

Institutions administratives

Table des matières

Chapitre introductif.....	3
1. Les institutions de l'action administrative	3
1.1 La notion d'institution administrative.....	3
1.2 La relation entre administration et politique	4
1.2.1 L'administration, subordonnée au politique ?	4
1.2.2 Une nécessaire complémentarité	4
1.3 La soumission de l'administration au principe de légalité.....	5
1.4 La territorialisation de l'action administrative.....	5
1.4.1 La tradition centralisatrice	5
1.4.2 La déconcentration.....	6
1.4.3 La décentralisation.....	6
2. Les institutions administratives incarnées : les fonctionnaires et agents publics	6
2.1 Les notions de fonction publique et d'emploi public.....	6
2.2 A propos de quelques grands enjeux de l'évolution de l'emploi public	7
Conclusion.....	9
Chapitre 1. L'administration centrale de l'Etat.....	11
1. Les attributions administratives du PR et du PM	11
1.1 Le président de la République.....	11
1.1.1 Les attributions administratives confiées au chef de l'Etat	12
1.1.2 Les services de la présidence	15
1.2 Le premier ministre	17
1.2.1 Les pouvoirs du PM.....	17
1.2.2 Les services du PM.....	18
1.2.3 La coordination interministérielle.....	19
2. Le gouvernement et les ministères	21
2.1 Le Gouvernement.....	21
2.1.1 La composition du Gouvernement.....	21
2.2.2 A propos de deux manifestations spécifiques du travail gouvernemental	22
2.2 Le ministre, entre politique et administration.....	23
2.2.1 Les cabinets ministériels	24
2.2.2 Les services centraux des ministères	27
3. Les autorités, autonomes ou indépendantes, exerçant un rôle administratif structurant	30

	1A
3.1 Les autorités administratives indépendantes	30
3.1.1 Emergence et développement	30
3.1.2 Les missions des AAI	31
3.1.3 Le statut et les pouvoirs des AAI.....	33
3.2 Les agences.....	34
Chapitre 2. L'administration déconcentrée de l'Etat	35
1. La recomposition de l'action des services déconcentrés de l'Etat.....	37
1.1 Raisons d'une évolution et objectifs poursuivis	37
1.1.1 L'action déconcentrée avant les réformes menées à compter de 2007	37
1.1.2 Les réformes poursuivies à compter des années 2000	38
1.2 Les services déconcentrés après la RéATE	39
1.2.1 Le recentrement autour de l'échelon régional	40
1.2.2 Une administration départementale resserrée	40
2. Le préfet, pivot de l'action déconcentrée de l'Etat.....	41
2.1 Les missions des préfets, au cœur de la République	41
2.2 L'organisation de l'administration préfectorale	43
2.2.1 Préfet de région et préfet de département	43
2.2.2 Les services qui assistent le préfet dans l'exercice de ses fonctions	44
2.2.3 Une organisation spécifique à certains territoires ou certaines missions.....	44
2.3 La spécificité statutaire du corps préfectoral	45
Conclusion.....	46
Annexe	47
Chapitre 3. L'administration décentralisée	49
1. Les collectivités territoriales : pivot de l'organisation décentralisée de la République ...	51
1.1 La notion de collectivité territoriale	51
1.2 Des collectivités qui s'administrent librement	51
2. Les collectivités territoriales et leurs compétences	53
2.1 Les communes	53
2.2 Le département	55
2.3 La région.....	55
2.4 Les collectivités à statut spécifique	55

Chapitre introductif.

Un cours d'institutions administratives sert à expliquer comment l'on met en œuvre une politique publique et quelles institutions la portent. Il soulève des problématiques majeures telles que la modernisation de l'action administrative, les questions d'égalité H/F dans la fonction publique etc. Des questions comme « quelles missions l'Etat doit prendre en charge ? », « jusqu'où va l'Etat ? », « Quelles doivent être ses missions ? » sont des questions éminemment politiques.

Les institutions administratives existent depuis bien avant la fin de la révolution. Dès la fin du Moyen-Âge, il existe des conseils spécialisés autour du roi : conseil d'Etat, conseil des dépêches et des finances. Naissent rapidement des fonctionnaires spécialisés qui sont alors l'embryon de la fonction publique.

Cette matière est pluridisciplinaire.

La structuration des institutions administratives est passée au départ par la structuration d'une petite oligarchie disposant de ressources politiques et économiques permettant de mettre en place les politiques publiques.

1. Les institutions de l'action administrative

1.1 La notion d'institution administrative

- *Definition* : Une *institution* est une structure organisée qui permet la vie en société. C'est une personne morale qui a la personnalité juridique.

Les institutions administratives poursuivent un **but d'intérêt général**. Cette notion, qui émerge de la révolution française, est le déterminant principal de l'action publique. On considère l'intérêt général comme plus grand que la somme des intérêts particuliers. Il est contingent à une époque. Par exemple, la culture a longtemps été considérée comme quelque chose de poursuivi par des personnes privées et non publiques. Aujourd'hui, la culture est considérée de l'ordre de l'intérêt général.

Deux critères principaux permettent d'identifier le caractère administratif d'une institution :

- Le **service public** : réunion de certains éléments qui permettent de poursuivre l'intérêt général. Les institutions administratives ont le caractère d'un service public.
- La **puissance publique** : les institutions administratives disposent de prérogatives spécifiques distinctes de celles des personnes privées. Elles disposent de la *police administrative* : gens qui

ont capacité à imposer une norme. Son but est de prévenir les troubles à l'ordre public (tranquillité, salubrité, sécurité...).

Les activités des personnes publiques peuvent être prises en charge par la personne publique elle-même ou par une personne privée. On distingue deux cas de figure :

1. Personnes publiques et activités privées : les **entreprises privées à capitaux publics**. Ce sont des entreprises financées par l'Etat, généralement d'anciens services publics devenus entreprises. On peut citer par exemple la SNCF et la RATP.
2. Personnes privées et activités administratives : des **activités administratives sont prises en charge par des personnes privées**. Par exemple, les services publics locaux, la gestion de l'eau, le COJO.

1.2 La relation entre administration et politique

1.2.1 L'administration, subordonnée au politique ?

Max Weber, dans *Le savant et le politique*, offre une vision dichotomique dans laquelle le ministre décide et l'administration exécute. Dans cette vision, l'administration est subordonnée au pouvoir politique. Cela est garanti par le devoir de neutralité strict des fonctionnaires.

On retrouve cette idée à l'article 20 de la constitution :

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

L'administration rédige donc les textes d'application de la loi produite par le législatif. Cette idée est vraie, mais simpliste. Dans les faits, les relations sont plus complexes.

1.2.2 Une nécessaire complémentarité

La **légitimité** de l'administration et celle du politique sont très différentes. En effet, le politique est investi par la légitimité démocratique pour définir les politiques publiques. L'administration, quant à elle, bénéficie de la légitimité méritocratique (du fait des concours). Cela permet la continuité de l'Etat malgré les changements de gouvernements.

La conception wébérienne fait abstraction du fait que certains hommes politiques sont issus de l'administration. En réalité, il y a une **porosité** entre les deux milieux. Elle est cependant moindre en France que dans d'autres Etats (Etats-Unis par exemple) : la politisation de l'administration française

est modérée. Par exemple, le directeur du budget ne change pas en cas de changement de Président en France.

Toutefois, **les frontières sont parfois floues** : certains hommes politiques sont/ont été des hauts fonctionnaires. Selon une enquête, 55% des hommes politiques sont issus de la fonction publique.

1.3 La soumission de l'administration au principe de légalité

Le **principe de légalité** se définit par toutes les normes juridiques qui s'appliquent à l'administration. Elle ne peut aucunement y déroger et faire ce qu'elle veut. Par exemple, l'arrêt 403578 du Conseil d'Etat datant du 26 septembre 2016 sur le burkini n'est pas légal car l'ordre public n'est pas atteint par le port du burkini.

Pour toute recherche d'un arrêt du Conseil d'Etat : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb2>

D'autre part, la maire de Strasbourg peut prendre un arrêté obligeant le port du masque. Cet arrêté peut être attaqué par toutes les personnes concernées par celui-ci. La question qui se pose dans le cas d'un arrêté portant atteinte à une liberté : est-il nécessaire et proportionné ? Si non, l'arrêté peut être annulé.

Enfin, l'administration dispose du **pouvoir discrétionnaire** : elle peut choisir le meilleur projet tant qu'elle le fait dans les limites du droit.

1.4 La territorialisation de l'action administrative

1.4.1 La tradition centralisatrice

La modernité de l'Etat s'est construite autour d'une capacité à concentrer le pouvoir politique. En France, la concentration a permis de rassembler sous un Etat commun différents duchés et d'établir une langue, des finances communes et un monopole commun de la violence légitime.

On peut relever deux aspects dans la centralisation française (**période napoléonienne** – XIX^e) :

- Renforcement de l'autorité centrale : exécutif monocratique → le consul concentre le pouvoir, les ministres n'ont aucune autonomie
- Loi du 28 pluviôse an VIII : création des préfets et des maires de communes

Le système est très hiérarchisé. Tout est décidé à un endroit et le territoire est irrigué au travers des maires et préfets. Pour Napoléon, il doit y avoir concentration du pouvoir de décision, une structure

hiérarchique et un principe d'obéissance. Le système est **rigide** : il y a une uniformité d'application sur le territoire.

1.4.2 La déconcentration

La **déconcentration**, c'est le pouvoir de l'Etat dans le territoire. On peut gouverner de loin mais on administre de près, d'où la nécessité de la déconcentration. Elle suppose des relais de l'Etat dans le territoire : ce sont les **préfets** et les **administrations régionales et départementales**. Par exemple, le rectorat d'académie est un relais du ministère de l'éducation nationale.

Cf. décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant la charte de la déconcentration : [Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

1.4.3 La décentralisation

La **décentralisation** incarne quant à elle le pouvoir des collectivités territoriales. Ces collectivités sont des personnes morales autres que l'Etat. La décentralisation passe par un transfert de compétences administratives vers des entités propres distinctes de l'Etat.

2. Les institutions administratives incarnées : les fonctionnaires et agents publics

2.1 Les notions de fonction publique et d'emploi public

On distingue les personnes morales des personnes physiques qui travaillent au sein des personnes morales : ce sont les **agents publics**.

La **fonction publique**, c'est l'ensemble des personnes employées par l'administration selon une diversité de statuts juridiques dont le point commun est d'être des emplois de droit public.

Les grands agrégats :

La fonction publique, c'est 5,5 millions de personnes, ce qui représente **20% de l'emploi total** en France. Il y a trois fonctions publiques distinctes :

- La fonction publique d'Etat
- La fonction publique territoriale
- La fonction publique hospitalière

La fonction publique est en augmentation, mais cette augmentation n'est pas constatée dans tous ses versants. Il y a une baisse de la fonction publique d'Etat et une augmentation des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

2.2 A propos de quelques grands enjeux de l'évolution de l'emploi public

Une question se pose régulièrement : *l'emploi public en France est-il trop développé ?* [???]

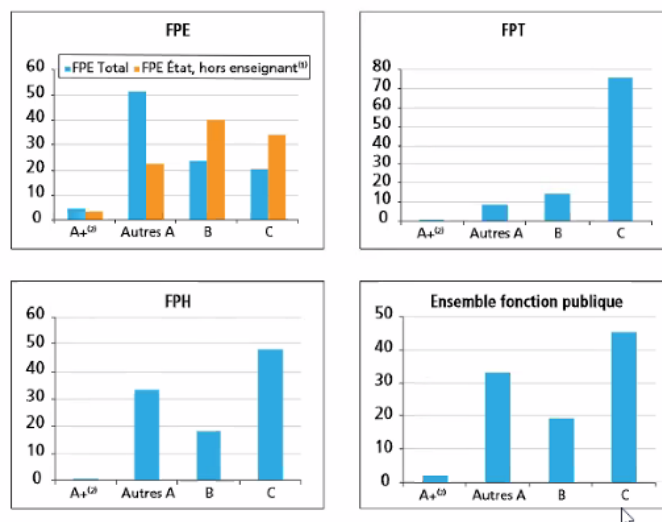
D'autre part, *faut-il plus de contractuels et moins de fonctionnaires ?* Il faut savoir que les fonctionnaires sont répartis en trois grandes catégories A, B et C. Ces catégories correspondent à des emplois différents :

- Catégorie A : emplois de conception et d'encadrement
- Catégorie B : emplois d'encadrement intermédiaire
- Catégorie C : emplois d'exécution

La répartition dans ces catégories est différente selon les fonctions publiques :

Emploi dans la fonction publique

6 Répartition par catégorie hiérarchique dans la fonction publique en 2017 [en %]

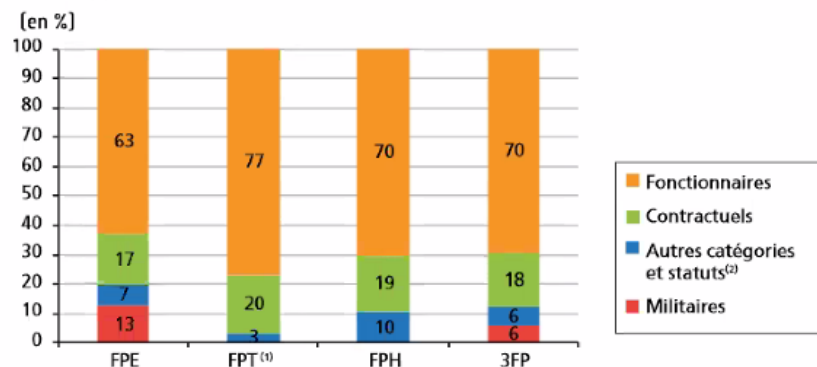


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Il se pose aussi la question du contrat dans la fonction publique. *Le statut qui régit les fonctionnaires est-il trop rigide ?* Le **contrat** est un statut plus souple dans la gestion de la fonction publique qui permet de mieux répondre aux besoins de recrutement. La part des contractuels augmente très nettement. Cela introduit une forme de diversification dans la fonction publique.

