent des ministères différents (Taxe Carbone = écologie et économie..)
- À un certain moment se posera alors des questions précises qu'il faudra trancher et ces questions sont d'une grande importance politique
 - Qui est-ce qu'on soumet à la taxe carbone ?

→ Lorsque ce type de question se pose, les ministères prennent position et tout cela remonte au S.G.G qui organisera une R.I.M (Réunion Inter-Ministérielle)

→ R.I.M = réunion avec tout les ministères + une personne du secrétariat général.

→ On va trancher politiquement la question et en général lorsqu'elle est politiquement sensible il va y avoir **un arbitrage du premier ministre pour fixer la position**.

→ Cette position sera tranchée dans « Le Bleu » (papier qui regroupe position du gouvernement)

→ C'est ici **un travail majeur du Premier ministre**. Et tout cela est hautement justifié par le fait que le *pouvoir réglementaire appartient au Premier Ministre*.

→ **Le S.G.G est le « jurisconsulte » du gouvernement**, il est saisi des questions les + complexes qui vont se poser au gouvernement

→ Cela veut aussi dire que la grande majorité des textes réglementaires et projets de lois passent entre les mains du S.G.G, il en examine la correction juridique et le respect des procédures.

→ C'est ensuite le S.G.G qui va venir défendre le texte devant le Conseil d'État. Il va reprendre les textes et assure sa publication au J.O par la Direction de l'information.

→ Le S.G.G est très très respecté au sein des administrations. Il y a une prime à la compétence et au travail qui est reconnue au S.G.G

Le S.G.G est donc la structure principale de coordination
mais il en existe d'autres.

→ **Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE)**

→ Élabore la position commune de l'État, qui sera tenu au sein de l'UE.

→ Cette position sera transmise aux fonctionnaires chargés de la négociation des différents instruments et de la défense de la position de la France dans les instances Européennes.

B) Le Président de la République

-Ce qui est marquant quand on regarde le rôle du Président de la République, c'est qu'il y a une forme d'aporie/ de paradoxe logique :

Le Président de la République a très peu d'attributions administratives propres.

-Mais cela est très contrasté par rapport à son influence réelle sur la vie administrative.

1-Les attributions administratives (civiles) propres

-C'est l'Article 13 qui régit les pouvoirs du PdR. La suite du cours se base sur des citations de l'article.

- a. Pouvoir de nomination « Le Président signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État »

→ « Délibérés en Conseil des ministres », ce qui nécessite à l'arrivée 2 signatures à l'arrivée : Signature du PdR et celle du PM + Ministre intéressés.

→ Ce pouvoir de nomination n'est qu'assez peu contraint et il n'est contraint que depuis peu (2008)

→ On a pour certains emplois, définis par une loi organique, un passage devant chaque assemblée (une audition)

→ Membres du Conseil Constitutionnel, Défenseur des Droits, Membres du Conseil Supérieur de la magistrature...

→ Ce sont les commissions permanente des assemblées qui rendent des avis. **Ce n'est qu'un pouvoir d'opposition.** « Droit de véto donné aux assemblées » qui ne peut s'exercer qu'au 3/5 des suffrages exprimés.

→ Donc quasiment impossible à atteindre mais cela reste quand même un garde-fou

→ On peut imaginer une procédure pour laquelle le candidat est proposé et qu'on trouve tout d'un coup par la presse un élément qui fait que le nommé soit automatiquement rejeté.

→ Dès lors tout faux-pas de ce candidat peut poser problème à la personne qui l'a soumis à l'Assemblée.

→ Renforce auto-censure que le gouvernement à vis à vis des candidats.

→ On est face à un mécanisme qui n'a pas servi, mais que ça a permis une forme de garde-fou et que le pouvoir de nomination est devenu plus sain.

→ **Mais le gouvernement doit quant même respecter les dispositions applicable en matière de statut de la fonction publique.**

→ Le gouvernement ne peut pas tout faire et nommer n'importe qui.

→ Mais personnes nommées « à discrétion du gouvernement »

→ Peut poser problème et peut être polémique.

→ Un décret à été pris récemment pour augmenter le nombre de postes nommés à discrétion du gouvernement.

→ Consul général de Los Angeles.

→ Sauf qu'un certain nombre de fonctionnaire du Quai d'Orsay ont fait recours face à ce décret. On risque d'en reparler ;

b. Les autres attributions administratives

-Le PdR dispose d'un pouvoir réglementaire assez restreint.

→ Il signe les décrets (souvent contresens), mais aussi les ordonnances (querelle entre Chirac et Mitterrand)

→ Possibilité d'un fort pouvoir administratif mais dans le cadre de l'article 16 où est ce qu'il peut signer sans contreseing.

- Ces possibilités de pouvoir administratif sont tout de même assez faible par rapport au pouvoir du chef de l'État dans la vie politique et administrative française.

- Cette influence mais ce manque de pouvoir s'explique assez aisément puisque le PdR est un « arbitre » de la vie politique.

- Il est cohérent que le PdR ait peu de pouvoir et le PM beaucoup sur le plan administratif pour la cohésion générale de la république.

c. L'influence réelle du président de la République sur la vie administrative

- Au quotidien, le PdR à une influence forte.

→ Exemple : Quand le PdR s'implique dans un grand débat national, il va donner des grandes orientations qui seront mises en œuvre par les administrations.

- Ce pouvoir reste contingent selon les équilibres politiques qui existent et selon le respect qu'à le PdR des équilibres institutionnels en place.

→ En cas de fait majoritaire, le Président est certes plus présent au point qu'on à qualifié son type de présidence « d'hyper présidence »

- C'est vrai qu'il y a des pouvoirs dans la Constitution qui donne cet impression de super-pouvoirs du président, et lorsque le PdR dit quelque chose, on ne va généralement pas contre.

- MAIS de là a dire hyper-présidence de nos jours ?

→ Vidéo de Guy Carcassonne :

→ Sarkozy moins influent que ses prédécesseurs de par les évolutions de l'État. Il le montre plus

→ Pompidou avec gouvernement très centralisé, secteur publique phénoménal, monopole de l'ORTF, 0 radio privée, UE faible...

- C'est la place de l'État qui à changé, pas spécialement le rôle du président. Mais son rôle est influencé par les États.

- Lorsqu'on parle du pouvoir réel du PdR, ce pouvoir est fort et important, mais en comparaison avec ce qui à pu exister il est assez faible !

2- Les services de la Présidence

- Ces services ne sont pas prévu par une règle de Droit positif, ils sont en fonction de chaque président.

- On y trouve en général

→ 1 secrétaire général qui ont général des carrières après avec des adjoints (qui peuvent aussi être célèbres cf Macron)
→ Chirac : De Villepin, Pompidou : Balladur

→ Cabinet avec Dircab

-Ce qui est intéressant c'est qu'il y a toujours des conseillers politiques proches du Président qui sont assez médiatisés.

→ Mitterrand et Attali

→ Hollande et Morelle (polémique avec son cireur de chaussures...)

III) Les Autorités administratives (AAI) ou publiques (API) indépendantes.

-A.A.I = Services indépendants mais de l'État

-A.P.I = Services disposant de la personnalité morale

→ Ex : L'agence Française de Lutte contre le Dopage

→ Peut faire certaines choses qu'une AAI, ne peut pas faire.

→ L'AFLD peut lever une taxe : sur chaque licence elle fait payer une toute petite taxe dont le montant va à l'AFLD pour mener la politique de lutte contre le dopage.

→ Cette distinction est importante puisque cela veut dire que quand une AAI agit c'est l'État qui agit, quand une API agit c'est elle qui agit

→ Il existe beaucoup plus d'AAI que d'API, mais ces autorités poursuivent les mêmes missions et sont conçues de la même façon.

Parenthèse actualité (début de cours 5/04)

-Grand débat

-Réforme de la contractualisation de la fonction publique : peut changer en profondeur la fonction publique (cf.cours)

-Réforme de l'ENA ? : On est dans l'attente mais il semblerait que ce qu'il y a dans les cartons ce serait une voie spécifique d'entrée de manière à limiter les effets sélectifs discriminants + suppression de l'accès au Grands Corps (qui faciliteraient le manque de lien entre la « réalité » et la fonction publique

-On rencontre / entend parler des A.A.I et des A.P.I tout les jours.

→ A.A.I : CSA , Défenseur des Droits, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

-On a une 50 aine / 60 d'institutions appartenant à l'État mais qui ont un rôle qui n'est pas accompli par un ministère mais par une autorité indépendante.

-Comment se fait-il qu'il y a eu une forme de « démembrement de l'État » ? Comment sont elles toujours l'État ? Comment fait-on pour garantir l'indépendance de cette autorité pour qu'elle puisse assurer ses missions . ?

Indépendance oui, mais comment assurer l'indépendance alors que c'est la même personne juridique ?

A. Présentation générale

1. Emergence et développement

-Ces autorités se sont développées à partir des 70s dans 2 champs particuliers

-Protections des Droits et libertés des citoyens

-Régulation de la vie économique.

-Ces autorités sont en réalité l'importation d'un certain nombre d'autorité existant dans d'autres pays notamment les « médiateurs » (agents facilitant le rapport entre l'administration et le citoyen).

-1973 : 1^{er} Création d'AAI en France « Le médiateur de la République »

→ Il a existé jusqu'en 2011 pour disparaître au profit d'une A.A.I constitutionnalisée « Le Défenseur des Droits »

-1978 : 2^e et 3^e AAI

→ « Commission nationale informatique et liberté » (CNIL)

→ Réglementer l'utilisation des fichiers informatiques

→ « Commission d'accès au document administratif » (CADA)

→ Sert à l'accès au document administratif.

→ Lorsqu'on souhaite obtenir un document d'une personne publique (arbitrage qu'à conclut le ministère avec tapis, contrats de concessions d'autoroute)

-Les A.A.I se sont développées selon une logique qui tient du hasard.

→ (/) de grand plans de développement d'AAI

→ Les autorités ont été créées *en réponse à un problème donné.*

2. Fonctions, statuts et pouvoirs

-Les fonctions des A.A.I :

-Protéger les Droits et libertés des citoyens (ce qu'on a tendance à connaître le mieux)

→ Oeuvent contre les dysfonctionnement des services publiques qui conduisent à une mise à mal des droits et des libertés des citoyens.

→ Contrôleur général des privations de libertés qui peut se rendre n'importe où il y a une privation des libertés (prison, rétention administrative). Il dresse ensuite un rapport et fait un certain nombre de proposition / d'évolution du Droit applicable.

→ Exemple de la maison d'arrêt d'Elsau



Rapport de visite :

12 au 16 juin 2017 - 3^e visite

Maison d'arrêt de
STRASBOURG

(Bas-Rhin)

→ 40 personnes traitant toutes les courriers qu'on à pu lui envoyer concernant les lieux de privations.

→ Comprendre si les problèmes soulevés par les courriers relèvent d'un problème structurel ou non

→ Permet d'organiser les visites etc..

→ Rapport annuel fait par le CGLPL <http://www.cglpl.fr>

-Le développement de la régulation dans certains secteurs économiques

→ **Régulation** = moyen pour l'État d'intervenir dans un secteur concurrentiel pour préserver et garantir « le libre-jeu du marché »

→ L'idée c'est que l'État va intervenir sur un marché pour qu'il fonctionne donc surveiller les acteurs du marché et corriger les défaillances qui peuvent faire jour (abus de position dominante)

→ Ces autorités font effet sur les secteurs en général ouvert à la concurrence surtout lorsque la question du réseau se pose.

→ Ex : On ouvre à la concurrence le chemins de fer, mais il n'y a qu'un seul « réseau » de chemin de fers, de même pour le marché téléphonique.

→ Si tout le monde utilise le réseau : qui va le financer et s'en occuper ?

