

# Institutions administratives

## Leçon 2 : Les principes fondamentaux de l'administration française

, Hélène PAULIAT

, Clotilde DEFFIGIER

### Table des matières

|                                                                                           |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Section 1. Les principes généraux de l'administration.....</b>                         | <b>p. 2</b>  |
| §1. Administration et Constitution.....                                                   | p. 2         |
| A. Les références constitutionnelles à l'administration.....                              | p. 2         |
| B. La subordination de l'administration au Gouvernement.....                              | p. 3         |
| 1. Le principe de la subordination.....                                                   | p. 4         |
| 2. L'influence de l'administration sur le politique.....                                  | p. 5         |
| 3. La politisation de l'administration.....                                               | p. 6         |
| §2. Administration et personnes publiques.....                                            | p. 9         |
| A. La personne publique principale : l'Etat.....                                          | p. 9         |
| B. Les personnes publiques secondes : les collectivités territoriales.....                | p. 9         |
| C. Les personnes publiques spécialisées.....                                              | p. 10        |
| 1. Un procédé ancien : l'établissement public.....                                        | p. 10        |
| 2. Le Groupement d'intérêt public : une association de droit public ?.....                | p. 14        |
| <b>Section 2. Les principes généraux de l'organisation administrative.....</b>            | <b>p. 16</b> |
| §1. La centralisation et la déconcentration, une efficacité fonctionnelle.....            | p. 16        |
| A. L'imperfection de la centralisation.....                                               | p. 16        |
| 1. La rigidité des principes.....                                                         | p. 16        |
| 2. La rigidité excessive de l'exercice du pouvoir administratif.....                      | p. 18        |
| B. Les aménagements de la centralisation.....                                             | p. 18        |
| 1. Un aménagement symbolique : la délocalisation.....                                     | p. 18        |
| 2. Un aménagement politique : la déconcentration.....                                     | p. 19        |
| a. Le principe : un transfert de compétences à des autorités territoriales de l'Etat..... | p. 19        |
| b. La mise en œuvre : un renforcement constant des échelons territoriaux.....             | p. 20        |
| §2. La décentralisation, méthode d'organisation administrative ou politique ?.....        | p. 23        |
| A. Les caractères de la décentralisation territoriale.....                                | p. 24        |
| B. Le renforcement progressif de la décentralisation territoriale.....                    | p. 25        |

L'administration française présente un certain nombre de particularités. Son organisation est partiellement définie par la Constitution, mais il est nécessaire d'identifier l'ensemble des structures qui composent l'administration ; les personnes publiques, en particulier, sont de plus en plus diverses et contribuent à la diversité de l'action administrative ; l'Etat régulateur semble se décharger de certaines missions administratives traditionnelles sur des personnes publiques autres. Quant au système administratif de la France, il est désormais largement déconcentré et décentralisé, les deux mécanismes étant menés de pair dans les réformes de 2014-2015.

## Section 1. Les principes généraux de l'administration

---

La Constitution française donne un certain nombre d'indications quant à la place de l'administration au sein des institutions (§1). Le principe fondamental demeure que l'administration n'est pas un pouvoir autonome ; il est subordonné au Gouvernement ; l'administration est chargée de traduire les choix politiques du Gouvernement en réalité administrative. Par ailleurs, les personnes publiques qui matérialisent l'administration sont diverses (§2).

### §1. Administration et Constitution

---

L'administration n'est pas absente du texte constitutionnel de 1958 ; nombreuses sont en effet les références de la loi fondamentale aux structures et aux principes administratifs (A). Ces références soulignent que l'administration est subordonnée au Gouvernement (B), ce qui est largement dû au fait que l'exécutif et l'administratif ne sont pas très éloignés, même si les institutions administratives conservent une certaine autonomie.

#### A. Les références constitutionnelles à l'administration

---

Ces références sont issues des textes constitutionnels, mais le Conseil constitutionnel a pu compléter ces principes.

**La Déclaration de 1789 comprend quelques principes toujours d'actualité relatifs à l'administration ; les articles sont connus.**

Ainsi peut-on citer l'article 6 (« *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »), cette disposition pose ainsi le principe d'égale admissibilité aux emplois publics ; l'article 12 (« *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* »), la disposition consacrant le principe de la nécessité de la force publique ; l'article 13 (« *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* »), posant le principe de la nécessité d'une contribution publique, du consentement à l'impôt et l'égale répartition entre les citoyens ; l'article 14 (« *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »), l'article 15 (« *Toute société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* »), qui a fondé une décision du Conseil constitutionnel du 3 avril 2020, UNEF (déc. n° [2020-834 QPC](#), garantissant le droit d'accès aux documents administratifs), ou encore l'article 16 (« *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »), posant le principe de séparation des pouvoirs).

**Ces principes guident l'organisation et le fonctionnement de l'administration** : ne peuvent être recrutés dans l'administration que les personnes qui disposent de capacités pour prendre en charge la chose publique ;

si la force publique est indispensable pour protéger les citoyens, elle doit être constituée dans l'intérêt général et ne pas être au service de quelques-uns seulement ; les contributions fiscales permettent le fonctionnement de l'administration et des services publics ; les citoyens doivent manifester leur consentement à l'impôt et vérifier à quoi les ressources ainsi constituées sont utilisées ; les agents doivent rendre compte, la mission administrative étant exercée dans l'intérêt collectif ; la séparation des pouvoirs implique une distinction entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Le [Préambule de la Constitution de 1946](#), par son inspiration sociale, envisage les structures administratives davantage sous l'angle des services publics qu'il convient de prendre en charge (enseignement par exemple).

**Les références sont aussi abondantes dans le texte même de la Constitution de 1958.** A la suite de la révision constitutionnelle de 2003, l'article 1<sup>er</sup> du texte proclame que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (...) Son organisation est décentralisée* », ce qui implique que toute remise en cause de la décentralisation nécessiterait une révision constitutionnelle ; cela interdit pour l'instant également, sous réserve de révision, une évolution vers une organisation de type fédéral. Selon l'article 13, le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat. Il est le chef des armées (article 15). Mais c'est l'article 20 qui détermine la place de l'administration par rapport au Gouvernement : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée* ». Quant à l'article 21, il précise que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement, qu'il est responsable de la Défense nationale et qu'il assure l'exécution des lois. Sous réserve de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. La Constitution précise aussi l'étendue de la compétence législative en matière administrative : la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ; elle détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation (article 34). Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, ce qui, on le sait, est une préoccupation constante des gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années. Cette disposition est renforcée par l'article 47-2 : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. Enfin, le titre XII est entièrement consacré aux collectivités territoriales (art. 72 à 75-1). La liste est donc longue, mais elle met en évidence le fait que le constituant ne s'est désintéressé ni des structures administratives, ni de l'organisation administrative de l'Etat ; il a même consacré l'autorité administrative indépendante qu'est le défenseur des droits à l'article 71-1.

**Le projet de loi constitutionnelle**, qui devait être débattu en juillet 2018, mais dont l'examen a été repoussé, propose de modifier l'article 48 de la Constitution : « *Pour répondre aux attentes des citoyens, le Gouvernement pourra mener plus rapidement les réformes qu'il juge prioritaires, dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux, sauf opposition des Conférences des présidents des deux assemblées* ». S'agissant des ministres, il préconise la modification de l'article 23 : il s'agit de clarifier les conditions d'exercice des fonctions de ministre en interdisant leur cumul avec les fonctions exécutives ou de président d'une assemblée délibérante dans les collectivités territoriales ainsi que dans les groupements ou personnes morales qui en dépendent. L'article 68-1 pourrait également être modifié : le texte pose le principe que les ministres doivent rendre compte de leurs actes lorsqu'ils constituent des infractions pénales. Pour tous les actes commis en dehors de leurs fonctions, ils seront jugés dans les mêmes conditions que tout citoyen. Pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres seront jugés non plus par la Cour de justice de la République, qui serait supprimée, mais par la cour d'appel de Paris. Une commission des requêtes exercerait un filtrage pour écarter les requêtes manifestement non fondées. La responsabilité pénale des ministres ne pourrait être mise en cause en raison de leur inaction que lorsque celle-ci résulte d'un choix qui leur est directement et personnellement imputable. Le projet de loi constitutionnelle a pour l'instant été abandonné.

## B. La subordination de l'administration au Gouvernement

---

Cette subordination se manifeste essentiellement par l'article 20 de la Constitution, qui indique que le Gouvernement dispose de l'administration.

## 1. Le principe de la subordination

L'administration est au service du politique, elle possède un rôle second qui s'analyse en une fonction d'exécution. Pour Hauriou, « la fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public, à la différence de la fonction gouvernementale qui consiste à résoudre les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux ». L'administration doit donc exécuter des orientations politiques.

**Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 12<sup>ème</sup> ed., Dalloz, 2002** (extraits, pp. 13-16) :

*« Si le régime administratif repose essentiellement sur le pouvoir, il faut reconnaître que ce pouvoir est institué, c'est-à-dire encadré dans une organisation soumise à une idée. Cette idée est celle du service à rendre au public ou du service public. Elle a commencé par être l'idée du service du roi, pour devenir ensuite celle du service public. L'essentiel est que ce soit l'idée de servir, de rendre service au lieu d'être celle de pressurer et d'opprimer, qui est trop facilement la tentation du pouvoir.*

*Utiliser le pouvoir politique, qui est premièrement pour la domination, pour en retirer une sorte de sous-produit qui sera le service rendu au public, telle est l'idée qui anime l'organisation administrative de puissance publique, qui devient l'esprit de sa hiérarchie et la consigne de ses agents. C'est cette idée qui engendre à la fois la fonction administrative, les fonctions publiques et les fonctionnaires (...).*

*Cette pénétration de tous les ressorts de l'organisation administrative par l'idée du service ou de la fonction fait que l'administration publique est une vaste institution gravitant autour d'une idée et que le pouvoir administratif lui-même est soumis à cette idée (...).*

*La fonction administrative consiste dans la satisfaction des besoins du public. C'est une mission complexe, impliquant pour le pouvoir administratif le soin de faire régner l'ordre public et de pourvoir à l'utilité publique par l'application des lois, par la police et par la gestion des services publics (...).*

*En faisant bloc de ces indications, on peut arriver aux définitions suivantes, qui sont approximatives :*

- 1° La fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public ;*
- 2° La fonction gouvernementale consiste à résoudre les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux (...).*

*D'une façon plus précise, la fonction administrative, considérée comme différente de la fonction gouvernementale, consistera à faire les affaires courantes du public : 1° en ce qui concerne la gestion des intérêts généraux ; 2° en ce qui concerne l'administration exécutive du droit. »*

**Maurice Hauriou, La gestion administrative, éd. 1899, rééd. 2012, Dalloz :**

*« On entrevoit ici une idée nouvelle qui tout de suite frappe par sa justesse, c'est que l'administration apparaît tantôt comme un pouvoir qui s'affirme, tantôt comme un service, c'est-à-dire un travail, qui s'accomplit » (p. 5).*

**Cette subordination se matérialise par le lien hiérarchique** entre les autorités supérieures (chef du gouvernement, ministres) et leurs subordonnées (secrétaires généraux, directeurs d'administration, chefs de cabinet). De même du lien hiérarchique entre l'administration centrale (les ministères) et l'administration déconcentrée en province. De plus cette subordination se double parfois d'une **confusion organique**, les autorités administratives supérieures et les autorités exécutives sont parfois les mêmes, le politique soumettant l'administratif. Ainsi le ministre est à la fois membre du gouvernement et chef de son département ministériel et de l'administration de son ministère.

Inversement l'administration peut exercer sur le processus de décision un certain pouvoir. On a pu parler de pouvoir administratif qui reposerait sur la permanence, la stabilité de la fonction administrative. Les gouvernements passent, mais l'administration demeure !