Emploi dans la fonction publique

7 Répartition des effectifs de la fonction publique par statut en 2017



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Enfin, *quelle est la place des femmes dans la fonction publique ?* Tout d'abord, il y a 62% de femmes dans la fonction publique et 45% dans le secteur public. La féminisation est très différente selon la fonction publique concernée :

- 55% dans la fonction d'Etat
- 78% dans la fonction hospitalière
- 65% dans la fonction territoriale

Les femmes sont beaucoup plus en temps partiel. Ces temps partiels sont parfois imposés (cf tableau 14). D'autre part, 60% de femmes de la fonction publique sont catégorie A et 37% sont dans des emplois de catégorie A+. La fonction publique est sur-féminisée et les emplois de direction de cette fonction publique sous-féminisés. Cela reflète une problématique plus large.

Pour voir les statistiques : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2019-web.pdf

Afin de résoudre ce décalage, quelques actions ont été menées.

- **Loi du 12 mars 2012** : mise en place du **dispositif des nominations équilibrées (DNE)**. C'est un dispositif dans lequel les administrations, lorsqu'il y a nomination au sein des cadres, doivent choisir au sein des primo-nominations un minimum de 40% de représentants de chaque sexe. Autrement dit, quand l'Etat ou une collectivité nomme les cadres de son administration, il/elle est obligé.e de faire en sorte qu'il y ait au moins 40% de femmes. C'est un dispositif contraignant. Toutefois, cela ne concerne que les primo-nominations. Il ne s'applique donc pas au renouvellement dans un même emploi ou la même nomination sur un nouveau type d'emploi. C'est une faille parmi d'autres :
 - ☞ Le vivier féminin est différent du vivier masculin. Le fait de devoir nommer une femme implique par exemple qu'elles sont plus jeunes que les hommes, ce qui vaut des critiques.
 - ☞ Les administrations font des efforts, mais les femmes auront une moindre continuité dans leur carrière au sein des postes à responsabilité. En effet, elles ont tendance à quitter leur poste du fait de contraintes familiales. Le fait d'assurer une primo-nomination est insuffisant, cela n'assure pas une vraie mixité.

Un sujet transversal concerne la **féminisation des titres et des fonctions**. La [circulaire du 21 novembre 2017 relative aux règles de féminisation et de rédaction des textes publiés au Journal officiel de la République française - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) énonce que la féminisation est la règle. Toutefois, elle n'est pas toujours évidente dans la pratique : [guide d'aide à la féminisation des noms de métiers | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#). On rencontre un certain nombre de barrières face à la féminisation. Certaines administrations ne l'ont pas mise en œuvre. Des associations se sont spécialisées sur ce sujet depuis les années 2000. On peut citer par exemple La Cour au féminin, L'association justice administrative alter-égale...

On reconnaît toutefois de plus en plus que ces enjeux existent (différences de sexe, sociales...) : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2021-03-03>

Conclusion

Il faut avoir conscience que les choses ont changé. Avant, nous étions dans un Etat dans lequel l'administration était vue comme étant la référence, la représentation de la société au service du personnel politique élu : l'administration était consubstantielle à l'Etat d'une part, et à la société d'autre part. Cette époque est révolue. L'administration est désormais contrainte parce qu'elle est concurrencée :

il y a d'autres détenteurs de pouvoir capables d'édicter des normes (économiques, juridiques...) qui échappent à l'Etat. La question majeure qui émerge, c'est le fait que l'Etat soit concurrencé par des personnes sur lesquelles il n'a plus aucune prise. Cela implique des situations délicates : comment réagir face aux GAFAM ? Quelle va être la place de l'Etat ?

D'autre part, il y a une banalisation de l'Etat et de l'administration. L'Etat a moins les moyens (financiers, communication) de son action qu'à une époque, et il est critiqué pour bénéficier d'un statut à part. Selon certains, il devrait avoir le même titre qu'une personne privée. Cela conduit à une forme de désenchantement, une confiance moindre est placée dans l'Etat.

Mais alors, comment redevenir légitime et retrouver les moyens de son action ? Les solutions semblent être l'efficacité de l'action et la transparence.

Chapitre 1. L'administration centrale de l'Etat

L'Etat présente une réelle unité juridique : l'administration centrale et les administrations déconcentrées forment une même personne juridique.

L'Etat dispose d'un **appareil administratif central**. On entend par là l'ensemble des services d'un ministère disposant de compétences nationales. Cet appareil est essentiellement localisé à Paris ou en IDF. Certains services centraux ou écoles sont néanmoins localisés en province, mais ils sont peu nombreux (ainsi, au sein du ministère des affaires étrangères, le service central d'état civil à Nantes, qui regroupe tous les actes d'état civil réalisés par les Français résidant à l'étranger ; ou encore certaines écoles : l'ENM à Bordeaux ou l'ENA à Strasbourg).

Avant de présenter les services des ministères et les ministres (II), il faut expliquer les attributions administratives du Président de la République -PR- et du Premier ministre -PM- (I). Puis seront abordées les autorités administratives indépendantes (III).

1. Les attributions administratives du PR et du PM

Ce sont des autorités politiques, mais également administratives – c'est cette dernière facette qui nous intéresse ici.

1.1 Le président de la République

Pendant longtemps, le PR n'avait que très peu de pouvoir. Cela avait donné lieu à cette petite phrase assassine du Général de Gaulle en conférence de presse à l'Elysée en 1965 : « Qui a jamais cru que le général de Gaulle étant appelé à la barre, il devrait se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes ». **C'est la Constitution de la Ve République qui a donné de l'ampleur, de l'épaisseur au rôle de PR.**

- **L'article 5 de la Constitution** en donne la portée :

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. / Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

- Un changement fondamental est également intervenu avec **l'élection au suffrage universel direct en 1962.**

Au regard de tout cela, les attributions administratives qui sont confiées au PR peuvent paraître assez marginales (1). Son influence réelle sur le fonctionnement de la vie administrative, si elle est plus contingente, est toutefois bien plus importante (2).

1.1.1 Les attributions administratives confiées au chef de l'Etat

Principalement fixées par la Constitution, ces attributions peuvent apparaître assez marginales, comme un écho au rôle d'arbitre de l'article 5.

a. Le pouvoir de nomination

** Une compétence large*

Outre la nomination du Gouvernement (cf ci-dessous), le PR « **nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat** » ([article 13 de la Constitution](#)). Ce pouvoir, énoncé de manière très générale, est une **compétence partagée avec le Premier ministre** (PM), conformément à l'[article 21](#), alinéa 1^{er}, de la Constitution.

L'alinéa 3 de l'article 13 de la Constitution détermine les emplois dont la nomination intervient en Conseil des ministres, c'est-à-dire qui font nécessairement l'objet d'une détermination conjointe par le PR et le PM :

« Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres. »

Pour toutes ces nominations, le contreseing du Premier ministre (c'est-à-dire la signature du PM après celle du PR) étant indispensable, il est nécessaire qu'un accord se fasse entre les deux hommes, surtout pendant les périodes de cohabitation, sur la personnalité qu'ils souhaitent voir occuper tel ou tel poste.

D'autres emplois font l'objet d'une nomination conjointe PR-PM, notamment en ce qui concerne **les emplois à la décision du Gouvernement** (cf chapitre introductif - il s'agit de ceux prévus par [l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires sur la fonction publique et dont [la liste est fixée par décret](#)). Cela concerne, par exemple, la plupart des directeurs secrétaires généraux des ministères, ainsi que les directeurs de certains établissements publics et entreprises publiques.

Enfin, certains emplois font l'objet d'une nomination soit par le PR (par exemple [les professeurs d'université](#) ou les [magistrats du corps des tribunaux administratifs](#)), soit par le PM, ou encore par les ministres eux-mêmes, sur délégation de pouvoirs par le PR ou le PM.

** **Les contraintes pesant sur le pouvoir de nomination***

Le pouvoir de nomination n'est pas entièrement libre, bien entendu. Il l'est surtout assez peu en ce qui concerne les emplois qui ne sont pas à la décision du Gouvernement. Dans ce cas, la nomination résulte le plus souvent de la réussite à un concours ou un examen. Dans tous les cas, **il convient que les personnes nommées remplissent les conditions exigées par les textes qui régissent leur statut** – ce peut être, par exemple, des conditions de nationalité, d'ancienneté de service public, de grade (par exemple 2/3 des préfets sont issus du grade de sous-préfet) etc.

Depuis la **réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008**, en outre, des contraintes procédurales nouvelles résultent de l'**intervention des Assemblées dans la nomination à certains emplois** (5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution). Sont concernés, par exemple, les membres du Conseil constitutionnel, le Défenseur des droits, les fonctions de direction au sein des grands établissements publics etc. Une liste est fixée par la [loi organique du 23 juillet 2010](#) relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

C'est aux **commissions permanentes** des assemblées qu'est confiée la compétence en cette matière. Les commissions peuvent prendre leurs décisions après avoir entendu la personnalité dont la nomination est proposée. Il s'agit d'un **pouvoir d'opposition** : les nominations ne sont pas subordonnées à l'accord des commissions parlementaires. Elles doivent non pas y être favorables, mais ne pas s'y opposer. Et elles ne peuvent s'y opposer qu'à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ce résultat, qui s'apprécie en additionnant les votes négatifs des deux commissions (une par assemblée) qui siègent séparément, est a priori impossible à atteindre dès lors que la majorité présidentielle favorable au Président est nécessairement majoritaire au moins à la commission compétente de l'Assemblée nationale.

Mais le pouvoir est surtout un **pouvoir d'influence**. Dès lors que, pour pouvoir exprimer leur avis, les commissions auditionnent le candidat présenté par le PR et que, sauf si la loi l'interdit, cette audition peut être publique, le but recherché est atteint. Politiquement, le PR ne peut proposer que des personnalités qui pourront franchir l'obstacle de l'audition publique.

b. Le pouvoir réglementaire du PR

Le pouvoir réglementaire, c'est le pouvoir d'édicter des normes juridiques qui ne sont pas du domaine de la loi, tel que défini par **l'article 34** de la Constitution. Il se traduit par des actes qui sont principalement des **décrets** (signature PR, PM ou les deux) ou des **arrêtés** (signature ministre ou tout autre autorité dotée d'un pouvoir réglementaire, par exemple le maire).

L'article 21 de la Constitution attribue le **pouvoir réglementaire principalement au PM** – le pouvoir réglementaire de droit commun appartient au PM, qui est notamment chargé « de l'exécution des lois » par le biais du pouvoir réglementaire et qui « exerce le pouvoir réglementaire » (cf infra).

En ce qui concerne le PR, c'est **l'article 13** de la Constitution qui dispose :

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. »

Voir par exemple, pour illustrer :

[Décret n°2019-1387](#) du 18 décembre 2019 portant relèvement du salaire minimum de croissance :

- voir les visas « Le PR, sur le rapport du PM et du ministre du travail (...) le conseil des ministres entendu, décrète : »
- et les signatures : PR, PM et ministres intéressés. Ces signatures après la première signature, on les appelle un « contreseing » - les décrets en Conseil des ministres sont « contresignés » par le PM et les ministres intéressés.

Le PR signe également les ordonnances de **l'article 38** de la Constitution : il s'agit de mesures du domaine de la loi, au sens de l'article 34 de la Constitution, mais qui sont prises par le Gouvernement sur habilitation du pouvoir législatif. Dans la plupart des cas, le mécanisme des ordonnances est utilisé pour permettre d'éviter au Parlement des discussions très techniques sur des points sans importance majeure. Mais le Parlement conserve le pouvoir d'habiliter le Gouvernement à prendre l'ordonnance et de ratifier celle-ci *a posteriori*.

En 1986, lors de la première cohabitation, les ordonnances ont été l'occasion d'un bras de fer entre Jacques Chirac, alors premier ministre, et le président François Mitterrand. J. Chirac obtint de l'Assemblée un feu vert pour adopter par ordonnances son programme de privatisations, le redécoupage des circonscriptions législatives et l'aménagement du temps de travail. Mais, le 14 juillet 1986, Mitterrand [annonça qu'il refusait de signer ces trois ordonnances](#). Juridiquement, le point de savoir si l'indicatif de l'article 13 (« le PR signe les ordonnances ») lui laissait une marge de manœuvre n'était

pas évident. Se présentant comme le défenseur des prérogatives du Parlement, F. Mitterrand récusait toute idée d'urgence et invita le gouvernement à déposer des projets de loi. Après avoir hésité, J. Chirac s'inclina.

Enfin, le PR dispose de pouvoirs très spécifiques dans les conditions de [l'article 16](#) (voir enseignement de droit constitutionnel).

c. L'influence réelle du PR sur la vie administrative

La pratique institutionnelle donne un plus grand pouvoir au PR que ne le laissent penser les textes. **Le PR a de fait une forte influence sur la vie administrative.** Cette capacité d'influence est toutefois contingente en fonction des majorités parlementaires et notamment en cas de cohabitation. En cas de majorité forte, le régime se présidentialise beaucoup.

