

Institutions administratives

Leçon 5 : Les institutions spécialisées

, Hélène PAULIAT

, Clotilde DEFFIGIER

Table des matières

Section 1. Les institutions de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».....	p. 2
§1. Le Conseil d'Etat.....	p. 2
A. Une histoire ancienne.....	p. 3
B. Des missions diversifiées.....	p. 3
§2. La Cour des comptes.....	p. 5
A. Une organisation liée à l'évolution de son activité.....	p. 5
B. Une mission de contrôle étendue.....	p. 6
§3. Le Conseil économique, social et environnemental.....	p. 7
A. Une inscription dans le texte constitutionnel.....	p. 7
B. Une activité consultative limitée... désormais réformée.....	p. 9
Section 2. Les institutions spécifiques.....	p. 12
§1. Les institutions d'aides à la décision publique.....	p. 12
A. La réforme des institutions consultatives.....	p. 12
1. Une trop grande dispersion des organismes à l'utilité discutable.....	p. 12
2. Un mécanisme de consultation à revoir.....	p. 14
B. Le difficile positionnement des institutions techniques.....	p. 16
1. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, France Stratégie.....	p. 16
2. Le Haut-Commissariat au plan et le Conseil national de la refondation.....	p. 17
3. La DATAR, la DIACT, le CGET désormais remplacé.....	p. 18
4. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires.....	p. 20
§2. Les institutions de contrôle interne.....	p. 22
A. Le contrôle opéré par les inspections générales.....	p. 22
B. La limitation progressive du nombre des missions de contrôle.....	p. 24

L'organisation administrative de l'Etat s'avère particulièrement complexe. Cependant, au-delà des structures classiques, comme les services des ministres et chefs de l'exécutif, existent des institutions dont la vocation est soit de conseiller les pouvoirs publics, soit de les contrôler, soit de les aider dans la prise de décisions par la réalisation d'études ou de travaux préalables.

Ces instances obéissent à différentes logiques : elles peuvent trouver un ancrage historique, leurs missions ayant perduré au cours de l'histoire politique et constitutionnelle française ; ce sont essentiellement les missions exercées par les institutions regroupées au sein de la Mission Conseil et contrôle de l'Etat dans la nomenclature de la LOLF (Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances) (Section 1) ; elles peuvent répondre à une demande de certaines organisations socioprofessionnelles de mieux participer à la prise de décision ; elles peuvent souligner la nécessité de développer des contrôles internes aux ministères ; elles peuvent aussi témoigner du souci des pouvoirs publics, à un moment donné, d'associer les citoyens à la réflexion publique, ou de solliciter l'expertise de personnalités qualifiées dans tel ou tel domaine ; ce sont les institutions spécifiques, diverses (Section 2).

Ces institutions sont largement placées sous le signe de la **transparence** ; cette exigence s'est **considérablement renforcée pendant ces dernières années**. Elle ne postule pas simplement la publicité des travaux, des débats, des études ; elle nécessite également de connaître leurs méthodes, leur manière de travailler, leur coût aussi ; c'est cet aspect-là qui a connu une évolution majeure depuis cinq ans : il n'est pas concevable de multiplier les structures consultatives sans se soucier du résultat qu'elles produisent, sans se préoccuper de leur efficacité, sans s'interroger sur le bilan coûts-avantages. Il est donc important de mieux réfléchir aux objectifs assignés à ces structures, ce qui interroge sur les mécanismes démocratiques.

Section 1. Les institutions de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

Trois institutions vont être décrites : Conseil d'Etat, Cour des comptes et Conseil économique, social et environnemental. Elles relèvent toutes, au sens de la LOLF, de la même mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Voir la présentation du projet annuel de performance de la Mission pour 2022.

Ces structures jouent un **rôle très important pour les deux premières** ; elles conseillent véritablement les pouvoirs publics, l'Etat en particulier, et contrôlent, selon des modalités diverses, l'action publique. Le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ont une mission majeure, en termes de conseil juridique et financier, mais aussi en termes de respect de la légalité.

La troisième instance interroge davantage ; le Conseil économique, social et environnemental est critiqué, même si l'on s'accorde à reconnaître l'utilité d'une démocratie sociale et professionnelle au sein de nos institutions. Mais le modèle qu'il traduit semble à bout de souffle et ne paraît pas permettre la réalisation de cet objectif. Le Président de la République a proposé, lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017, de supprimer un tiers de ses membres et de le rénover. C'est la réforme qu'opère la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021.

§1. Le Conseil d'Etat

Le [Conseil d'Etat](#) n'est pas rattaché à la mission Justice de la LOLF, ce qui a provoqué de fortes réactions... Cumulant les missions de plus haute juridiction administrative, et à ce titre en charge du contrôle de l'action administrative (légalité, mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique, contentieux contractuel...), de gestion de l'ensemble de la juridiction administrative (le système étant ici très différent de celui qui existe dans l'ordre judiciaire) et de conseil du Gouvernement avec une très importante fonction consultative, le Conseil d'Etat constitue une structure très atypique dans le paysage institutionnel français. Structure ancienne (A), il est désormais doté de compétences multiples (B).

A. Une histoire ancienne

L'expression Conseil d'Etat apparaît, comme le rappelle le site lui-même de l'institution, en 1578 sous Henri III. Mais l'ancêtre le plus direct date de l'époque de Louis XIV, avec le **Conseil d'État privé, finances et direction en charge des problèmes administratifs et du contentieux**. La loi des 16-24 août 1790 et le **décret du 16 fructidor an III distingue les fonctions judiciaires et les fonctions administratives** ; les juges judiciaires ne pouvant s'immiscer dans les affaires de l'administration, une instance spéciale a dû être créée en 1799 (article 52 de la loi du 22 frimaire an VIII), le Conseil d'Etat. Il cumule dès cette époque une fonction administrative et une fonction juridictionnelle. C'est la **loi du 24 mai 1872** qui donne à l'institution ses caractéristiques actuelles, avec trois sections administratives et une section contentieuse.