## 2. L'influence de l'administration sur le politique

Mais l'administration peut aussi influencer sur le politique **via des groupes d'intérêt ou des groupes de pression**. Certains principes ont ainsi été progressivement mis en place pour éviter une collusion entre l'administration et les intérêts privés ; le mécanisme le plus connu est le contrôle effectué lorsqu'un fonctionnaire qui a occupé un emploi dans la haute fonction publique ou un emploi à la décision du Gouvernement souhaite intégrer une structure privée. Ce contrôle était effectué par la commission de déontologie de la fonction publique créée par la loi n° [93-122](#) du 29 janvier 1993 et dont les compétences ont été élargies du fait des lois du n° [2007-148](#) du 2 février 2007 et n° [2009-97](#) du 3 août 2009. Ses compétences, en matière d'examen des demandes de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de départ vers le secteur privé ont été transférées, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cependant, sa saisine par l'administration ne sera obligatoire que pour les emplois les plus exposés. Pour tous les autres emplois, l'administration procédera seule à ce contrôle en s'appuyant sur son référent déontologie, dont le rôle a été renforcé et en pouvant recourir à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique s'il y a un doute sérieux. Le dispositif comporte aussi un contrôle préalable à la nomination dans les emplois les plus exposés lorsque la personne qui va être nommée a exercé dans le secteur privé au cours des trois dernières années (décret n° [2020-69](#) du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique).

Il s'agit de mettre en place une vigilance à l'égard de potentiels conflits d'intérêts résultant de toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (loi n° [2013-907](#) du 11 octobre 2013). Cette vigilance a été renforcée par la loi n° [2016-483](#) du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle pose le principe que « *Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* » et définit la situation de conflit d'intérêts. L'article 5 de la loi, qui insère les articles 25 ter à 25 sexies au sein de la loi du 13 juillet 1983, dispose que :

« *La nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination* » et que « *Le fonctionnaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis* ». Quant au fonctionnaire qui exerce des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, il est tenu de prendre, dans un délai de deux mois suivant cette nomination, toutes dispositions pour que ses instruments financiers soient gérés, pendant la durée de ses fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par une peine d'emprisonnement et une amende. Le décret n° [2016-1967](#) du 28 décembre 2016 (modifié par le décret n° [2018-127](#) du 23 février 2018) fixe la liste des emplois concernés par versant de la fonction publique et fixe le contenu de la déclaration d'intérêts ([circulaire du 27 juillet 2017](#), NOR : CPAF1703482C) ; il précise les modalités de transmission, de mise à jour, de consultation, de conservation au dossier de l'agent, et de destruction de cette déclaration d'intérêts. Il est enfin modifié par le décret n° [2020-37](#) du 22 janvier 2020, qui complète notamment le champ des emplois concernés pour la fonction publique territoriale.

L'importance concurrente des hauts fonctionnaires est réelle. Ils supplantent parfois les politiques dans le processus décisionnel ; du fait du développement et du perfectionnement des tâches gouvernementales, le rôle des experts s'est affirmé comme fondamental ; les tâches gouvernementales sont de plus en plus techniques, par exemple en matière de transports, de politique économique, de protection sociale, d'aménagement du territoire. On a pu alors parler de bureaucratie, de technocratie, de technocratie ou « d'énarchie », lorsque les hauts fonctionnaires sont recrutés par la voie de l'ENA ; la volonté de supprimer l'ENA tient compte de ces



éléments ([ord. du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#)). En outre l'administration possède un atout de poids : elle est stable face à une relative, ou parfois absolue instabilité gouvernementale. La technocratie pourrait ainsi usurper le pouvoir grâce à une large compétence technique, en court-circuitant le processus démocratique. Mais il ne faut pas se laisser abuser : si l'administration exerce sur le processus de décision un rôle déterminant et si elle influe sur les autorités politiques, ce sont les autorités politiques qui tranchent en vertu de leurs compétences constitutionnelles.

### 3. La politisation de l'administration

---

**Le risque est une politisation de l'administration** qui n'a pas toujours été évitée. Il est en effet des époques où les agents ont été politisés. Par exemple, le serment de fidélité ou d'obéissance prêté par les fonctionnaires au pouvoir politique, s'il fut interrompu sous la Seconde République, ne fut abandonné que par la Troisième République ; on sait dans quelles conditions il a été rétabli par le Maréchal Pétain pendant la Seconde Guerre mondiale...

**Acte constitutionnel n° 10 du 4 octobre 1941 :**

*« Nous, maréchal de France, chef de l'État français,*

*Vu la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940,*

*Décrétons :*

**Article unique.** *L'obligation de prêter serment de fidélité au chef de l'État, telle qu'elle résulte de l'article premier de l'acte constitutionnel n° 7 pourra, à l'exclusion des dispositions contenues dans les articles 2 à 5 du même acte, être étendue par des lois ultérieures aux fonctionnaires de tous ordres qui ne sont pas visés par les actes constitutionnels n° 7, 8 et 9 et par le décret du 14 août 1941, ainsi qu'au personnel de direction de services publics concédés. »*

Aujourd'hui, à la faveur des événements d'octobre 2019, en lien avec le terrorisme, dans lesquels un agent de la préfecture de police a pu être mis en cause, une prestation de serment des agents publics a pu être exigée. Une proposition de loi constitutionnelle (n° 2707), certes non retenue mais enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2020 prévoyait, dans un titre XI consacrée à la fonction publique, un nouvel article 71-2 ainsi rédigé : « *Nul ne peut servir la République s'il ne se reconnaît pas adhérer aux valeurs de celle-ci et de ses textes fondamentaux* » ; « *Avant sa prise de fonctions, tout agent public déclare solennellement adhérer loyalement et servir avec dignité la République, ses valeurs de Liberté, d'Égalité, de Fraternité et sa Constitution par une prestation de serment* » ; « *En cas de parjure, l'agent public est automatiquement démis de ses fonctions. Des sanctions supplémentaires peuvent également être précisées par une loi organique* ». Finalement, c'est l'article 2 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, confortant le respect des principes de la République, qui impose aux policiers nationaux et gendarmes (art. [L. 434-1 A](#) du Code de la sécurité intérieure), aux policiers municipaux (art. [L. 515-1 A](#) du Code de la sécurité intérieure) et aux agents de l'administration pénitentiaire (art. 11 de la loi pénitentiaire n° [2009-1436](#) du 24 novembre 2009) de déclarer solennellement servir avec loyauté, dignité la République, ses principes de liberté, d'égalité, de fraternité par une prestation de serment. La loi prévoit également que tout fonctionnaire est formé au principe de laïcité ; par ailleurs les règles déontologiques s'appliquent à tous.

Les agents publics ont été soumis au pouvoir jusqu'à la guerre de 1914-1918. Le **scandale de l'affaire des fiches** en témoigne ; il s'agissait d'un système de fidélisation du personnel administratif pratiqué par Emile Combes (président du Conseil de 1902-1905, il proposa la loi de la séparation des églises et de l'Etat). Il prescrivait aux préfets, dans une circulaire du 20 juin 1902, de réserver aux « amis du pouvoir » les faveurs dont la République dispose. L'affaire est révélée en octobre 1904 à la chambre des députés ; on y dénonce un service occulte de renseignements visant à établir des fiches sur les officiers contenant des informations sur leurs opinions politiques et religieuses ; le scandale éclate vraiment lorsqu'il est avéré que c'est sur la base de ces fiches que se faisait leur avancement. Ce service de renseignement travaillait pour le ministère de la guerre et aurait été initié par les loges maçonniques.

Par ailleurs, l'administration a souvent été accusée d'être partisane, du fait des recrutements effectués. Sous la Cinquième République, la maîtrise des partis politiques sur l'administration a été dénoncée : c'est ainsi que l'on a parlé de l'Etat UDF, RPR, PS ou UMP. Ces critiques renvoient à un phénomène bien connu aux Etats-Unis, **le spoil system**, ou système des dépouilles qui permettait au parti arrivé au pouvoir de remplacer les fonctionnaires par un personnel nouveau acquis à sa cause. Ce terme a été évoqué lors de l'arrivée à la présidence de la République d'Emmanuel Macron ; celui-ci avait en effet indiqué lors de sa campagne que, dans les deux premiers mois de son quinquennat, il changerait ou confirmerait l'intégralité des postes de direction dans l'administration, ce qui concerne en France environ 700 membres de la haute fonction publique. Néanmoins une bonne gestion administrative doit se faire par des fonctionnaires au fait des dossiers et imprégnés de l'idée de permanence ; les fonctionnaires pour accomplir au mieux leur mission ne sont pas obligés d'avoir une appartenance politique, une affiliation à tel ou tel parti politique, ils n'ont pas à être soumis à une politique dont leur sort dépend. C'est la force de l'administration d'être impartiale et neutre. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 2016 (précitée) insiste sur ce point, en modifiant l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 : « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité* ».

Cela n'empêche évidemment pas le pouvoir exécutif de procéder à des nominations de hauts fonctionnaires qui lui soient fidèles, pour mettre en œuvre sa politique. **La politisation de la haute administration existe**, d'après le décret du 24 juillet 1985 précisant les emplois à la décision du gouvernement : préfets, ambassadeurs, recteurs, secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale, directeur de l'assistance publique ; au sein des ministères ce sont près de 500 agents qui sont nommés et révoqués sur décision du gouvernement. De plus, d'autres secteurs de l'administration n'échappent pas à l'influence du pouvoir politique : secteurs économiques, direction des grandes entreprises où l'Etat est partie. De même un noyautage politique peut avoir lieu, les grands corps de l'Etat (inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, ponts et chaussées, mines, corps diplomatique, corps préfectoral) sont placés au point stratégique de l'appareil d'Etat et leurs membres pénètrent dans les cabinets ministériels en y exerçant une influence politique. Cependant, **ces nominations sont désormais doublement encadrées**. D'une part, en effet, certaines nominations ne peuvent être effectives que si le Parlement n'a pas manifesté son opposition, conformément à l'article 13 de la Constitution : dernier alinéa : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

**La réforme de la haute fonction publique va cependant dans le sens d'une soumission encore plus grande des hauts fonctionnaires au pouvoir exécutif**. Certains grands corps de l'Etat ont été mis en extinction (préfet, inspections générales, corps diplomatique...). On a ainsi parlé de fonctionnalisation es emplois, puisque ceux qui sont nommés dans de telles fonctions y accèdent par la voie d'un détachement ou par la voie contractuelle, pour une durée déterminée, donc sans possibilité d'y faire carrière.

En revanche, et cela est conforme au principe selon lequel l'administration et l'exécutif sont séparés du législatif, il est impossible au législateur d'imposer une audition par les commissions permanentes des assemblées si cela n'est pas prévu par la Constitution. C'est ce qui ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*.

### Exemple

Décision n° 2015-718 DC (extraits) :

« 64. Considérant que l'article 9 complète l'article L. 142-1 du code de la construction et de l'habitation relatif au centre scientifique et technique du bâtiment ; que le nouveau deuxième alinéa prévoit que le président du conseil d'administration de ce centre est nommé en conseil des ministres, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, « après audition par les commissions permanentes compétentes du Parlement » ;

65. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée ;

66. Considérant qu'en imposant l'audition par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de la personne dont la nomination comme président du conseil d'administration du centre scientifique et technique du bâtiment est envisagée, les dispositions de l'article 9 ont méconnu les exigences qui résultent de la séparation des pouvoirs ; que, par suite, les mots : « après audition par les commissions permanentes compétentes du Parlement » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 142-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction résultant du deuxième alinéa de l'article 9 sont contraires à la Constitution ».

La deuxième limite au pouvoir de nomination des autorités exécutives réside dans **le nécessaire respect de l'article 6 de la Déclaration de 1789** ; là encore, le Conseil constitutionnel est intervenu pour préciser les marges de manœuvre du Président de la République et du Premier ministre. Les autorités de nomination doivent prendre en compte les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi.

### Exemple

Décision n° 2010-94 QPC du 28 janvier 2011 :

« 1. Considérant qu'aux termes de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : « Un décret en Conseil d'État détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service. Les nominations aux emplois mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires » ;

2. Considérant que le requérant fait valoir que cette disposition n'organise pas de procédure de sélection des candidats aux postes de directeur d'administration centrale et ne définit pas les conditions de nomination à ces emplois ; qu'ainsi, elle porterait atteinte au principe d'égalité d'accès aux emplois publics prévu à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789, tous les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

4. Considérant que, si la disposition contestée réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination aux emplois supérieurs dans la fonction publique, dont les titulaires sont étroitement associés à la mise en œuvre de sa politique, elle ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, en vertu desquelles son choix doit être fait en prenant en considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la violation de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait être retenu ».