Parmi les moyens d'influence :

- **Le PR préside le Conseil des ministres** – voir infra pour ce Conseil – il en fixe notamment l'ordre du jour et le dirige ;
- Il est le **chef des armées** ([art 15](#)) et le **gardien de l'indépendance du territoire et du respect des traités** ([art 5](#)) ce qui lui confère une place prépondérante en matière de politique étrangère et de défense du territoire ;
- Il peut décider de **contourner le processus législatif** de droit commun : décision de recourir à [l'article 49.3](#) de la Constitution, recours au référendum, dissolution de l'AN etc.

Le PR est également encore la figure de proue de son parti – il s'insère donc également par ce biais dans la vie politique.

Mais dans tous les cas, il est indéniable que l'on assiste historiquement à un déclin de l'influence du PR qui va de pair avec le déclin de l'influence de l'Etat. Voir la très pertinente [analyse de Guy Carcassonne](#) (grand constitutionnaliste, élève de Georges Vedel, proche de Michel Rocard puis de Lionel Jospin) sur le qualificatif d'« hyperprésident » qui était employé à propos de Nicolas Sarkozy.

1.1.2 Les services de la présidence

Ces services se situent à l'Élysée, où les PR sont installés depuis Mac Mahon en 1874. Ils sont bien moins étoffés que les services rattachés au PM.

Le cabinet du PRRenvoi internet : [Le cabinet du PR](#)

Le PR s'appuie principalement sur :

- **Un secrétaire général**

Le « SG » est le plus proche collaborateur du PR : il dirige l'ensemble des conseillers, veille sur les domaines stratégique, l'aide aussi à élaborer sa stratégie. La 5^e République a connu de grands SG : E. Balladur sous la présidence de G. Pompidou ; H. Védrine lors de la présidence F. Mitterrand, devenu ministre des affaires étrangères ; D. de Villepin lors du premier mandat de J. Chirac, devenu PM durant le 2^e mandat. Actuellement, le poste est occupé par Alexis Kohler.

Le SG est en général assisté par des SG adjoints – Emmanuel Macron l'était au début du mandat de François Hollande.

- **Un directeur de cabinet**

La réalité de la fonction de directeur de cabinet à l'Elysée varie selon l'occupant de la fonction de PR. Le dir'cab' de l'Elysée est en effet différents des autres dir'cab' (voir infra). Actuellement Patrick Strzoda (ancien de l'université de Strasbourg, ENA, préfectorale, directeur de cabinet de Bernard Cazeneuve).

- **Un cabinet**

Comprenant notamment un conseiller diplomatique, « sherpa » c'est-à-dire représentant personnel du PR lors des sommets internationaux, en particulier des G20 et G7, de nombreux autres conseillers et un Etat-major particulier, du fait de la fonction de chef des armées.

Ce cabinet a parfois été qualifié de « gouvernement bis » : Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, par exemple, presque tous les matins à 8h30, se tenait une réunion dans le salon vert, à l'Elysée, afin de définir la stratégie du pouvoir à l'aide d'une douzaine de conseillers : Claude Guéant, secrétaire général de l'Elysée ; Henri Guaino, plume du président ; Catherine Pégard, ancienne rédactrice en chef du Point, conseillère politique ; Jean-David Levitte, conseiller diplomatique (le « sherpa »)...

1.2 Le premier ministre

1.2.1 Les pouvoirs du PM

Choisi par le PR dans les limites de la majorité parlementaire. Le PM est parfois présenté comme le « fusible » du PR, comme lui étant subordonné. Cette image a été entretenue par certains PR : « Le premier ministre est un collaborateur, le patron, c'est moi », disait ainsi Nicolas Sarkozy.

Mais la réalité est autre. Le PM :

- **Dirige l'action du Gouvernement**, rôle capital confié par l'article 21 de la Constitution : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ».

Pourtant, il n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres, c'est-à-dire qu'il ne peut pas prendre une décision à leur place dans le champ de leurs compétences. Il est simplement un *primus inter pares*, le premier parmi ses pairs – mais il a un rôle majeur en ce qu'il joue un rôle d'animateur de l'équipe gouvernementale, de coordination, d'arbitrage entre les ministres. Ce rôle est rendu possible par la coordination interministérielle – cf infra.

- **Il dispose du pouvoir réglementaire**

Aux termes de l'article 21 : « *Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ». Les actes réglementaires du PM (les décrets) sont soit des actes d'exécution des lois (qui permettent leur application concrète, la loi ne fixant que les règles générales), soit des règlements pris hors du champ d'application de la loi.

- **Il dispose d'un pouvoir de nomination**, dans les limites vues ci-dessus (cf PR)

Pour exercer ces pouvoirs, le PM s'appuie sur un cabinet, c'est-à-dire par des personnes qui ont pour rôle de le conseiller et de l'aider à mener sa politique. Cabinet plus large que pour les ministres – avec des invariants : dir cab et chef de cab ; <http://www.gouvernement.fr/cabinet-du-premier-ministre>. Depuis la présidence d'Emmanuel Macron, on constate l'existence de quelques conseillers communs PR-PM. Ce cabinet a une vocation politique, mais en lien permanent avec l'administratif (cf infra).

1.2.2 Les services du PM

L'administration du Premier ministre comprend plus d'une centaine de services, qui assistent le Premier ministre et prennent part à l'élaboration de la politique du Gouvernement. Voir <http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre>. Il s'agit de structures diverses : conseils, secrétariats généraux, écoles de formation, AAI, délégations, commissions... En voici quelques exemples.

On laissera ici de côté les organes exerçant des fonctions de défense des libertés ou de régulation des activités économiques (cf infra la partie sur les « autorités administratives indépendantes »). Leur caractère « indépendant » les rend difficiles à classer dans cette partie.

- **Certaines exercent des fonctions de stratégie, d'analyse et de conseil** : elles produisent des analyses, études et recherches permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur des questions précises. C'est le cas, par exemple :
 - ☞ *Du Conseil d'orientation des retraites* : instance d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français, qui se prononce sur l'ensemble des questions de retraite (équilibre financier, montant des pensions, âge et durée d'assurance, redistribution, etc.) et formule des propositions. Composé de parlementaires, de représentants des organisations professionnelles et syndicales, de représentants des retraités et des familles, de membres de l'administration et d'experts.
 - ☞ *Du Comité consultatif national d'éthique* : ce comité a pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé. Il produit des avis et rapports sur les questions dont il est saisi, organise des débats sur les projets de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevées par les progrès de la connaissance. Sa composition est très intéressante : des représentants des « principales familles philosophiques et spirituelles » (actuellement un rabbin, un professeur de philosophie arabe, un pasteur des églises baptistes etc), des personnalités choisies pour « leur compétence et leur intérêt pour les problèmes éthiques » et des chercheurs.
- **Certaines sont des administrations de mission**, qui permettent la mise en œuvre d'une politique spécifique. C'est le cas par exemple de la *Commission d'indemnisation des victimes des essais nucléaires*, qui poursuit l'indemnisation des personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre les années 1960 et 1998. C'est le cas, également, de la

Commission supérieure de codification, qui a pour but d'assurer une meilleure lisibilité du droit en s'assurant que les textes applicables sont rassemblés dans des codes, en assurant la cohérence et l'accessibilité.

- **Certaines sont des services de support de l'action administrative.** Il en va ainsi, par exemple, du *service d'information du Gouvernement*, qui est un centre de ressources stratégiques (études et sondages, analyses médias, veille média et web) mis à la disposition du Gouvernement. Il structure, encadre et pilote la communication gouvernementale dont l'exercice est principalement assuré par les directions de communication des ministères. Il en va également ainsi, par exemple, de la *direction de l'information légale et administrative*, qui édite et diffuse les textes législatifs et réglementaires français, mettant à la disposition de tous, la norme juridique française, notamment sur le site legifrance.gouv.fr.

1.2.3 La coordination interministérielle

Au sein des services du PM, il faut réserver une place particulière à la coordination interministérielle, qui est consubstantiellement liée aux fonctions confiées au PM. Deux organes administratifs particuliers seront ici brièvement présentés : le SGG et le SGAE.

Le **secrétariat général du Gouvernement** joue un rôle aussi majeur que peu connu. Il s'agit d'un organisme administratif, non politique, chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Il est dirigé par le secrétaire général du Gouvernement. Actuellement, il s'agit de Marc Guillaume (conseiller d'Etat, il a également été directeur des affaires juridiques au ministère de la défense, directeur des affaires civiles et du sceau et secrétaire général du Conseil constitutionnel).

A l'inverse des institutions dont il organise les relations mutuelles, les fonctions du SGG ne sont pas définies dans la constitution, ni même dans une loi. Il dispose d'un règlement intérieur. Il est une institution administrative, comme le prouve le fait la stabilité de cette institution en dépit des changements de gouvernement. C'est une structure légère, aux effectifs réduits.

Pièce maîtresse de l'organisation du travail gouvernemental, **le secrétariat général du Gouvernement intervient à toutes les étapes de l'élaboration des décisions** du Gouvernement. On insistera ici sur deux éléments :

- **Il joue un rôle clé dans la coordination interministérielle**

Il convoque les réunions interministérielles, établit un compte-rendu qu'il conserve et diffuse. A ce titre, le SGG se comporte comme le "*greffier de la République*". Le SGG assure le secrétariat du Conseil

des ministres en intervenant pour préparer l'ordre du jour et les dossiers des questions qui y sont inscrites et enfin pour relever les décisions prises.

Au point de vue législatif : il assure, en relation avec le ministre chargé des relations avec le Parlement et le ministre chargé de défendre un texte devant le Parlement, la présentation du projet de loi, son étude d'impact et le suivi de la procédure législative.

En ce qui concerne la sphère réglementaire : en collaboration avec les ministères concernés, le SGG intervient dans l'écriture des textes réglementaires les plus importants. Il a la charge de transmettre aux formations consultatives du Conseil d'Etat les textes qui y sont soumis, d'exposer le point de vue du Gouvernement et de veiller à la cohérence des interventions des différents ministères et de suivre l'évolution des débats. Un chargé de mission assiste aux délibérations du Conseil d'Etat, afin de veiller à la cohérence des interventions des représentants des ministères.

Enfin, une fois que la loi a été votée ou qu'un décret a été adopté, il appartient au SGG de recueillir les signatures prévues par la Constitution et d'assurer la publication du texte au Journal officiel ainsi que sa mise en ligne sur Legifrance. En cas de saisine du Conseil constitutionnel, le SGG a un rôle important puisqu'il est chargé de présenter les observations du Gouvernement sur le recours contre la loi votée.

- *Il est le conseiller juridique du gouvernement*

Le SGG a un rôle de conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministères. Les membres du SGG et notamment les chargés de mission examinent la correction juridique et formelle des textes qui passent entre leurs mains.

Le **Secrétariat général des affaires européennes** joue également un rôle important. Il est une structure d'environ 200 agents. Son organisation interne repose sur des secteurs correspondant à l'architecture des compétences de l'UE. L'élaboration des positions françaises constitue le cœur de métier du SGAE. Le travail des secteurs métiers du SGAE est rythmé par les réunions des groupes de travail, organes préparatoires des décisions du Comité des représentants permanents (Coreper) et du Conseil.

Le SGAE coordonne les contributions des différents ministères français sur un sujet donné, sur la base desquelles il rédige un projet d'instructions définissant la position de la France qui sera tenue dans les

groupes de travail. Cette position, élaborée sur la base des échanges interministériels, est ensuite transmise aux conseillers de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne chargés d'exprimer et de défendre les positions françaises au sein des institutions européennes.

2. Le gouvernement et les ministères

2.1 Le Gouvernement

2.1.1 La composition du Gouvernement

Le Gouvernement regroupe le PM et les ministres, qui sont nommés par le PR sur proposition du PM en vertu de l'alinéa 2 de **l'article 8** de la Constitution :

« Les ministres sont nommés, sur proposition du Premier ministre, par décret du président de la République ».

La composition des Gouvernements a varié sous la 5^{ème} République, et il n'existe pas de règle constitutionnelle ou législative sur cette composition. Ainsi, le champ d'activité, les compétences, les attributions et les missions de chaque ministre ne sont pas figées, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays comme les Etats-Unis. Ils sont **déterminés librement par le Premier ministre et le Président de la République** : il y a là un moyen de façonner une équipe en prenant en considération les équilibres politiques du moment mais aussi les priorités que l'on entend mettre en œuvre

On estime souvent que le nombre de ministères est trop important. La critique sous-jacente réside dans l'idée que la profusion permet de satisfaire des intérêts politiques, permettant la construction d'une plus large majorité parlementaire, et qu'elle a pour conséquence des difficultés de coordination. Léon Blum lui-même disait en 1936 : « *Le nombre de ministres à portefeuille ne devrait jamais dépasser dix, la raison d'ordre pratique étant l'impossibilité d'une coordination efficace au-delà de ce chiffre* ». Certains pays limitent le nombre de ministres – aux Etats-Unis, seuls 15 « *executive departments* » sont ainsi prévus par la Constitution, mais de nombreuses agences autonomes existent (CIA, Environmental Protection Agency etc.).