→ Les autorités de régulation servent à vérifier que la concurrence est « libre et parfaite » et vise à préserver le service public.

→ Cf. Films sur l'ouverture à la concurrence du rail en G-B, car même si la concurrence s'opère sur les grandes lignes qui sont rentables, il faut entretenir les petites lignes.

-Après avoir donné quelques exemples, on se rend compte que les AAI sont des autorités à part parcequ'elles ont un pouvoir essentiel sans pour autant avoir de personnalité juridique propre.

Quels sont leur statut et leur indépendance alors ?

Les origines de l'indépendance des AAI

-Importance de la nomination :

→ La légitimité de ces autorités, dépend d'abord de leur compétence : on trouve dans les AAI des personnalités hautement qualifiées, considérées en général comme irréprochable.

→ D'autant plus que les personnalités

-Les mandats sont longs, irrévocables, non-renouvelables et incompatibilité de mandats

→ Pas toujours vrai mais la plupart des cas. Mandat long donc on ne peut pas être remis en cause.

→ Irrévocable et non-renouvelable qui participe à l'indépendance

→ Être membre/surtout président d'une AAI implique de ne se consacrer qu'à son mandant.

-Considérations « pécuniaires »

→ Lorsqu'on est président d'un collège de l'autorité de régulation des marchés financiers, il faut éviter que les acteurs du marché achètent les présidents.

→ Les présidents de ces autorités doivent pouvoir être institutionnellement assez hauts pour ne pas être influencés

-Les pouvoirs dont elles disposent

→ 3 types de pouvoirs

→ Réglementaire / Normatif : Les AAI édictent des normes

→ Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui fixe les tarifs réglementés du gaz et de l'électricité

→ ARCEP qui va prendre des décisions quant à l'accès au réseau et notamment les tarifs d'utilisation du réseau 4G/5G et surtout les conditions d'utilisation des fréquences

→ Ce pouvoir réglementaire pose problème, puisqu'initialement c'est le PM qui a ce pouvoir.

→ Décision du C.C de 1986 qui a déterminé que ces autorités dans certains domaines peuvent prendre des mesures d'application de la loi.

- Émettent des décisions individuelles
 - Donnent accès ou non à un acteur à des fichiers (chaque administration à des fichiers qu'elle stocke, même l'IEP et il faut savoir qui y a accès)
- Pouvoir de sanction
 - La plupart des AAI dispose du pouvoir d'émettre des sanctions.
 - Financière ou pouvant se traduire autrement
 - Ex : CSA qui peut imposer à une chaîne des écrans noirs
 - Canal + qui avait pris 15min d'écran noir

B. Présentation de quelques AAI

1. Dans le domaine des libertés publiques

-Seule AAI Constitutionnalisée : **Défenseur des Droits** à l'article 71-1 dans le titre 11*

→ Actuel Défenseur des Droits : Jacques TOUBON

→ Prérogatives extrêmement larges parce que le Défenseur des Droits à été créé comme le regroupement de plusieurs A.A.I, notamment :

- Le médiateur de la République
- La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALD)
- Le défenseur des enfants
- Commission nationale de la déontologie et de la sécurité (règle de bonne conduite des représentants de l'ordre)

→ Le Défenseur regroupe ces 4 Institutions en 1, et cela se voit dans l'organigramme

→ La difficulté c'est qu'il y a 4 collèges qui contiennent toutes les anciennes compétences des anciennes AAI. L'idée c'est qu'il n'y a plus qu'un interlocuteur pour toutes ces fonctions, Jacques TOUBON

→ (Visa d'une décision : textes qu'on prend en compte pour la décision)

→ Le Défenseur des Droits donne des recommandations et oblige les concernés à faire connaître leur vues sur le sujet.

→ Le Défenseur des Droits peut intervenir en justice, dans toute affaire qui relève de sa conséquence.

- Concernant notamment les cas de harcèlement moral (lorsque la personne discriminée va, avant d'aller en justice, va passer par le défenseur des Droits)

Cheffe de cabinet
Florence GERBAL-MIEZE

Cheffe du secrétariat particulier
Sabine EVRARD

Conseillère Presse et communication
Bénédicte BRISSART

Conseillère parlementaire
France DE SAINT-MARTIN

—
Défenseur des droits
Jacques TOUBON

Défenseure des enfants, adjointe,
vice-présidente du collège chargé
de la défense et de la promotion
des droits de l'enfant
Geneviève AVENARD

—
Adjoint, vice-président du collège
en charge de la lutte contre les
discriminations et de la promotion
de l'égalité

Patrick GOHET

—
Adjointe, vice-présidente du collège
en charge de la déontologie dans le
domaine de la sécurité

Claudine ANGELI-TROCCAZ

—
Délégué général à la médiation
avec les services publics

Bernard DREYFUS

Secrétaire générale
Constance RIVIÈRE

—
Directrice

Sophie LATRAVERSE

—
Administration
générale

Christophe BRES

Ressources
humaines
et dialogue social

**Marie-Bénédicte
TOURNOIS**

—
Informatique
Yannick LELOUP

—
Recevabilité,
orientation,
accès aux droits

**Fabien
DECHAVANNE**

—
Directeur

—
Adjoint au Directeur
Recevabilité,
orientation,
accès aux droits

**Guillaume
FICHET**

—
Protection des droits,
Affaires publiques

**Christine
JOUHANNAUD**

—
Directrice

—
Fonction publique

Charlotte AVRIL

—
Protection sociale
et solidarité

Vanessa LECONTE

—
Services publics

Maud VIOLARD

—
Droits fondamentaux
des étrangers

**Anne
DU QUELLENNEC**

—
Protection des droits,
Affaires judiciaires

Claudine JACOB

—
Directrice

—
Justice et libertés
Pascal MONTFORT

—
Défense des droits
de l'enfant

**Marie
LIEBERHERR**

—
Déontologie
de la sécurité

Benoît NARBEY

—
Droits des malades
et dépendance

Loïc RICOUR

—
Emploi, biens
et services privés

Slimane LAOUFI

—
Promotion de l'égalité
et de l'accès aux droits

Nicolas KANHONOU

—
Directeur

—
Lutte contre les
discriminations
et accès aux
services publics

**Vincent
LEWANDOWSKI**

—
Adjointe au
directeur

Sarah BENICHOU

—
Formation,
documentation
et études

Martin CLÉMENT

—
Réseau
territorial

Benoît NORMAND

—
Directeur

—
Adjoint au Directeur
Réseau territorial

**David
MANARANCHE**

- Contrôleur des lieux de privation de liberté
- Commission d'Accès au Document administratif
 - Primordial! On ne peut pas contredire la fonction publique si on ne peut pas avoir accès aux documents qu'on estime litigieux !
 - Le bon fonctionnement de la fonction publique, passe d'abord par une bonne connaissance des documents administratifs.
 - CADA assure cette diffusion des documents, sauf pour quelques exceptions
 - Secret industriel / Secret médical
 - Certains documents « préparatoires » (études, comptes rendus de réunion) car tant qu'ils n'ont pas conduit à une décision, ils ne peuvent pas être communiqués.
 - Recours à la CADA = « **Recours administratif préalable obligatoire** » (RAPO)
 - RAPO = Une personne qui demande la communication d'un document administratif, si on la lui refuse, elle ne pourra pas saisir la justice tant qu'elle n'aura pas saisi la CADA.
 - La première et la seule chose à faire quand on se fait refuser un document, c'est faire appel à la CADA qui va donner un avis ou obliger l'administration à fournir le document.
 - Il peut être intéressant parfois de forcer à rentrer dans un mécanisme de conciliation administrative. Lorsqu'on saisit la justice, on est dans l'hystérisation du rapport, c'est pathologique.
 - **La CADA rend obligatoire la conciliation administrative.**

2. Dans le domaine de la régulation économique

-Autorité de la Concurrence

- Créée en 2009, succède au Conseil de la Concurrence
- Son rôle c'est l'expertise du fonctionnement de tous les marchés et le contrôle de toutes les pratiques anti-concurrentielles
- Pouvoir de sanction pécuniaire très important. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise, le montant maximum de la sanction pécuniaire c'est **10 % du chiffre d'affaire mondial hors-taxe du groupe auquel appartient cette entreprise.**
- S'attache à la protection de l'épargne investie dans les marchés financiers.
- Sanctionne la manipulation des cours, les délits d'initiés, les OPA irrégulières etc.
- Ex : AMF peut prendre une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 15 millions (M) d'Euros ou qui correspond à 10x le montant des profits réalisés par l'opération incriminée

Conclusion. La multiplication des modes d'intervention de l'Etat.

-On voit que l'administration centrale de l'État, ce n'est pas seulement les ministères mais bien différentes autorités qui assument des rôles divers au nom de l'État.

-De plus qu'il y a plein d'organismes dont on ne sait pas quel sont leur statut juridique (agences, bureaux..) et qui n'ont pas de réelles consistances juridiques. Il n'y a pas de consistance juridique réelle à ces agences.

L'administration centrale est elle-même plus diverse que ce qu'elle peut apparaître

Questions :

1-Financement des AAI et des dirigeants ?

→ Les AAI c'est l'État. Donc elle n'ont pas de budget propre, c'est les ministères de tutelles concernés (généralement PM) octroient un budget à l'AAI (plus compliqué que ça mais en gros c'est ça)

→ Si un gouvernement ampute le budget d'une AAI, l'AAI pourrait dénoncer le gouvernement.

→ Financement des dirigeants fixés par une décision en Conseil d'État

2-Est ce que les AAI s'insèrent dans un groupe européen ?

→ Pour les autorités gérant notamment la concurrence, il existe des réseaux européens regroupants les AAI nationales avec une autorité européenne.

→ L'Autorité européenne à surtout un rôle de proposition et d'harmonisation

→ L'autorité européenne va anime le réseau d'autorité nationale et tente de coordonner les différentes réponses aux questions d'intérêts communautaires.

→ Il y a quelques autorités qui ont des pouvoirs de régulation, mais cela rend le travail des autorités nationales plus compliqués, même si en général la répartition des compétences est bien déterminé.

→ Dans certains cas on est toujours dans le flou sur qui fait quoi et a quel niveau.

3-Que pensez vous de l'article européen 13 sur les Droits d'auteurs ?

→ Le prof n'a pas lu cet article. Mais il souligne que pour se faire un avis pour ces lois, la seule solution pour avoir un vrai avis, c'est d'aller voir à la source.

→ On est souvent étonnés du décalage entre la source et les débats médiatiques.

→ Si on veut pas lire le texte, il faut lire les travaux préparatoires qui définissent l'objectif du texte.

CHAPITRE 2 : L'administration territoriale de l'État

Incipit du Cours

-L'administration territoriale de l'État, c'est souvent quelque chose qu'on traite avec mépris MAIS la question de l'administration territoriale est primordiale.

La question de l'administration territoriale de l'État c'est
Quelle est la place de l'État dans les territoires ?

-Cette question se pose depuis qu'il existe une administration centrale

-Lorsque le général De Gaulle (CDG) était à Londres, il a pensé à ce que serait le régime français après libération, et une des premières question qu'il s'est posé c'est : qui vont être les commissaires de la République ? Qui va aller porter la voix de l'État dans les territoires libérés ?

-À chaque fois qu'un territoire allait être libéré, il fallait que la voix de l'État soit portée par quelqu'un de légitime, il y a donc eu une réflexion assez longue sur la liste des commissaires de la République (Préfets)

→ « Pour une bonne part, tout à tenu aux Hommes » -CDG dans ses mémoires

-Dès 1943 : On avait une liste des commissaires de la République qui ne devait pas tomber entre les mains de l'Ennemi et qui était portée à évoluer car beaucoup étaient encore mobilisés sur le terrain.