On rappellera que, lorsque les autorités exécutives souhaitent nommer une personne dans un grand corps de l'Etat au tour extérieur (procédé exceptionnel de recrutement pour certains corps de l'Etat, qui déroge au principe du recrutement par concours), ils doivent requérir l'avis du responsable de la structure concernée ; il peut donc arriver qu'une nomination au Journal Officiel fasse apparaître un avis négatif de cette dernière... Ces possibilités ont été remises en cause par la réforme de la haute fonction publique et la disparition de certains corps. De toute façon, la liste des emplois à la décision du Gouvernement est définie (décret du 24 juillet 1985



portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ; ce décret a été modifié à plusieurs reprises).

L'administration n'est pas une entité indéterminée. Les institutions administratives peuvent être dotées ou non de la personnalité morale de droit public.

## §2. Administration et personnes publiques

---

Les institutions administratives françaises sont extrêmement diverses. Certaines disposent de la personnalité morale, d'autres non, en fonction des objectifs qui leur sont assignés. Ainsi, si l'Etat est la personne morale de droit public la plus connue (A), il existe aussi des collectivités territoriales (B), des personnes publiques spécialisées (C).

### A. La personne publique principale : l'Etat

---

**L'Etat est la personne morale de droit public principale** ; selon une formule constante, **il dispose de la compétence de sa compétence** car c'est lui qui détermine non seulement ses domaines d'intervention mais aussi ceux des autres entités. Sa personnalité juridique présente certaines particularités : il dispose de cette personnalité en droit interne et en droit international ; il ne peut voir sa responsabilité pénale engagée en droit interne, contrairement aux autres personnes de droit public. On rappellera que l'Etat se caractérise par une population, un territoire et la souveraineté. C'est ensuite à l'intérieur de l'Etat que s'organisent les pouvoirs mais aussi les structures administratives.

### B. Les personnes publiques secondes : les collectivités territoriales

---

A côté de l'Etat existent les collectivités territoriales, dotées de la personnalité morale de droit public, et traduisent donc la décentralisation territoriale. Elles sont énumérées par la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* » (article 72).

Cela implique que, si les pouvoirs publics souhaitent supprimer, à un moment donné, un échelon territorial, une révision de la Constitution sera nécessaire. La question s'est posée récemment à propos de la possible suppression des départements ; d'abord annoncée par le Premier ministre Manuel Valls, cette réforme, qui impliquait donc une révision du texte fondamental, a été remise à plus tard (éventuellement en 2020). Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Elles disposent d'une autonomie juridique et financière. La commune bénéficie de la clause générale de compétence ; mais les départements et les régions n'en bénéficient plus depuis la loi NOTRe du 7 août 2015 (cette clause avait été supprimée par la loi du 16 décembre 2010, puis rétablie par la loi du 27 janvier 2014). Ces collectivités peuvent procéder à des référendums locaux, à des consultations locales, participer à des expérimentations leur permettant de déroger à certaines dispositions législatives et réglementaires... La question aujourd'hui réside dans leur autonomie financière réelle ; la baisse des dotations de l'Etat du fait de la crise économique leur pose nombre de problèmes (en 2015, 3,7 milliards d'euros en moins ; pour 2016, ce seront encore 3,67 milliards d'euros en moins ; globalement, la baisse des dotations versées par l'Etat entre 2015 et 2017 atteint 11 milliards d'euros).

On notera que **qu'après l'abandon du projet de loi constitutionnelle (n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique)** qui proposait de modifier l'article 72 de la Constitution pour instituer un droit à la différenciation entre collectivités territoriales après ou non une expérimentation. La **loi n° 2022-217 du 21 février 2022, loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, inscrit au niveau législatif le droit à la différenciation** dans l'attribution et l'exercice des compétences pour des collectivités appartenant à la même catégorie juridique, afin de permettre aux élus locaux de répondre plus efficacement aux besoins de la population présente sur leur territoire.

## C. Les personnes publiques spécialisées

Elles sont de plus en plus diverses : établissements publics (1), Groupements d'intérêt public (2), personnes publiques *sui generis*, etc. Mais on connaît également les autorités publiques indépendantes, les agences dont il est difficile de faire une catégorie homogène...

### 1. Un procédé ancien : l'établissement public

Les établissements publics, personnes morales de droit public, traduisent, eux, une autre forme de décentralisation, **la décentralisation technique ou par services**. C'est la Constitution qui a déterminé l'autorité compétente pour créer des établissements publics. L'article 34 prévoit que la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics. Il faut comprendre ici que le législateur est compétent pour la création de nouvelles catégories d'établissements publics. Une catégorie recouvre un ensemble d'établissements publics qui présentent des traits communs. Ils doivent avoir, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le même rattachement territorial (établissements publics nationaux, départementaux) et une spécificité analogue ou une mission analogue.

#### Exemple

Décision du Conseil constitutionnel n° 79-108 L du 25 juillet 1979, Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) :

« 1. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles concernant la création de catégories d'établissements publics" ;  
2. Considérant que doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie, au sens de la disposition précitée, les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue, mais qu'il n'y a pas lieu de retenir également parmi les critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie la condition qu'ils présentent le même caractère : administratif, industriel et commercial, scientifique et technique ou scientifique et culturel : et cela en raison de ce que les règles constitutives d'un établissement public ne comportent pas nécessairement l'indication de ce caractère, qui peut au surplus être modifié par un acte réglementaire ;  
3. Considérant que, sous réserve des règles éventuellement fixées par le législateur lors de la création d'une catégorie d'établissements publics, les dispositions instituant et régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence réglementaire ;  
4. Considérant que l'Agence nationale pour l'emploi, actuellement régie par les articles L 330-1 à L 330-9 du code du travail, a été instituée par l'ordonnance n° 67-578 du 13 juillet 1967, postérieurement à l'office national d'immigration, actuellement régi par les articles L 341-9 et L 341-10 du code du travail et dont la création remonte à l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 ; qu'il s'agit, dans l'un et l'autre cas, d'établissements publics nationaux, fonctionnant sous la tutelle de l'Etat et dont les spécialités sont analogues, l'un comme l'autre ayant pour mission d'intervenir directement sur le marché de l'emploi ;  
5. Considérant que de ce qui précède il résulte que l'Agence nationale pour l'emploi ne constitue pas une catégorie particulière d'établissements publics ; que, dès lors, les dispositions des articles L 330-1 à L 330-9 du code du travail n'entrent pas dans le domaine réservé au législateur par la disposition précitée de l'article 34 de la Constitution, et qu'elles ressortissent donc, conformément à l'article 37 de la Constitution, au domaine réglementaire. »

Il existait au préalable un troisième critère, le caractère administratif ou industriel ou commercial des activités exercées (CC, déc. n° 61-15 L, 18 juillet 1961, *Institut des hautes études d'outre-mer*). Ce critère a été abandonné, mais le Conseil constitutionnel n'hésite pas à vérifier que le caractère attribué à l'établissement public correspond à ses missions et à ses ressources.

### Exemple

**Conseil constitutionnel, décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive (extraits) :**

« 2. Considérant que, selon les requérants, "la création d'un établissement public à caractère administratif chargé de gérer une activité réputée de nature industrielle et commerciale" porterait atteinte aux articles 34 et 37 de la Constitution ; qu'ils font valoir en outre que le caractère administratif de l'établissement public créé par l'article 4 de la loi "est incompatible avec la nature des activités de l'organisme" ; qu'en insérant une telle qualification dans la loi, le législateur aurait porté atteinte au "principe de séparation des pouvoirs réglementaire et législatif" résultant des articles 34 et 37 de la Constitution ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ;

4. Considérant que, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, l'archéologie préventive, qui relève de missions de service public et qui est régie par les principes applicables à toute recherche scientifique, "a pour objet d'assurer la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique, des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement" ; qu'elle a également pour objet l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la loi déferée : "Les diagnostics et opérations de fouilles d'archéologie préventive sont confiés à un établissement public national à caractère administratif" ; qu'à ceux du troisième alinéa du même article : "L'établissement public assure... l'exploitation scientifique de ses activités et la diffusion de leurs résultats..." ; qu'en vertu de l'article 8, les redevances d'archéologie préventive assurent en partie le financement de l'établissement ; qu'en application de l'article 9, qui en fixe les règles de calcul, le montant de ces redevances est arrêté par décision de l'établissement sur le fondement des prescriptions de l'Etat concernant les diagnostics et les opérations de fouille d'archéologie préventive ; que ces prescriptions constituent le fait générateur desdites redevances ; qu'il résulte de l'article 9 que, sur décision de l'établissement public, certains travaux d'aménagement exécutés par une collectivité territoriale sont exonérés du paiement de la redevance d'archéologie préventive ;

5. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'établissement public national chargé des diagnostics et opérations de fouilles d'archéologie préventive constitue, au sens de l'article 34 de la Constitution, à lui seul, une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent avec les catégories d'établissements publics existantes ; que relève dès lors de la loi la fixation de ses règles constitutives ; qu'en déterminant les organes de direction et d'administration de l'établissement et en précisant leur rôle, les conditions de leur élection ou de leur désignation, les catégories de personnes représentées en leur sein, ainsi que les catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement, le législateur a exercé la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ;

6. Considérant, par ailleurs, que le caractère d'établissement public administratif attribué par le législateur à l'établissement créé par l'article 4 est conforme à ses missions, à ses modalités d'intervention et à l'origine de ses ressources (...).

**Le Conseil d'Etat peut lui aussi, de son côté, avoir à déterminer l'appartenance d'un établissement public à une catégorie** en se référant à la nature de l'activité exercée et à son régime juridique (CE, 29 juillet 1994, *SA coopérative d'achats des instituteurs*, R., p. 365, à propos de l'Union des groupements d'achats publics). Ce critère peut être complémentaire.

Ainsi, lorsqu'une catégorie existe déjà (universités, lycées, hôpitaux, etc.), un nouvel établissement entrant dans cette catégorie est créé par le pouvoir réglementaire. S'il s'agit d'une nouvelle catégorie, le législateur est seul compétent pour le créer et pour le supprimer. La compétence du législateur est étendue, car il se peut qu'un établissement public constitue à lui seul une catégorie, et donc soit seul dans sa catégorie. Il sera donc sans équivalent ; c'est le cas de la RATP (CC, déc. n° 59-1 L, 27 novembre 1959), le centre national d'art et de culture G. Pompidou (CC, déc. n° 82-127 L, 10 nov., 1982), le syndicat des transports parisiens (CC, déc. n° 99-186 L, 31 mai 1999), l'établissement national prenant en charge l'archéologie préventive (CC, 16 janvier 2001, précité).

Enfin **la Constitution reconnaît la compétence du législateur pour fixer les règles constitutives des nouvelles catégories d'établissements**. La loi doit préciser la nature de la compétence et son contenu (CC, 28 juillet 1993, *Loi sur les Universités* : le législateur détermine le cadre de la mission, les types de ressources

inscrites au budget, les rapports avec l'Etat ou la collectivité de rattachement ; il détermine sa structure, et sa composition : représentants de l'Etat, des personnels, des usagers, etc). C'est le pouvoir réglementaire qui précisera ces dispositions ainsi que le caractère administratif ou industriel et commercial de l'établissement (CC, déc. n° [87-150 L](#), 17 mars 1987, à propos des caisses de crédit municipal).

Le procédé de l'établissement public a connu un **engouement considérable** ; on sait que c'est au début du XX<sup>ème</sup> siècle que la formule a été particulièrement utilisée, puisqu'elle permettait d'individualiser la gestion d'un service public ; Hauriou évoquait même un « *service public personnalisé* ». L'établissement public était créé pour gérer un service public, en pleine autonomie. L'objectif était aussi d'associer d'autres personnes à l'exercice de la mission et de prendre en compte l'intérêt des personnels. Mais ce procédé a été sans doute trop utilisé. Le Conseil d'Etat a consacré plusieurs rapports à ces personnes publiques (*La réforme des établissements publics*, 1971 ; *Les établissements publics nationaux*, 1985 ; *Les établissements publics : transformation et suppression*, 1989 ; *Les établissements publics*, 2009). Dans cette dernière étude, la haute instance soulignait la difficulté de décompter les établissements publics ; il y en aurait 800 relevant de l'Etat (65 % d'établissements à caractère administratif, 20 % à caractère scientifique, culturel et professionnel, un peu plus de 10 % à caractère industriel et commercial), 9 à caractère scientifique et technologique, une vingtaine sans qualification spécifique. Le rythme de création d'établissements publics s'est beaucoup accéléré depuis les années 2000 ; certains établissements sont dotés de moyens considérables (la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui contribue au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, était dotée en 2016 d'un budget de 23 milliards d'euros et en 2023 de 38,6 milliards d'euros). C'est également dans ce rapport de 2009 que le Conseil d'Etat proposait de simplifier les critères permettant de reconnaître l'appartenance d'un établissement public à une même catégorie.