En ce qui concerne le périmètre des ministères, certains bénéficient d'une forte stabilité, en particulier les ministères régaliens (justice, intérieur, défense, affaires étrangères). D'autres connaissent des périmètres plus mouvants. Le ministère de l'économie et des finances, par exemple, est parfois unique, parfois divisé. Certains ministères ont aussi une vocation éphémère. Le plus moqué est en

général le ministère du temps libre (1981-1983), qui a tout de même à son actif la mise en place des chèques vacances. Le plus critiqué a sans doute été le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (Gouvernement Fillon 1), devenu ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (Fillon 2) avant sa suppression en 2010. **L'institution ministérielle constitue donc la base de l'organisation gouvernementale.**

Au sein d'un Gouvernement, si les ministres se différencient par leur poids politique, ils sont juridiquement de rang égal, **sans hiérarchie** entre eux. Il existe simplement un ordre de présentation (voir par exemple le [décret du 21 juin 2017 relatif à la composition du Gouvernement](#), depuis modifié). La qualification de ministre d'Etat est purement honorifique et vise à marquer l'importance politique de la personne concernée.

Tous les ministres sont de plein exercice, c'est-à-dire qu'ils sont en charge d'une politique et disposent directement de services sur lesquels ils exercent leur autorité. Voir par exemple le [décret du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale](#) : l'article 1^{er} d'un décret comme celui-ci détermine les missions du ministre, l'article 2 fixe ses attributions et services.

En revanche, les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat sont rattachés à un ministre et n'ont pas directement autorité sur les services : voir par exemple le [décret du 24 octobre 2018](#) relatif aux attributions du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale.

2.2.2 A propos de deux manifestations spécifiques du travail gouvernemental

a. Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, qui est une **institution de rang constitutionnelle**, présidé par le PR ([article 9](#) de la Constitution) est la manifestation du travail gouvernemental. Il se réunit en temps normal tous les mercredis à l'Elysée et comprend généralement les ministres ainsi que les ministres délégués et secrétaires d'Etat lorsque sont à l'ordre du jour des questions qui les intéressent. Il se tient en présence du SGG, qui tient le secrétariat de la réunion et dont l'usage est qu'il ne prenne pas la parole.

Le Conseil est, selon le constitutionnaliste Dominique Chagnollaud :

« Moins, sous la Cinquième République, une instance de réflexion et de décision que le point d'aboutissement d'initiatives et de projets élaborés à l'avance et préparés dans un autre décor. Il prend chaque semaine un certain nombre de décisions qui deviennent définitives, et qui sont ensuite enregistrées et annoncées à la presse par le communiqué publié à la fin de la réunion. Il permet également au président de la République, qui en préside effectivement les délibérations, d'être informé des mesures qui

passent par cet organe avant leur adoption définitive et d'en diriger le cours, même si la Constitution ne lui donne pas le droit d'en être l'initiateur. À l'occasion de la réunion du Conseil des ministres, aucun de ces actes n'échappe à l'attention du président, ou même à son veto potentiel. »

Les réunions suivent un **ordre du jour strict** qui laisse peu de place à l'improvisation, avec une partie consacrée aux projets de loi, d'ordonnance et de décret, une partie consacrée aux décisions individuelles et une partie communication, qui donnent à un ministre l'occasion d'informer ses collègues sur une question particulière (par exemple le ministre des affaires étrangères sur la situation diplomatique)

b. La solidarité gouvernementale

Un Gouvernement agit de concert et est responsable collectivement devant la représentation nationale. L'usage veut donc qu'après débat en son sein, une fois la décision prise, les opinions dissidentes n'ont plus lieu d'être. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Industrie dans le gouvernement de Pierre Mauroy, le disait très clairement : « Un ministre, ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne » (*Le Monde*, 24 mars 1983).

Le dernier exemple marquant de ce mode de fonctionnement est lorsque le PR a mis fin aux fonctions de Delphine Batho [à la suite d'une interview](#) dans laquelle elle dénonçait le trop faible budget de son ministère.

2.2 Le ministre, entre politique et administration

Le ministre est « biface » : il est à la fois membre du Gouvernement et, en tant que tel, exerce des fonctions politiques ; mais il est aussi en charge d'une politique publique et, pour ce faire, a autorité sur une administration. Il prend de nombreuses décisions ayant trait à la vie de son administration et est responsable des actes pris en son nom. Le ministre est au sommet de la hiérarchie existant au sein de ses services, dont il assure seul la direction. Il exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents placés sous sa direction – il donne des instructions, peut infliger des sanctions... Le ministre dispose également d'un pouvoir réglementaire : soit celui qui lui est délégué par la loi ou par le PM, mais d'un pouvoir réglementaire propre, nécessaire afin qu'il puisse assurer le bon fonctionnement de ses services.

2.2.1 Les cabinets ministériels

a. Rôle des cabinets ministériels

L'entourage des décideurs politiques revêt une grande importance. Chaque ministre dispose ainsi d'un cabinet, qui est normalement centré sur des fonctions politiques et de communication. Olivier Schrameck, qui fut directeur de cabinet de Lionel Jospin, alors premier ministre, entre 1997 et 2002, décrivait ainsi le rôle des cabinets ministériels dans son ouvrage *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels* (2006) :

« Les membres des cabinets préparent les décisions des ministres. Pour cela ils sont en effet en contact permanent avec [l'administration] les directions. Ils se chargent de la communication publique des ministres, de leurs relations avec le parlement, et ils arrivent qu'ils doivent, comme on dit dans le vocabulaire de ces milieux, arbitrer sur certaines décisions. Je m'explique. Le nombre de décisions qui doivent être prises dans un ministère, et encore plus évidemment à Matignon et à l'Élysée, chaque jour est considérable. Il n'est pas possible que toutes remontent au responsable politique suprême qu'est le ministre. Et donc ils doivent faire la part entre ce qui relève de l'opportunité administrative, de l'arbitrage technique et du véritable choix politique. Il leur revient donc, naturellement, une part de décision. Encore faut-il qu'ils rendent compte dans une perspective de transparence totale au ministre des décisions qu'ils sont amenés à prendre. Encore faut-il, aussi, dès lors qu'une décision, n'est qu'une décision administrative, ils laissent les responsables de l'administration que sont les directeurs les prendre. »

Le cabinet a donc un rôle de **liaison entre le ministre et ses services** : il est, au quotidien, en contact avec eux, afin d'orienter les décisions prises et de faire remonter les questions rencontrées. Mais il a également un **rôle de décision**, de choix, un **rôle de filtre** : faire remonter au ministre ce qui est important, le préserver du flot des informations tout en lui. Les cabinets ministériels ont donc un rôle clé dans l'histoire de la République.

Pour des exemples réalistes, voir *Quay d'Orsay* (BD + film) ou *L'exercice de l'Etat* (film).

b. Composition des cabinets ministériels

La composition des cabinets ministériels a été **resserrée depuis 2017** : aux termes du [décret du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels](#), le cabinet d'un ministre ne peut normalement comprendre plus de 10 membres, celui d'un ministre délégué 8 et celui d'un secrétaire d'Etat 5. Cette mesure a été

prise afin de mettre fin aux dérives liées au caractère pléthorique et coûteux des cabinets qui comportaient souvent au-dessus de 25 ou 30 membres. Elle a porté ses fruits : les effectifs actuels restent parmi les plus faibles des cabinets ministériels de la Vème République. Ainsi, selon le député René Dosière, qui est un spécialiste de ces questions, les cabinets ministériels en 2018 regroupaient 486 conseillers nommés au Journal Officiel.

S'il n'existe pas de cadre juridique définissant la composition d'un cabinet ministériel, celui-ci comprend toujours des membres chargés des fonctions de :

- **Directeur de cabinet**, plus proche collaborateur du ministre, qui dispose de la délégation de signature la plus large et qui organise le travail des membres du cabinet ;
- **Chef de cabinet**, chargé principalement des questions d'agenda et d'organisation ;
- **Conseiller technique**, chargé de sujets spécifiques ;
- **Conseiller communication** ;
- **Conseiller chargé des relations avec le Parlement**.

Pour un exemple, voir le [cabinet de Frédérique Vidal](#), ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Juridiquement, les cabinets ministériels comprennent principalement des fonctionnaires : ceux-ci qui sont originaires du ministère concerné, soit issus d'autres ministères ou d'autres fonctions publiques. Lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires, les membres des cabinets ministériels sont recrutés en tant que contractuels.

Le taux de féminisation de ces cabinets est faible :

Taux de féminisation des cabinets ministériels

	Total	Femme	%	Rappel % 2017
Directeurs et adjoints	58	14	24%	26%
Chefs de cabinet et adjoints	39	15	38%	47%

Conseillers	214	87	41%	38%
-------------	-----	----	-----	-----

*** Les questions posées par cette organisation**

On attribue souvent beaucoup de pouvoir aux cabinets ministériels. Ce pouvoir est en partie fantasmé, en partie réel. Ce qui est sûr, c'est que ces cabinets **demeurent encore largement en marge du droit** ou, comme le dit d'ailleurs le titre du livre d'O. Schrameck, *Dans l'ombre de la République*. Le professeur Olivier Beaud relevait ainsi que :

« À l'heure où l'on discourt 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 (ou si peu) ? »

(O. Beaud, *Le sang contaminé*, p. 166)

Pour le dire autrement, si les cabinets ministériels sont aujourd'hui une pièce maîtresse du gouvernement, qu'ils prennent une part essentielle dans l'élaboration des décisions, comment peuvent-il rester autant en dehors des écrans radars ? En tous cas, il est « hors de doute qu'[un cabinet ministériel] exerce un pouvoir sans commune mesure avec la faiblesse de son statut organique dans la hiérarchie administrative » (P. Koenig, *Le Parlement et l'administration : essai sur le contrôle de l'activité administrative*)

Depuis peu toutefois (2016), les membres des cabinets ministériels doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, ce qui est une bonne chose.

- **Le statut des collaborateurs est**, faute d'encadrement juridique, **fondamentalement précaire** et repose sur la confiance du ministre :

« Révocable à tout moment, sans autre motif que le bon vouloir du ministre, sans autre procédure qu'un simple arrêté, et naturellement sans contrôle, quand un haussement de sourcils ne suffit d'ailleurs pas à provoquer plus simplement une démission ... »

(F. Thiriez, « Ne tirez pas sur les conseillers ! », *Le Monde*, 11 mars 1999)

- Se pose aussi la question de la **rémunération** des membres de ces cabinets. Avant 2001, il existait des primes de cabinets distribuées, en liquide, qui provenaient de fonds spéciaux, c'est-à-dire que le PM et ses ministres disposaient librement d'une enveloppe à répartir entre leurs collaborateurs. Au regard des critiques d'opacité et d'arbitraire d'un tel système, une réforme est intervenue en 2001 avec la création des **indemnités de sujétions particulières**, qui permet notamment pour les fonctionnaires de compenser les primes qu'ils ne touchent pas dans leurs ministères lorsqu'ils sont en cabinet.

Par ailleurs, les cabinets ne comportent pas que des conseillers, mais aussi un **personnel chargé des fonctions de support** (sécurité, secrétariat, intendance, chauffeurs ...) sans lesquels le cabinet ne pourrait fonctionner. Le nombre de ces « personnels support » s'élève à 2066 en 2018. Le coût total de fonctionnement était ainsi de 120 millions d'euros en 2018. La rémunération moyenne d'un conseiller ministériel en 2018 était de 9 300 euros et 10 500 pour le cabinet du Premier ministre.

- Se pose enfin la question du **lien avec les administrations centrales**. Comme évoqué dans la [circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace](#), l'effectif très important des cabinets avait conduit à des situations dans lesquelles les cabinets prenaient le pas sur l'administration, où celle-ci se trouvait éloignée du ministre. La **diminution des conseillers** a eu pour but de favoriser une meilleure articulation des compétences respectives de chaque institution. Cette baisse a toutefois également conduit à mettre les administrations sous tension.
- Une autre critique régulière est que le passage en cabinet ministériel constitue parfois un **accélérateur de carrière** démesuré.

2.2.2 Les services centraux des ministères

a. La matrice organisationnelle générale

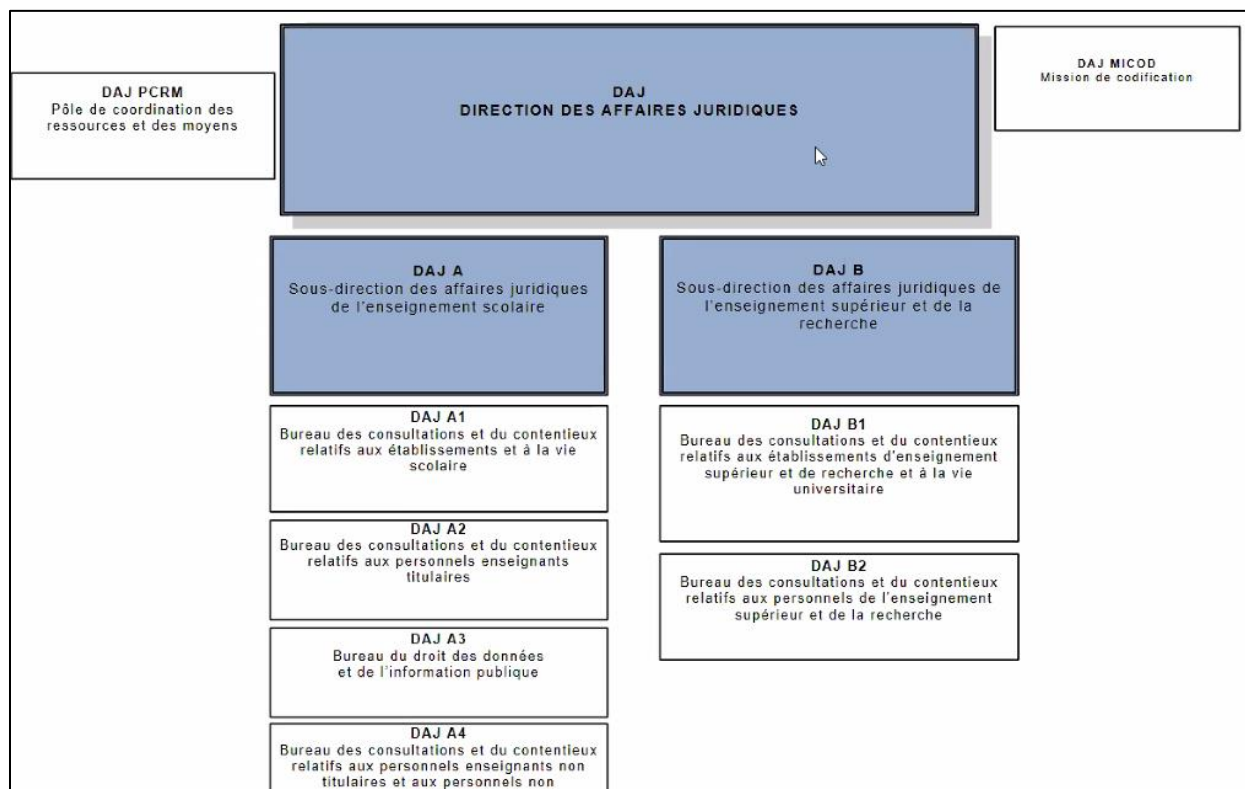
La base de l'activité d'un ministère est composée par ses services centraux. Il existe différents modèles d'administration centrale, mais certaines structures sont partagées.