Le Conseil d'Etat compte actuellement 230 membres (dont un tiers environ est détaché dans d'autres structures) et 450 agents ; présidé par le vice-président (Jean-Marc Sauvé jusqu'au 29 mai 2018, puis Bruno Lasserre, et désormais Didier Tabuteau depuis le 5 janvier 2022), il comprend 5 sections consultatives (Intérieur, Finances, Social, Travaux publics, et depuis 2008 Administration), la section du rapport et des études, et la section du contentieux, elle-même divisée en dix chambres. Les membres étaient recrutés par la voie de l'ENA jusqu'à sa suppression et son remplacement par l'Institut national du service public (INSP) ou par le tour extérieur. Désormais, il n'est plus possible d'être nommé auditeur au Conseil d'Etat immédiatement après la sortie de l'INSP. Pour être nommé auditeur, il faut justifier de deux ans de services publics effectifs en qualité d'administrateur de l'Etat ; les auditeurs sont nommés, après avis d'un comité consultatif, afin d'exercer des fonctions consultatives et juridictionnelles pour une durée de trois ans non renouvelable ; ils sont alors placés en position de détachement sur l'emploi d'auditeur. Ils peuvent, à l'issue de ces 3 ans, être intégrés dans le grade de maître des requêtes.

Fruit de l'histoire, la structure a conservé la diversité de ses missions.

B. Des missions diversifiées

Les missions contentieuses sont connues et relèvent davantage du cours de contentieux administratif ou du cours de droit administratif général.

Les missions de gestion relèvent de ce que l'on nomme classiquement l'administration de la justice. Le Conseil d'Etat gère les juridictions administratives, au contraire de la Cour de cassation. Compte tenu de la diversité des missions reconnues à cette haute instance, des questions sur son impartialité se sont posées ; mais elle a jugé que les prérogatives du Conseil d'Etat sur la carrière des magistrats ne portaient pas atteinte à leur indépendance (CE, 10 mars 2023, n° [464355](#)).

Les missions de consultation sont spécifiques. La Constitution précise **les cas où la consultation est obligatoire** : ainsi est-il précisé que les textes de forme législative intervenus dans des matières réglementaires peuvent être modifiés par décret pris après avis du Conseil d'Etat (art. [37](#), al 2 si le texte est intervenu avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958) ; les ordonnances de l'article [38](#) sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat ; les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées (art. [39](#)) ; innovation de 2008, dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un projet de loi, il peut, lors de son avis, signaler les risques de contrariété à la Constitution ; il peut également mettre en évidence les risques d'illégalité lorsqu'il est saisi de projets de décrets.

Lorsqu'il est saisi, le texte est en principe transmis à une section administrative, puis à l'assemblée générale ; lorsque l'avis du Conseil d'Etat est obligatoirement requis, le texte adopté porte la mention « *vu l'avis du Conseil d'Etat* ». **Quelques principes ont été rappelés par la jurisprudence** : il faut que le Conseil dispose d'un temps suffisant pour connaître du texte, il ne faut pas que le texte présenté au Conseil d'Etat soit substantiellement différent de celui qui sera finalement publié ; ainsi, si entre le moment de la saisine du Conseil et le moment où

le texte doit être publié, des modifications importantes apparaissent, il sera nécessaire de consulter à nouveau le Conseil d'Etat ;

Exemple

ainsi, selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 2013, *Fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment*, lorsqu'un « décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier ; que le respect de cette exigence doit être apprécié par ensemble de dispositions ayant un rapport entre elles » ; un tel principe avait déjà été consacré (CE, 8 février 1989, *Comité national des internes et anciens internes en psychiatrie*, Rec., p. 50 : « le décret attaqué diffère en plusieurs de ses articles dont les dispositions sont indissociables de l'ensemble du texte, à la fois de la rédaction figurant dans le projet qui avait été soumis au Conseil d'Etat et de celle du texte adopté par ce dernier ; ainsi ce décret ne peut être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat »).

De plus, si un décret était édicté sans l'avis du Conseil d'Etat alors que ce dernier était requis, l'acte était **annulé pour incompetence** et non pour vice de procédure (CE, ass., 3 juill. 1978, *Syndicat national de l'environnement CFDT* : Rec., p. 272 ; AJDA 1998, p. 780, chron. Raynaud et Fombeur) ; la même solution valait lorsque le projet de décret était soumis au Conseil d'Etat mais que le Gouvernement n'attend pas la réception de son avis pour le publier (CE, ass., 9 juin 1978, *SCI boulevard Arago* : Rec., p. 237). La jurisprudence a évolué sur ce point ; ce vice a toujours été considéré comme un moyen d'ordre public mais n'a plus été considéré comme une incompetence (CE, 17 juill. 2013, *Syndicat national des professionnels de santé au travail*, n° 358109 : « eu égard au rôle ainsi dévolu au Conseil d'Etat, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis ; que cette illégalité constitue un moyen d'ordre public que le juge administratif doit, le cas échéant, soulever d'office »). Il semble même que ce vice ne soit plus considéré comme un moyen d'ordre public (CE, Ass., 18 mai 2018, n° 414583, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*).

Les avis rendus par le Conseil d'Etat sur les projets de loi n'étaient en principe pas rendus publics ; le Gouvernement pouvait prendre la décision de les publier. Le 20 janvier 2015, lors de la cérémonie de présentation des vœux aux corps constitués, le Président de la République a décidé de **mettre fin à la tradition du secret** en ce domaine : « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'Etat ». Les avis du Conseil d'Etat sont donc publiés depuis le 19 mars 2015, le premier à avoir été rendu public concernait le projet de loi sur le renseignement ; l'avis a été joint au projet déposé au Parlement. D'autres avis sont rendus publics régulièrement et se trouvent sur le site du Conseil d'Etat.

Exemple

Avis rendu par le Conseil d'Etat sur une lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Le Conseil d'Etat est également amené à rendre **des avis sur des questions du Gouvernement** (art. L. 112-2 du code de justice administrative : « Le Conseil d'Etat peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative »).

Exemple

La question posée par le ministre de l'agriculture sur le champ d'application du droit de préemption des SAFER.