**En savoir plus : Rapport 2009 du Conseil d'Etat - Extraits**

Rapport 2009 du Conseil d'Etat, pages 34 à 40.

La formule de l'établissement public **a servi un peu à tout**, y compris à assurer une transition entre deux statuts ; ainsi la région a-t-elle d'abord été un établissement public avant de devenir une collectivité territoriale ; inversement, à l'heure actuelle, certains établissements publics de coopération intercommunale présentent presque toutes les caractéristiques d'une collectivité territoriale... Il faut aussi souligner que le procédé de l'établissement public pose problème au regard du droit de l'Union ; en effet, il existe de moins en moins d'établissements publics industriels et commerciaux nationaux, du fait des avantages réels ou supposés dont ils peuvent bénéficier en termes de concurrence ; ainsi les principaux ont-ils été progressivement transformés en sociétés anonymes (France Télécom, EDF, GDF, Aéroports de Paris, La Poste)... La dernière réforme d'importance en date a permis la transformation de la SNCF, établissement public industriel et commercial, en une société anonyme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (**Loi n° [2018-515](#) du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire**). Ainsi l'article 1<sup>er</sup> du texte dispose-t-il : « *La société nationale à capitaux publics SNCF et ses filiales constituent un groupe public unifié qui remplit des missions de service public dans le domaine du transport ferroviaire et de la mobilité et exerce des activités de logistique et de transport ferroviaire de marchandises, dans un objectif de développement durable, de lutte contre le réchauffement climatique, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale. La société nationale SNCF peut également exercer, directement ou à travers ses filiales, d'autres activités prévues par ses statuts. Le capital de la société nationale SNCF est intégralement détenu par l'État. Ce capital est incessible. La société nationale SNCF est soumise aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes. La société nationale SNCF détient l'intégralité du capital de la société SNCF Réseau mentionnée à l'article L. 2111-9 et de la société SNCF Mobilités mentionnée à l'article L. 2141-1. Le capital de ces deux sociétés est incessible* ».

La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi clairement remis en cause le principe même de l'établissement public industriel et commercial (la Cour estime que la garantie implicite de l'Etat attachée au statut d'établissement public peut être qualifiée d'aide d'Etat).

### Exemple

Voir la décision CJUE, 3 avril 2014, France c/ Commission.

La CJUE a ensuite précisé l'utilisation du mécanisme présomptif mis en place en 2014 dans un **arrêt CJUE, 19 septembre 2018, Commission c/ République française et IFP Energies nouvelles (aff. C-438/16)** : elle précise que « *s'il est vrai qu'une telle présomption n'est qu'une présomption simple, et donc réfragable, elle ne saurait être pour autant renversée que dans la mesure où il est démontré que, compte tenu du contexte économique et juridique dans lequel s'insère la garantie rattachée au statut de l'EPIC concerné, ce dernier n'a pas obtenu dans le passé et, selon toute plausibilité, n'obtiendra pas dans l'avenir un quelconque avantage économique réel de cette garantie.* » (point 117).

Les catégories sont trop nombreuses et pas assez différenciées (EPA, EPIC, EPSCP, EPST...). Il serait sans doute souhaitable d'établir un socle commun de règles générales et distinguer ensuite selon l'activité qui leur est attribuée.

Les principes applicables au fonctionnement des établissements publics sont au nombre de trois.

- **Le principe de spécialité**

Il est affirmé dans l'arrêt de principe du CE du 29 avril 1970 *Société Unipain* (R., p. 280, *AJDA* 1970, p. 430 cl Braibant). **L'établissement public doit s'en tenir à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie par les statuts** (CE, 11 avril 2012, n° [342052](#)) ; ainsi les caisses des écoles ont-elles pour mission de faciliter la fréquentation des écoles publiques et non des écoles privées (CE, 22 mai 1906, *Caisse des écoles du 6<sup>ème</sup> arrondissement de Paris*, S., 1905, 3, p. 33) ; de même un syndicat de communes créé pour étudier un projet d'adduction d'eau ne peut-il pas assurer le service de la distribution de l'eau (CE, 23 octobre 1985, *Commune de Blaye-les-mines*, R., p. 297).

Ce principe de spécialité peut cependant être **largement défini**. Les chambres de commerce ne sont pas cantonnées dans leurs missions de représentation et de défense des intérêts professionnels de leurs ressortissants (loi du 9 avril 1898) ; elles peuvent exercer des activités en rapport avec le commerce et l'industrie, exploiter des entrepôts, organiser des expositions, créer et gérer des écoles de commerce. Il en va de même des EP territoriaux ; on voit mal comment les EPCI pourraient être complètement soumis au principe de spécialité, certains d'entre eux exerçant de multiples compétences. Le problème est plus aigu pour les EPIC, ceux-ci étant amenés, pour rester compétitifs, à développer des filiales et à diversifier leurs compétences ; le Conseil d'Etat a précisé que les activités annexes devaient être le complément normal de la mission statutaire principale de l'établissement et qu'elles devaient être à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public (CE, Ass., avis, 7 juillet 1994, *EDCE* 1994, n° 46, p. 409). Le principe de spécialité peut apparaître, pour les EPIC, comme un véritable handicap (M. Karpenschif, « Les EPIC dans tous leurs états », *JCP-A* 2009, 2197).

Le respect du principe de spécialité est **doublement protégé** : une autre personne publique ne peut concurrencer l'établissement public dans sa spécialité ; si l'établissement sort de sa spécialité, les décisions qu'il est alors amené à prendre seront illégales pour incompétence ; de plus, il risquera d'être soumis à la concurrence d'autres personnes intervenant dans le domaine. En tout cas, il ne pourra être candidat à un contrat de la commande publique que si la réponse à l'appel d'offres ne le conduit pas à sortir de sa spécialité (CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*).

- **Le principe d'autonomie**

Il postule que les établissements publics, dotés de la personnalité morale, disposent d'organes propres (un organe délibérant dont le mode de désignation varie, un exécutif), d'un budget propre (la question de l'autonomie financière est importante, beaucoup d'établissements publics administratifs étant totalement tributaires des subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales), d'agents et de biens propres (CE, Ass., 23 octobre 1998, *EDF*, *RFDA* 1998, p. 1272). Ils bénéficient en outre d'une autonomie de gestion qui doit être respectée par la collectivité territoriale de rattachement (CE, 17 mars 1997, *Conseil supérieur des comités mixtes à la production d'EDF-GDF*, R., p. 92).



Ce principe d'autonomie implique que les organes des établissements publics définissent l'organisation des services placés sous leur autorité ainsi que leurs attributions.

- **Le principe de rattachement**

Il a été clairement posé par le Conseil d'Etat (CE, 25 octobre 2004, *Asaro et a.*, AJDA 2005, p. 91, concl. Mitjaville : « *la règle rattachant une catégorie d'établissements publics à une personne publique est au nombre des règles constitutives d'une telle catégorie, lesquelles sont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, fixées par la loi* »).

Le rapport du Conseil d'Etat précité de 2009 estimait que le rattachement « *est la manifestation concrète du principe selon lequel un établissement n'est jamais, en principe, que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale* » (rapport, p. 34). Tout établissement public est rattaché à l'Etat ou à une collectivité territoriale. C'est cette collectivité (et les préfets de département et de région) qui exercera un contrôle sur l'établissement public, qui s'analyse en un **pouvoir de tutelle**.

Ce pouvoir est utilisé sous le contrôle du juge (CE, 13 juin 1997, *Caisse primaire d'assurance maladie de la Corrèze*, R. p. 233). Ce pouvoir de tutelle traduit la décentralisation dite technique ; il n'est pas détenu des plein droit, il n'est détenu qu'en vertu d'un texte (CE, 17 janvier 1913, *Congrégation des sœurs Saint-Régis*, R. p. 72). Le principe est formulé depuis longtemps : « *Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes* ». Ce pouvoir recouvre le pouvoir d'annulation (disparition rétroactive de la décision) ; le pouvoir d'approbation, qui signifie que le caractère exécutoire de l'acte de l'autorité contrôlée est subordonné à l'approbation de l'autorité de tutelle ; le pouvoir d'autorisation, qui implique que les mesures décidées ne peuvent être édictées qu'après autorisation ; le pouvoir de substitution d'action qui permet à l'autorité de tutelle de prendre des mesures à la place de l'organe de l'établissement défaillant après mise en demeure. Il n'existe pas de pouvoir d'instruction ni de réformation. Enfin, les décisions de l'autorité de tutelle peuvent être contestées devant le juge administratif par l'autorité décentralisée (Conseil d'Etat, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, R 275).

## 2. Le Groupement d'intérêt public : une association de droit public ?

Le procédé de l'établissement public suscitant nombre de difficultés, et perdant peu à peu de sa souplesse initiale, les pouvoirs publics ont imaginé un autre procédé, celui du Groupement d'intérêt public (GIP), qualifié parfois d'association de droit public.

C'est la **loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche** qui consacre la naissance du GIP ; elle sera suivie de nombreuses autres lois, qui en créeront dans des domaines très divers (pénitentiaire, santé, formation, etc.). Chaque GIP avait finalement son propre statut, puisque ce qui différencie fondamentalement le GIP de l'établissement public réside dans le fait que **le GIP repose non sur un acte unilatéral mais sur une convention constitutive**.

La loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (décret du 26 janvier 2012) a tenté d'homogénéiser la catégorie des GIP, sans y parvenir totalement. Le GIP est donc constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. L'objectif est, pour ces personnes, **d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif** (on ne voit pas pourquoi le législateur n'a pas indiqué qu'il s'agissait de service public...), en mettant en commun les moyens pour ce faire.

La plupart des clauses constitutives de cette convention ont un caractère réglementaire, ce qui peut permettre de les contester par la voie du recours pour excès de pouvoir (application de la jurisprudence Cayzeelle du 10 juillet 1996). La durée de vie du GIP n'est pas limitée. Le GIP dispose de la personnalité morale de droit public (TC, 14 février 2000, *GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris c./ Mme Verdier*), ce qui est confirmé par la loi de 2011. Les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants du GIP. Le groupement dispose d'une assemblée générale, d'un directeur,

d'un agent comptable ; il peut recruter des personnels propres ; la comptabilité du groupement obéit en principe aux règles du droit privé ; l'Etat peut désigner un commissaire du Gouvernement chargé de contrôler le GIP ; plus largement, les GIP sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales ou territoriales des comptes. Le GIP peut être dissous lorsque son objet est rempli, il est alors liquidé. La loi du 17 mai 2011 ne fixe pas un cadre unique pour l'ensemble des GIP puisqu'elle a laissé perdurer de nombreux textes législatifs spécifiques (P. Combeau, « La nouvelle loi de 1901 des groupements d'intérêt public, entre rupture et continuité », *JCP-A* 2011, 2235).

D'autres structures dotées de la personnalité morale existent ; tel est le cas de la **Banque de France**, dont on dit qu'elle constitue une personne morale *sui generis*... Tel est aussi le cas des *autorités publiques indépendantes* qui, contrairement aux autorités administratives indépendantes, bénéficient de la personnalité juridique.

On mesure donc **la relativité et l'imprécision de ces différentes catégories juridiques**, imprécision renforcée récemment par le recours fréquent au terme « agence », qui ne bénéficie d'aucune homogénéité de statut, de fonction et de droit applicable (voir Rapport public du Conseil d'Etat, « Les agences, une nouvelle gestion publique ? », *La Documentation française*, 2012. Elles seraient plus de 1 200 agences pour 80 milliards d'euros de dépenses et près de 458 000 agents.

#### **Exemple**

Agence nationale pour l'emploi, Agence nationale de sécurité sanitaire, Agence nationale de la recherche, Agences régionales de santé.