Dans une **organisation pyramidale**, on trouve (je reprends ici les dénominations les plus communes, mais qui peuvent varier) :

- des **bureaux** : regroupe de quelques personnes à quelques dizaines de personnes autour d'une tâche spécifique ;

- ceux-ci sont regroupés en **sous-directions**, qui comportent au minimum deux bureaux mais souvent beaucoup plus ;
- elles-mêmes regroupés au sein d'une même **direction**.

Parmi de nombreux exemples, voir par exemple la [direction générale de la santé](#) du ministère de la santé. Il appartient aux chefs de bureaux, aux sous-directeurs puis aux directeurs de coordonner, de trancher, de filtrer les informations qui doivent remonter le long de la chaîne hiérarchique ou non. On compte pas loin de 200 directions, 500 sous-directions et 2000 bureaux au total.



L'une des fonctions ayant gagné en puissance est celle des secrétaires généraux des ministères (voir le [décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères](#)). Il résulte de ce décret que les secrétaires généraux exercent à la fois :

- Des missions transversales de coordination générale au sein du ministère et de modernisation de celui-ci ;
- Des missions liées à la mutualisation d'un ensemble de fonctions dites « supports », c'est-à-dire qui servent à tout le ministère (RH, affaires financières, affaires juridiques, numérique etc.

– voir par exemple la [SG commune aux ministères de l'éducation et de l'enseignement supérieur](#)).

b. Les problématiques organisationnelles les plus prégnantes

- **La difficulté de répartition des directions entre les ministres**, qui peuvent avoir compétence commune sur certains ministères. Certains ministères partagent l'autorité sur des services. Il peut alors y avoir des **conflits de compétence** et de loyauté, qui ne sont pas aisés à résoudre. Cela a été particulièrement le cas, par exemple, au ministère de l'économie et des finances, qui a pu compter jusqu'à quatre ministres exerçant leur autorité sur certains services.
- **La difficulté de coordonner l'action des différents services ministériels** au service d'une politique publique. Une politique publique résulte en effet de l'action concertée de plusieurs directions et services.

Pour en donner un exemple, celui de la [politique migratoire et des étrangers](#). La direction principalement concernée est la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, chargée de produire les textes applicables en matière de politique migratoire et de droit des étrangers et qui est composée, principalement, de la direction de l'immigration, de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité et d'une direction consacrée à l'asile. Mais elle n'est qu'une direction parmi d'autre du ministère de l'intérieur : en cette matière, la police aux frontières, qui relève de la direction générale de la police nationale, joue également un rôle important. De même, les services d'autres ministères sont impliqués : le ministère des affaires étrangères, le ministère de la justice, le ministère des outre-mer etc. Sont également concernés des établissements publics (par exemple l'Office de protection des réfugiés et des apatrides) et des juridictions (à la fois générales et spécialisées, par exemple la Cour nationale du droit d'asile). Il y a donc une nécessité forte de coordination dite interservices (au sein d'un même ministère) et interministérielle.

- **La difficulté de fluidifier les structures existantes** : à la fois pour permettre une modernisation des administrations, mais aussi pour permettre une meilleure mobilité des fonctionnaires entre ces administrations. A cet égard, si pendant longtemps les fonctionnaires étaient statutairement rattachés à un ministère, se développent désormais les corps de fonctionnaires interministériels.

3. Les autorités, autonomes ou indépendantes, exerçant un rôle administratif structurant

Depuis les années 1970, on assiste à une multiplication des autorités indépendantes et agences.

3.1 Les autorités administratives indépendantes

La multiplication des autorités administratives indépendantes a permis de répondre à une double préoccupation : **protéger les droits et libertés du citoyen** pour répondre à une aspiration grandissante face au poids de l'administration et au développement de certaines technologies et **développer la régulation dans les divers secteurs de la vie économiques ouverts à la concurrence** dans le cadre préconisé par l'Union européenne. Ces autorités sont administratives et non politiques ou judiciaires. Elles disposent toutefois d'une réelle indépendance des autorités mentionnées dans les titres précédents. On en compte actuellement une quarantaine. L'une d'entre elles est désormais constitutionnalisée (Défenseur des droits).

3.1.1 Emergence et développement

Les autorités administratives indépendantes [AAI] constituent en France une forme d'importation, à la fois d'une institution scandinave célèbre (l'Ombudsman, personnalité indépendante chargé d'examiner les plaintes des citoyens contre l'administration) et des organisations créées, notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, essentiellement dans le domaine de la régulation économique, les « quasi-autonomous non-governmental organisation » (QUANGOS).

Le médiateur de la République, sorte d'Ombudsman à la française, désormais disparu au profit du défenseur des droits, a été créé dès 1973. Mais la première AAI ainsi qualifiée a été la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). C'est à cette occasion qu'est né en droit la notion d'autorité administrative indépendante (AAI). Après de nombreuses hésitations sur le statut qu'il convenait de donner à cet organisme, le Parlement, à la suite d'un amendement déposé au Sénat, écartant à la fois l'hypothèse de création d'un établissement public à la tutelle allégée et celle du rattachement pur et simple de la commission aux services du ministère de la justice, a finalement opté pour la solution la plus radicalement nouvelle : **être à la fois une autorité administrative**, c'est-à-dire relevant de l'exécutif de l'Etat, **mais dans le même temps une autorité indépendante**, et donc soustraite au principe rappelé par l'article 20 de la Constitution selon lequel le Gouvernement dispose de l'administration. Rapidement après, la Commission d'accès aux documents administratifs a vu le jour (1978).

Selon quelle logique ont été créées ces AAI ? Dans son rapport public de 2001, qui leur est consacré, le Conseil d'État notait que :

« S'il est une caractéristique dominante de ce mouvement de création d'AAI en France, c'est bien celle du hasard. La plupart des autorités créées constituent une réponse donnée à un problème donné ».

3.1.2 Les missions des AAI

a. La protection des droits et libertés des citoyens

Ce développement s'est inscrit dans une volonté de donner à l'administré, devenu citoyen – ce changement de vocable a du sens – une plus grande place à la fois dans la protection contre les éventuels abus des administrations et le mauvais fonctionnement des services publics en général.

Il est possible d'en donner plusieurs exemples :

- [La CNIL](#), déjà mentionnée, joue un rôle majeur dans la production et l'utilisation des données publiques, le passage vers l'open data ainsi que le respect du règlement général relatif à la protection des données personnelles ;
- [La CADA](#), également mentionnée, permet aux administrés de la saisir afin d'obtenir la communication de tout document administratif non couvert par un secret défini par la loi ;
- [Le Défenseur des droits](#) (article 71-1 de la Constitution) a plusieurs missions : lutte contre les dysfonctionnements de l'administration de manière générale, protection des enfants, lutte contre les discriminations etc. Il peut être très largement saisi et peut également se saisir d'office.
- [Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#), qui a pour mission de veiller au bon fonctionnement de ce service public et de veiller à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Il peut, pour ce faire, visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté (établissements pénitentiaires, locaux de garde à vue, centres de rétention administrative pour les étrangers, centres éducatifs fermés etc.). Il dispose de larges pouvoirs d'investigation. Il rédige un rapport de visite puis des recommandations qu'il peut rendre publiques (voir par exemple les recommandations rendues en urgence en 2015 [relatives à la maison d'arrêt de Strasbourg](#)). Il analyse également des problématiques générales dans ses

rapports d'activités : pratique des fouilles, correspondance des détenus, cas des mères incarcérées de jeunes enfants etc.

b. La régulation des activités économiques

La régulation désigne le mode de gouvernance qui s'est imposée dans de nombreux secteurs économiques ouverts à la concurrence. L'Etat régulateur n'est pas l'Etat producteur ou administrateur de l'économie – il est moins que cela. Il n'est pas non plus un Etat qui laisse entièrement faire – il est plus que cela. La régulation, c'est donc autre chose que le modèle néo-libéral de l' *homo oeconomicus* agissant au sein d'un marché parfaitement concurrentiel et auto-régulé. C'est également autre chose qu'un modèle néo-wébérien d'un appareil étatique ou bureaucratique hiérarchisé et regardé comme rationnel et omnipotent. **L'Etat régulateur intervient pour corriger les biais du jeu économique et assurer la conciliation d'intérêts contradictoires.**

- L'autorité de la concurrence est spécialisée dans le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, l'expertise du fonctionnement des marchés et le contrôle des opérations de concentration. Elle dispose à la fois d'un pouvoir d'orientation des acteurs et de sanction en cas de méconnaissance des règles applicables. En mars 2020, par exemple, Apple a été sanctionné très lourdement, à hauteur de 1,1 milliard d'euros, pour s'être notamment rendu coupable d'ententes au sein de son réseau de distribution empêchant les baisses de prix sur ses produits.
- L'autorité des marchés financiers veille, pour sa part, à la protection de l'épargne investie dans les produits financiers, à l'information des investisseurs et plus généralement au bon fonctionnement des marchés financiers. Elle dispose également d'un pouvoir de sanction en cas, par exemple, de délit d'initié, de manipulation des cours ou de fausses informations sur des opérations boursières.

De nombreuses autorités de régulation sectorielle existent également. C'est le cas par exemple :

- De l'autorité de régulation des transports, qui a notamment pour objet de garantir à tous les opérateurs un accès équitable au réseau ferré national,
- Du conseil supérieur de l'audiovisuel, qui veille à la régulation technique et économique du secteur – par exemple gestion des fréquences du spectre hertzien, gestion des autorisations de diffusion – mais aussi au respect de la liberté d'expression, du pluralisme et le respect des

droits et libertés des personnes – voir par exemple les sanctions prononcées du fait des excès de certains chroniqueurs ou présentateurs

- Ou encore de [l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes](#), qui régule notamment les marchés téléphoniques et de l'internet – elle en définit une partie des règles et attribue les licences, par exemple les futures licences 5G – et dispose également d'un pouvoir de sanction.

3.1.3 Le statut et les pouvoirs des AAI

a. Statut

Les AAI disposent, on le voit au travers des exemples mentionnés ci-dessus, d'un véritable pouvoir de décision ou d'orientation des conduites, de réglementation et de proposition. Certaines d'entre elles disposent également d'un pouvoir de sanctions. Leur légitimité repose largement sur leur compétence dans le secteur qui les concerne : les personnalités qui y sont nommées et les liens qu'elles entretiennent avec tous les acteurs de ce secteur en font des organismes identifiés, connus et respectés.

Leur statut est toutefois ambivalent. Elles sont des *institutions administratives* : les AAI, c'est encore l'Etat. D'ailleurs, elles établissent les règles du jeu pour le compte de l'Etat. Mais dans le même temps, *elles sont indépendantes*, notamment vis-à-vis du Gouvernement. Cette ambivalence conduit nécessairement à s'interroger sur les garanties d'une telle impartialité.

Cela tient pour partie à leur **mode de nomination qui est mixte** – souvent, les nominations émanent du PR, des présidents des assemblées ou d'institutions républicaines elles-mêmes indépendantes (Conseil d'Etat, Cour des comptes etc.). Le mandat est, en outre, en général long, non révocable et non reconductible. En outre, **de nombreuses incompatibilités existent** : on ne peut par exemple être membre d'une AAI et élu. Des règles de prévention des conflits d'intérêt existent également.

Un cas particulier doit être mentionné, qui est une sous-catégorie au sein des AAI, il s'agit des **autorités publiques indépendantes (API)**, qui ont pour particularité d'être dotées de la personnalité morale, ce qui est de nature à garantir encore mieux leur indépendance : c'est le cas, par exemple, de l'autorité des marchés financiers ou de l'agence française de lutte contre le dopage.

b. Les pouvoirs des AAI

Ceux-ci sont hétérogènes. Les AAI disposent principalement :

- D'un **pouvoir normatif**. Elles peuvent notamment disposer d'un pouvoir réglementaire, reconnu par le Conseil constitutionnel (décision du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication), en ce qu'elles fixent, dans le domaine déterminé, les normes permettant la

mise en œuvre lois (par exemple, fixation des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité et des réseaux de gaz naturel). Mais leur pouvoir normatif passe aussi par des voies plus souples : elles émettent des lignes directrices à destination des acteurs dans le secteur qui les concerne.