Le Conseil d'Etat rend un **rapport annuel**, composé désormais de deux volumes, un plus spécifiquement lié à l'activité consultative et contentieuse de l'institution, un autre dédié à l'analyse d'une question particulière (en 2023, le dernier kilomètre des politiques publiques ; en 2022, les réseaux sociaux, placer l'utilisateur au centre ; en 2021, les états d'urgence, la démocratie sous contrainte ; en 2020, faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision ; en 2019, le sport, quelle politique publique ? ; en 2018, la citoyenneté, être citoyen aujourd'hui ; en 2017, puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation ; en 2016, simplification et qualité du droit ; en 2015, l'action économique des personnes publiques ; en 2014, le numérique et les droits fondamentaux ; en 2013, le droit souple). Il peut aussi établir des études thématiques et spécifiques (par ex. l'étude adoptée le 30 janvier 2014 sur l'application

du nouveau principe « *silence de l'administration vaut acceptation* » ; l'étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, en mars 2010, qui évoque une nouvelle conception de l'ordre public ; l'étude adoptée le 31 mars 2022 sur intelligence artificielle et action publique: construire la confiance, servir la performance).

L'activité du Conseil d'Etat est intense : en 2014 (chiffres du rapport public 2015), il a rendu 1 160 avis sur des projets de texte (1 250 en 2015, chiffres du rapport annuel 2016) ; il a examiné 164 projets de loi (118 en 2015), d'ordonnances (68 en 2015) et de lois de pays, 756 projets de décrets réglementaires (contre 556 en 2013), 209 décrets individuels (800 au total en 2015), arrêtés, décisions, remises gracieuses. Selon les chiffres du rapport annuel 2022, le Conseil d'Etat a rendu des avis sur 73 projets de lois, 30 projets de lois de pays, 45 projets d'ordonnances, 915 projets de décrets (dont 670 décrets réglementaires), 12 avis sur question du Gouvernement.

Cette activité de conseil est indispensable et **l'exigence de transparence est actuellement renforcée**. La publication des avis rendus sur projets de loi permet d'éclairer le Parlement mais aussi les citoyens sur les risques ou les difficultés que peuvent présenter certains textes. L'activité de contrôle du Conseil est également considérable (12 253 affaires jugées en 2014 ; 9 712 en 2015 ; 9 833 en 2022).

Les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont astreints à des obligations déontologiques (il existe une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, publiée sur le site internet du Conseil d'Etat), renforcées par la loi du 20 avril 2016. Il leur est imposé de fournir une déclaration d'intérêts (Décret n° 2017-12 du 5 janvier 2017 relatif à l'obligation de transmission de la déclaration d'intérêts mentionnée aux articles [L. 131-7](#) et [L. 231-4-1](#) du Code de justice administrative) ainsi que, pour le vice-président du Conseil d'Etat et les présidents de section, une déclaration de situation patrimoniale. Il existe un collège de déontologie de la juridiction administrative depuis mars 2012 ; sa composition et ses missions ont été revues par la loi du 20 avril 2016 (art. [L. 131-5](#) et s du code de justice administrative). Le Conseil d'Etat est également invité à favoriser la parité femmes/hommes en particulier pour les présidences de section (art. [L. 133-2](#) du Code de justice administrative, modifié par la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique).

Ce rôle de conseil et de contrôle se retrouvent au sein des missions d'une autre institution, la Cour des comptes.

§2. La Cour des comptes

C'est sans doute [l'une des juridictions les plus connues en France](#), essentiellement parce que son **rapport public annuel**, dans lequel elle « épingle » la mauvaise gestion de telle ou telle structure (voir le [rapport de juillet 2015 sur Pôle Emploi, « Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse »](#)), est particulièrement attendu, lu, commenté. L'organisation de l'institution a beaucoup évolué (A), sous l'influence de l'évolution de ses missions ; le contrôle en particulier s'est nettement développé (B).

A. Une organisation liée à l'évolution de son activité

Cette institution est ancienne ; certains en voient des prémices dès le Moyen Age. En réalité, c'est la **loi du 16 septembre 1807** qui crée une cour des comptes, le décret impérial du 28 septembre 1807 établissant son organisation. A l'heure actuelle, **l'existence de cette instance est consacrée par la Constitution** ; son article [47-2](#) dispose : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. 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* ». Ses missions sont ainsi résumées en quelques lignes, mais l'influence de cette juridiction est considérable.

L'organisation de la Cour des comptes reflète clairement **son appartenance à la catégorie des juridictions**. Elle a à sa tête un Premier président (Pierre Moscovici depuis juin 2020), un Procureur général (Louis Gautier

depuis septembre 2022), des présidents de chambres (7), des conseillers-maîtres (142 au 31 décembre 2013 ; 138 au 31 décembre 2015), des conseillers référendaires (66 en 2013, 61 en 2015), des auditeurs (17 en 2013, 17 en 2015), des rapporteurs à temps complet (80), des experts en certification (48 en 2013, 45 en 2015) et des assistants (70), un greffe (46 membres en 2013, 48 en 2015), des personnels administratifs de soutien (202 en 2013, 201 en 2015), soit un total général de 616 personnes ; ce chiffre monte à 807 en 2022. Les dépenses de personnel s'établissent à environ 175 millions d'euros en 2013 (environ 214 millions en 2015, toutes dépenses confondues pour 232 millions en 2022). Les magistrats bénéficient du principe d'immovibilité (art. [L. 120-1](#) du Code des juridictions financières). Le recrutement se faisait, un peu à l'image de ce qui était pratiqué pour le Conseil d'Etat, par la voie de l'ENA (supprimée et remplacée par l'Institut national du service public) ou par le mécanisme du tour extérieur ; dans ce dernier cas, le chef de l'Etat doit solliciter l'avis du premier président, avis qui n'est que consultatif. Si les avis défavorables sont extrêmement rares, cela peut se produire, comme en témoigne l'avis négatif rendu par le Président Migaud à la nomination au grade de conseiller-maître de Cécile Fontaine. Désormais, comme pour le Conseil d'Etat, il n'est plus possible d'être nommé directement comme auditeur à la Cour des comptes à la sortie de l'INSP. Il faut justifier de deux ans de services publics effectifs comme administrateur de l'Etat ; la personne nommée auditeur est alors placée en position de détachement.