→ On raconte que Debré gardait ces listes de commissaires dans des anciennes décisions du Conseil d'État que personne ne lisait ;

-Au moment de la libération, il fallait absolument que les préfets arrivent tout de suite pour porter la parole de l'État, ce qui fut une entreprise immense à l'époque de par le manque de moyens de communication suite à la guerre ;

-Dès lors, on a fait fonctionner le territoire comme cela, avec des commissaires de la République parfois très connus (Raymond Aubrac)

-C'est surtout depuis l'émergence de la décentralisation (1982) que l'État a dû se reposer ces questions d'administration territoriale.

→ Puisqu'avant c'était l'État central qui délivrait tout les papiers officiels etc.

→ Depuis 1982 ce sont les communes qui distribuent ces permis de construire.

-La problématique de la déconcentration est primordiale puisque le rôle de l'État devient très différent et il doit sans cesse se repositionner.

Architecture générale de l'administration

-L'architecture générale de l'administration découle de plusieurs réformes dans les années 2000 qui se sont notamment matérialisées par :

2010 : Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE)

-On a eu toute une série de rapport au début des années 2000 comme quoi l'administration territoriale n'est toujours pas réformée malgré la déconcentration.

2003 : Rapport de la Cour des comptes

→ Insiste sur le caractère « illisible et touffu » de l'administration territoriale

→ Maillage administratif extrêmement dense mais qui n'avait plus lieu d'être compte tenu des nouvelles compétences des collectivités territoriales.

-Ce constat à poussé une volonté de réforme de l'administration territoriale et on a voulu mener plusieurs idées générales

-Promouvoir des gains de productivités

→ Notamment en évitant les doublons avec les collectivités territoriales

-Recentrer les administrations autour de la Région

→ la RéATE à conduit à sortir du mécanisme dans lequel on avait pour tout les ministères des directions départementales

→ On a regrouper ces directions départementales au sein de directions régionales inter-ministérielles

-**Avant** les changements intervenu à la fin 2000 et début 2010 on avait des directions de l'État au niveau départemental et qui ne représentait qu'un seul ministère

→ Départemental uni-ministériel

-**Après la RéATE** : Directions de l'État représentées dans des directions générales régionales qui sont interministérielles.

→ Régional inter-ministériel

MAIS ON EST EN 2010

→ On ne prévoit pas le changement de régions de 2013

-Dès lors, ce qui à été voulu en 2010 n'est plus adapté à ce qu'il y a eu en 2013, il y a donc un éloignement de l'administration territoriale de l'administré ;

I) La recomposition des territoires de l'action déconcentrée

A) Les circonscriptions administratives traditionnelles

-Il faut bien comprendre d'abord que lorsqu'on parle du département et de la région, les deux sont à la fois :

- des collectivités territoriales

- des circonscriptions administratives

→ (ressorts géographiques dans lesquels l'État intervient dans le département)

-Il a d'ailleurs existé des sub-divisions administratives plus petites que le département. (Il y en a beaucoup plus mais pas la peine de préciser)

-Arrondissement

→ Chef lieu qui est la sous-préfecture

→ Uniquement échelon d'intervention de l'État

-Le Canton

→ N'existe plus sauf en terme de circonscription électorale

→ C'est au sein du canton que se font les élections des conseillers départementaux

B) Les évolutions récentes de la structure de l'administration déconcentrée

1. Le recentrement de l'État déconcentré autour de l'échelon territorial

-La première chose qu'il faut retenir c'est que : **La Région est devenu le périmètre principal**

- Le niveau Régional est le niveau de Droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et les adapter au territoire.

-Cela signifie beaucoup de choses, notamment que :

-Des grandes directions régionales sont créées

-Le Préfet de Région prend une importance plus grande puisqu'il va coordonner l'action des préfets de départements.

2. Les autres échelons de l'action administrative sont en perte de vitesse

-Les autres échelons de l'action administrative sont moins importants à cause du recentrement sur la Région.

-L'arrondissement est en perte de vitesse très claire. On est rentré depuis 2010, dans une réflexion intense sur les sous-préfectures qui étaient très importantes avant

→ Sous-Préfectures qui étaient des guichets pour toutes les démarches administratives

-Mais tout à été changé avec la numérisation : dès lors que les moyens de communication ont changé et qu'il est plus facile de se rendre à l'administration départementale, le rôle des sous-préfectures à été remis en cause.

→ On considère cependant toujours que les sous-préfectures sont importantes puisqu'elles vont faire le lien avec les collectivités territoriales.

→ Il y a une volonté de regrouper ces sous-préfectures.

→ Dans le Bas-Rhin en 2014 on a supprimé 4 sous-préfectures après un regroupement d'infrastructures

-Le département est aussi clairement en perte de vitesse

II) Le Préfet : pivot de l'action déconcentrée de l'État

A) L'organisation de l'administration préfectorale

1.Le Schéma classique

-Le préfet c'est l'État dans les territoires.

- « Je souhaite que les français datent leur bonheur de la création des préfets » Napoléon

→ 28 pluviôse an 8 : Loi qui établit le rôle de préfet dans les départements

-Article 72 alinéa 6: « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des loi. »

B) Les Missions des Préfets

-Il existe 2 types de Préfet

1.Le Préfet de département

-Le Préfet, c'est le représentant de l'État et c'est **le seul** représentant de l'État dans les départements.

→ Il est le délégué direct du gouvernement, MAIS pas de tout les ministères

→ Éducation : Académies avec un Recteur

→ Santé : Autorités régionales de Santé (ARS) avec le Directeur de l'ARS

→ Justice

→ Défense

-L'action du Préfet s'organise autour de l'action d'autres personnes.

-Le Préfet

-Assure la sécurité des personnes et des biens (Cf.Remplacement du Préfet de l'Île de France)

- Maintien de l'ordre, protection des personnes, des réseaux
- Intervient en cas de risque naturel ou technologique. Dirige les opérations de secours, les cellules de crises.
- Régulation des conflits et des tensions.

-Contribue au bon fonctionnement de l'État de Droit

- La préfecture est un lieu dans lesquels un certain nombre d'autorisation et de procédures administratives ont lieu
 - On va retirer sa carte d'identité, son permis..

→ Ex : Le contournement Ouest de Strasbourg est autorisé par le Préfet comme utilité publique.

→ +2,5M de permis de conduite et +5M de Cartes nationales d'identité par ans

-Est chargé de différentes polices administratives

- Le préfet est largement chargé de la police de l'environnement.

→ C'est le Préfet, au travers des *inspecteurs de l'environnement* qui va vérifier le bon fonctionnement des institutions industrielles.

→ Ex des garages qui ont une réglementation précise à appliquer

-Organise la vie démocratique

- Les services préfectoraux assurent l'organisation de l'ensemble des organisations électorales et le font en relation avec les mairies et les communes.

-Est chargé du contrôle administratif et du respect des lois

- Le préfet est chargé du contrôle budgétaire et de légalité des actes pris par les collectivités territoriales et leur budget.

→ Si une collectivité adopte un budget en déséquilibre, le préfet pourra intervenir.

-Les attributions du préfet sont extrêmement vastes et tiennent au fait que le Préfet est le seul et unique représentant de l'État dans le territoire.

-Il faut cependant se rendre compte de l'autre face de la médaille : **Le Préfet rend compte de tout ce qui se passe dans le département au gouvernement.**

→ TOUT remonte

→ Dès qu'il y a une question qui se pose au niveau territoriale, le Préfet prend une décision et la fait remonter au niveau national.

-Le Préfet doit avoir une loyauté totale au gouvernement.

12/04/19

-Le Préfet est chargé de mettre en œuvre un certain nombre de politiques spécifiques

- Politique d'intégration sociale et de lutte contre l'exclusion

→ Chargé du dispositif d'hébergement d'urgence pendant les périodes de grand froid.

→ Politique environnementales, économiques, aménagement du territoire....

-Il y a 1 Préfet / département mais aussi 1 Préfet de Région

2.Le Préfet de Région

-Il n'est pas distinct du Préfet de région, c'est nécessairement un Préfet de département qui à un rôle supplémentaire

-Il y a 13 Préfets de Région

-Le Préfet de Région est garant de la cohérence de l'État dans la Région

→ Traditionnellement, la Région est plus active dans la partie économique mais cela vient à s'étendre

-Le Préfet de Région à :

-Un pouvoir d'instruction

→ Les Préfets de département agissent dans le cadre des instructions données par le Préfet de région

-Un pouvoir d'évocation

→ Possibilité d'exercer une compétence à la place de quelqu'un d'autre
→ Peut prendre la décision en lieu et place du Préfet de département.

3.L'organisation de l'administration préfectorale

-Le Préfet de département est dans le chef-lieu du département et le Préfet de la Région est dans le chef-lieu de la Région

-Le Préfet est le seul à pouvoir représenter l'État, les sous-préfets ne servent qu'à l'assister.

-Au sein de la Préfecture il y a différents organes

-1 Cabinets du Préfet :

→ Avec 1 Dircab ce qui est très important
→ Poste très formateur qui permet de rentrer dans la carrière préfectorale
→ Premier informé et le premier à devoir réagir

→ 1 Secrétaire générale de la préfecture

→ Beaucoup d'expérience, chargé de la gestion des agents de la préfecture et du bon fonctionnement du service de la préfecture
→ « Chef de service » des agents.

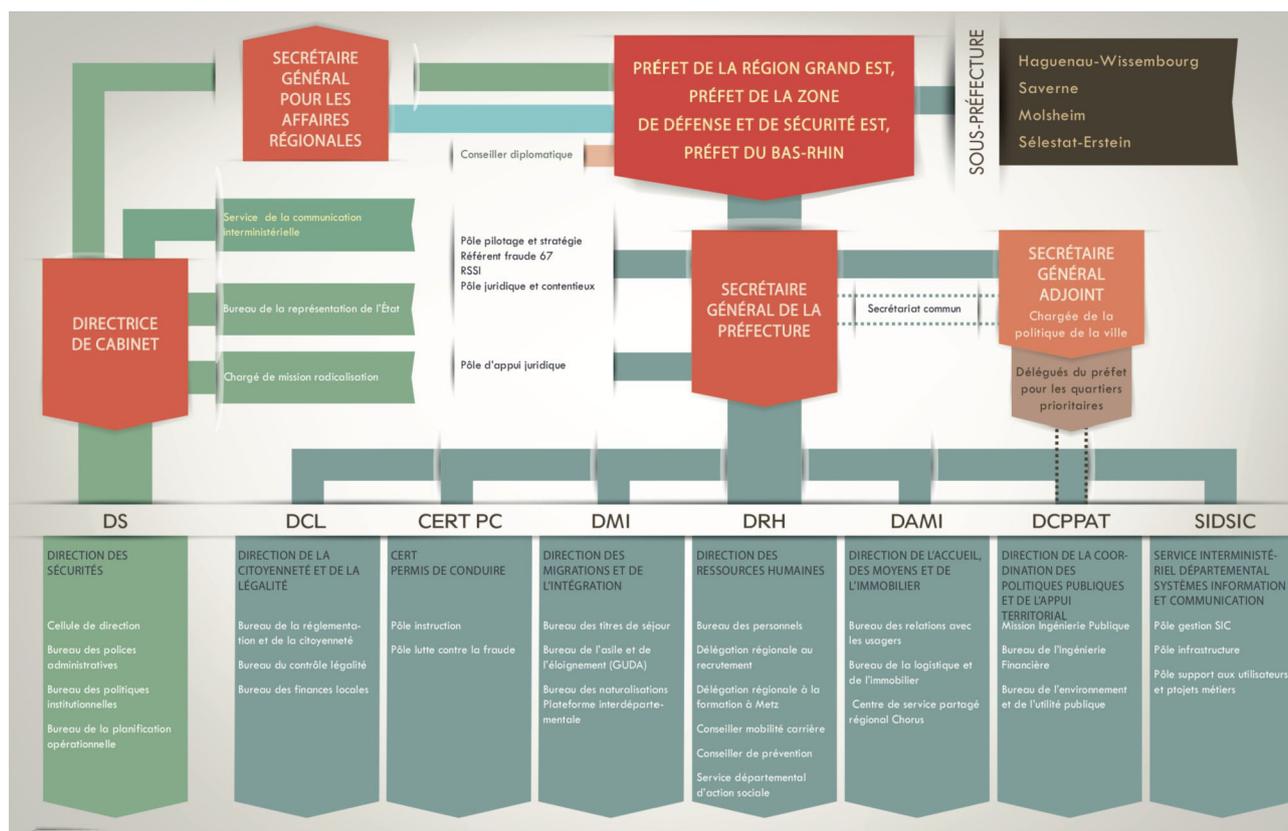
-Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)

→ Coordonne l'action des services de l'État

→ Au coeur de la cohérence entre les services de la préfecture et les services déconcentrés

→ Gère un « Comité d'action régionale » qui se réunit très régulièrement
→ Réunit préfets de département, directions régionales et directions départementales.