## Section 2. Les principes généraux de l'organisation administrative

---

L'organisation administrative d'un Etat est un élément important, qui traduit une conception politique. La France n'est pas un Etat fédéral, alors que d'autres Etats unitaires ont évolué progressivement vers cette forme (on pense à la Belgique, par exemple). Un Etat unitaire implique cependant le choix d'une organisation administrative qui lui permette de fonctionner, d'être efficace, de prendre en charge correctement les politiques publiques. Le système qui concentre le plus le pouvoir administratif est celui de la centralisation, qui ne peut fonctionner pleinement qu'avec des aménagements, la déconcentration essentiellement, pour éviter une paralysie et un manque d'efficacité (§1). Mais la décentralisation apparaît comme le meilleur moyen de répondre aux exigences démocratiques et de proximité (§2).

### §1. La centralisation et la déconcentration, une efficacité fonctionnelle

---

La centralisation est un système d'organisation administrative qui donne au pouvoir central la responsabilité de décider des mesures propres à satisfaire les besoins d'intérêt général et la charge de les mettre en œuvre.

Tantôt l'administration est entièrement centralisée : les ordres viennent alors du pouvoir central ; cette centralisation se traduit par la concentration du pouvoir administratif entre les mains des organes administratifs centraux. Tantôt l'administration est divisée en un certain nombre de fractions territoriales, l'administration dispose de relais territoriaux, le pouvoir administratif est alors déconcentré.

Il est cependant impossible de pratiquer une centralisation totale (A) ; ce système s'accompagne donc de mécanismes permettant d'atténuer les imperfections de la centralisation (B) ; tel est le cas de la déconcentration.

#### A. L'imperfection de la centralisation

---

La centralisation obéit à un certain nombre de principes, relativement rigides ; ceux-ci soulignent les limites d'une centralisation totale.

##### 1. La rigidité des principes

---

Ce système repose sur l'unicité et la concentration du pouvoir de décision.

Dans une administration entièrement centralisée, **tous les membres de l'administration relèvent d'une seule autorité suprême centrale**. Ce système repose sur l'attribution du pouvoir de décision à des autorités administratives strictement soumises au pouvoir hiérarchique des autorités politiques et administratives centrales. Il existe un seul centre d'impulsion et de décision, tout se passe au niveau de l'Etat, au niveau national. L'administration du pays est dirigée de la capitale par le Gouvernement, **le pouvoir général de décision est réservé au chef de l'administration**, le Premier ministre en principe. Ce sont donc les organes centraux de l'Etat qui détiennent le monopole des décisions. Toutes les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie et doivent redescendre aux administrés.

**Le système repose également sur l'idée de hiérarchie**, c'est-à-dire d'un ordre à plusieurs étages, l'organe central est hiérarchisé en son sein ; certains possèdent une autorité qui leur permet de se dire supérieurs ; ils sont responsables de la bonne application des lois et règlements par leurs subordonnés du point de vue tant de la légalité que de l'opportunité ainsi que de la bonne marche des services (N. Poulet, « Le pouvoir hiérarchique », *RFDA* 2007, p. 508).

Le pouvoir hiérarchique est donc l'élément structurant et indispensable de la centralisation. **Il comprend plusieurs prérogatives**. Le **pouvoir d'instruction** permet de donner des permissions, des ordres de mission,

des consignes sur le fondement souvent de circulaires. Le subordonné doit s'y conformer sous peine de faire l'objet, si le supérieur l'estime nécessaire, de mesures disciplinaires ; il aurait alors méconnu son devoir d'obéissance. Il doit s'y conformer, y compris si la décision est illégale ou inopportune. Néanmoins, si la décision du supérieur hiérarchique est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public, le subordonné peut ne pas être lié par l'obligation (CE, 10 novembre 1944, *Langneur*, D 45 p 88, Cl Chenot). Cette hypothèse est consacrée dans la loi du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires* (art 28). On la connaît sous le nom de théorie des baïonnettes intelligentes. **Le pouvoir d'annulation** fait disparaître de l'ordonnancement juridique l'acte du subordonné avec un effet rétroactif. **Le pouvoir de réformation** permet au supérieur hiérarchique de remplacer la décision initiale par une autre plus ou moins différente. Cette réformation n'a pas d'effet rétroactif. En principe, le supérieur hiérarchique ne possède pas un pouvoir de substitution d'action : il ne peut pas se substituer à son subordonné pour décider lui-même en ses lieux et place. Cela s'explique logiquement car cette compétence ne lui appartient pas. Si le subordonné ne fait rien, le supérieur peut toujours lui adresser des instructions pour qu'il prenne les actes nécessaires ou agisse (CE, 15 février 1961, *Alfred-Joseph*, R. p. 114 : la révocation d'un garde champêtre relève du sous-préfet et non du préfet). Mais il existe une dérogation possible, dans les rapports hiérarchiques entre le maire et le préfet. Si le maire refuse ou néglige de faire un acte prescrit par la loi et qu'il doit accomplir comme agent de l'Etat, **le préfet peut se substituer à lui** après une mise en demeure restée infructueuse (CGCT, art. [L. 2122-34](#) ; CE, 16 octobre 1956, *Dalmasso* D 56 p 643 cl Long). Le supérieur hiérarchique dispose également de **pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines**. Ce pouvoir est variable : le supérieur attribue les emplois, veille au bon déroulement de la carrière (entretien d'évaluation, décision d'avancement). Il exerce également **le pouvoir disciplinaire**.

Le pouvoir hiérarchique possède **plusieurs caractères spécifiques**. Il est **détenu de plein droit par l'autorité supérieure** (principe général du droit public affirmé par la jurisprudence : CE, 30 juin 1950, *Quéralt*, confirmé par CE, 18 mars 1998, *Comité d'entreprise de la Sté de bourse Ferri*, R., p. 94). Elle est investie de ce pouvoir **sans texte**. Ce pouvoir est lié à sa qualité de supérieur hiérarchique. Elle peut l'utiliser sans cause déterminée, pour des raisons d'opportunité et pour des raisons de légalité. Cependant il existe des limites à ce libre exercice. L'autorité supérieure est tenue d'exercer son pouvoir hiérarchique. Sinon elle méconnaîtrait sa compétence et priverait le demandeur d'une garantie (CE, 19 novembre 1971, *Dlle Bruguière*, R. p. 691, concl Rougevin-Baville). Cependant, elle peut se contenter de confirmer la décision du subordonné, par un silence gardé pendant un certain délai ; actuellement, cette situation est plus rare puisque le principe est que le silence vaut acceptation et non rejet de la demande au bout de deux mois. Cependant, les exceptions à ce principe sont extrêmement nombreuses (plus de 3.600 procédures sont concernées, à tel point que le site legifrance a été conduit à mettre en place une [rubrique spéciale](#)). De plus, la décision du supérieur **doit être en rapport avec la demande**, qui ne doit pas être dénaturée. Le supérieur ne peut pas, sans conditions, annuler ou retirer une décision créant des droits. Il peut le faire uniquement dans un délai de 4 mois, et si elle est entachée d'illégalité (CE, 26 octobre 2001, *Ternon*, R. p. 497 ; *RFDA* 2002, p. 77, concl Séners), règle désormais codifiée (art. [L. 242-1](#) du Code des relations entre le public et l'administration). Il s'agit de décisions nommant les fonctionnaires, de l'attribution de permis de construire, d'autorisations de licenciements de salariés privés. Ici le contrôle du juge est limité à la légalité, il devra se placer pour l'apprécier à la date de la décision initiale. Mais le contrôle sur les décisions non créatrices de droits est plus souple, il s'exerce sur le plan de la légalité et de l'opportunité. En outre, le supérieur hiérarchique statue sur la décision au regard de la date de son édicton. Le pouvoir hiérarchique peut être exercé spontanément par l'autorité supérieure. Il peut aussi être exercé en conséquence d'une demande émanant de tout intéressé, donc d'un recours hiérarchique. L'exercice spontané est souvent utilisé pour le pouvoir d'instruction. L'exercice d'un recours hiérarchique avant un recours contentieux n'est en principe pas obligatoire, mais certains textes peuvent le prévoir ; dans ce cas, le recours contentieux sera irrecevable si le recours administratif n'a pas été exercé préalablement.

Dans ces conditions, **le système hiérarchique repose logiquement sur un principe d'obéissance**. L'autorité destinataire des instructions ou décisions du supérieur, le subordonné, ne peut pas déférer au juge administratif les mesures prises par le supérieur dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique.

En France la centralisation administrative a été considérée comme le complément de la centralisation politique, c'est pourquoi cette tradition est très ancrée dans les mentalités du fait de l'histoire. La constitution du royaume a donc justifié la mise en place d'une administration centralisée. De manière plus moderne, cette tendance centralisatrice trouve aussi sa raison d'être dans le souci de concentrer les moyens d'action à un échelon

suffisamment élevé pour bien administrer, c'est-à-dire de manière uniforme et avec autorité et dans le souci de contrôler l'ensemble des ressources publiques afin d'éviter les gaspillages.

Mais une centralisation totale présente des inconvénients importants.

## 2. La rigidité excessive de l'exercice du pouvoir administratif

---

Une vision uniquement centralisatrice du système entraîne une très grande rigidité des cadres administratifs, toutes les décisions doivent être prises de la capitale, ce qui a pour conséquence **des retards et un encombrement dans la prise de décision** du fait de l'intervention des autorités centrales dans toute prise de décision. Le mauvais fonctionnement du système, le mécontentement des administrés sont donc inévitables. On encourt ainsi un **risque de paralysie de l'administration** qui semble très lointaine.

**Il n'est pas possible ni d'ailleurs souhaitable que les organes centraux décident de tout.** L'exposé des motifs du décret du 25 mars 1852 le souligne « *on peut gouverner de loin mais on administre bien que de près* ». Cela conduit à une administration démesurée, **tentaculaire** et immanquablement **coupée des réalités locales**. Cela peut se concevoir pour les cas où la collectivité est petite en superficie ou dans le cas où elle dispose d'une population limitée. Ce système d'organisation est **très difficile à mettre en œuvre**.

Afin de remédier à ce système on a tenté d'améliorer le système.

## B. Les aménagements de la centralisation

---

Il s'agit de la **délocalisation**, qui a connu son heure de gloire dans les années 1990 et de la **déconcentration**, régulièrement renforcée.

### 1. Un aménagement symbolique : la délocalisation

---

Il s'agit du transfert géographique de services, le plus souvent de la capitale en province ; le transfert s'opère à l'intérieur de la même personne administrative et au sein du même niveau d'administration où les compétences sont maintenues.

Il ne s'agit que d'un transfert géographique. Cette politique a été mise en œuvre à grande échelle par le **Gouvernement Cresson**, les délocalisations ont été annoncées dans un [communiqué du CIAT \(Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire\)](#) du 7 novembre 1991.

Des sièges d'administrations centrales de l'Etat, des établissements publics ou des sociétés nationales sont **déplacés de Paris vers la province**. Ainsi un certain nombre de services du ministre des affaires étrangères sont-ils implantés à Nantes (service des Français à l'étranger). Le service des pensions des armées qui relève du ministre de la défense est à la Rochelle. S'agissant des établissements publics et des sociétés nationales, le siège de l'ENA a été transféré à Strasbourg, celui de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité régionale à l'époque, incluse d'abord dans le Commissariat général à l'égalité des territoires, puis désormais dans l'agence nationale de la cohésion des territoires) en Seine Saint-Denis, comme celui du Commissariat au plan (devenu centre d'analyse stratégique en mars 2006, puis Commissariat général à la stratégie et à la prospective par décret du 22 avril 2013, la dénomination de France Stratégie ayant été consacrée par le décret n° [2017-392](#) du 24 mars 2017. Aujourd'hui, le Haut commissariat au plan dispose de cette administration dans sa mission) et le ministère de l'aménagement du territoire a suivi ; Limoges a accueilli le siège du CNASEA, centre national d'aménagement des structures et des entreprises agricoles. Il a fusionné avec l'agence unique de paiement en 2009 devenue depuis agence de services et de paiement (ordonnance du 25 mars 2009). Cela a eu principalement un effet psychologique, mais ces délocalisations ont permis de désengorger la région parisienne. Le but ultime de la délocalisation était de transférer plus de 30 000 emplois de Paris vers la province relevant de 45 services et institutions.



Ces délocalisations ont parfois été **rapidement faites**, souvent par simples décisions verbales et **les procédures n'ont pas toujours été respectées** ; le juge administratif l'a rappelé à plusieurs reprises (CE, 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*, R. p. 41 ; la SEITA a été privatisée en 1995, elle est aujourd'hui filiale d'Imperial Tobacco). Le gouvernement doit certes arrêter la décision de délocalisation mais la décision effective de transfert doit respecter les procédures applicables à la structure, notamment quant au changement de siège de l'institution en cause.