La Cour comprend **7 chambres**, chacune, présidée par un président de chambre, assisté d'un greffe, étant spécialisée dans une série de domaines, réunissant une quarantaine de magistrats. Chaque chambre est en charge du contrôle de la gestion des ministères qui relèvent de son champ de compétences (ainsi par ex., pour la troisième chambre présidée par M. Meddah, Education, Enseignement supérieur, Recherche, Jeunesse, Sports, Vie associative, Culture, Communication), et de la partie des comptes de l'Etat qui retrace leurs opérations ; elle est également en charge du contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes placés sous la tutelle des ministères en question ; elle assure enfin le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant. La Cour des comptes s'est également dotée d'un **Comité du rapport public et des programmes** ; le rapporteur général a rang de président de chambre, ce qui explique que, très souvent, l'on indique que la juridiction est composée de 8 présidents de chambre et non pas 7. Le comité définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, prépare les programmations pluriannuelles et annuelles, approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, qui préside le comité, du Procureur général, des présidents de chambre et du rapporteur général. Le rapporteur coordonne la publication des rapports publics.

La loi n° [2016-483](#) du 20 avril 2016 impose le respect des règles déontologiques aux membres des juridictions financières (art. 15 et s). Le premier président de la Cour des comptes établit, après avis du collège de déontologie des juridictions financières et du procureur général, une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (art. [L. 120-6](#) du Code des juridictions financières). Un collège de déontologie des juridictions financières est créé. La loi rend obligatoire l'établissement de la déclaration d'intérêts pour l'ensemble des membres de la Cour des comptes, et une déclaration de situation patrimoniale pour le premier président, le procureur général et les présidents de chambres. Des obligations de même nature sont prévues pour les membres des chambres régionales et territoriales des comptes (voir décret n° [2016-1921](#) du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission de la déclaration d'intérêts mentionnée aux articles [L. 120-9](#) et [L. 220-6](#) du Code des juridictions financières). La loi du 19 juillet 2023 précitée invite la Cour des comptes à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de premier président et de président de chambre (art. [L. 121-1](#) du Code des juridictions financières).

B. Une mission de contrôle étendue

Les missions de la Cour sont diverses. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances mais aussi dans l'évaluation des politiques publiques ; elle assure le contrôle des comptes des administrations publiques, des entreprises publiques, des institutions de sécurité sociale, elle s'assure du bon emploi des crédits, ce qui peut conduire, en cas d'irrégularités particulièrement graves, à une saisie de la Cour de discipline budgétaire et financière...

Sa mission de contrôle est étendue ; elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État (art. [L. 111-3](#) du CJF). **La mission de jugement est sans doute la plus ancienne de la Cour** ; « *La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* » (article [L. 111-1](#) du CJF). Cela peut la conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. La procédure est classiquement écrite ; la Cour prononce un arrêt qui peut faire l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat : la Cour des comptes étant une juridiction administrative spécialisée, elle relève du Conseil d'Etat par la voie de la cassation. La Cour et les chambres régionales doivent respecter le principe d'impartialité (v. A. Coutant, « Application du principe d'impartialité à la Cour des comptes », *JCP-G*, 2004, II, 10011), ce qui implique que le même magistrat ne puisse connaître de l'affaire à différents moments de la procédure (CE, 25 juin 2014, n° [356725](#)). L'article [58-5°](#) de la LOLF lui confie la mission de certification des comptes de l'Etat et la certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale ; depuis 2013, elle assure la certification des comptes des assemblées parlementaires. Elle a également des liens avec les chambres régionales et territoriales des comptes ([décret du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes](#)).

Les attributions administratives sont connues, essentiellement **par la voie du rapport annuel ou des rapports thématiques**. La Cour regroupe dans ce rapport un ensemble de recommandations, dont elle vérifie ensuite, dans la mesure du possible, le suivi. Les pouvoirs publics en tiennent en effet compte très largement. Dans son rapport 2015 (rendu public en février 2015), elle souligne ainsi l'échec coûteux de la refonte du circuit de paie des agents de l'Etat, elle attire également l'attention sur le système de rémunération des fonctionnaires en outre-mer. Dans son rapport 2017, elle s'intéresse à l'écotaxe poids lourds, qui constitue selon elle un échec stratégique, et insiste sur le coût de l'abandon de ce dispositif : plus de 9 milliards d'euros de perte de recettes, auxquels il faut ajouter le coût de la résiliation du contrat avec la société en charge de la mise en œuvre... Elle s'est également intéressée à l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux, estimant que la mise en œuvre du mécanisme est "dévoyée". Dans son rapport annuel 2022, elle a étudié les différentes mesures d'aides mises en place par l'Etat lors de la pandémie, estimant certains dispositifs trop complexes. Au titre des études thématiques, elle a publié en juillet 2023 un rapport sur le recours par l'Etat aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil.

La Cour des comptes relève du programme 164 de la LOLF ; **6 objectifs sont assignés** (garantir la qualité des comptes publics, contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques (indicateur sur les suites données aux recommandations de la Cour), assister les pouvoirs publics, informer les citoyens, sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion (le seul indicateur étant le délai de jugement), améliorer le fonctionnement des juridictions financières).

L'importance de cette institution est considérable, ce qui n'est pas vraiment le cas du Conseil économique, social et environnemental.

§3. Le Conseil économique, social et environnemental

« Seule incarnation constitutionnellement consacrée de la démocratie consultative au sein du système institutionnel français, le CESE a un rôle crucial dans l'expression des forces vives de la nation. D'une part, en permettant aux représentants des différentes composantes de la société civile de dialoguer entre eux, il favorise l'émergence d'une synthèse entre les opinions de groupes aux intérêts parfois contradictoires, et souvent divergents ; d'autre part, en les incluant dans le jeu institutionnel classique, il permet aux corps intermédiaires de faire valoir leur point de vue auprès des pouvoirs publics et d'être associés à l'élaboration des politiques publiques » (exposé des motifs, projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, rapport Sénat n° 416).

Le [CESE](#) est consacré dans la Constitution de la Cinquième République (A), mais son activité reste faible (B).

A. Une inscription dans le texte constitutionnel

La création d'une assemblée à caractère économique a fait l'objet de nombreuses discussions tout au long de l'histoire constitutionnelle et parlementaire du XX^e siècle. C'est en 1925 (décret du 16 janvier) qu'une assemblée économique a été créée en France, sous la forme d'un Conseil national économique de 47 membres ; il réalisa des travaux à caractère économique et des études. Une loi du 19 mars 1936 porte le nombre de ses membres à 260 répartis en 25 groupes professionnels paritaires, une assemblée générale et une commission permanente ; ses attributions sont élargies (arbitrage de certains conflits, participation à l'élaboration des textes sociaux...). Le décret du 16 octobre 1939 suspend ses activités.