-Le Préfet de Région est assisté par plusieurs personnes, d'une part les sous-préfets qui gère certaines circonscriptions administrations, le SGAR qui gère la coordination des politiques régionales et le Secrétaire général de la Préfecture qui gère l'animation des services de la Préfecture.



-Il y a cependant aussi un préfet important en France, le Préfet de police

Le Préfet de Police

- C'est le Préfet de Paris
-Existe depuis le temps Napoléonien

-Exerce des compétences qui relève de l'État d'une part, mais aussi des compétences qui relèveraient des communes.

→ Exerce des compétences à la fois de l'État et de la ville de Paris.

-Peut intervenir en matière d'incendie et de secours dans les départements voisins

-On a beaucoup parlé de ce Préfet suite aux Gilets jaunes puisqu'il a été limogé

C) Le Statut et la Gestion du corps préfectoral

1. Un statut nécessairement spécifique

-Compte tenu des fonctions exceptionnelles du Préfet qui exerce des fonctions de l'État, les Préfets sont soumis à un statut unique et dérogatoire au droit commun de la fonction publique

Qui devient Préfet ?

→ Nomination qui relève du PdR

→ En général ce sont des sous-préfets et des secrétaires généraux de sous-préfectures qui sont nommés Préfets après

→ 2/3 des Préfets sont issus des corps préfectoraux.

→ 1/3 restant ce sont des fonctionnaires qui ne sont pas issus du corps préfectoral.

→ Dès lors ce sont des emplois qui sont des emplois « *à la décision du gouvernement* »

→ C'est-à-dire un emploi où le gouvernement dispose d'une large marge de manœuvre dans la nomination, dans l'affectation, le tout à la discrétion du gouvernement

→ Le gouvernement peut nommer, désaffecter et réaffecter les préfets.

-On peut remettre en cause ces modes de nominations, mais la réalité c'est que la loyauté et la confiance entre préfet et gouvernement est **nécessaire** que ce système d'emploi à la décision du gouvernement est **obligatoire**

-Il ne peut pas y avoir de discordances entre préfet et gouvernement.

-Une fois nommé Préfet, on peut rester Préfet mais ne pas avoir d'affectation territoriale

Ce qui veut dire qu'il y a plus de Préfets que de postes

→ « Préfets hors-cadres »

2. La difficile gestion du corps des préfets

-Le Corps préfectoral à un statut un peu à part.

-Les préfets doivent avoir une neutralité politique absolue

→ Un préfet est là pour mettre en œuvre la politique du gouvernement, pas pour donner son avis.

→ Si le préfet ou le sous-préfet s'exprime sur une politique menée par le gouvernement ou par un gouvernement étranger, il sera sanctionné.

-Le corps préfectoral ne *bénéficie d'aucun Droit collectif des fonctionnaires*.

→ (/) de Droit Syndical

→ On ne peut pas faire état de nos opinions religieuses, syndicales, philosophiques...

→ Garanties beaucoup plus limitées en matière disciplinaire

→ Lorsque le Préfet dispose d'une affectation territoriale, il doit **toujours être disponible sur son territoire**.

-Ex : Un préfet de département ne peut pas quitter son département sans autorisation du ministère

→ Donc (/) de vacances sans autorisation du ministères et vacances pas loin du département.

→ Une permanence doit être assurée **constamment**

→ Un sous-préfet peut être réveillé en plein milieu de la nuit pour un accident etc.

-Cela pose des enjeux qui restent encore délicats à gérer en terme de féminisation du corps préfectoral.

→ Les femmes sont moins incitées à y rentrer que les hommes de par les « sacrifices » nécessaires

→ Il est arrivé qu'on puisse expliquer aux jeunes femmes qu'on peut s'engager dans le corps préfectoral qu'elles ne pourront pas faire d'enfants les premières années puisque cela pourrait ruiner leur carrière.

-Il y a eu plusieurs critiques sur cette organisation préfectorale, notamment de certains organes observateurs comme la Cour des Comptes.

-La Cour des comptes à un rôle de contrôle d'activité de l'État. Un référé est un courrier adressé au PM dans lequel la cour des comptes lui fait part d'observations.

→ 2014 : Référé de la Cour des comptes sur la gestion du corps préfectoral avec des observations

1-L'action préfectorale est limitée par la brièveté des affectations territoriales

→ 2010 : Durée moyenne d'une affectation territoriale était 2 ans

→ Volatilité

2-Un Préfet, lorsqu'il part en retraite n'a connu que 2,5 postes de Préfets

→ Parceque beaucoup de préfets sont des préfets « hors-cadres »

→ De nombreux Préfets exercent des fonctions au sein du ministère de l'Intérieur ou au sein de cabinets ministériels.

→ Ex : Delpuech nommé à un poste au Conseil d'État .

3-Absence de gestion correcte des carrières au sein du Corps préfectoral

4- Trop de préfets hors-cadres

→ Situation des préfets hors-cadres qui est très hétérogène

→ Certains Préfets n'ont pas d'affectation mais touchent un salaire
→ Ce qui est souvent « disciplinaire », on ne donne pas d'affectation à un préfet qui a mal géré.ç !

III) Les services déconcentrés de l'État après la RéATE

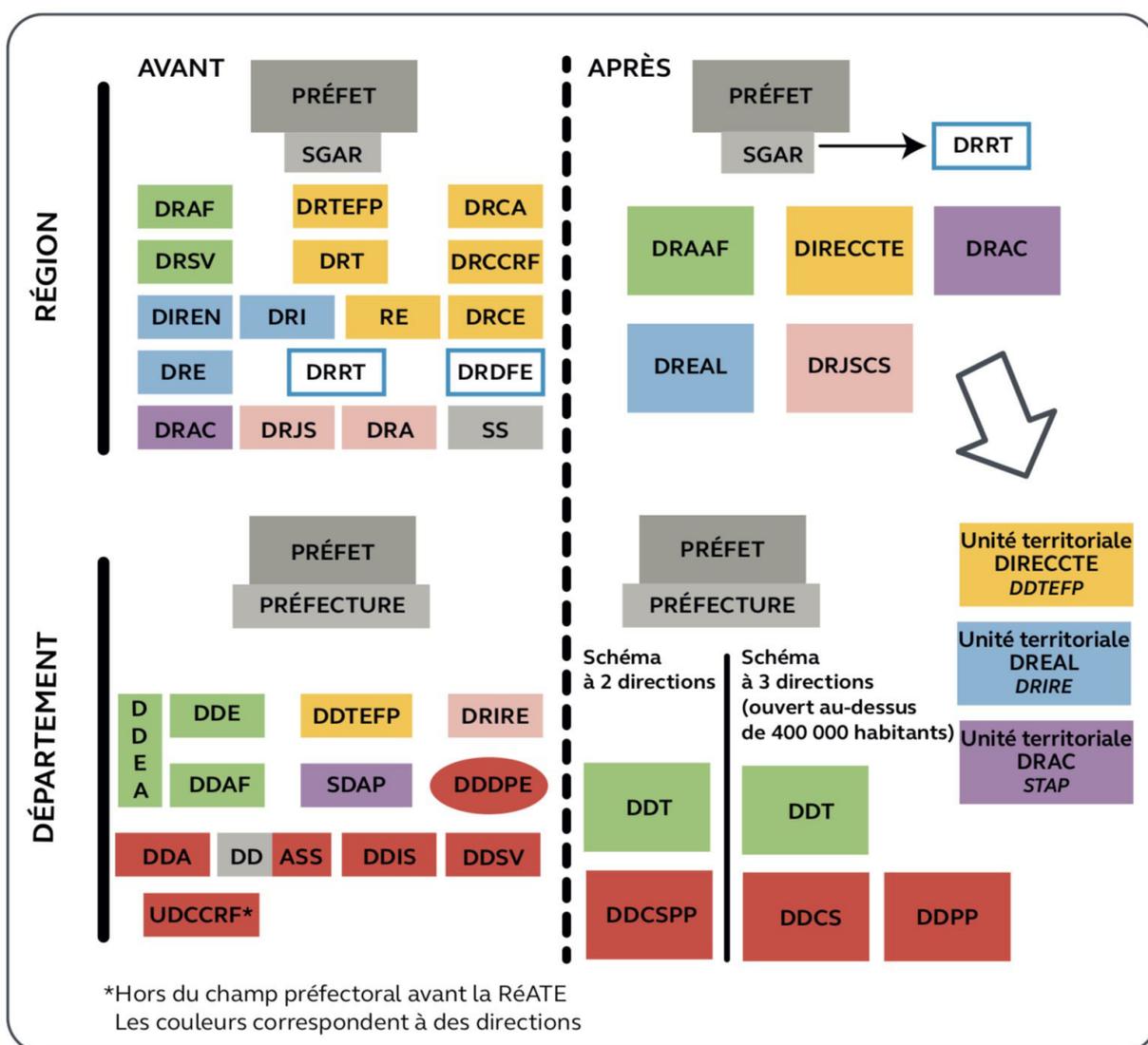
A) Les services régionaux de l'État

-La réorganisation des services de l'État a permis une simplification et une régionalisation.

-On avait avant un organe de chaque ministère dans le département et dans la Région. En comparant la gauche (avant) et la droite (après RéATE) on se rend compte que tout a bien été simplifié.

-On est passé d'un schéma avec une 10aine de directions départementales à 3 et de 15 directions régionales à 5.

Les services déconcentrés avant et après la RéATE



- La RéATE date de 2010 et à pris le contrecoup de la réforme de 2013.
 - Les 8 directions régionales qui existaient auparavant en Alsace, Lorraine etc. Sont devenue 8 directions générales pour la Région grand-est.

- Les services régionaux de l'État sont dans la partie en bas à Droite du Schéma.
 - Unités territoriales qui sont des émanations de ces directions régionalates.

 - Direction régionales
 - DIRECTE : Entreprise concurrence (?)

 - DRAAF : Alimentation agriculture et forêt

 - DRAC : Affaires culturelles

 - DREAL : Environnement aménagement et logement

 - DRJSCS : Jeunesse et sport et cohésion sociale

 - Ne sont pas représentés sur ce graphique (de la cour des comptes) 3 autres services pas mentionnés
 - Rectorat
 - Agences régionales de Santé
 - Directions régionales des finances publiques.sw

B) Les services départementaux de l'État

- Au niveau départemental il ne reste que 2 ou 3 directions (selon nombre d'habitants)
 - Directions largement inter-ministérielles

 - DDT : Direction départementale des territoires

 - DDCSPP (si pas bcp d'hab) : Cohésion sociale et de la protection des population

 - DDCS : Cohésion sociale

 - DDPP : Protection des populations.