- D'un **pouvoir d'influence**. Par les liens qu'elles tissent avec les acteurs, le poids leur prise de parole lorsqu'elles émettent des recommandations, rendent des avis, mettent en ligne des communiqués etc.
- De **pouvoir de sanction**. Des exemples en ont été donnés ci-dessus.

3.2 Les agences

On observe également, outre le développement des AAI, le développement de nombreuses structures administratives qui sortent un peu des cadres traditionnelles et permettent de répondre à des problématiques spécifiques. Le Conseil d'Etat leur a récemment consacré un rapport, [auquel il est renvoyé si ce point vous intéresse](#).

Chapitre 2. L'administration déconcentrée de l'Etat

La question de la déconcentration du pouvoir et des institutions est majeure dans tout territoire géographiquement étendu et densément peuplé. L'enjeu est précisément d'assurer une **présence de l'Etat dans tous les territoires de la République**, de disposer de **relais efficaces de l'action publique** conduite nationalement et de permettre une représentation satisfaisante auprès des citoyens.

La déconcentration est ainsi définie par l'article 1^{er} de la [charte de la déconcentration](#) :

Elle « consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. / (...) Elle implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'Etat ».

**** Eclairage historique : les commissaires de la République à la Libération***

L'importance de cette question est telle qu'elle fût l'une de celles auxquelles fût le plus attentif le Général de Gaulle. Il était important que la reprise de contrôle des territoires se fasse sous le contrôle de l'Etat. Les commissaires de la République ont été en charge de cette mission.

Dès janvier 1943, Pierre Brossolette est chargé de rechercher les futurs cadres d'une administration provisoire au jour de la libération afin de pouvoir remplir l'objectif de rétablissement de la légalité républicaine. Dans les territoires, ce sont les **commissaires de la République** qui en sont chargés. Ceux-ci sont des maillons essentiels et sont choisis avec soin car le Général de Gaulle avait une conscience aigüe de ce que, comme il le dira plus tard, « Pour une bonne part, tout a tenu aux hommes ». Dès octobre **1943**, des premiers commissaires de la République sont désignés, principalement sous la signature de Michel Debré, alors jeune membre du Conseil d'Etat, sous ses deux pseudonymes de Jacquier et Turquant – la petite histoire dit qu'il aurait caché ses listes dans des recueils de jurisprudence au Palais-Royal qui n'étaient pas utilisés.

Puis vint la Libération et ce moment décisif pour le rétablissement de l'ordre et de la légalité républicaine du moment de la prise de pouvoir par les commissaires de la République :

« Voici le fracas des chars allemands qui remontent vers la Normandie à travers les longues plaintes des bestiaux réveillés : grâce à toi, les chars n'arriveront pas à temps. Et quand la trouée des Alliés commence,

regarde, préfet, surgir dans toutes les villes de France les commissaires de la République (...) ».

André Malraux, extrait du [discours prononcé le 19 décembre 1964](#) lors du transfert des cendres de Jean Moulin au Panthéon ([vidéo](#))

La **réanimation de l'Etat**, car c'est de cela dont il s'agit, fut une entreprise immense : plus un pont ne permettait de traverser la Loire entre Nevers et Saint-Nazaire ; il n'était plus possible de franchir le Rhône entre Lyon et la mer ; moins d'un quart des locomotives étaient utilisables etc. Comment dès lors reconstruire dans cette France fragmentée ? Comment aussi, pour les commissaires de la République, imposer leur autorité aux différents groupes qui ont mené la résistance intérieure sur le territoire ?

« Les nouvelles parvenues d'un grand nombre de départements y révélaient une vaste confusion. Sans doute les commissaires de la République (...) occupaient-ils partout leurs postes. Mais ils avaient le plus grand mal à mettre gens et choses en place. Trop d'indignations, accumulées depuis quatre ans, fermentaient sous le couvercle pour qu'il n'y eût pas d'explosion (...) Beaucoup d'éléments de la Résistance entendaient procéder eux-mêmes aux sanctions et à l'épuration... Des arrestations irrégulières, des amendes arbitraires, des exécutions sommaires, venaient ajouter leur trouble à celui qui résultait de la pénurie générale ».

De Gaulle, Mémoires de guerre.

Majoritairement issus de la résistance intérieure et de la France libre, ils avaient un rang équivalent à celui de ministre et ne relevaient que du général de Gaulle. Le premier installé, en Normandie suite au débarquement, le commissaire Coulet raconte avoir alors reçu pour consigne fondamentale : « Débrouillez-vous ! ». Raymond Aubrac raconte qu'il transporta à Marseille un sac à patates plein de billets de banque et une collection du Journal Officiel de la République tel qu'il était publié à Alger sur un mauvais papier-éponge.

*** Une problématique renouvelée du fait de la décentralisation**

La question de la place de l'Etat dans les territoires se pose avec une acuité renouvelée avec le mouvement de **décentralisation**, c'est-à-dire le développement des communes, départements et régions non plus comme simples circonscriptions administratives mais comme personnes publiques propres

dotées de compétences propres. Ce mouvement obligeait à repenser l'action local de l'Etat. Ainsi à partir de **1982**, les vagues successives de décentralisation et de déconcentration ont contribué à faire évoluer les contours des services déconcentrés de l'État ainsi que leurs règles de fonctionnement.

Dans ce cadre, quelle est la place de l'Etat dans les territoires, comment celui-ci peut-il encore jouer son rôle tout en laissant leur place aux collectivités territoriales ? Par exemple, avant 1982, les services de l'Etat étaient seuls compétents pour délivrer des autorisations d'urbanisme, par exemple les permis de construire ; depuis 1982, cette compétence est attribuée, sauf exceptions, aux communes. En 2004, l'entretien des routes départementales a été confié aux départements, alors qu'elles relevaient auparavant de l'Etat par le biais des directions départementales de l'équipement. Mécaniquement, ces évolutions conduisent à repenser le rôle de l'Etat.

Sera d'abord présentée le schéma d'action des services déconcentrés de l'Etat (I) avant d'analyser plus particulièrement le rôle d'un acteur central : le préfet (II).

1. La recomposition de l'action des services déconcentrés de l'Etat

1.1 Raisons d'une évolution et objectifs poursuivis

1.1.1 L'action déconcentrée avant les réformes menées à compter de 2007

Les **circonscriptions administratives traditionnelles** principales de l'action déconcentrée de l'Etat regroupaient :

- **Le département et la région** : il s'agit de territoires qui supportent à la fois des circonscriptions administratives et sont un élément constitutif des collectivités territoriales. C'est l'un des points de difficulté dans la compréhension du système administratif : il peut y avoir des services départementaux/régionaux de l'Etat et des services des départements / des régions. Il ne s'agit pourtant pas des mêmes personnes morales et ce ne sont pas les mêmes personnes physiques qui y travaillent (voir infra pour des exemples).
- Des circonscriptions qui ne recoupent pas le territoire de collectivités. Il s'agit principalement :
 - ☞ Des **arrondissements** : circonscription administrative dont le chef-lieu est la sous-préfecture. Un département est divisé en plusieurs arrondissements, qui eux-mêmes regroupent plusieurs communes. Sur ce point, il ne faut pas confondre l'arrondissement, subdivision du département, et l'arrondissement municipal, qui est une subdivision de certaines communes (Paris, Marseille et Lyon).
 - ☞ Des **cantons** : créés par la Révolution, les cantons ont eu plusieurs fonctions au cours des années. Pendant longtemps, il existait ainsi un principe, affirmé par le ministère de

l'intérieur, de l'existence d'une brigade de gendarmerie par canton. Aujourd'hui, le canton tend à déperir et ne demeure qu'une circonscription électorale pour l'élection des conseillers départementaux.

Il existait et existe toujours des **circonscriptions propres à l'action de certains ministères** : la plus célèbre est sans aucun doute, pour l'éducation nationale, l'académie, regroupées en régions académiques et qui sont le lieu d'exercice des recteurs et de leurs services. De même, certaines zones, sur lesquelles on n'insistera pas, sont spécifiques à certaines politiques publiques : par exemple les zones de défense et de sécurité en ce qui concerne l'organisation de la sécurité nationale et de la défense civile.

Jusqu'au milieu des années 2000, il était acquis que le territoire clé de la déconcentration était le **département**. C'est à ce niveau qu'étaient déclinés plusieurs services de l'Etat, notamment les puissantes directions départementales de l'équipement (DDE), directions départementales des affaires sociales (DDASS) ou encore les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF). On trouvait également une déclinaison de ces services au niveau régional. Cette organisation a été profondément modifiée.

Au début des années 2000, plusieurs rapports pointent **les difficultés de l'organisation territoriale** de l'action de l'Etat. En **2003**, en particulier, la Cour des comptes, dans son rapport [La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat](#), pointait « l'extrême hétérogénéité des services déconcentrés », nombreux et répondant à des organisations très différentes d'un ministère à l'autre, avec des difficultés pour aller au bout du processus notamment en ce qui concerne la déconcentration de la gestion tant des crédits que des personnels. La Cour relevait également que les services déconcentrés n'avaient pas suffisamment évolué pour tenir compte de l'évolution de la décentralisation, de la modernisation de l'Etat et de l'intervention croissante des financements européens.

Au moment où sont menées les réformes à la fin des années 2000, ce sont environ 11 000 installations physiques et près de 300 000 agents qui travaillent en administration déconcentrée.

1.1.2 Les réformes poursuivies à compter des années 2000

- En **2007**, le président Sarkozy lance la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, nouvelle étape dans [l'histoire de la réforme de l'Etat](#). La RGPP, dans la lignée des théories du nouveau

management public¹ poursuivait plusieurs objectifs, dont ceux d'une réduction de la dépense publique et d'une réorganisation des structures administratives. Il est notamment prévu, sous la supervision d'une mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), directement rattachée au Premier ministre, une vaste réforme de l'organisation territoriale de l'État. Cette réforme poursuit quatre objectifs :

- **La région est reconnue comme le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques** de l'État dans les territoires tandis que le département est vu comme l'échelon « *au plus près du terrain, au contact des administrés* » → on sort du schéma dans lequel c'est le département ;
- La **réorganisation des services de l'État** dans les territoires **doit générer des gains de productivité** dans le cadre de l'objectif global de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Les mutualisations de compétences et de moyens devraient permettre le redéploiement d'effectifs vers des missions à plus forte valeur ajoutée et des économies de fonctionnement ;
- Afin d'adapter les structures administratives à la diversité des enjeux locaux, il est prévu de pouvoir **moduler l'organisation administrative au niveau des départements** (en fonction des besoins du département concerné) ;
- Un objectif de **simplification des structures départementales**, de **lisibilité de l'action de l'État** pour les usagers et les partenaires et, *in fine*, à une amélioration de la qualité du service rendu par les administrations publiques.

1.2 Les services déconcentrés après la RéATE

Ces réformes se concrétisent au cours des années **2008 à 2010** par ce que l'on a dénommé la **Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**, avec l'adoption de nombreux textes permettant la réorganisation des administrations déconcentrées et, en particulier, le [décret du 3 décembre 2009](#) relatif aux directions départementales interministérielles et le [décret du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, tel que modifié par le décret du 16 février 2010.

¹ Suzanne Maury définit le nouveau management public comme un « mouvement d'idées venu des pays anglo-saxons, selon lequel le fonctionnement de l'État gagne à utiliser les méthodes des entreprises privées pour pleinement remplir son rôle, vu comme celui d'un prestataire de services, et améliorer son efficacité. L'État doit alors appliquer des principes de bonne gouvernance : discipline budgétaire, définition de normes de gestion et établissement d'un cadre transparent d'évaluation de son action, avec publication d'indicateurs de résultats ».

1.2.1 Le recentrement autour de l'échelon régional

C'est sans doute le trait le plus marquant de la RéATE. Il se caractérise d'une part par le **renforcement du rôle des préfets de région** (voir infra) mais aussi par le fait qu'au niveau régional, et à l'exception de la région Ile-de-France qui présente une organisation spécifique, ce sont désormais **huit grandes entités administratives** représentant l'Etat au niveau de la région qui existent, contre vingt auparavant.

Quatre sont interministérielles :

- La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- La direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Les autres recouvrent des périmètres plus restreints (mais qui peuvent aussi, selon l'organisation gouvernementale, être interministériels) :

- La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- La direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- Le Rectorat ;
- L'Agence régionale de santé (ARS).

Pour prendre la mesure de la simplification opérée, voire le [tableau en Annexe](#).

1.2.2 Une administration départementale resserrée

La nouvelle administration départementale de l'Etat s'organise, pour sa part, dans un schéma plus resserré, autour de **deux ou trois directions départementales interministérielles**.

- La **direction départementale des territoires (DDT)** est commune à l'ensemble des départements. Elle intervient en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires (agriculture, forêts, environnement, équipement, mer etc.).
- La **direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)** reprend les compétences des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) et des services vétérinaires.

Dans les départements dont la population est supérieure à 400 000 habitants (soit environ la moitié des départements) ou lorsque les circonstances le justifient, deux directions départementales remplacent cette direction unique :

- ☞ Une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), dont la mission est d'affirmer le rôle d'animateur de l'Etat dans les domaines de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire ;
- ☞ Une direction départementale de la protection de la population (DDPP), qui assure des fonctions d'information, de prévention et de contrôle dans le domaine de la protection des populations.