Le Titre III de la Constitution de 1946 crée **un Conseil économique** (art. 25). Il « *examine, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle n'en délibère* ». Il peut être consulté par le Conseil des ministres. « *Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles* ». La loi du 27 octobre 1946 est relative à l'organisation et au fonctionnement de ce Conseil. Son rôle a été relativement important jusqu'en 1951, mais s'est amenuisé par la suite.

La Constitution de 1958 consacre le Conseil économique et social en son **titre X** (art. 69 à 71). Saisi par le Gouvernement, « *il donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis* » ; il « *peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis* ». L'ordonnance n° **58-1360** du 29 décembre 1958 porte loi organique relative à ce Conseil. Il s'agit d'assurer la représentation des différentes catégories socio-professionnelles. Le Général de Gaulle envisagera de fusionner le Sénat et le Conseil économique et social, mais la réforme a été rejetée par le référendum de 1969. Compte tenu de l'évolution des préoccupations des pouvoirs publics, la troisième assemblée est devenue le Conseil économique, social et environnemental (révision de la Constitution de 23 juillet 2008). La loi organique du 28 juin 2010 (décision n° **2010-608 DC** du 24 juin 2010) précise ses conditions d'organisation et de fonctionnement. Désormais, « *Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation. Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires* », ce qui est assez loin de la représentation des activités socioprofessionnelles... La loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 a rénové en profondeur l'organisation et les missions du CESE.

Sa composition a été revue ; il comprend 175 membres, désignés pour 5 ans :

- 52 représentants des salariés
- 52 représentants des entreprises, des exploitants agricoles, des artisans, des professions libérales, des mutuelles, des coopératives et des chambres consulaires
- 45 représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative
- 26 représentants en lien avec la protection de la nature et de l'environnement

Les membres sont désignés par leurs institutions représentatives (voir décret n° **2021-309** du 24 mars 2021). La réforme de 2021 supprime les 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement.

Le Conseil était structuré en **sections**, à raison de 9 : Section des affaires sociales et de la santé ; Section du travail et de l'emploi ; Section de l'aménagement durable des territoires ; Section de l'économie et des finances ; Section des affaires européennes et internationales ; Section des activités économiques ; Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation ; Section de l'éducation de la culture et de la communication ; Section de l'environnement. La réforme a modifié cette organisation ; le travail est préparé désormais en commissions au nombre de 7 (Affaires européennes et internationales ; Affaires sociales et santé ; Economie et finances ; Education, culture et communication ; Environnement ; Territoires, agriculture et alimentation ; Travail et emploi). Il est doté d'un président (actuellement Thierry Beaudet), d'un bureau ; il établit son règlement intérieur. Son budget a fait l'objet de remarques et de critiques.

On rappellera, pour expliquer les raisons de la réforme de 2021, **les objectifs et les indicateurs de performance** au sens de la LOLF (programme 126). **Objectif 1** : Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation (indicateurs : production intellectuelle du CESE (24 avis et 5 études et communications en 2013) ; activités partenariales ;

diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux) ; **Objectif 2** : Assurer le bon fonctionnement de l'institution (ce qui ne semblait guère devoir relever d'une logique de performance mais d'une évidence !) (indicateurs : assiduité aux réunions (taux de présence en plénière et en sections, aux alentours de 74%), fonctionnement, gestion environnementale de l'institution).

Au total, le budget était de plus de 40 millions d'euros, et des effectifs de 140 agents environ, ce qui faisait dire à certains que cette institution coûtait très cher pour un résultat difficile à évaluer avec précision. Le CESE bénéficiait d'un **régime financier dérogatoire**, ce que ne manquait pas de souligner et de dénoncer la Cour des Comptes (voir rapport public annuel 2015, p. 249 et s) : pas de comptable public, confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, alors même que le décret GBCP (décret n° [2012-1246](#) du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*) devait s'appliquer à toute institution de l'Etat ; de plus, les immobilisations ne faisaient pas l'objet d'amortissements ; à la suite de graves difficultés en matière de commande publique, le CESE s'était doté d'un bureau des marchés, mais avec des compétences encore trop limitées ; le plafond d'emplois du CESE était trop élevé ; il n'existait pas de suivi général des effectifs et de la masse salariale. Le plus gros problème résidait dans le temps de travail et les congés.

Rapport public annuel, 2015, Cour des comptes (extrait, p. 255)

Le régime de congés n'avait pas évolué : les agents bénéficiaient de 54 jours de congés, qui, ajoutés aux 104 samedis ou dimanches et aux 207 jours de travail mentionnés plus haut, aboutissait aux 365 jours annuels. Considérant qu'à ces 54 jours devaient s'ajouter les jours fériés légaux, soit 11 jours par an, le régime de travail plaçait les agents du CESE dans l'impossibilité matérielle d'atteindre le quota théorique de 1 607 heures. Depuis la réforme opérée en 2021, le budget est de 46,8 millions d'euros (dont 1,7 millions de ressources propres). 150 agents sont employés par le CESE.

L'activité du CESE restait assez limitée, ce qui a justifié la réforme de 2021.

B. Une activité consultative limitée... désormais réformée

La question de l'avenir du CESE méritait d'être posée, car, même si les avis rendus par cette instance sont utiles au Gouvernement, qui en tient souvent compte, la France avait-elle les moyens de s'offrir une structure de cette nature ? Ne fallait-il pas revoir son rôle ? Certaines propositions de loi constitutionnelle ont été déposées **visant à supprimer le CESE** : « *il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une instance consultative qui refuse d'user des prérogatives qui lui confère le texte suprême, faisant ainsi preuve d'incompétence négative, et dont l'activité, en dehors de la publication de rapports et de l'organisation de colloque est pour le moins réduite* ». Dans la logique de suppression des instances consultatives, la faible activité du CESE justifiait sans doute que la question de son utilité soit posée, sans pour autant renier la nécessité d'une démocratie sociale. Le Président de la République avait précisé en juillet 2017 (discours devant le Congrès) qu'il souhaitait diminuer d'un tiers le nombre des membres du CESE ; il avait qualifié ainsi le CESE : « *institution de la République que le temps a figé dans une situation acquise* »... Le Président Macron souhaitait que le CESE devienne, à terme, le seul carrefour des consultations publiques. Il devait concentrer entre ses mains l'essentiel du dispositif consultatif, évitant ainsi de la voir éparpillée entre des centaines d'instances diverses.