- Exemple d'intervention régionale d'une direction : la DREAL



→ La DREAL va être chargée de l'instruction d'un certain nombre de dossiers pour le compte de l'État et des ministères

→ Ex : La DREAL peut être chargée, par l'État, de l'accord de la demande des permis de construire

→ Certaines communes peuvent mener cette instruction, d'autres ne le peuvent pas et prendre appuis sur les services de l'État.

→ Ex : La DREAL dispose « d'inspecteurs de l'environnement »

→ Personnes chargées de contrôler l'application de la politique environnementale et l'autorisation de certains projets possiblement nuisibles à l'environnement.

→ Ex : La DREAL va mener la mise en place d'un certain nombre de plan nationaux d'actions

→ Trame vertes et bleues (petite digression) :

→ Quand on a voulu protéger l'environnement et les biotopes, on a d'abord voulu protéger les espèces (80)

→ 90s : Protection des habitats des espèces

→ 00s : Il faut protéger les « continuités écologiques »

→ toutes les espèces faunistiques ou floristiques ne cessent de se déplacer, il faut donc protéger ces déplacements.

→ Création des « trames vertes et bleues ».

→ Les réseaux de continuité sont constitués de réservoirs de biodiversité et des « corridors écologiques » (moyens pour les espèces de passer d'un réservoir à un autre)

→ Ces corridors peuvent être vus comme des lignes, cf. l'III de Strasbourg.

→ Corridors continus

→ Corridors parfois non-continus

→ Haie, arbre, endroit petit ou certaines espèces vont se réfugier pour traverser la ville

→ D'où les trames vertes (terrestres) et bleues (aquatiques) qui sont des plans de protection de ces endroits.

C) Forces et faiblesses actuelles de l'organisation déconcentrée

Observation du rapport de la Cour des comptes sur les services déconcentrés

-On voyait qu'en début d'année le nombre de fonctionnaire d'État diminuait mais pas la fonction publique territoriale. Mais en dehors des rectorats et de la gendarmerie, TOUT les services ont perdu des temps plein.

-Mais du coup, est ce que ces réductions sont elles le fait de la réforme ou non ?

-La Cour des comptes évoque que le fait que les missions de la fonction restent nombreuses mais les effectifs moins nombreux.

Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les services déconcentrés de l'Etat*, décembre 2017, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-services-deconcentres-de-letat>

Évolution des effectifs des services déconcentrés entre 2011 et 2015 en équivalent temps plein (ETP)

en équivalent temps plein (ETP)	2011	2015	Évolution 2011- 2015
Périmètre hors RéATE			
Éducation nationale	879 171	874 984	- 0,48 %
<i>dont Enseignants</i>	859 294	855 028	- 0,50 %
<i>dont rectorats/DSDEN</i>	19 877	19 956	0,40 %
Police et gendarmerie	240 298	241 476	0,49 %
DDFiP/DRFiP	102 970	91 848	- 10,80 %
Douanes (services régionaux)	14 767	13 931	- 5,66 %
DIR	8 597	8 246	- 4,08 %
Total périmètre hors RéATE	1 245 803	1 230 485	- 1,23 %
Périmètre RéATE			
DRAC	2 237	2 187	- 2,24 %
DIRECCTE	10 461	9 744	- 6,85 %
DRJSCS	2 192	2 127	- 2,97 %
DDCSPP	9 550	9 072	- 5,01 %
DRAAF	2 313	2 142	- 7,39 %
DREAL	9 903	9 615	- 2,91 %
DDTM (agents MAAF+MEEM)	23 387	17 050	- 27,10 %
Préfectures	27 530	26 011	- 5,52 %
SGAR	1 030	983	- 4,49 %
Total RéATE	88 603	78 931	- 10,92 %
Total	1 334 406	1 309 416	- 1,87 %

-Pour la Cour des Comptes, de nombreuses missions ont un « risque » puisqu'elles ne reposent que sur 1 ou 2 agents.

-Les missions régaliennes de même : contrôles des Accueils collectifs de Mineurs (ACM/centres de vacances) qui sont moins contrôlés.

-La Cour des Comptes conclut sur certaines observations dangereuses, l'État ne pourrait pas éventuellement gérer une crise sanitaire par exemple.

L'observation de la Cour des comptes par rapport au numérique

→ On justifie souvent la baisse du nombre de fonctionnaires par l'expansion du numérique.

- Cependant on calcule ces gains, ce qui montre où elle a réellement un impact (exemples impôts qui ont énormément gagné avec la dématérialisation)
- Plan des préfectures qui est de dématérialiser au possible la demande de titres (permis, carte grise...)
 - Objectif du plan qui est de supprimer 1300 emplois dû à ce gain de temps.

La question de l'adaptation au nouveau format des régions

- Question très sensible politiquement (chacun veut sa part du gâteau) et socialement (affecte fortement certains fonctionnaires)
- Idée poursuivie par la RéATE c'était de créer des « pôles régionaux d'influence »
- Certaines directions régionales sont « éclatées » entre plusieurs sites
 - Ex : DAAF est souvent appelée à traiter avec la DIRECTE puisqu'elle traite de consommation.
 - Mais si la DIRECTE est à Strasbourg et la DAAF à Châlons bah c'est plus compliqué
- La Cour des Comptes met en exergue ce problème de double réforme (RéATE + Réforme de régions)
- L'État n'a pas voulu prendre le risque de réunir ces directions

Chapitre 3 : L'Organisation décentralisée de la République

Nous-sommes dans un État unitaire, si cela n'empêche pas l'existence de collectivités territoriales quels sont leur compétences ? Et jusqu'où peut aller la décentralisation ?

-La Décentralisation est un acquis depuis 1982, qui s'est fait dans la douleur et qui a connu plusieurs actes, tragédies et rebondissements. C'est aussi un processus encore en cours.

Introduction : Les « Actes » de la Décentralisation

Acte 1 : Les lois Defferre de 1982

→ Defferre qui était à l'époque ministre de l'intérieur et de la décentralisation

→ Digression Defferre

→ Vient de Marseille, sacré caractère qui vient de la SFIO

→ Dernier duel à l'épée entre lui et Rivière

→ Brouhaha à l'assemblée Gaston qui envoie « mais taisez vous abruti »

→ S'en suit un Duel à l'épée ou Rivière finit blessé et Defferre gagne.

→ Il fallait quelqu'un de caractériel comme Defferre pour mener une décentralisation de l'administration française.

→ **2 Mars 1982 : Loi relative aux Droits et Libertés des communes, des Départements et des Régions.**

→ Loi qui met fin à la tutelle de l'État sur les collectivités.

→ **L'État accepte par cette Loi de ne plus contrôler les collectivités territoriales**

→ Donne le pouvoir à différents organes : Conseil municipal, maires, etc.

-Cette loi suivit de plusieurs lois entre 1982 et 1984 sur plusieurs collectivités, compétences, modes de scrutins

1984 : Loi sur la fonction publique territoriale

-Ce processus a continué jusqu'en 2003

Acte 2 : Textes de 2003

→ 28 Mars 2003 : Révision Constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République

→ Lois qui étendent les compétences et l'autonomie financière des collectivités territoriales.

→ 2003 : Département qui gère les routes départementales.

→ À partir de 2000, ce sont développés de nouveaux types de collectivités et d'établissement publiques : EPCI

→ **EPCI = Établissement publiques de coopération inter-communale**

→ Communauté urbaine ou communauté d'agglomération.

Acte 3 : Reconfiguration des régions et reconfiguration des compétences 2013-2015

→ Affirmation de nouveaux types de collectivités, notamment les « **métropoles** » (ex : l'Eurométropole)

→ Le 3^e Acte est toujours en cours, et le processus de décentralisation n'est pas arrivé à son terme.

Pourquoi la Décentralisation n'est pas arrivée à son terme ? (Fils-rouges)

1-On a des enjeux de complexité administrative

→ On superpose sur le territoire plusieurs couches de compétences (Commune, département, région.)

→ On a rajouté à ces couches, les établissements publiques de réaction internationale.

2-Délitement de la catégorie de ce que c'est une collectivité territoriale

→ En 1982, on sait ce que c'est une commune ou un département

→ Toutes les communes sauf 3 (Paris, Lyon, Marseilles) sont les mêmes, etc...

→ Mais l'avancement de la décentralisation conduit à une multiplication du spectre dans lequel les départements, les régions, les communes, les établissements publiques peuvent intervenir

→ Les territoires outre-mers sont tous particuliers aussi etc...

3-Dynamique de réorganisation

→ On à une impression statique dans l'organisation étatique, mais dans l'organisation territoriale tout le monde est d'accord pour critiquer cette organisation

→ On a des dynamiques qui se situent à différents niveaux

→ Comment réorganiser une organisation inefficace ?

4-Question des financements

→ Pose 2 problèmes qui sont toujours majeurs : Impôts locaux (capacité des collectivités à lever l'impôt) et transferts de financement

→ L'idée est que normalement, l'État devrait transférer le financement

Ce sont ces 4 questions que l'on va retrouver à n'importe quel moment dans le chapitre.

I) Les collectivités territoriales : Pivot de l'organisation décentralisée de la République.

-On ne parle pas de collectivités locales (sauf au sein du ministère de l'Intérieur) mais de collectivités territoriales

A) La notion de collectivité territoriale

-Une collectivité territoriale, c'est :

→ une délimitation géographique qui désigne un territoire.

→ Un groupement humain (d'où la question des terres australes françaises)

→ Une personnalité juridique propre

-Article 72 : Concerne collectivités territoriales « classiques »

-Article 73 : Identité législative

→ Une loi est votée en France, elle est applicable en Guadeloupe (identité législative)

-Article 74 : Spécialité législative

→ Collectivités dans laquelle la loi ne s'applique pas de plein droit

→ Cas de la Polynésie Française.

-Il y a des collectivités d'outre-mer de type 73 et de type 74

B) Des collectivités qui s'administrent librement

-Le principe phare qui gouverne les collectivités territoriales, c'est le principe de **libre-administration**.

→ 72.3: Les collectivités territoriales. « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence »».

-La République est unique, il faut alors se demander jusqu'où va cette libre-administration.

A quoi sert de mettre ce principe dans la constitution ?

→ Valeur symbolique et juridique forte

→ On protège ces collectivités de l'empiètement des autres pouvoirs, notamment du pouvoir législatif.

-L'article 72 et l'alinéa 3 va donc parfois servir de limitation à l'article 34 de la Constitution (matières où intervient le législateur).

-Plusieurs décisions du C.C vont dans ce sens de limitation et d'équilibre des pouvoirs.

→ QPC 2010 : Décision sur la Polynésie Française

→ Jusqu'en 2010, en Polynésie-Française faisait que le Haut-Commissaire (Préfet en Polynésie) conservait une possibilité de prononcer la nullité des actes qui étaient pris par les maires des communes.

→ Cette possibilité à disparu en 1982 pour les autres communes, mais cela demeurait en Polynésie Française jusqu'en 2010.

→ Le C.C à alors décider de faire jouer le principe de libre-administration des collectivités territoriales pour mettre fin à cette possibilité en Polynésie.

-Ce principe de libre-administration ce traduit de différentes manières

-1^{er} Signe : la Constitution nous dis que les collectivités **s'administrent librement par des conseils élus**.

→ Les citoyens font émaner par le vote des organes délibérants.

-2^e Signe : **L'exercice du pouvoir réglementaire**.

→ Révision Constitutionnelle de 2003

→ Change pas grand-chose car depuis 82 Il y avait déjà une certaine reconnaissance du pouvoir réglementaire

-3^e Signe : L'alinéa 4 avec la **possibilité d'expérimentation**

→ Pour une durée limitée, à titre expérimental, les collectivités territoriales peuvent déroger aux dispositions législatives ou réglementaire qui régissent l'exercice de leur compétence.