2. Le préfet, pivot de l'action déconcentrée de l'Etat

L'institution préfectorale est profondément enracinée dans l'histoire de France, puisque le préfet est l'héritier des intendants de justice, de police et de finances de l'Ancien Régime. Avec **la loi du 18 pluviôse an VIII** sont créés les **préfets**, « chargés de l'administration » dans le département ainsi que les **sous-préfets**. Il s'agissait, pour Napoléon, d'instaurer dans tout le territoire une « chaîne hiérarchique » afin d'assurer la centralisation de l'exécutif. Cette institution est nécessaire à Napoléon pour toucher tout le territoire, mais il voulait se garder de leur donner trop de pouvoir.

2.1 Les missions des préfets, au cœur de la République

Les préfets, de par leurs missions, sont **au cœur de la République et de l'Etat de droit**.

La Constitution l'affirme à **l'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 lois. »

Et l'article 1^{er} du **décret du 29 avril 2004** déjà cité ne laisse aucune ambiguïté sur ce point :

« Le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'Etat.

Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres.

**Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions
gouvernementales.**

**Ils dirigent, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies
par le présent décret, les services déconcentrés des administrations
civiles de l'Etat. »**

Les principales missions qu'il exercent sont :

- **La représentation de l'Etat** : Le préfet, sauf dans certains domaines bien précis (défense, justice, éducation, santé) est le seul représentant de l'État dans le département. Délégué du gouvernement, il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux et assure la direction des services de l'État dans le département ou la région.
- **La sécurité des personnes et des biens** : Le préfet a un rôle essentiel dans la garantie de la sécurité (maintien de l'ordre, protection des personnes et des biens, des réseaux de communication et de transport, prévention et traitement des risques naturels ou technologiques), ainsi que dans les opérations de secours et la gestion de crise. Le préfet des zones de défense et de sécurité détient des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave, notamment de rupture des communications avec le gouvernement, qui lui permettent de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il préside le comité de défense de la zone, qui groupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, et permet de coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal.
- **Le maintien de l'ordre public** : Le préfet dispose d'un large pouvoir de police administrative. Il délivre par exemple de multiples autorisations sur le fondement de législations diverses, prend les mesures nécessaires pour permettre les manifestations et rassemblements etc.
- **L'organisation de la vie démocratique et civique** : Les préfetures sont chargées de l'organisation de la vie démocratique et de la citoyenneté. Les services préfectoraux assurent ainsi l'organisation de l'ensemble des opérations électorales dans le département, en liaison avec les mairies. Ils veillent à l'application de la législation relative aux partis politiques et à la transparence de la vie politique. Les préfetures sont également en charge de l'enregistrement des associations qui sont créés sur le territoire. Les préfetures délivrent aussi les titres d'identité et certificats de conduite : pour l'année 2007, les préfetures et les sous-préfetures ont délivré

environ 2,5 millions de permis de conduire, 13,2 millions de cartes grises, 5,4 millions de cartes nationales d'identité et 2,9 millions de passeports.

- **La mise en œuvre de politiques spécifiques** : Parmi celles-ci, les préfetures sont en particulier chargées de la mise en œuvre de la politique **en matière de séjour et d'éloignement des étrangers**. Elles reçoivent les demandes d'asile et de titres de séjour, les instruisent et décident de la suite à leur donner. Elles sont également en charge, en lien avec la police aux frontières, des étrangers en situation irrégulière.
- **Le contrôle de légalité et budgétaire des collectivités territoriales** : voir chapitre suivant.

2.2 L'organisation de l'administration préfectorale

2.2.1 Préfet de région et préfet de département

Il y a **un préfet dans chaque département**. Et l'un de ces préfets est par ailleurs également préfet de région, il s'agit du préfet du département dans lequel se trouve le chef-lieu de la région : dans le Grand Est, c'est la préfète du Bas-Rhin qui est préfète de région.

L'article 2 du **décret du 29 avril 2004** confie au préfet de région le rôle de « garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région » et de « responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région ». Cet article lui donne par ailleurs « autorité sur les préfets de département ».

A ce titre, le **préfet de région** dispose d'un **pouvoir d'instruction**, c'est-à-dire que les préfets de département agissent dans le cadre des instructions données par le préfet de région. Il dispose par ailleurs d'un **pouvoir d'évocation**, pour une durée limitée, de tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale, lui permettant de prendre les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

Le préfet de région, par ailleurs, **préside le comité de l'administration régionale (CAR)** qui réunit les préfets de département et les chefs des services déconcentrés régionaux de l'État. Après l'avoir consulté, le préfet de région arrête le projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASE). Il est par ailleurs le préfet qui est en lien avec la collectivité territoriale régionale.

2.2.2 Les services qui assistent le préfet dans l'exercice de ses fonctions

Le préfet **gère les services préfectoraux**, qui comptent plusieurs directions – pour un exemple, voir [l'organigramme de la préfecture de la Gironde](#).

L'article 13 du **décret du 29 avril 2004** établit une liste des personnes et institutions assistant le préfet de département dans l'exercice de ses fonctions.

On y trouve notamment :

- Le **secrétaire général de la préfecture** : chargé de suppléer le préfet en cas d'absence, il gère sous son autorité les personnels et les moyens affectés aux services préfectoraux
- Le **directeur de cabinet du préfet** est son collaborateur le plus direct, plus particulièrement spécialisé dans la sécurité, la gestion de crise et la communication.

Le préfet de département est par ailleurs assisté par des **sous-préfets d'arrondissement**. Ceux-ci sont les délégués du préfet dans l'arrondissement. Ils veillent au respect des lois et règlements, concourent au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations et coordonnent l'action, dans l'arrondissement, des services de l'Etat. On compte un peu plus de 300 sous-préfets d'arrondissement en métropole. Dans une volonté de rationalisation de l'action territoriale, les arrondissements sont toutefois reconfigurés, notamment afin de mieux coller aux limites géographiques des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI, voir chapitre suivant) et afin de réduire le nombre d'arrondissement dans les cas où ils n'apparaissent plus nécessaires. Par [décret du 29 décembre 2014](#) ont par exemple été supprimés les arrondissements de Strasbourg-Campagne et de Wissembourg dans le Bas-Rhin.

Enfin, parmi les autres services qui assistent le préfet de région, il est important de mentionner le **secrétariat général pour les affaires régionales** (SGAR). Son influence n'a cessé de croître récemment. Son rôle est fixé par le [décret du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales](#). Sous l'autorité du préfet de région, le SGAR, entre autres, coordonne l'action des services régionaux de l'Etat, veille à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et coordonne la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'Etat relatives aux politiques publiques dans la région, en relation avec le service d'information du Gouvernement (SIG).

2.2.3 Une organisation spécifique à certains territoires ou certaines missions

La spécificité des missions de l'Etat dans certains territoires conduit à **l'adaptation des missions** décrites plus haut. Ce point ne sera pas approfondi mais il faut néanmoins mentionner que :

- A Paris et dans les Bouches-du-Rhône, il existe, en plus du préfet de département, **un préfet de police qui a la charge de l'ordre public** et, dans la limite des matières relevant de ses attributions, de la sécurité des populations.
- Dans les collectivités d'outre-mer qui ne sont pas des départements, c'est **un haut-commissaire** qui occupe un rôle proche de celui du préfet.

Enfin, **certains préfets remplissent des missions particulières**. Par [décret du 22 décembre 2005](#) ont par exemple été créées, dans certains départements, les fonctions de **préfets délégués pour l'égalité des chances**. Celui-ci assiste le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations.

2.3 La spécificité statutaire du corps préfectoral

Les préfets sont des **fonctionnaires**, mais ils sont néanmoins régis par des dispositions spécifiques, notamment par le [décret du 29 juillet 1964](#) fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, qui en font des fonctionnaires à part.

En ce qui concerne leur nomination : **la nomination des préfets et leur affectation est à la décision du Gouvernement**. La nomination intervient par décret du PR en conseil des ministres. La plupart des préfets (actuellement les 2/3 au moins) sont issus du corps des sous-préfets. Les préfets ont vocation à être affecté sur un poste territorial – lorsqu'un préfet n'a pas d'affectation territoriale, il peut alors être affecté à certaines missions d'intérêt général ou, simplement, ne pas avoir d'affectation : il est dit « hors cadre ».

Les préfets **n'ont pas les mêmes droits et obligations que les autres fonctionnaires**. Les fonctions préfectorales sont aisément révocables. Ils ne bénéficient en particulier pas des droits collectifs usuels : droit syndical ; droit de grève ; représentation par des représentants élus. Ils doivent par ailleurs garder une neutralité politique absolue : étant les représentants du Gouvernement, ils ne peuvent pas faire état de critiques à son égard. Par ailleurs, les préfets ne bénéficient pas, comme l'ensemble des fonctionnaires, de la garantie d'une évaluation annuelle. Il peut être fait état, dans leur dossier, de leurs opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques etc.

La gestion du corps préfectoral n'est pas chose aisée, ainsi que l'illustre un [référé de la Cour des comptes](#) (rapport adressé par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour lui faire part des observations formulées par la Cour à l'issue d'un contrôle) de septembre 2014. Il y est pointé, notamment, la **brièveté des affectations** territoriales des préfets (deux ans et six mois en moyenne) qui

nuirait à la continuité et à l'efficacité des politiques publiques et le fait qu'il y a **de plus en plus de préfets hors cadre**, c'est-à-dire de préfets en attente d'affectation, sur des fonctions variées, ou en mission de service public, alors que leur mission première est bien d'être affectés territorialement.

- *Préfets hors-cadre* : il y a plus de préfets que d'affectations territoriales, donc tout un nombre de préfets n'exercent pas un rôle de préfet et sont rattachés à d'autres administrations (directeurs de cabinet...). Signifie parfois qu'un préfet ne sera plus vraiment préfet. Ces préfets hors-cadre peuvent être qualifiés de « vivier » de la fonction préfectorale.

Conclusion

En conclusion, quel bilan est-il possible de tirer de cette nouvelle étape de la déconcentration ?

La question est délicate. D'une part, il apparaît que les regroupements des services de l'Etat effectués tant au niveau départemental que régional ont permis de simplifier la lisibilité du dispositif et de gagner en cohérence dans l'action publique. Mais, d'autre part, plusieurs facteurs conduisent à penser que cette réforme est inachevée. D'abord, parce que la décentralisation a continué, conduisant en particulier à une réduction de nombre de régions (voir chapitre suivant) qui rend délicat le travail en réseau de certains services déconcentrés, physiquement écartelés (dans le Grand Est entre Strasbourg, Châlons-en-Champagne, Nancy etc.). Ensuite, car le processus n'a pas produit toutes les conséquences espérées : il apparaît par exemple que la dimension interministérielle n'est pas pleinement réalisée, que les administrations centrales ne jouent pas suffisamment le jeu de la déconcentration ou que les économies sont plus faibles qu'attendues.

Ces constats sont ceux dressés par le premier ministre dans deux circulaires du 24 juillet 2018, la première sur [l'organisation territoriale des services publics](#) et la seconde sur la [déconcentration et l'organisation des administrations centrales](#). Le Gouvernement s'attelle donc actuellement à la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation et de la déconcentration, menée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, par la préparation d'un [projet de loi dit « 3D »](#) : décentralisation, différenciation et déconcentration.

Annexe.**Les services déconcentrés régionaux avant et après la RéATE**

Avant la RéATE	Après la RéATE
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP)	Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP)
Direction Générale des Impôts (DGI)	
Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)
Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)	
Mission "concurrence" de la Direction régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF)	
Division développement industriel des DRIRE	
Services de métrologie des DRIRE	
Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE)	
Délégation Régionale du Tourisme (DRT)	
Service du Délégué Régional au Commerce et à l'Artisanat (DRCA)	
Chargé de Mission Régional à l'Intelligence Economique (CRIE)	
Direction Régionale de l'Equipeement (DRE)	

Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)	
Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)	
Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS)	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)
Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS)	
Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSé)	
Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)	Agences Régionales de Santé (ARS)
Rectorat	

Source : commission des finances

Chapitre 3. L'administration décentralisée

En France, il y a eu plusieurs actes de décentralisation.

- Le premier, c'est **1982** avec les **lois Defferre** qui correspondent à la volonté affichée suite à l'arrivée au pouvoir du PS de réaliser une décentralisation de l'administration française. Cet Acte I fût une véritable rupture : auparavant, il n'y avait pas de décentralisation.

Auparavant, les collectivités étaient sous la tutelle de l'Etat. La première loi de 1982 – **loi du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes – met fin à cette tutelle. Il peut *a posteriori* y avoir un contrôle des juges, pas de l'Etat. Elle transfère aussi la fonction exécutive aux présidents des conseils (municipaux, régionaux, généraux). Enfin, cette loi transforme les régions en collectivités territoriales (avant, c'étaient des établissements publics). Ce triptyque de la première loi de 1982 conduit à une **autonomisation des collectivités**.

Par la suite, plusieurs lois organisent les **transferts de compétences** de l'Etat vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines. Dès 1982, il y a des transferts en matière d'urbanisme, de gestion des écoles, collèges, lycées par exemple.

L'exemple le plus marquant est celui de l'urbanisme. A partir de 1982, les collectivités décident de ce qu'elles font en matière d'urbanisme. Avant, le préfet délivrait les autorisations (de construire par exemple). En termes de politique publique, la collectivité territoriale était dépossédée de sa capacité de mener des politiques publiques. En 1984, la fonction publique territoriale est créée.

1982 illustre un changement de système : institutionnel, en termes de compétences et de moyens.

- Les actes suivants sont constitués d'un renforcement et de transferts en plus en plus larges de compétences. **L'Acte II a eu lieu en 2003**. Cet acte est une réforme qui va être constitutionnelle – la **réforme constitutionnelle du 2 mars 2003** – sur l'organisation décentralisée de la République. Elle conduit à **renforcer les responsabilités et l'autonomie** des collectivités territoriales.