Les compétences du CESE étaient étendues ; si l'on retrouve les consultations classiques (il est obligatoirement saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration. Il peut être saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence. Il peut être consulté, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Il peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat), **quelques nouveautés apparaissent** :

Il peut, de sa propre initiative, **appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires**.

Il contribue également à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental, ce qui n'est pas sans poser question, dans la mesure où nombre d'institutions et de structures sont déjà en charge de l'évaluation des politiques publiques...

Surtout, « **il peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental** » (art. 4-1). La pétition doit être écrite et rédigée en français, comporter le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Le bureau statue sur sa recevabilité. Dans un délai d'un an à compter de cette décision, le Conseil se prononce par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner. Cette disposition n'était pas promise à un grand avenir, elle a pourtant été utilisée assez rapidement.

Le 15 février 2013, le CESE a reçu **la première pétition relative au mariage pour tous** ; alors que les conditions de nombre et de forme étaient réunies, le bureau du CESE a estimé que la pétition était irrecevable (décision du 26 février 2013), au motif que la saisine du CESE sur un projet de loi ne relève que du Premier ministre et **non d'une pétition citoyenne** ; il n'est donc pas possible, au regard des textes, de saisir le CESE d'une demande d'avis sur un projet de loi par le mécanisme de la pétition citoyenne. De plus, la saisine du CESE sur un avis relatif à un projet de loi ne peut suspendre la procédure législative en cours. Cependant, le bureau du CESE a décidé de s'autosaisir de la question des évolutions contemporaines de la famille et de leurs conséquences en matière de politiques publiques (rapport rendu public en novembre 2013).

Exemple

Le Tribunal administratif de Paris, par un jugement du 30 juin 2014 (n° 1305796) **a donné tort au CESE** ; la décision est intéressante en ce qu'elle reconnaît la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la décision du bureau du CESE (il ne s'agit pas d'un acte touchant aux relations entre le Conseil et les autres pouvoirs publics constitutionnels) ; elle précise surtout qu'il ne résulte d'aucune disposition des lois organiques ou ordinaires relatives au CESE que la question posée par la pétition « *ne puisse porter sur un projet de loi, y compris lorsque celui-ci est en cours d'examen par la Parlement et alors que ce mode de saisine ne constitue pas une procédure consultative sur des projets de loi et n'a pas d'incidence sur la procédure parlementaire* ». Compte tenu de la date à laquelle le jugement est rendu, la pétition est cependant devenue sans objet puisque la loi consacrant le mariage pour tous a été promulguée. En revanche, la solution rendue par la cour administrative d'appel de Paris a été différente (CAA Paris, 6 juin 2016, n° **14PA03850**) ; selon le juge d'appel en effet, « *il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des actes qui se rattachent à l'exercice par le Conseil économique, social et environnemental des missions qui lui sont confiées par la Constitution et les lois organiques prises sur son fondement ; qu'il en va ainsi de la délibération par laquelle le bureau de ce Conseil se prononce sur la recevabilité d'une pétition présentée en application des dispositions précitées du troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution et de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental* ». Il s'agirait donc d'un acte dit de gouvernement, insusceptible de recours.

A la suite de la réforme de 2021, le CESE peut organiser des consultations publiques sur des sujets économiques, sociaux ou environnementaux, de sa propre initiative, à la demande du gouvernement ou du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ; des citoyens peuvent être tirés au sort pour participer à ces consultations. Le CESE peut faire participer aux travaux de ses commissions, avec voix consultative et pour une mission déterminée, des conseils consultatifs de collectivités locales ou encore des citoyens tirés au sort. S'agissant des pétitions, elles peuvent désormais lui être adressées par internet ; ce droit de pétition est ouvert dès l'âge de 16 ans (contre 18 ans auparavant) et le nombre requis de signataires est abaissé à 150 000 (contre 500 000). La place du CESE dans le débat public est renforcée ; lorsqu'il est consulté sur un projet de loi relevant de sa compétence, le gouvernement ne procède pas aux consultations prévues par les textes (sauf quelques exceptions).

Le CESE entretient évidemment des **relations privilégiées avec ses homologues à l'international mais surtout avec les institutions territoriales** ; selon la loi de 2010, « *Il promeut une politique de dialogue et de coopération avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales et auprès de ses homologues européens et étrangers* » ; il existe dans chaque région un conseil économique, social et environnemental régional, des adaptations sont en cours à la suite du redécoupage régional (décret n°

2015-1917 du 30 décembre 2015 *modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la refonte de la carte des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, à leur composition et aux conditions d'exercice des mandats de leurs membres*).

Il existe une autre institution au sein de la mission Contrôle et conseil de l'Etat ; il s'agit du **Haut Conseil des finances publiques**, créé par la loi organique du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* ; cet organisme est placé auprès de la Cour des comptes. Il est chargé, selon la présentation de [son site internet](#) « *d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques* ».

De très nombreuses autres institutions spécifiques renforcent le sentiment d'une administration tentaculaire.

Section 2. Les institutions spécifiques

Certaines institutions sont créées pour associer à la décision publique, ou plus en amont, à la réflexion sur tel ou tel sujet, des personnalités qualifiées, des experts ou des représentants du monde associatif (§1). Ces structures sont dotées d'un pouvoir d'avis en principe. Mais les pouvoirs publics ont souhaité renforcer les mécanismes de contrôle interne de leurs propres structures, les ministères par exemple. Ces instances sont nombreuses, coûteuses, et répondent désormais à une logique très ambiguë ; elles ne sont pas chargées de contrôler la régularité de l'action des pouvoirs publics ou des autorités décisionnelles, mais d'apprécier leurs performances et leur efficacité, ce qui ne peut qu'interroger sur le rôle de l'Etat (§2).

§1. Les institutions d'aides à la décision publique

La nécessité démocratique est indiscutablement à l'origine du développement des instances consultatives. Il a fallu assurer la transparence du processus de décision, donner à penser que les actes n'étaient pas de quelques membres de tel ou tel cabinet ministériel, mais étaient issus d'un processus de réflexion, d'analyse, associant le plus de monde possible. Mais certains organismes nationaux, créés pour des raisons techniques ou stratégiques en raison de considérations conjoncturelles, ont désormais beaucoup de difficultés à se trouver une place au sein des multiples instances aux missions parfois proches.