→ Les collectivités peuvent donc mener des expérimentations, elles peuvent donc parfois avoir un droit différent de celui qui s'applique ailleurs.

-4^e Signe : Aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre.

→ Chaque commune vie sa vie et ne peut pas subir l'influence d'une autre.

-5^e Signe : **Les collectivités territoriales bénéficient de ressources** dont elles peuvent disposer **librement** dans l'exercice des conditions fixées par la loi .

→ Ressources financières de 2 types

→ Ressources venant de l'État

→ Ressources levées par l'impôt local

→ Une commune fait ce qu'elle veut de ses ressources, dans l'exercice des conditions fixées par la loi (les communes ne peuvent pas arrêter de financer les écoles primaires...)

→ La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine

→ Les communes déterminent qui est imposable et le taux d'imposition.

→ « Recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités présentent **une part déterminante** (..) de l'ensemble de leurs ressources. »

→ **Le principe de libre administration dans la constitution implique que les collectivités soient financées par leur ressources propres**

→ (/) de collectivités financées à 80 % par l'État.

→ **Si l'état transfère des compétences, il doit aussi lui transférer les ressources nécessaires pour l'exercice des ces compétences.**

→ Ex : L'État à transférer aux collectivités la gestion des transports ferroviaires, il a donc aussi du lui fournir des ressources importantes pour cette gestion

→ Amène à des débats sur « Est-ce que l'État à vraiment fournit les ressources nécessaires ? »

→ Ex : Le transfert de compétence pour la gestion des routes départementales de 2003 s'est accompagné de ressources adaptées à la situation de 2003.

→ Mais les ressources qu'on accorde depuis 2003 sont-elles vraiment adaptées à la situation de 2019 ?

-Cette libre administration territoriale à vraiment un poids très lourd dans la réalité quotidienne de la vie des collectivités

-*Parenthèse sur le dernier alinéa de l'article 72* : Il existe des dispositifs de « péréquation » permettant un transfert de ressources entre les collectivités riches et les collectivités plus pauvres, pour assurer une égalité entre les communes

-*Parenthèse sur les référendums locaux* : La Constitution en 2003 à prévu pour les collectivités d'organiser des référendums locaux.

→ Ex : Référendum sur la fusion des départements Alsace-Bas/Haut-Rhin

→ Intéressant que ces référendums locaux de modification des collectivités sont très délicats à mener parcequ'il y a des particularismes locaux parcequ'il est hors de question, par exemple, pour le Haut-Rhin d'être assimilé par le Bas-Rhin

→ Il y aussi des référendums en dehors de toute base législative (ex : Notre-Dame des Landes qui était uniquement consultatif)

→ Mais les référendums, et la démocratie directe permettent-ils de mieux faire accepter les projets ?

3. Les limites du principe de libre-administration

1^{er} limite : La République est indivisible

→ La décentralisation ne peut pas remettre en cause l'indivisibilité de la République

→ Question sur le « Peuple corse », peut-on introduire le peuple corse dans la loi ?
Le C.C à rendu une décision qui explique qu'il n'y a qu'un seul peuple français.

2^e Limite : Principe de subsidiarité en Droit interne

→ Principe de subsidiarité en Droit interne

→ Article 72 qui évoque les compétences qui « peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »

→ « **Cluses générales de compétence** »

→ En droit il y a deux façons d'attribuer les compétences :

→ **compétences d'attribution** (article 34 avec énumération de compétences d'attributions)

→ On a compétence que dans les domaines qui nous sont donnés

→ Compétences générales :

→ La commune gère les affaires de la commune mais elle ne peut pas dire qu'on ne peut plus utiliser l'euro sur son territoire car ce n'est pas de sa compétence.

(Ce qui est primordial, c'est que le contrôle de l'État n'existe plus sur les collectivités. Le contrôle auparavant « a priori » n'existe plus)

3^e Limite : Contrôle à posteriori de l'État

→ Le Préfet à la charge du contrôle administratif et du respect des lois.

→ Le Préfet doit effectuer un « contrôle de légalité »

→ Le code général des collectivités territoriales identifie les actes qui sont soumis à ce contrôle.

→ Représente actuellement plus de 5.000.000 d'actes par an.

→ Les préfets doivent normalement contrôler la légalité de tout ces actes

→ Les collectivités, dès qu'elles prennent un acte se servent d'un logiciel pour transmettre cet acte en préfecture. Dès lors, le **Préfet dispose d'un délais de 2 mois pour contrôler la légalité de cet acte.**

→ Si on constate une illégalité

→ En réalité il y a un dialogue entre les services préfectoraux et les services communaux concernés. On essaie de rectifier l'acte sans passer par cette procédure « souple »

→ Mais les actes peuvent être des manifestations politiques fortes, il peut donc y avoir une opposition politique forte entre services préfectoraux et la commune.

→ **1 outil primordial = Le déferé préfectoral**

→ Le Préfet dispose de la possibilité de transmettre l'acte à la juridiction administrative en lui demande

→ En 2012, seuls 700 et 800 actes sont déférés par année (très peu)

→ Parceque les préfectures n'ont pas les moyens matériels de mener les contrôles de légalité.

→ 800 et 900 agents EN FRANCE effectuent ce contrôle

→ Pour rendre ce contrôle efficace, il faut se demander si tout est important, quelles sont les priorités ?

→ Est-ce qu'on contrôle les déclarations sur le revenu par hasard ?

→ Contrôle des contrats signés par la collectivités qui sont importants.

→ Risque des collectivités territoriales : la corruption

→ Comment faire en sorte que les actes engageant les finances de la commune ne soient pas sujets à la corruption (possible car l'univers des communes est beaucoup plus petit et localisé. Un maire pourrait faire appel à la compagnie d'un ami etc.)

→ Ex : Actes d'urbanisme où on contrôle surtout les plans d'urbanisme puisqu'ils permettent la construction.

→ On peut aussi regrouper et centraliser les agents.

→ Avant le contrôle de légalité était exercé par les sous-préfectures mais pas efficient.

→ Maintenant on regroupe au sein des préfecture ce contrôle de légalité

→ **Le contrôle de légalité n'est pas le seul réalisé. Il existe un contrôle budgétaire**

→ Exercé par le Préfet et simultanément par la Chambre régionale des comptes (émanation déconcentrée de la Cour des Comptes)

→ **Une collectivité DOIT adopter un budget en équilibre avant le 31 Mars de l'exercice (de l'année).**

→ Il y a des dépenses obligatoires qui ne peuvent pas ne pas être inscrites.

→ Si le budget ne respecte pas ces conditions, le Préfet (avec l'appui de la Chambre Régionale des Comptes) peut adopter un autre budget.

→ Ce contrôle est bien plus efficace et on y fait très attention, parcequ'on ne veut pas que certaines collectivités se mettent dans le rouge.

→ Le tout pour éviter que des communes se retrouvent dans l'incapacité d'assurer les services publiques que la loi leur confie

II) La Commune

-Décembre 1789 : Toutes les collectivités d'habitants sont regroupées en communes
→ Cette date ancienne peut expliquer en partie le nombre de communes

-2018 : 35.000 Communes
→ Avec une petite minorité à plus de 20.000 habitants

-50 % de la pop française vit dans une commune de moins de 10.000 habitants (ce qui est 87% du nombre total des communes)

-Il y a donc une énorme majorité de petites communes en France

-On comprend donc qu'il est parfois difficile de mettre en place certains politiques au vue de la grandeur de certaines communes.

→ Un réseau de ramassage des ordures ménagères est plus facile à mettre en place dans une grande commune.

-Dès lors, il y a des questions qui se posent au niveau des petites communes.

→ Certaines collectivités sont en difficulté ne serait-ce que pour avoir un organe délibérant. Si personne ne veut être maire ? Si pas assez de monde motivé pour une liste ?

-Il est parfois difficile de regrouper les communes puisqu'il y a un « esprit communal » qui fait que les communes veulent garder leurs identité. On va donc mettre en place des modes de regroupement des communes

→ Etablissement Publique de Coopération Intercommunale (E.P.C.I)
→ Communautés de communes etc....

Mais si les EPCI deviennent très très importantes, à quoi bon garder les communes ? Doit on supprimer les communes ?

A) Les organes de la Commune

-Si on met de côté les communes Paris, Lyon et Marseille, de manière générale la commune est composée

1-D'un conseil municipal élu au suffrage universel tout les 6 ans

→ Avec de 7 à 69 conseillers municipaux.

→ Modes de scrutins variant selon la taille des communes

→ Conseil Municipal qui à la compétence générale de la commune.

2-Le Maire et les adjoints

→ Maire fonction exécutive de la commune, Maire élu pour 6 ans parmi les conseillers municipaux.

→ Adjoints = minimum 30 % des membres du conseil Municipal

→ Maire qui exécute les délibérations du Conseil. On peut déléguer au Maire les compétences du Conseil municipal

→ L'État a aussi délégué au Maire certaines de ses compétences
→ Officier d'État civil (marie les citoyens...)

- Compétences précises des communes : en matière d'urbanisme, d'enseignement... Le code des collectivités territoriales permet la délégation de ses compétences au maire dans un certain nombre de cas.

- Il y a avant tout une volonté politique de fusionnement de communes parfois grandes (Évry) et parfois petites.

- Cependant il est difficile de créer une commune au vu des particularismes locaux

- 2018 : 35 fusions de communes, avec 75 % des communes qui ont moins de 1000 habitants et regroupent 15 % de la population.

Règle de l'intercommunalité : Développement de structures générales permettant de mettre en commun des services, ressources et compétences entre les collectivités.

- En France, nos 35.000 communes sont équivalentes au nombre total du nombre de communes en Europe !

→ Suède, 400 communes

→ Italie et Espagne, 8000 communes....