Il y a une affirmation des collectivités territoriales au sein de la constitution, une affirmation que la république est décentralisée, une affirmation de l'autonomie financière des collectivités territoriales... Autre point de la réforme : elle permet de réformer le statut des collectivités outre-mer. La constitutionnalisation permet aux collectivités de garder un certain degré d'autonomie et de moyens qui ne peuvent pas être remis en cause.

Ensuite, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales énumère un ensemble de nouvelles compétences et de moyens transférés par l'Etat aux collectivités. La loi organise aussi les transferts de personnel.

Remarque : Il est nécessaire de ne jamais oublier que derrière « transfert des compétences », il y a aussi transfert de moyens (les collectivités devant jauger entre subventions et impôts locaux).

- **L'Acte III commence en 2013** par une réforme des modes d'élections des collectivités. Puis il y a eu deux lois (2014 et 2015) qui modifient la délimitation de certaines circonscriptions territoriales et une modernisation de l'action publique territoriale (approfondissement de la décentralisation). Il y avait une volonté de mieux organiser les différents niveaux.

Les enjeux actuels des collectivités territoriales sont :

- **Enjeu de lisibilité et de complexité**

Il correspond à l'enjeu de la superposition de différents niveaux → actuellement se superposent la commune, l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale – regroupement de communes), le département et la région. Il y a quatre niveaux (+ l'Etat) qui exercent des compétences croisées et qu'il faut faire fonctionner ensemble.

- **Enjeu de la grande hétérogénéité des collectivités territoriales elles-mêmes**

Il y a un délitement des catégories de collectivités territoriales. On a la commune, des catégories très différentes d'EPCI, des EPCI qui exercent des compétences très différentes (Lyon exerce des compétences de département par exemple). Il y a une forme de plasticité des catégories pour les adapter à chaque enjeu territorial. On en arrive donc à quelque chose de très complexe.

- **La réorganisation des collectivités**, notamment suite à l'Acte III.

Comment faire fonctionner les différentes parties régionales entre-elles ?

- **Les transferts de compétences et leur financement.**

1. Les collectivités territoriales : pivot de l'organisation décentralisée de la République

1.1 La notion de collectivité territoriale

Ils sont de trois types :

- Un **territoire** : une collectivité bénéficie d'une assise géographique délimitée.
- Une **collectivité** : existence d'un groupement humain.
- Une **personnalité juridique propre** : peuvent agir juridiquement et ont des organes qui les représentent. Par exemple, les arrondissements ne sont pas des collectivités territoriales car ils n'ont pas de personnalité juridique propre.

Ces collectivités ont été constitutionnalisées (**articles 72** : définition des types de collectivités qui existent). La Constitution de 1958 reconnaît les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier (outre-mer).

1.2 Des collectivités qui s'administrent librement

Ce **principe de libre administration** est retrouvé à **l'article 34** de la constitution. Il est de valeur constitutionnelle et permet de contrôler l'action du législateur. Il n'est pas possible pour le législateur de prévoir des dispositions qui iraient à l'encontre de ce principe.

Ce principe regroupe principalement trois éléments :

- Les collectivités territoriales disposent d'un **pouvoir réglementaire**.

Ce dernier se trouve à l'article 72-3.

- Les collectivités disposent de la **possibilité d'expérimenter**.

Elles peuvent déroger à titre expérimental à des dispositions législatives ou réglementaires. Cela met en lumière l'autonomie dont elles disposent.

- Les collectivités disposent de **l'autonomie financière**.

Elles disposent de ressources propres et suffisantes. C'est pour cela que dans la constitution, à l'article 72, on trouve désormais l'existence du pouvoir fiscal des collectivités territoriales et la nécessité de leur assurer une autonomie financière.

Ce principe de libre administration ne peut s'entendre que dans le cadre d'une **démocratie locale**. C'est l'élection des organes délibérants qui est en cause. La libre administration vient du fait qu'on a

une participation des citoyens à la vie territoriale. On ne peut envisager la libre administration sans cette phase électorale : l'élection donne de la légitimité aux collectivités et doit servir à la mise en œuvre de politiques publiques.

Cependant, ce principe est limité et n'est pas absolu. Ces limites sont notamment :

- Le caractère indivisible de la République (article 1 de la constitution). Il y a une tension entre indivisibilité et organisation décentralisée.
- Une autre limite consiste en le fait que les compétences des collectivités ne sont pas libres : elles sont déterminées par des transferts de compétences faits par l'Etat. Ce débat renvoie à l'existence ou non d'une clause générale de compétence.
- Ensuite, les collectivités territoriales s'administrent librement dans la mesure du contrôle de légalité de leurs actes administratifs et de leur budget par le préfet. Si le préfet constate un acte illégal, il dispose de deux possibilités : la discussion avec la collectivité en question, ou le recours au juge administratif dans le cadre d'un déféré préfectoral.

Exemple de déféré préfectoral : délibération du conseil municipal de la ville de Strasbourg qui adoptait le principe du versement d'une subvention pour la construction d'un lieu de culte sous-condition de l'existence d'un plan de financement. Cette délibération fût adoptée et transmise à la préfecture qui a considéré l'acte illégal. Elle l'a donc déféré au juge administratif. Ce qui est marquant, c'est que l'acte a été pris et une utilisation politique a été faite de cet acte. L'exemple illustre les tensions qui peuvent exister entre l'Etat et les collectivités.

Ce contrôle de légalité conduit à une **surcharge des services préfectoraux** : il y a entre 5 et 6 millions d'actes pris par les collectivités, dont environ 1000 sont déférés. On considère qu'il y a aujourd'hui en France 1000 personnes chargées du contrôle de légalité pour 5 ou 6 millions d'actes. Ce contrôle semble inefficace.

Que faut-il donc faire ?

- ☞ Première solution : on augmente les moyens des préfets pour le contrôle de légalité.
- ☞ Deuxième solution : on envisage un système sans contrôle de légalité, parce que le recours peut être effectué par les citoyens.
- ☞ Troisième solution : il faut trouver un juste milieu et choisir entre les actes. On met donc en place une stratégie de ciblage du contrôle sur certains actes que l'on considère comme étant les plus risqués pour le principe de libre administration.

2. Les collectivités territoriales et leurs compétences

2.1 Les communes

Elles sont héritées de la révolution française. Il existe aujourd'hui un peu plus de 34 000 communes en France. Plus de 85% des communes ont moins de 2000 habitants ; cela pose la question de la taille des communes, souvent jugées trop petites.

Il y a un certain nombre d'organes clés de la commune :

- **Le Conseil municipal**

C'est l'organe délibératif, dont la composition varie suite à des élections tous les 6 ans. Sa taille varie avec la taille de la commune – il y a de 7 à 69 conseillers – de même que le mode de scrutin. Il a les attributions les plus larges dans la gestion des communes ;

- **Le Maire**

C'est l'organe exécutif : il est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil municipal.

Les compétences des communes sont larges et diverses. Les délibérations portent par exemple sur l'intérêt de la commune (érection d'un monument au mort, construction d'une maison de retraite...) ou sur la protection de l'ordre public local.

A partir de 1982, il y a eu transfert de compétences :

- La commune a eu compétence en matière d'**urbanisme** ;
- Ainsi que dans le domaine de l'**enseignement** (maternelle et élémentaire) ;
- Elles disposent aussi d'un large volant d'action dans les **domaines culturel, sportif et du loisir** ;
- Elles agissent aussi dans les **domaines sanitaire et social** (gestion des crèches et des foyers de personnes âgées...).

La commune est **l'unité de référence** autour de laquelle s'est construite la décentralisation. Par ailleurs, c'est une collectivité de base qui garde une importance très grande aujourd'hui dans la vie quotidienne des Français.

Toutefois, il existe une limite importante : les communes sont **trop nombreuses**. Cela conduit à des difficultés à mettre en œuvre certaines compétences. Par exemple, en ce qui concerne la collecte et le traitement des déchets : une commune est-elle en capacité de prendre en charge la collecte des déchets – qui sont extrêmement coûteux ?

Mais alors, comment pallier à ce problème ? On pourrait supprimer le nombre de communes, mais ce serait très délicat : question politique (les citoyens sont très attachés à leur commune). Il y a cependant une politique de regroupement de communes, mais qui reste marginale. La vraie politique qui a été poursuivie est une **politique d'intercommunalité** (regrouper les communes au sein d'une structure supplémentaire). Il y a une mise en commun d'un certain nombre de compétences. L'intercommunalité est un système né progressivement. Elle est actuellement en France très compliquée. C'était à la base une initiative libre des communes duite à laquelle il y a mise en œuvre d'institutions et d'un projet communs. Ce projet détermine la structure qui sera décidée. Au départ, les structures mises en place étaient simples (SIVU, SIVOM) : on parle d'**intercommunalité de gestion**. Il n'y avait aucune autonomie fiscale de ces communes, l'intercommunalité existait uniquement pour un projet précis. A l'heure actuelle, l'intercommunalité est beaucoup plus structurée et structurante. Depuis 1999 existent trois sortes de communautés : **communauté de communes**, **communauté d'agglomération** et **communauté urbaine** qui représentent chacune des seuils de population. Ces collectivités ont des organes beaucoup plus développés. L'organe délibérant au sein de l'EPCI est composé de délégués communautaires élus en même temps que les conseillers municipaux. L'organe exécutif est le Président de l'EPCI assisté de plusieurs vice-présidents.

Concernant les compétences, plus on monte en catégorie, plus l'EPCI a de compétences. Dans chaque catégorie d'EPCI, certaines compétences sont obligatoirement transférées et d'autres non. Par exemple, l'urbanisme est de plein droit exercé par l'EPCI, de même pour l'environnement, la politique du cadre de vie (logement, développement urbain etc.) ou la voirie.

Plus tard, un quatrième type d'établissement a été ajouté : la **métropole** suite à la **loi MAPTAM** du 27 janvier 2014 – loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. L'objectif de ces métropoles est de développer des grands pôles urbains. L'idée était au départ de créer des communes avec des compétences encore plus grandes que celles qui existent. Il y en avait 11 initialement qui ne concernaient que les villes de plus de 400.000 habitants. Elles ont vocation à exercer certaines compétences des départements et des régions.

La tendance est au passage d'une commune seule à une commune qui vit de manière connectée avec ses pairs. **La décentralisation en France c'est surtout les EPCI**. A partir de 2010, on a voulu que toutes les communes soient couvertes par les EPCI, et que ces établissements soient de plus en plus gros et rationalisés. On vide progressivement l'existence de la commune de son sens. C'est une évolution majeure de ce qu'est la commune et l'intercommunalité d'aujourd'hui.

2.2 Le département

Le département est un des découpages administratifs issus de la révolution aussi. On en est à 100 départements aujourd'hui. En 2003, avec la réforme constitutionnelle, la question qui s'est posée a été celle de la suppression des départements. Ils ont finalement été maintenus, mais cela pose la question de la suradministration des territoires. Pour assurer une coexistence département/région, il fallait que chaque collectivité soit spécialisée dans certaines matières. La constitution a énoncé qu'aucune collectivité territoriale n'exerce une tutelle sur les autres, mais on a voulu spécialiser chacune des strates.

Dès lors, le département est **spécialisé en matière d'action sociale, de développement social et d'autonomie des personnes**. Il a une prééminence en matière sociale (maisons de retraite, personnes handicapées, il verse les prestations légales d'action sociale comme le RSA).

Le département s'est vu confié un volant d'action de compétences sociales. Il verse des prestations sur lequel il n'a pas la main (RSA par exemple) : c'est une forme de « guichet » de l'action sociale. En matière d'éducation, il gère les collèges. Il assure aussi la gestion des routes départementales.

2.3 La région

La région est, quant à elle, **spécialisée dans le développement économique, les transports, la biodiversité et l'environnement**. C'est une collectivité jeune créée en 1972. Elle avait pour but au départ de rassembler les départements. En 1982, elle acquiert le statut de collectivité territoriale. Depuis 2003, c'est la collectivité considérée comme échelon le plus pertinent pour administrer les politiques publiques. Elles restent toutefois méconnues et désargentées.

En 2013, elles sont regroupées en 13 nouvelles régions. Les questions organisationnelles sont lourdes. La région est devenue chef de file dans certaines compétences, notamment en matière économique : la gestion des transports par exemple.

2.4 Les collectivités à statut spécifique

Elles concernent les territoires outre-mer (représentant eux-mêmes 2,5 millions d'habitants). La constitution énonce un certain nombre de collectivités aux attributions spécifiques. La Nouvelle-Calédonie a, en plus de cela, un statut propre.

Il y a deux types de collectivités : celles de l'article 73 et celles de l'article 74 de la constitution.

- Celles de **l'article 73** : les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte). Le principe est que **les lois et règlements qui s'appliquent en métropole sont applicables de plein-droit dans les DROM**. Il peut toutefois y avoir des

adaptations. Par exemple, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – et plus largement le droit des étrangers – s'applique dans les DROM mais la Guyane a des adaptations législatives.

- Celles de **l'article 74** : ce sont les autres collectivités territoriales d'outre-mer. Pour ces dernières, le **principe de spécialité législative** s'applique. Les dispositions de nature législative votées en métropole ne leur sont applicables que s'il en est disposé ainsi. Autrement dit, le droit de la métropole ne s'applique pas directement dans ces collectivités. A noter que la Nouvelle-Calédonie a un statut encore plus particulier.