Ces décisions de transfert ont été généralement arrêtées lors de **réunions du comité interministériel pour l'aménagement du territoire** et ont fait l'objet de discussions avec les collectivités d'accueil, car ce sont des enjeux politiques et économiques forts, mais aussi des enjeux symboliques en termes de dynamisme des territoires. **Le bilan des délocalisations administratives semble mitigé** (voir rapport du Conseil économique et social, *Les délocalisations administratives et le développement local*, 1997).

Les délocalisations n'affectent pas l'exercice du pouvoir administratif ; la déconcentration, elle, change le titulaire de ce pouvoir et les modalités de la prise de décision.

On notera que la délocalisation de services, agences, opérateurs ou directions est prônée par le troisième comité interministériel pour la transformation de l'action publique de juin 2019. La **circulaire du 5 juin 2019** relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail le laissait entendre... 6 000 premiers transferts d'agents ont été décidés de Paris vers la province. S'agissant des services des finances publiques un objectif de 2 500 postes d'ici 2026 est fixé, 66 villes, 26 services de la Direction générale des finances publiques sont concernées, s'agissant du ministère de l'intérieur, il s'agirait de 1 500 à 3 000 postes et de 20 services et villes. 50 villes ont ainsi accueilli des services de finances publiques au 30 janvier 2020 sur 408 candidates ; les choix ont été effectués sur des critères de situation sociale et économique, d'attractivité des territoires concernés, de qualité des solutions immobilières et d'accueil.

## 2. Un aménagement politique : la déconcentration

Le principe repose sur un transfert de compétences du pouvoir central aux autorités locales, dans le cadre de circonscriptions administratives, mais toujours au sein de la même personne morale.

La France a connu plusieurs grandes vagues de déconcentration.

### a. Le principe : un transfert de compétences à des autorités territoriales de l'Etat

Il est apparu judicieux de confier à des agents locaux, **proches des réalités locales, mieux informés**, le soin de prendre les décisions qui intéressent directement les administrés et **qui ne mettent pas en cause les intérêts supérieurs de la nation**.

La déconcentration est présentée comme **une modalité de la centralisation** ; au sein d'une même administration, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités administratives moins élevées réparties sur le territoire et placées à la tête de circonscriptions. Ces autorités administratives restent soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales. Il s'agit d'une redistribution du pouvoir qui réalise un amoindrissement des compétences détenues par les autorités centrales ; il est créé un deuxième niveau d'administration au sein de la personne administrative. Finalement, lorsqu'il y a déconcentration, selon la célèbre formule du préfet Odilon Barrot : « *c'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche* ». La déconcentration va donc reposer sur la **distinction entre administration centrale et services déconcentrés localement** (services extérieurs avant la loi du 6 février 1992) de l'administration centrale. L'administration centrale se prolonge au niveau local par des services déconcentrés, soumis à son autorité hiérarchique. Ils sont situés dans les circonscriptions régionale, départementale, d'arrondissement et communale. C'est toujours l'Etat qui décide mais sur place et non plus de Paris.

Dans ce système, comme dans le système de la centralisation, les agents de l'Etat sont soumis à un **contrôle hiérarchique étroit**. L'autorité centrale nomme ses agents locaux, elle gère leur carrière, les révoque ; l'autorité centrale contrôle également les actes de ses agents locaux. Le contrôle hiérarchique existe à chaque niveau

de l'administration et également entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Il porte sur la **légalité** et sur l'**opportunité**.

**La déconcentration laisse à l'Etat la même sphère de compétences.** La décision est simplement prise à un niveau inférieur : ce qui relevait du chef de l'Etat ou du ministre est désormais de la compétence du préfet ou du recteur. On allège ainsi le centre, en confiant des responsabilités à des autorités administratives qui représentent l'Etat. Ce désencombrement permet un **fonctionnement plus efficace et moins lent** des niveaux supérieurs. Elle permet de **rapprocher** les administrations et les administrés, elle permet une gestion de proximité. De plus, il s'agit d'une **technique simple et peu coûteuse**. Elle permet de **préserver l'unité administrative**, les risques de divergences étant limités par l'exercice du pouvoir hiérarchique. Elle peut être un complément de la décentralisation ; les autorités déconcentrées sont des interlocuteurs privilégiés des autorités décentralisées, car au courant des affaires locales. Bon nombre de **décisions administratives individuelles** sont désormais prises au niveau déconcentré (voir par exemple décret n° [2020-68](#) du 30 janvier 2020 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dans les domaines de l'action et des comptes publics ; décret n° [2020-67](#) du 30 janvier 2020 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dans les domaines de l'économie et des finances ; décret n° [2020-88](#) du 5 février 2020 relatif à la déconcentration de décisions administratives individuelles et à la simplification de procédures dans les domaines du travail et de l'emploi ; décret n° [2020-236](#) du 11 mars 2020 relatif à la déconcentration de décisions administratives individuelles dans le domaine de la construction et de l'habitation ; décret n° [2020-733](#) du 15 juin 2020 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dans le domaine de la culture ; décret n° [2020-752](#) du 19 juin 2020 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dans les domaines de l'écologie, du développement durable, des transports, de l'énergie et du logement).

Ces autorités territoriales agissent au sein de **circonscriptions administratives**. Une circonscription administrative est une subdivision du territoire d'une personne morale, au sein de laquelle la personne morale va exercer ses attributions d'administration, ses compétences administratives. Elle ne dispose pas de la personnalité morale ; elle a une vocation générale (région) ou spéciale (académie, zone de défense et de sécurité). Ce sont donc des aires géographiques obtenues par la division du territoire national, qui servent à délimiter la portée géographique d'un certain nombre d'actes ou d'actions de l'Etat. Elles sont **déterminées en fonction de leur efficacité** ; il s'agit de choisir la meilleure zone pour appliquer les politiques de l'Etat. L'Etat y organise son administration, pour accomplir ses missions, il y implante des autorités et des services. La loi ATR du 6 février 1992 prévoit que les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont en principe organisés dans 3 circonscriptions territoriales, la circonscription **régionale, départementale et l'arrondissement**. L'originalité de ces circonscriptions est que l'Etat y est représenté par un organe spécifique, le préfet de région, le préfet, et le sous-préfet. La **commune** est une circonscription administrative de l'Etat, mais ce dernier n'y dispose pas de services propres ; le maire le représente, il est agent de l'Etat pour accomplir, en son nom, un certain nombre de missions (état civil, police judiciaire, publication des lois et règlements, élection plus d'autres missions confiées par la loi). Une autre circonscription administrative est le **canton**. Il n'est plus aujourd'hui le siège de services déconcentrés et il n'est plus le siège obligatoire d'aucune administration. Le canton n'est pas cité par la loi de 1992 comme une circonscription administrative, pas plus que par la charte de la déconcentration du 7 mai 2015. Mais il demeure une circonscription électorale pour l'élection des conseillers départementaux.

## **b. La mise en œuvre : un renforcement constant des échelons territoriaux**

Le premier mouvement de déconcentration a lieu **pendant la période du Consulat et celle du premier empire**, qui constituent les époques les plus centralisées de nos institutions politiques. Néanmoins, des mesures spectaculaires de déconcentration sont décidées par les **décrets de « décentralisation » du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861**. Par ces décrets, de nombreuses attributions sont transférées du chef de l'Etat et des ministres aux préfets.

La suite du mouvement de déconcentration est marquée par trois textes. Le **décret-loi du 5 novembre 1926** déconcentre le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales par des transferts de compétences des ministres

aux préfets et des préfets aux sous-préfets. **Deux décrets du 13 novembre 1970** sont importants ; l'un réalise une déconcentration au profit des préfets de départements et de régions en matière d'investissements pour les équipements collectifs autres que d'intérêt national ; l'autre transfère le contrôle financier des opérations effectué par des contrôleurs financiers placés près du ministre au trésorier-payeur général, autorité départementale.

**Cette déconcentration a pris un nouvel élan avec la loi du 6 février 1992**, relative à l'administration territoriale de la République **et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992** portant charte de la déconcentration. La loi de 1992 a apporté une innovation essentielle dans l'organisation et le fonctionnement des services des administrations de l'Etat : **elle inverse en effet la règle de répartition des compétences entre les administrations centrales et les services déconcentrés** ; la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. Les administrations centrales ne sont plus chargées que des missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial, en vertu de la loi (art 2 de la loi et du décret). Les services déconcentrés, ex services extérieurs, ont une compétence de droit commun pendant que les administrations centrales ont une compétence d'attribution. Les administrations centrales participent à l'élaboration des projets de loi et de décret, elles mettent en œuvre les décisions du gouvernement et de chacun des ministres dans les domaines suivants : définition et financement des politiques nationales, organisation générale des services de l'Etat et fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels, la détermination des objectifs de l'action des services déconcentrés de l'Etat, appréciation de leurs besoins et répartition de leurs moyens. L'application de ces mesures est surveillée par le comité interministériel de l'administration territoriale et par son comité permanent, devenu le conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat (2006) et transformé par le décret n° [2015-547](#) du 19 mai 2015 en Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation ; il est chargé de proposer des mesures adéquates de déconcentration et d'évaluer les effets de la politique de déconcentration.

En 1995, une nouvelle intervention législative est apparue nécessaire. **La loi relative à l'aménagement du territoire du 4 février 1995** est venue enjoindre notamment que les transferts prévus par la loi de 1992 interviennent dans les 18 mois (art. 25).

Récemment est intervenue une **nouvelle charte de la déconcentration par le décret du 7 mai 2015** (après un rapport très critique de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'Etat, juillet 2013). De nouveaux principes sont posés ; en effet, la déconcentration : *« 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 »* (article 1<sup>er</sup>). Et pour répondre aux critiques, en particulier venant de la Cour des comptes (*L'organisation territoriale de l'Etat*, juillet 2013), le décret insiste sur le fait que la déconcentration : *« implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'Etat »*.

Franchissant un pas de plus par rapport aux textes de 1992, **les pouvoirs publics reconnaissent un rôle d'initiative aux services déconcentrés**, bien davantage qu'aux administrations centrales en charge essentiellement du pilotage. Mais surtout, **la charte de 2015 souligne l'indispensable présence de l'Etat dans les territoires, sans que cette présence soit toujours identique** ; ainsi l'organisation des services, les modalités de leur fonctionnement peuvent-elles varier. Comme en 1992, la déconcentration reste la règle générale de répartition des attributions entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'Etat. Les administrations civiles de l'Etat se composent, d'une part, d'administrations centrales et de services à compétence nationale, d'autre part, de services déconcentrés (article 2). Les missions des administrations centrales connaissent peu de changements par rapport à 1992 : elles assurent un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle, mais aussi désormais un rôle d'appui des services déconcentrés ; elles peuvent ainsi apporter les concours techniques nécessaires aux services déconcentrés. Innovation importante, **les administrations centrales fixent des objectifs par des directives pluriannuelles aux services déconcentrés**, qui sont déclinées via des documents territoriaux à chaque échelon (voir [circulaire du 28 octobre 2014](#)).