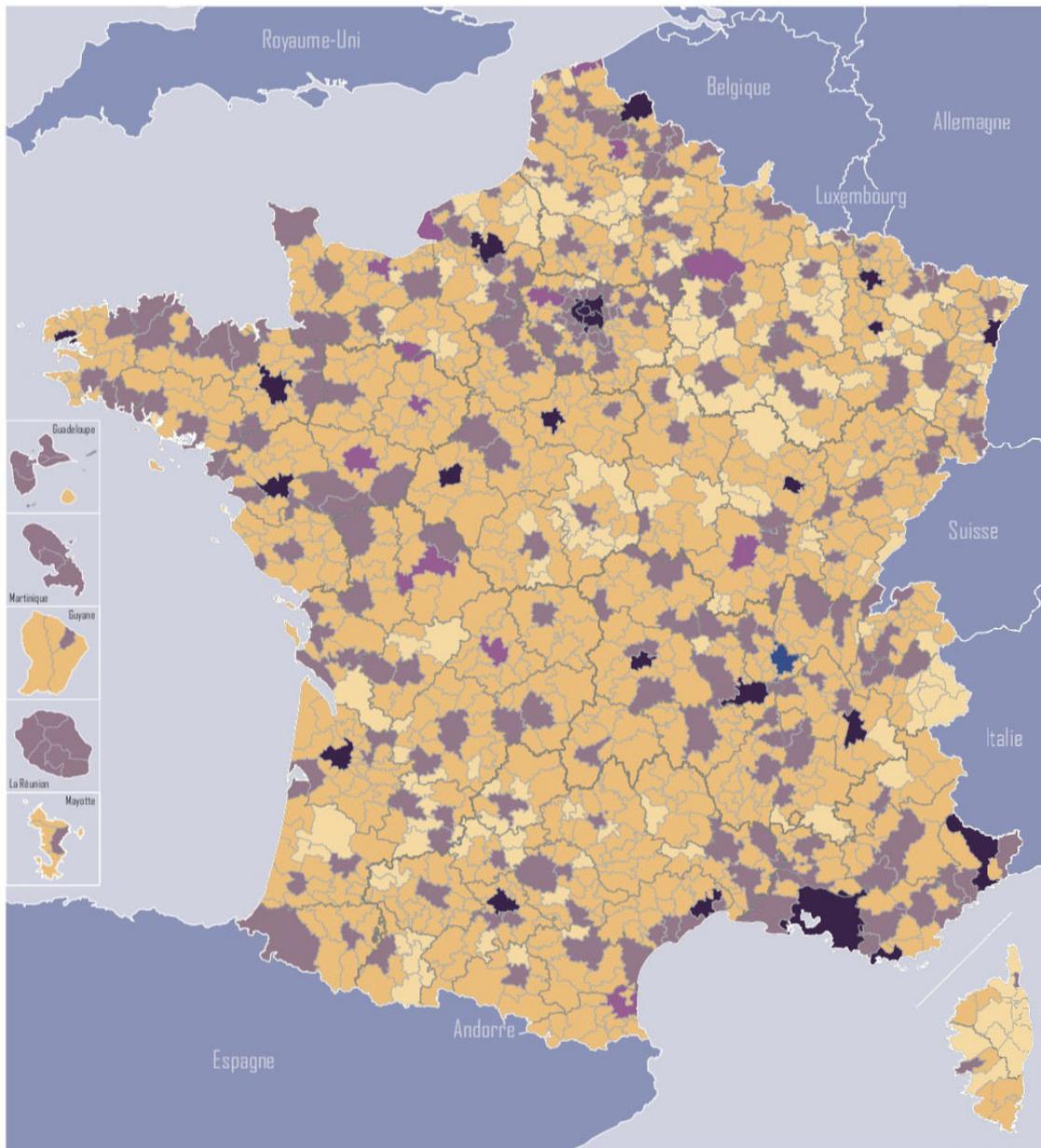
- Exemple d'intercommunalité

→ SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple (Gymnase des petites communes)

→ Ancien car les communes ont rapidement senti un besoin de se regrouper

- La loi fixe des dates butoirs entre lesquelles les communes doivent faire parti d'EPCI, ce qui montre bien cette volonté de regroupement des communes.

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2019



LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

<p>Métropoles</p> <p>Nombre : 21 Nombre de communes : 904 Population totale regroupée : 17 987 266</p>	<p>Communautés urbaines</p> <p>Nombre : 13 Nombre de communes : 589 Population totale regroupée : 2 922 890</p>	<p>Communautés d'agglomération</p> <p>Nombre : 223 Nombre de communes : 7 488 Population totale regroupée : 23 513 248</p>	<p>Métropole de Lyon</p> <p>Nombre : 1 Nombre de communes : 59 Population totale regroupée : 1 400 134</p>
<p>Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique</p> <p>Nombre : 817 Nombre de communes : 20 797 Population totale regroupée : 19 310 606</p>	<p>Communautés de communes à fiscalité additionnelle</p> <p>Nombre : 184 Nombre de communes : 5 129 Population totale regroupée : 2 874 116</p>	<p>Communes isolées</p> <p>Nombre de communes : 4 Population totale regroupée : 6 373</p>	

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Insee (Population totale en vigueur en 2019 - millésimée 2016)
© IGN - 2018 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / F&C - EF 2018

-La création du niveau intercommunal remet en cause les autres niveaux du pouvoir en s'interposant entre : le département

-18 juillet 1999 : La loi fixe des « seuils de création »

→ Au début il n'y avait pas de seuils pour les communautés de communes, même les plus petites communes pouvaient se regrouper pour mettre ensembles des compétences.

→ Les communautés d'agglomérations ont un seuil : 50.000hab minimum si la communauté comprend le chef lieu du département ou la commune la plus importante du département.

→ Pour les communautés urbaines il y avait un seuil de 500.000hab, il a été abaissé en 2014 à 250.000 pour renforcer la création d'EPCI et parce que les métropoles sont apparues entre temps.

Quels sont les organes des EPCI ? Comment sont-ils élus ?

→ Pendant longtemps les organes des EPCI n'étaient pas élus, pendant un grand moment la différence entre les EPCI et les collectivités territoriales c'est qu'il n'y avait pas d'élections (les mêmes personnes y siégeaient en général)

→ Il faudra attendre 2014 pour que des « délégués communautaires » soient élus en même temps que les délégués municipaux

→ Évolution importante car rapproche encore plus les EPCI du cadre juridique que sont les collectivités territoriales

→ Les EPCI étaient auparavant des émanations des collectivités territoriales, mais l'élection au suffrage les sépare peu à peu.

- Plus l'EPCI est intégrée (plus on monte dans les catégories d'EPCI), plus cet EPCI aura de compétences.

→ À chaque catégorie d'EPCI correspond

→ Des compétences obligatoires (fixées par le code général des collectivités territoriales)

→ Des compétences au choix.

-Dès lors, lorsqu'on veut connaître les compétences d'un EPCI il faut se référer au code des collectivités territoriales et aux compétences que s'est attribués l'EPCI lors de sa création.

-Ex : Communautés de communes

→ Exercent nécessairement au moins 3 compétences :

→ Aménagement du territoire et Urbanisme

→ L'action économique

→ action industrielle (définition des zones d'activités industrielles...)

→ Action commerciale...

→ Gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations...

→ Au moins 3 de ces 7 Compétences

→ exemples : politique des eaux, action sociale, assainissement...

-Plus on monte dans la catégorisation, plus les compétences obligatoires sont importantes

-**Communautés d'agglomération** qui doivent traiter de la politique du logement (construction logement sociaux, remise à niveau du parc immobilier qui existe...) et de la politique de la ville (tout les dispositifs publics qui existent à destination des quartiers en difficulté)

→ Communauté d'agglomération qui doit en plus choisir au moins 3/6 compétences proposées

-**Communauté urbaines** (encore plus importantes avec une liste d'action précises élargie par rapport à la catégorie d'avant)

→ On va rajouter l'entretien des lycées et collèges

→ Gestion d'un certain nombre de services d'intérêts collectifs (assainissement eau, cimetières, abattoirs, services départementaux d'incendie et de secours)

Mais si on délègue de plus en plus de compétences aux EPCI les plus compétents, que reste-il à la commune ?

-La question que cela pose, est aussi d'ordre sociologique et politique : pour les élections de 2020 on va se demander qui est-ce qu'on élit en tant que maire de Strasbourg mais aussi le Président de l'Euro-métropole (qui est le plus important?)

-Ces évolutions et dévolutions de compétences aux EPCI représente bien l'évolution sociologique de la notion de commune.

Plus il y a d'EPCI grandes, on se demande aussi quel est le poids des communes périphériques ?

→ On dit que le maire de Strasbourg a perdu de l'importance mais le maire de Lingolsheim encore plus par exemple.

→ Mais bon à Strasbourg il y a une entente commune relativement stable et sans conflits politique entre les maires et les EPCI.

La Métropole :

- Créé récemment pour créer des communes ayant suffisamment de poids pour avoir une influence sur la scène européenne
- Suit le rapport Balladur de 2009
- 2014 : Loi MAPAM qui crée de facto 10 métropoles
 - Fixe des seuils
 - « Les EPCI existants dont l'aire urbaine est supérieure à 650.000 habitants et qui sont eux mêmes de plus de 400.000 habitants
- Spécificité des métropoles
 - Idée de base qui était de **créer des pôles intégrés ayant des compétences de communes ET des compétences du département.**
 - Cette vision de transferts de compétences départementales à voulu être imposé en 2010 et c'est là où cela à été mal perçu
 - Depuis MAPAM, il y a la possibilité d'avoir un contrat entre métropoles et départements pour une délégation de compétences.
- Compétences propres des métropoles
 - toutes les compétences précédemment mentionnées
 - par délégations compétences du département voire de la région
 - Compétences en matière d'habitat par délégation de l'État.
 - notamment en matière d'hébergement d'urgence

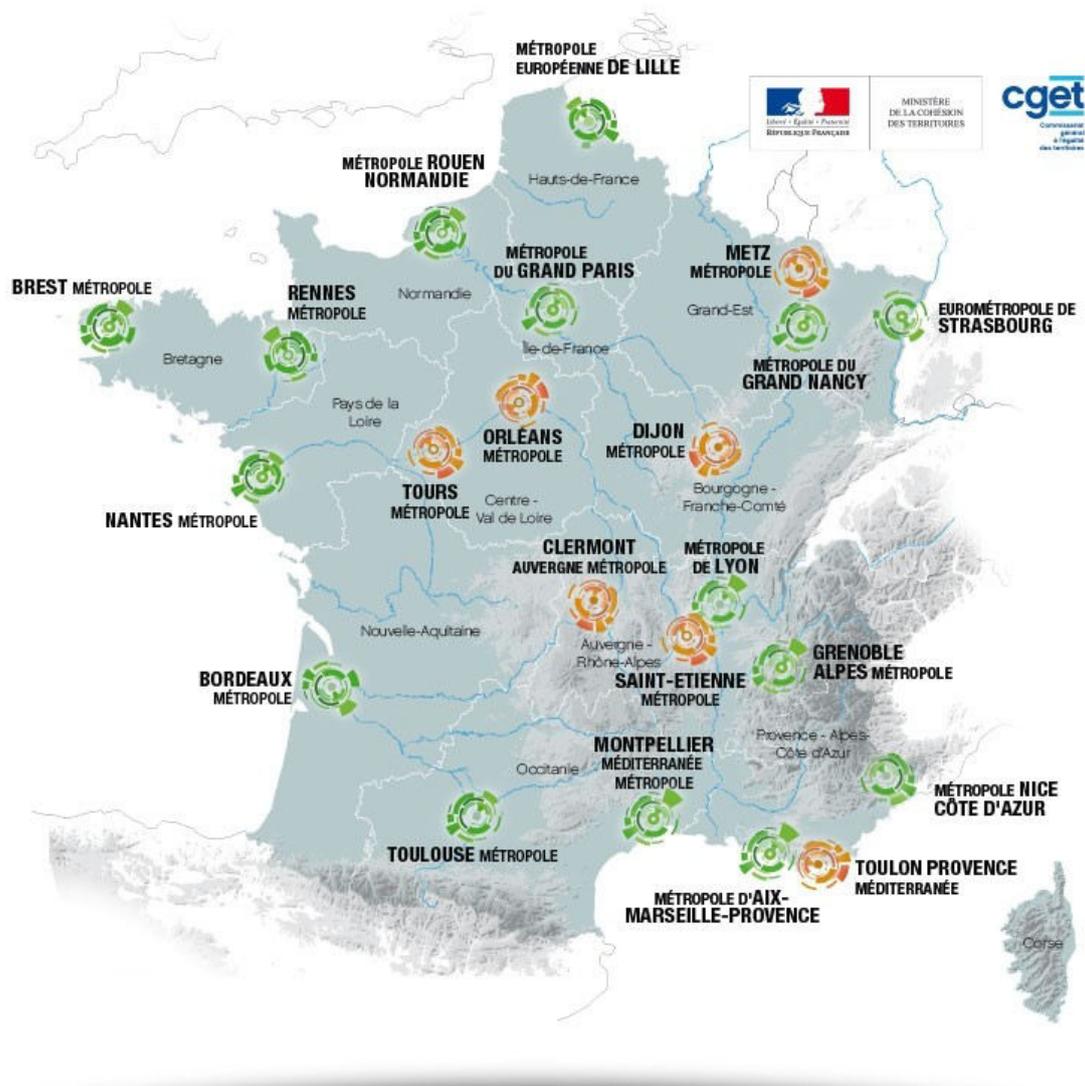
-La loi sur les métropoles à voulu faire en sorte que la carte des EPCI soit COMPLÈTE, que la France entière soit recouverte d'EPCI.