A. La réforme des institutions consultatives

Les instances consultatives sont nombreuses, trop nombreuses. Même si des efforts ont été faits pour moderniser la procédure consultative et renforcer la participation du public ou des citoyens au processus décisionnel, il reste encore beaucoup de travaux à effectuer. On constate encore une trop grande dispersion des organismes avec une utilité discutable (1) ; le mécanisme de consultation est donc à revoir (2).

1. Une trop grande dispersion des organismes à l'utilité discutable

Le nombre de comités Théodule a diminué ! Tel était le titre d'un article de presse (M. Joseph, Le Figaro, 22 oct. 2014). L'on sait qu'en France, **le nombre de commissions consultatives est particulièrement élevé** ; dès lors qu'une difficulté se présente, l'on crée une commission...

Pourtant, lors de l'arrivée au pouvoir de François Hollande, **l'objectif a été de réduire** le nombre considérable de ces instances, tout en ne minimisant pas l'influence et l'utilité de certaines d'entre elles. L'objectif n'est donc pas de tout supprimer, mais de ne conserver que les organismes qui répondent à un véritable besoin et qui présentent une réelle utilité. Selon le projet de loi de finances pour 2015, il existait au 16 septembre 2014 536 instances et commissions administratives auprès du Premier ministre et des ministres contre 594 l'année précédente ; il en existait 443 au 16 septembre 2016... Le Conseil d'Etat a consacré son rapport annuel 2011 à la consultation et à la participation (*Consulter autrement, participer effectivement*). Il analyse les différentes fonctions de la consultation ; selon lui, deux hypothèses existent : celle dans laquelle **l'administration consulte parce qu'elle ne sait pas** (consultation-expertise) et celle dans laquelle **elle consulte parce qu'elle veut faire savoir** (consultation tournée vers les groupes d'intérêt ou de professionnels) (p. 20) ; mais il existe aussi **une consultation centrée sur le dialogue social**, et **une qui vise à la consolidation de l'action de l'administration**.

La consultation, toujours selon le rapport précité, présente diverses caractéristiques : il peut s'agir d'une information, d'une demande d'avis, d'une concertation ou d'une négociation, en fonction de l'importance de l'association des personnes sollicitées. **Le mécanisme de la consultation est critiqué** ; il apparaît lourd : la consultation nécessite un délai avant la prise de décision ; surtout, la consultation doit obéir à un certain nombre d'exigences (impartialité des membres, absence de conflits d'intérêts, règles de quorum, délai pour

se prononcer...). La consultation a souvent pour finalité de légitimer la décision finalement prise, alors même qu'elle n'intervient souvent que juste avant la décision définitive.

C'est l'article 112 de la loi de finances pour 1996 qui **oblige à la publication**, en annexe du projet de loi de finances, **de la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives**, placées directement auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France et prévues par les textes législatifs et réglementaires. Puis, le décret du 8 juin 2006 *relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif* précise que : « *constituent des commissions administratives à caractère consultatif au sens du présent décret toutes les commissions ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision même si elles disposent d'autres attributions* » (art. [R. 133-1](#) du Code des relations entre le public et l'administration). Selon l'article 2 du décret : « *Sauf lorsque son existence est prévue par la loi, et sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article 19, une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans. Cette création est précédée de la réalisation d'une étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante. Cette commission peut être renouvelée dans les conditions prévues aux alinéas précédents* » (art. [R. 133-2](#) du même code).

On ne peut que s'interroger sur la **pertinence d'un tel dispositif**, louable sur le principe, mais qui peine à s'imposer en pratique. On en veut pour preuve le décret n° 2015-622 du 5 juin 2015 *relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, qui donne, en annexe 1 une liste de commissions renouvelées pour une durée de 5 ans (au nombre de 44) et en annexe 2 une liste des commissions renouvelées pour une durée de 1 an (au nombre de 11, parmi lesquelles le Conseil national du paysage ou le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage). Il est possible de prendre d'autres exemples : décret n° 2015-623 du 5 juin 2015 *relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*, avec les mêmes principes, une liste concernant les commissions renouvelées pour 5 ans à compter du 8 juin 2015 et une liste concernant celles qui ne sont renouvelées que pour 1 an. On peut encore citer le décret n° 2015-593 du 1^{er} juin 2015 *relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique*, qui ne renouvelle que quelques commissions pour 5 ans (8 au total), mais avec un bémol, dans la mesure où plusieurs de ces commissions sont de création récente (Comité pour les métaux stratégiques, créé par décret du 24 janvier 2011 par exemple).

La circulaire du 8 décembre 2008 *relative à la modernisation de la consultation* souligne qu'il faut éviter l'accumulation d'organismes consultatifs.

Circulaire du 8 décembre 2008, extraits :

« Associer à l'élaboration d'une réforme les acteurs économiques et sociaux est à la fois une marque de bonne santé démocratique et un gage d'efficacité dans la réforme. Notre pays souffre toutefois d'une accumulation et d'une stratification des organismes consultatifs. Moderniser l'organisation de la concertation afin de la soustraire aux pesanteurs du formalisme, combattre son émiettement entre de multiples instances qui se doublent et se chevauchent relève d'une exigence de loyauté envers la société civile. C'est aussi une nécessité pour rendre l'Etat plus efficace, ainsi que l'a relevé le Conseil de modernisation des politiques publiques. Des consultations successives, menées selon des formes anciennes, ont en particulier pour effet de retarder l'application des lois ou celle des textes européens. Je souhaite par conséquent que la pratique de la consultation évolue rapidement et profondément. »