Le Gouvernement semble décidé à renforcer l'échelon déconcentré, en donnant plus de pouvoirs, en particulier d'initiative, aux préfets. Il est intéressant de signaler **le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet**. Ainsi il peut faire usage de cette faculté pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :

1. Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
2. Aménagement du territoire et politique de la ville ;
3. Environnement, agriculture et forêts ;
4. Construction, logement et urbanisme ;
5. Emploi et activité économique ;
6. Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
7. Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ; avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ; être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ; ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ; sur ce dernier point, une réponse ministérielle a précisé en janvier 2023 que les préfets ne peuvent se fonder sur le décret du 8 avril 2020 pour « déroger à des normes réglementaires ayant pour objet de garantir le respect de principes consacrés par la loi, tel le principe de non-régression, ni à des obligations issues du droit européen ou des conventions internationales ». Ainsi, les préfets ne peuvent déroger à l'obligation de soumettre certains projets à une évaluation environnementale, cette obligation découlant du droit de l'Union européenne. Cette possibilité a été explicitée par une circulaire du Premier ministre du 9 avril 2018 (n° 6007/SG) et par une circulaire du 6 août 2020. Le décret a été contesté devant le **Conseil d'Etat, qui, dans un arrêt du 17 juin 2019, Association Les amis de la terre France**, n° 421871, en a confirmé la légalité, tout en encadrant la faculté de déroger aux normes réglementaires ; il a apporté des précisions dans une autre décision, tout en réaffirmant la légalité du décret autorisant et généralisant le pouvoir de dérogation (CE, 21 mars 2022, n° 440871, Associations Les amis de la Terre France, Notre affaire à tous, Wild et Legal et Maïouri Nature Guyane). De son côté, le Conseil d'Etat a rendu public un **rapport en octobre 2019 intitulé Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes** . Il insiste notamment sur l'étude d'impact préalable au lancement d'une expérimentation et sur l'évaluation de celle-ci. **Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 généralise et pérennise ce droit de dérogation reconnu aux préfets.**

**Un rapport de l'IGA de juin 2022 a procédé à une première évaluation de ce pouvoir de dérogation** ; les préfets soulignent la valeur ajoutée de ce mécanisme, mais le rapport la faible mobilisation de l'outil au niveau national. Le rapport recommande de simplifier la prise des décisions préfectorales dérogatoires, et surtout d'élargir ce droit de dérogation, notamment pour permettre de déroger à des règles de fond. Quant au rapport Woerth (*Décentralisation, le temps de la confiance*, mai 2024), il recommande d'étendre le pouvoir de dérogation des préfets (proposition n° 47), en s'appuyant sur ce rapport de l'IGA (p. 129).

D'autres structures administratives existent, elles aussi dépourvues de la personnalité morale ; il s'agit des **services à compétence nationale (SCN)**. Ils ont été mis en place par le décret du 9 mai 1997 ; selon l'article 1<sup>er</sup> de ce texte : « Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés ». Ils occupent une place intermédiaire entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées ; ils prennent en charge des missions qui ont un caractère national et qui ne peuvent être déléguées à un échelon territorial. Ils effectuent une mission à caractère opérationnel.

La charte de la déconcentration du 7 mai 2015 aurait pu être l'occasion soit de revoir leur positionnement, soit de les supprimer tant leur situation est peu claire ; certains y voient « l'expression d'une centralisation étatique » (J.-F. Boudet, « Les services à compétence nationale », *RFDA* 2008, p. 995). Le Gouvernement continue à en créer de manière régulière (décret du 16 juillet 2014 relatif au service à compétence nationale dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque » ; décret n° 2015-144 du 9 février



2015 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé « centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines » ; décret n° [2016-1772](#) du 20 décembre 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Groupement interministériel de contrôle », alors même que leurs missions ne sont pas si spécifiques que cela ; on citera également le décret n° [2017-102](#) du 27 janvier 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service central des armes », le décret n° [2017-614](#) du 24 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires », ou encore le décret n° [2017-668](#) du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité », le décret n° [2021-1138](#) du 1<sup>er</sup> septembre 2021 créant un service à compétence nationale "service national des enquêtes d'autorisation de voyage", le décret n° [2024-235](#) du 18 mars 2024 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude » pour lutter contre la fraude aux finances publiques... ; les administrations centrales peuvent se voir confier des missions opérationnelles... Le rapport de l'Inspection générale des finances de septembre 2012 (*L'Etat et ses agences*) proposait d'expérimenter la transformation des établissements publics exerçant des missions d'administration centrale en services à compétence nationale ; quant à la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013, qui cherchait à encadrer le recours aux agences, elle indiquait que les formes juridiques pouvant être retenues pour la création d'une nouvelle agence étaient le service à compétence nationale, le groupement d'intérêt public ou l'établissement public...

Les compétences de chaque niveau déconcentré sont précisées. Pour s'assurer de la bonne articulation entre le niveau central et le niveau déconcentré, le décret du 7 mai 2015 crée la **Conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat** (article 17), placée auprès du Premier ministre ; elle doit lui remettre un rapport annuel et assurer la cohérence des documents et stratégies.

Si délocalisation et déconcentration constituent des aménagements de la centralisation, la décentralisation relève d'une tout autre logique puisqu'elle reconnaît, à côté de l'Etat, **des structures dotées de la personnalité morale et d'un pouvoir de décision propre**.

## §2. La décentralisation, méthode d'organisation administrative ou politique ?

D'un point de vue technique, il existe deux types de décentralisation : **la décentralisation territoriale** et la **décentralisation par services**, fonctionnelle ou technique.

La décentralisation territoriale consiste à confier des attributions de l'Etat à des institutions territoriales juridiquement distinctes de lui qui bénéficient d'une autonomie de gestion, mais qui demeurent soumises à un certain contrôle de l'Etat.

L'idée est la recherche d'un équilibre entre l'expression de l'autorité publique et la protection des libertés ; cette optique est illustrée par le souci de démocratie directe, de participation directe du citoyen. Cette approche est confirmée et consacrée par la [Charte européenne de l'autonomie locale](#) (Conseil de l'Europe, 1985, article 3). Son Préambule est clair sur ce point : « *Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ; Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ; Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ; Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ; Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ...* ».

La décentralisation se distingue très nettement de la déconcentration du point de vue de sa nature. La décentralisation territoriale, au contraire de la déconcentration, ne se situe pas dans le cadre de l'Etat personne morale ; elle n'a pas pour objet prioritaire d'assurer techniquement un meilleur exercice du pouvoir d'Etat



en rapprochant les administrés des agents chargés de prendre les décisions. **La décentralisation vise à assurer une plus grande démocratie ; sa nature véritable est politique** et non pas seulement technique ou administrative. Elle permet de satisfaire les aspirations des populations qui sont les plus informées et les plus qualifiées pour administrer leurs provinces ; elles peuvent également préserver et promouvoir leur originalité. Il s'agit de faire vivre la démocratie et de créer des démocraties locales, mais incomplètes du fait du caractère unitaire de l'Etat. Les habitants règlent leurs affaires locales par le biais de représentants élus, la législation et la justice relevant de l'Etat. La décentralisation permet aussi de mieux administrer le territoire par la proximité entre responsables et citoyens, la légitimité politique rejoint l'efficacité du gestionnaire.

En France, les principes généraux sont fixés par la Constitution (article 72) : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le **principe de subsidiarité** s'applique donc, l'objectif étant de faire intervenir la collectivité la plus pertinente pour une compétence donnée, étant précisé qu'aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité ; il n'existe donc pas de hiérarchie entre collectivités en France.

Les caractères de la décentralisation laissent donc une large autonomie aux collectivités (A) ; la France a renforcé la décentralisation, d'une part par des modifications constitutionnelles, d'autre part, par de nombreuses lois portant transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités (B).

## A. Les caractères de la décentralisation territoriale

La décentralisation est effective lorsque sont créées, à côté de l'Etat, **des collectivités territoriales (région, département, commune) dotées elles aussi de la personnalité morale**. Elles doivent pouvoir être habilitées à se gérer elles-mêmes dans une relative autonomie par rapport au pouvoir central.

Il faut d'abord déterminer la collectivité qui va bénéficier de la décentralisation et la doter de la personnalité morale (autonomie juridique). Elle doit être de bonne dimension et correspondre à une certaine spécificité, et à une unité historique, géographique, sociologique et économique pour que lui soient conférés une existence propre, mais aussi des droits et des obligations propres. Elle doit constituer **un « territoire pertinent »**.

Il faut également que cette collectivité soit **autonome** sur le plan organique ; elle possède son propre exécutif, son propre conseil délibérant, sa propre administration. Mais surtout, afin de garantir cette autonomie, les organes de gestion des collectivités, notamment leurs organes délibérants, peuvent être élus au suffrage universel direct, ce qui est le meilleur procédé. Ils peuvent également être élus au suffrage universel indirect ou être désignés. Les collectivités locales sont chargées de gérer librement des affaires locales ou l'intérêt local (autonomie fonctionnelle). Ce sont des affaires qui se distinguent des affaires nationales, elles concernent les besoins spécifiques des habitants de la collectivité. Ce principe s'impose à toutes les personnes publiques. Le Code général des collectivités territoriales évoque, pour chaque catégorie de collectivités, cette notion d'affaires locales « *affaire de la commune, du département de la région* » (articles [L. 2121-9](#), [L. 3211-1](#), [L. 4221-1](#)). De plus, chaque niveau de collectivités est spécialisé dans un domaine particulier en fonction de ses spécificités ; le législateur a tenté de doter les collectivités de blocs de compétences, même si les enchevêtrements sont nombreux. Ils le sont beaucoup moins, en théorie, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, qui supprime la clause générale de compétence pour les régions et les départements.

Il faut aussi que les organes de gestion de la collectivité disposent de **pouvoirs réels** ; ils doivent pouvoir prendre des décisions dans des domaines importants. Les organes centraux doivent alors déléguer certaines de leurs compétences.

Enfin il faut que les organes bénéficient **de ressources, de personnels et de biens propres** permettant de financer leurs décisions, par exemple le produit d'impôts (autonomie matérielle). C'est à ce prix qu'il y aura une réelle décentralisation.

Mais **décentralisation ne signifie pas indépendance** par rapport au pouvoir central. Le principe de l'Etat unitaire est maintenu, ce qui implique qu'il exerce un contrôle sur les collectivités décentralisées. Les gouvernants doivent disposer d'un droit de regard, ou de ce que l'on appelle un **contrôle administratif** sur les décisions prises par les collectivités décentralisées. Les structures décentralisées ne sont pas souveraines, les collectivités n'ont pas de pouvoir législatif autonome ; elles exercent simplement un pouvoir réglementaire, contrôlé par l'Etat. Les conseils régionaux peuvent proposer des adaptations de dispositions législatives et réglementaires. Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 7 août 2015 modifiant l'article [L. 4221-1](#) du CGCT : « *Un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions* ». Selon l'article 72, dernier alinéa de la Constitution de 1958 :

« *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Ce contrôle administratif peut porter sur les organes des collectivités ou sur leurs décisions ; il peut être exercé soit par les gouvernants soit par des agents placés auprès des organes des collectivités décentralisées. Le contrôle administratif qui porte sur les décisions est le plus courant, il sera léger si les décisions sont directement exécutoires, l'autorité de contrôle pouvant en être informée, elle pourra alors exercer un recours à certaines conditions. Il sera plus élaboré si les décisions ne sont exécutoires qu'à la suite d'un délai pendant lequel l'autorité de contrôle peut intervenir. Il sera très sévère si les décisions ne sont définitives qu'après approbation de l'organe de contrôle. En certains cas, l'autorité de contrôle peut se substituer d'office aux organes des collectivités décentralisées. **Tout est alors question de dosage** ; si le contrôle est trop étroit, la décentralisation est atteinte mais si le contrôle s'avère trop souple, l'unité de l'Etat peut être mise en cause. En France avant 1982, les collectivités locales étaient soumises à un contrôle de tutelle. A la différence du pouvoir hiérarchique, le pouvoir de tutelle ne se présume pas et n'est pas exercé de plein droit (voir supra pour les établissements publics). Aujourd'hui en matière de décentralisation territoriale, l'autorité administrative n'a pas le pouvoir d'annuler l'acte qu'elle estime illégal ; elle ne peut que le déférer au juge administratif ; de même elle n'a plus en principe de pouvoir d'approbation, ni de pouvoir d'autorisation, mais elle dispose encore du pouvoir de substitution d'action, en matière de police surtout. La tutelle en matière financière et technique a été allégée. Le contrôle exercé sur les actes des collectivités territoriales donne lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement ; ce rapport donne des indications chiffrées (nombre d'actes déférés, nombre d'observations du représentant de l'Etat, nombre de saisines du juge administratif, etc.).

Voir rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales.

Un contrôle est exercé également sur les organes. Selon l'article [L. 2122-16](#) du CGCT : « *Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres* ». Cette disposition a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ([CC, déc. n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012](#)). Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition ne remettait pas en cause la libre administration des collectivités locales (« *les dispositions contestées permettent de prendre des sanctions contre le maire qu'il ait agi en qualité d'agent de l'Etat ou d'autorité exécutive de la commune ; que l'institution de sanctions réprimant les manquements des maires aux obligations qui s'attachent à leurs fonctions ne méconnaît pas, en elle-même, la libre administration des collectivités territoriales ; que la suspension ou la révocation, qui produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, est prise en application de la loi ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales* »).

La France a renforcé progressivement la décentralisation, à tel point que la Constitution parle désormais de **l'organisation décentralisée de la République**.