→ L'État à donc fortement poussé la création d'EPCI mais aussi à la rationalisation des EPCI (limiter les cas dans lesquelles les communautés de communes sont trop petites)

→ L'idée c'est de se dire que les EPCI couvrent le territoire d'un même « bassin de vie » pour éviter que plusieurs EPCI se retrouvent sur le même territoire.

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_compétences_Communes___Departements___Regions_14012016.pdf

→ Tableaux des compétences des différents EPCI fourni par la DGCM (trop long pour être mis sur le cours)



SOURCES : DGIJL 2016, IGN GEOFLA, 2015 • RÉALISATION : CGET/DST/CELLULE CARTO, AG, KH • 2018

Au 1^{er} janvier 2018, 22 métropoles pour renforcer l'alliance des territoires



Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1^{er} janvier 2017

Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier Méditerranée, Grand Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Grand Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg et Toulouse



Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1^{er} janvier 2018

Clermont Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Metz Métropole, Orléans Métropole, Toulon Provence Méditerranée et Tours Métropole

→ Carte des métropoles françaises

III) Le département et la Région

A) Le Département

-Cette notion est une traduction de l'avant dernier alinéa de l'article 72 de la constitution (aucune commune ne peut exercer de tutelle sur une autre)

-Mais la loi peut déterminer quelle collectivité va organiser l'action commune d'une collectivité.

→ Il va alors avoir des communes « chef de files » menant une action commune.

-Pour les départements notamment, le code général des collectivités territoriales désigne le département comme chef en file en matière :

-D'aides sociales

→ Catégories de personnes à protéger : le département s'occupe d'enfance et gère les réseaux de la « protection maternelle et infantile » (met à disposition des médecins pour examiner les nourrissons et ouvert à des catégories de la population n'allant pas spécialement chez les pédiatres

→ Politiques de soutiens à des familles en difficulté

→ Le département est celui qui gère le RSA (grosse part du budget, mais le département ne joue que le rôle de guichet)

(On critique le département car c'est un guichet, puisqu'il n'a aucune marge de manœuvre dans le versement des allocations par exemples, et les individus ne le mobilisent seulement pour demander ce à quoi ils ont droit)

-Autonomie des personnes

→ Département qui gère un certain nombre de prestations en matière d'Handicap

→ Chaque département à une MDPH qui gère les dossiers de personnes en situation d'handicap

→ Gestions de politiques en matière de dépenses par rapport aux personnes âgées, le département intervient de manière à pouvoir garantir l'autonomie des personnes âgées.

-Solidarités des territoires.

→ Construction, entretien et équipement des collèges.

→ Gestion des 100.000 agents techniciens dans les collèges

→ Gestion des routes départementales.

→ Gestion des archives départementales

-Avant la réforme de 2003 il a été **très sérieusement** question de **supprimer les départements**

→ Trop grand pour les métropoles, trop petit par rapport aux régions.

→ On a voulu supprimer le département pour regrouper les niveaux de décision.

-Une suppression des départements reviendrait à alléger l'administration

MAIS

Le Sénat s'y est fortement opposé donc le département n'a pas été supprimé

-On a même fini par réaffirmer les départements en 2003 (article 72) mais on se demande toujours si le département est un échelon valable et nécessaire ?

→ Exemple du Bas-Rhin : Euro-métropole surpuissante et département relativement faible.

-Il faut aussi préciser que la réforme des régions a conduit également à redonner du poids au département, parce que la région s'est éloignée vu qu'elle est devenue plus grande.

-Presque 40 années après les premières lois de décentralisation, on est toujours pas arrivé jusqu'au bout du modèle de décentralisation français (État → Région → Département)

A) Les Régions

-Ce sont des collectivités jeunes, il aura fallu attendre de nombreuses lois et réformes pour que les régions atteignent le statut qu'elles ont maintenant.

-C'est une collectivité qui est rapidement montée en puissance le tout au détriment du département.

→ Mais la région reste la collectivité la moins connue des français (rien qu'à voir les taux d'abstentions aux régionales)

→ La réforme sur les régions a cependant un peu changé ce relatif désintérêt.

-L'idée était d'atteindre une taille critique suffisamment grande pour pouvoir mener de fortes politiques en matière d'aménagement du territoire (Rapport Raffarin)

→ Il est vrai que les régions françaises étaient bien plus petites que les régions des voisins européens (Lander Allemand par exemple)

-Dès lors, ce mouvement d'affirmation des régions en Europe a conduit à la réforme des régions.

→ Mais les équilibres politiques ont empêchés cette réforme d'aller au bout de certaines de ses idées (Bretagne restée Bretagne etc...)

Les compétences des régions

- La région exerce la fonction de **chef de file dans la matière économique et dans l'aménagement du territoire**.

→ Gestion des aides aux entreprises

→ Gestion des transports régionaux (notamment TER) + financement d'infrastructures importantes.

-La région exerce aussi des compétences en matière d'éducation et de formation professionnelle

→ Gestion des lycées et du personnel d'entretien des lycées, formation des apprentis..

(les évolutions du marché du travail font de la formation au cours de la vie, un enjeu majeur. L'enjeu des entreprises est désormais de permettre une adaptabilité suffisante pour réussir d'aller d'un emploi à un autre. OCDE qui considère que dans 20 ans, 20 % des emplois seraient remplacés par des postes robotiques, donc former les individus est capital)

-Le transfert de compétences, tel que la gestion des TER est délicat puisque les Régions doivent désormais financer les rames de TER, etc.

→ De groupes de réflexions se sont alors créés pour élaborer des stratégies communes d'achat de ces équipements.

Question : la commune n'est-elle pas obsolète face aux ECPI ?

→ Le prof pense que rationnellement d'un point de vue d'organisation administrative, le dédoublement de compétences est néfaste.

→ Le « mille-feuille territorial » est réel, il ne faut pas s'en plaindre si on ne veut pas supprimer un échelon comme la commune.

→ Mais par exemple, le fait que pour supprimer le département il faut faire un référendum, certains obstacles politiques/juridiques empêchent de faire changer la situation.

IV) L'Outre-Mer

-550.000 km² dont 440.000 pour les Terres Australes et 90.000 km² pour la Guyane.

-Mais en revanche, la Zone Économique Exclusives (ZEE) que l'Outre-mer fournit sont capitales

A) Spécificités de l'Outre-mer

-Il y a les collectivités de l'article 73 de la Constitution « Départements et Régions d'Outre-Mer)

→ Régime juridique semblable (**identité législative**)

→ Réunion, Martinique, Guyane, Guadeloupe

→ Loi applicables de plein droit (loi s'applique forcément sauf si un particularisme de ces collectivités l'empêche)

→ Ex : Droit des étrangers en Guyane qui est différent car frontalière avec de nombreux pays

→ Ex : Droit de la nationalité applicable à Mayotte

→ On a déjà fait des référendums en Guadeloupe et Martinique pour fusionner les DOM et ROM.

→ Voté Non mais au final réunit

-Il y a les collectivités de l'article 74 de la Constitution

→ Avant la réforme de 2003 on parlait de TOM (Territoires d'Outre-Mer)

- Les TOM sont devenu, par l'article 74 les COM (Collectivités d'Outre-Mer)
- Les COM c'est tout le reste, c'est tout ce qui n'est pas le département.
 - Statut TRÈS DIFFÉRENTS
- Principe de **spécialité législative** : la loi et le règlement ne sont pas applicables de plein Droit dans les COM sauf s'il en est décidé ainsi.
 - On peut alors se demander si on peut avoir une autre monnaie dans les COM ?
 - Mais la spécialité législative s'arrête à la souveraineté de l'État.

-Il y a le cas de la Nouvelle-Calédonie qui est mentionnée comme telle dans la constitution.

- Définition du Corps électoral pouvant voter au référendum de détermination de la Nouvelle-Calédonie
 - Pour les personnes pas nées en nouvelles Calédonie, seules celles présentes depuis 10 ans sur le territoire

Chapitre final (un peu à part) **Le Contrôle de l'administration**

-L'administration est contrôlée par différents mécanismes et d'organes d'ordres divers

- Contrôle parlementaire
 - Ressort du Droit Constitutionnel
 - Externe à l'administration

I) Les contrôles internes à l'administration

-Se manifestent par l'existence de « Corps d'inspection » qui servent à inspecter l'administration.

- Inspection générale des finances, inspection générale de la police nationale...

-Mais de très nombreux ministères disposent de corps d'inspection qui sont chargés d'un certain nombre de missions de politiques publiques et le traitement de problématiques individuelles

-En rentre dans ces corps d'inspection en fin de carrière puisqu'on considère qu'il faut avoir pratiqué un minimum l'administration pour être efficace (ce qui peut être débattu puisque certains profils plus jeunes/moins expérimentés savent aussi apporter leur pierre à l'édifice)

-Ces missions de contrôles permettent à l'administration de s'auto-réguler et de mettre en place des contrôle judiciaires s'il faut.

-La sélection est importante à l'entrée dans ces corps.

II) Le contrôle budgétaire de l'administration

-Réalisé principalement par la Cour des Comptes qui doit évaluer les politiques publiques menées et sur la gestion de l'État.

→ Ex : On critique la Loi Blanquert qui évoquait la possibilité de regrouper maternelles et primaires avec collège, ce qui était une idée provenant d'une constatation de la Cour des Comptes

III) Le contrôle juridictionnel de l'administration

-On considère en France que les personnes publiques ont un droit spécifique donc qui sont jugées par un juge spécifique, le juge administratif qui se consacre aux litiges entre administrés et administration ou litiges entre personnes publiques.

-Litige administré-administration

→ Contentieux d'urbanismes...

42 Tribunaux administratifs → 8 Cours d'appels → 1 Cour de cassation (Conseil d'État)

Rôle du Conseil d'État

→ Fonction de **juge de l'administration** en Cassation (donc juge sur des décisions déjà traitées par des juges auparavant pour la plupart du temps)

→ Juge certains actes « en dernier ressorts » directement (décrets de ministres)

→ Le Conseil d'État joue un rôle de « Conseiller de l'administration »

→ La Constitution prévoit qu'un certain nombre de textes sont forcément soumis au Conseil d'État avant d'être adopté (Projet de lois, projets d'ordonnances, projets de décrets en Conseil d'État)

→ Plusieurs sections au Conseil d'État

→ Section du Contentieux (fonction juridictionnelle)

→ Section administratives (fonction consultative)

→ Rapporteur au conseil d'état qui va examiner le texte pour rendre un avis juridique

-Le travail du Conseil d'État est aussi un **travail « Légistique »** (savoir comment on écrit un texte de loi) selon le Guide de légistique

→ **Fonction de gestion**

→ Le Conseil d'État gère la carrière de tout les magistrats

→ Secrétariat du Conseil d'État qui note tout ceux qui sont présent lors d'un débat.

-Le gouvernement peut faire fuiter les conseils du Conseil d'État, mais des fois cela peut provenir d'ailleurs

→ 1961-1962 : Épisode menant presque à une suppression du Conseil d'État

→ C.D.G qui a voulu utiliser l'article 11, le Conseil d'État avait rendu un avis négatif, ce qui avait fuité.

→ 1962 : C.D.G qui décide déférer à une cours militaire des généraux et des militaires qui s'étaient opposés à des décisions, et ces tribunaux condamnent ces 3 personnes à mort.

→ Le Conseil d'État invalide la décision de condamnation à mort et met à terre le principe d'une Cour militaire.

→ C.D.G à des propos virulents dans la presse quand on conseil suite à cette décision.

-Il est important de comprendre que tout les corps de l'État s'auto-régule et heureusement ! La structure administrative permet souvent une forme de stabilité, de pérennité, ce qui n'est pas souvent une mauvaise chose puisque cela permet d'assurer les contre-pouvoirs.