## B. Le renforcement progressif de la décentralisation territoriale

---

Deux lois sont fondamentales en France pour caractériser le mouvement de décentralisation.

Il s'agit de la **loi départementale du 10 août 1871** qui organise l'institution départementale selon un modèle qui demeure en vigueur jusqu'à la loi du 2 mars 1982. Elle met en place un conseil général, composé de conseillers généraux élus pour 6 ans, renouvelable par moitié tous les 3 ans. Une commission départementale émane du conseil général et dispose d'attributions propres et de compétences déléguées par le conseil général (dans le cadre du canton, scrutin majoritaire à deux tours). Enfin un préfet prépare les affaires soumises au conseil et les exécute.

**La loi du 5 avril 1884** sur les communes est aussi importante. Elle uniformise le régime juridique des communes. Elle les dote d'une assemblée délibérante, le conseil municipal, élu pour 6 ans et d'un exécutif, le maire, élu par le conseil municipal. La commune et le département étaient soumis à une tutelle étroite des préfets et des sous-préfets ; ces lois uniformisent le régime applicable plus encore qu'elles ne renforcent les libertés locales. La région mettra plus de temps à s'affirmer comme collectivité territoriale ; malgré les tentatives du Général de Gaulle (rejet par référendum du projet créant la collectivité régionale en 1969), la région sera d'abord créée comme un établissement public par la loi du 5 juillet 1972 ; elle devient collectivité décentralisée par la loi du 2 mars 1982.

Le mouvement de décentralisation sera réellement lancé en 1982, par **un vaste mouvement législatif qui veut rompre avec la tradition centralisatrice**, il mettra en place une autonomie locale sous la forme d'une décentralisation très accentuée et totalement réformée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 *loi relative à l'organisation décentralisée de la République*. Les collectivités territoriales sont énumérées dans la Constitution. Leurs compétences sont nettement renforcées. Le principe de libre administration est protégé par le juge constitutionnel. Les textes se succèdent, d'une part pour renforcer l'intercommunalité (Loi n° [99-586](#) du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), d'autre part pour opérer des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi en est-il de la loi n° [2004-809](#) du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (tourisme, formation professionnelle, renforcement des possibilités d'expérimentation...) ; la loi du 16 décembre 2010 crée les métropoles, le conseiller territorial (amené à remplacer conseiller régional et conseiller départemental) et surtout supprime la clause générale de compétence des départements et des régions. La loi n° [2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles rétablit la clause générale de compétence pour les départements et les régions ; le conseiller territorial est mort-né. Mais la loi n° [2015-991](#) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République supprime à nouveau la clause générale de compétence des départements et régions et définit les domaines d'intervention de ces deux catégories de collectivités. La région voit ses compétences notablement étendues, au détriment du département essentiellement ; ce dernier, de son côté, voit également ses compétences réduites par la montée en puissance des métropoles. Du point de vue institutionnel, la loi n° [2015-29](#) du 16 janvier 2015 modifie la délimitation géographique et territoriale des régions, dont le nombre passe de 22 à 13 (Corse comprise alors qu'il s'agit d'une collectivité territoriale à statut particulier, dont le statut a été revu par la loi du 7 août 2015). Le conseiller général devient conseiller départemental (loi n° [2013-403](#) du 17 mai 2013). Il est à noter que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté, le 22 mars 2016, une recommandation sur l'état de la démocratie locale et régionale en France, qui estime que la France a méconnu certains principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (qu'elle a pourtant ratifiée), en ne consultant pas les collectivités concernées par le redécoupage des régions, et en supprimant la clause générale de compétence des départements et des régions.

Pour une synthèse de la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, voir tableau ci-dessous :

|                                                                              | Régions                                                                      | Départements                                                     | Secteur communal                                                 | État                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Formation professionnelle, apprentissage</b>                              | - Définition de la politique régionale et mise en œuvre                      |                                                                  |                                                                  | - Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics |
| <b>Enseignement</b>                                                          | - Lycées (bâtiments, TOS*)                                                   | - Collèges (bâtiments, TOS*)                                     | - Écoles (bâtiments)                                             | - Universités (bâtiments, personnel)<br>- Politique éducative                 |
| <b>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</b>                     | - Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) | - Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) | - Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) | - Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  |
|                                                                              |                                                                              |                                                                  | - Enfance (crèches, centres de loisirs)                          |                                                                               |
|                                                                              | - Sport (subventions)                                                        |                                                                  | - Sport (équipements et subventions)                             | - Sport (formation, subventions)                                              |
|                                                                              | - Tourisme                                                                   |                                                                  | - Tourisme                                                       | - Tourisme                                                                    |
| <b>Action sociale et médico-sociale</b>                                      |                                                                              | - Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*        | - Action sociale facultative (CCAS)*                             | - Organisation et prestations (AAH, CHRS)*                                    |
| <b>Urbanisme</b>                                                             |                                                                              |                                                                  | - PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*                        | - PIG*, OIN*, DTA*                                                            |
| <b>Aménagement du territoire Ensemble des actions publiques tendant à un</b> | - Schéma régional (élaboration) CPER*                                        | - Schéma régional (avis, approbation)                            | - Schéma régional (avis, approbation)                            | - Politique d'ATR*                                                            |
|                                                                              |                                                                              |                                                                  |                                                                  | - CPER*                                                                       |
| <b>Environnement</b>                                                         | - Espaces naturels                                                           | - Espaces naturels                                               | - Espaces naturels                                               | - Espaces naturels                                                            |
|                                                                              | - Parcs régionaux                                                            |                                                                  |                                                                  | - Parcs nationaux                                                             |
|                                                                              |                                                                              | - Déchets (plan départemental)                                   | - Déchets (collecte, traitement)                                 |                                                                               |
|                                                                              | - Eau (participation au SDAGE*)                                              | - Eau (participation au SDAGE*)                                  | - Eau (distribution, assainissement)                             | - Eau (police, SDAGE*)                                                        |
|                                                                              |                                                                              |                                                                  | - Énergie (distribution)                                         | - Énergie                                                                     |
| <b>Grands équipements</b>                                                    | - Ports fluviaux                                                             | - Ports maritimes, de commerce et de pêche                       | - Ports de plaisance                                             | - Ports autonomes et d'intérêt national                                       |
|                                                                              |                                                                              |                                                                  |                                                                  | - Voies navigables                                                            |
|                                                                              | - Aéroports                                                                  | - Aéroports                                                      | - Aéroports                                                      | - Aéroports                                                                   |
| <b>Voie</b>                                                                  | - Schéma régional                                                            | - Voies départementales                                          | - Voies communales                                               | - Voies nationales                                                            |
| <b>Transports</b>                                                            | - Transports ferroviaires régionaux                                          | - Transports routiers et scolaires hors milieu urbain            | - Transports urbains et scolaires                                | - Réglementation                                                              |
| <b>Communication</b>                                                         | - Gestion des réseaux                                                        | - Gestion des réseaux                                            | - Gestion des réseaux                                            | - Réglementation                                                              |
| <b>Logement et habitat</b>                                                   | - Financement                                                                | - Financement, parc et aides (FSL*), plan et office de l'habitat | - Financement, parc et aides, PLH*                               | - Politique nationale de logement                                             |
| <b>Développement économique</b>                                              | - Aides directes et indirectes                                               | - Aides indirectes                                               | - Aides indirectes                                               | - Politique économique                                                        |
| <b>Sécurité</b>                                                              |                                                                              |                                                                  | - Police municipale                                              | - Police générale et polices spéciales                                        |
|                                                                              |                                                                              | - Circulation                                                    | - Circulation et stationnement                                   |                                                                               |
|                                                                              |                                                                              | - Prévention de la délinquance                                   | - Prévention de la délinquance                                   |                                                                               |
|                                                                              |                                                                              | - Incendie et secours                                            |                                                                  |                                                                               |

Source : Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, Il est temps de décider, rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard, p. 31.

La loi NOTRe du 7 août 2015 modifie ce tableau, s'agissant des grands équipements (les ports (maritimes, de commerce et de pêche), les gares, les grandes infrastructures relèvent principalement de la région) ; dans le domaine de l'environnement, le plan des déchets est prioritairement piloté par la région. Les transports (routiers non urbains de personnes) relèvent également de la région, de même que les transports scolaires (sauf transports scolaires des élèves en situation de handicap, qui continuent à relever du département). De plus, les évolutions récentes incitent à penser que l'organisation décentralisée de la France sera de plus en plus « à la carte » ; en effet, si les pouvoirs publics ont un temps envisagé la suppression du département, ils y ont finalement renoncé ; mais certains départements sont largement dépouillés de leurs compétences par la montée en puissance des métropoles...



Pour la description de la nouvelle répartition des compétences entre collectivités après la loi NOTRe, [cliquez ici](#).

#### Remarque

Nous renvoyons, pour une analyse complète, au [cours de droit des collectivités territoriales](#) de l'UNJF.

Soucieux de renouer avec les territoires des accords de confiance, l'exécutif a réuni la première Conférence nationale des territoires le 17 juillet 2017 au Sénat. L'objectif était de donner plus de libertés aux territoires pour que l'action publique soit plus efficace ; renforcer l'égalité des chances territoriales tout en assurant une certaine stabilité.

Regarder le discours d'Edouard Philippe [en cliquant ici](#).

Le moins que l'on puisse dire est que la relation de confiance n'est pas totalement établie... **La loi de finances pour 2018 a instauré un mécanisme contractuel d'encadrement des dépenses** des 322 plus grandes collectivités (celles dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros) afin d'économiser 13 milliards d'euros d'ici à 2022 (circulaire du 16 mars 2018). Au début du mois de juillet 2018, 228 collectivités sur 322 avaient signé le pacte. Ainsi 121 maires avaient signé, 35 présidents d'agglomération ou de communautés urbaines, 20 présidents de métropole, 43 présidents de conseil départemental, 9 présidents de conseil régional, ainsi que 16 collectivités volontaires, qui ont souhaité entrer dans le dispositif.

On notera que la loi n° [2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite Loi Engagement et Proximité) a atténué l'influence des intercommunalités, en rendant des possibilités d'action aux communes.

La loi n° [2022-217](#) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite Loi 3DS) a introduit le concept de différenciation, puisque la révision constitutionnelle envisagée en 2018 n'a pu voir le jour. Des possibilités de différenciation dans les structures et dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales sont désormais possibles, allant plus loin encore dans la décentralisation. Le reste de la loi demeure assez technique, même si les mesures de déconcentration s'opèrent en faveur des préfets.

Tandis qu'un rapport était remis le 29 mai 2024 sur le coût du millefeuille administratif, **Eric Woerth a remis au Président de la République un rapport le 30 mai 2024, Décentralisation : le temps de la confiance**, qui comprend 51 propositions. L'objectif principal est de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux, en redonnant du sens à la notion de chef de file ; l'intercommunalité serait simplifiée, avec la suppression des différents statuts au profit d'un modèle unique, avec des compétences obligatoires, les autres facultatives. Le rapport fait renaître le conseiller territorial et préconise le retour à la possibilité de cumuler certains mandats. De nombreuses propositions sont consacrées aux finances publiques, pour renforcer l'autonomie financière et fiscale des collectivités.

Certains parlent aujourd'hui de « décentration » (J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Droit et société, 2003, p. 80). Ainsi, « *dans les Etats unitaires, le nouveau rapport entre le centre et la périphérie se traduit par l'extension de la marge d'action et le renforcement de l'autonomie des différentes structures implantées sur le territoire : déconcentration et décentralisation se conjuguent pour assurer une meilleure prise en compte de la diversité des contextes locaux (...). Alors que la déconcentration a pu apparaître longtemps comme un cran d'arrêt opposé par l'Etat à la revendication d'une plus grande autonomie locale, elle apparaît désormais surtout comme un moyen de contrebalancer une décentralisation promue au rang d'axe majeur des politiques de réforme territoriale : la diffusion des pouvoirs se fait en effet pour l'essentiel au profit des autorités locales* ». Et l'auteur de conclure à l'existence d'un Etat territorial, fondé sur une logique de réseaux plus que sur une logique pyramidale. La reconfiguration des territoires est en tout cas en cours. Dans une longue interview au magazine Le Point le 24 août 2023, le Président Macron s'est dit insatisfait de l'organisation actuelle de la décentralisation et souhaite une réforme d'ampleur...