Au final, 225 suppressions sont intervenues en 2009, 51 en 2010, 48 en 2011, une soixantaine entre 2015 et 2016. Le jaune budgétaire pour 2014 est intéressant sur ce point puisqu'il explique également l'évolution des coûts de fonctionnement de ces instances. **Des fusions sont envisagées au lieu de suppressions** : ainsi apprend-on que le Comité technique des systèmes d'information et de communication va fusionner avec le Conseil des systèmes d'information et de communication (décision du CIMAP du 17 juillet 2013) en un Conseil du système d'information et de communication de l'Etat, placé auprès du Premier ministre (décret n° [2014-879](#) du 1^{er} août 2014 *relatif au système d'information et de communication de l'Etat*). Le CIMAP du 17 juillet 2013 a également décidé de supprimer le Comité consultatif pour l'habilitation des organismes prodiguant des stages de formation à la lutte contre la pollution, le Comité d'éthique des Affaires étrangères, le Comité d'orientation

auprès de l'Agence de gestion du réseau international des finances auprès du Ministère de l'Economie et des finances, la Commission du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, le Comité de mobilisation industrielle, qui ne s'est jamais réuni, le Comité consultatif du fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique, le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité. Mais le Comité stratégique de la sécurité des systèmes d'information, qui ne s'est pas réuni une seule fois en 2012, a quand même coûté plus de 24.000 euros en fonctionnement... Quant au Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens, il existe toujours, s'est réuni deux fois en 2012, ses frais de fonctionnement se sont élevés à plus de 120 000 euros, du fait de l'organisation d'un comité national en Polynésie... Le Comité de l'environnement polaire s'est aussi réuni deux fois mais aucune réunion pour la Commission des conservatoires botaniques nationaux. A l'heure du développement durable, le Conseil national des déchets ne s'est réuni que deux fois en 2015 !

Les troisième et quatrième comités interministériels pour la transformation publique ont acté la suppression de plusieurs dizaines de commissions. Une circulaire du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et à la réduction du nombre des commissions consultatives avait tenté d'amplifier le mouvement de suppression. Le **décret n° 2018-785 du 12 septembre 2018** porte suppression de nombreuses commissions ; à la suite de ce décret, qui permet de modifier par décret simple, sauf dispositions législatives y faisant obstacle, les textes réglementaires relatifs à une commission ou à sa consultation lorsque ces modifications ont pour seul objet de tirer les conséquences de l'abrogation ou de la caducité des textes créant cette commission ou prévoyant sa consultation, le nombre de ces structures s'établit à 389 alors qu'il était de 670 à la mi-2012. La **circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2018** reprend, s'agissant des commissions consultatives, le principe mis en place pour les normes : toute création d'une nouvelle commission devra s'accompagner de la suppression de deux commissions existantes. La **loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique poursuit cette évolution** de la procédure consultative, en supprimant des commissions et en allégeant la procédure consultative elle-même, ce qui pose également question, en particulier en matière d'urbanisme et d'environnement.

Le mécanisme de la consultation est donc à revoir.

2. Un mécanisme de consultation à revoir

Il est évident que le mécanisme de la consultation est important, ne serait-ce que pour faire participer des personnalités qualifiées ou compétentes, ou tout simplement des citoyens intéressés, à des organismes dont l'avis est utile avant de prendre une décision. Pour autant, il est important de ne pas dénaturer le principe de la consultation ; la multiplication des instances de cette nature peut laisser penser qu'il faut faire plaisir à tel ou tel groupe de pression ou association en créant une instance consultative. Il faut s'interroger sur l'utilité de ces multiples structures, qui sont parfois très coûteuses et n'améliorent pas toujours le processus démocratique.

Les principes généraux de fonctionnement s'appliquent ici ; le décret de 2006 les rappelle. Il faut que les membres de ces commissions disposent d'un délai suffisant pour examiner les textes ou documents qui leur sont soumis (« *Sauf urgence, les membres des commissions reçoivent, cinq jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites* », art. 9, art. [R. 133-8](#) du Code des relations entre le public et l'administration ; les avis peuvent être donnés par voie électronique, ordonnance du 6 novembre 2014, décret du 26 décembre 2014, art. [R. 133-7](#) du code) ; des règles de quorum sont prévues (art. [R. 133-10](#)). Lorsqu'une commission administrative doit être obligatoirement consultée sur un projet de loi, de décret ou d'arrêté ministériel réglementaires, son avis est réputé rendu en l'absence d'avis exprès émis par elle dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine (art. [R. 133-14](#)). Un membre ne peut siéger s'il existe un risque de conflit d'intérêts (art. [R. 133-12](#))...

La loi du 17 mai 2011 a tenté de préciser et d'encadrer le mécanisme consultatif, tout en le sécurisant du point de vue contentieux, pour éviter des risques d'annulation de la décision finale. Deux dispositions sont particulièrement importantes.

Loi du 17 mai 2011 (extraits) :

Article 16 (art. L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration) :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. L'autorité administrative fait connaître par tout moyen les modalités de la consultation.

Au terme de la consultation, elle établit une synthèse des observations qu'elle a recueillies, éventuellement accompagnée d'éléments d'information complémentaires. Cette synthèse est rendue publique.

Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article.

Demeurent obligatoires les consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle ou traduisent un pouvoir de proposition ainsi que celles mettant en œuvre le principe de participation.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités d'organisation de la consultation, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours. »

Article 70 :

« Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision. L'alinéa précédent s'applique également aux consultations ouvertes conduites en application de l'article 16 de la présente loi. »

La loi ESSOC du 10 août 2018 a abrogé l'article 70 de la loi du 17 mai 2011; le rapporteur du texte au Sénat estimait en effet que le principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Danthony (CE, Ass., 23 décembre 2011) suffisait à protéger efficacement les administrés et agents ; selon ce principe, seul le vice qui a exercé une influence sur le sens de la décision prise ou qui a privé l'intéressé d'une garantie entraîne l'annulation de la décision.

C'est la raison pour laquelle le rapport du Conseil de 2011 s'interrogeait sur la nécessité de renouveler les mécanismes de consultation. Certains existent déjà : les pouvoirs publics nationaux ou locaux lancent des « débats publics », des « assises » ; certaines structures recourent à des consultations par la voie électronique, mais les résultats sont parfois contrastés (faible participation, problème de légitimité de la démarche, question de l'influence sur la décision finale). La loi de 2011 prévoit donc des modalités de consultation ouverte (voir art. [L. 132-1](#) et s du code des relations entre le public et l'administration), et gomme largement la distinction entre les consultations obligatoires et les consultations facultatives. Ces évolutions sont peut-être en mesure de trouver une solution au paradoxe souligné par le rapport du Conseil d'Etat : « *pléthore d'organismes consultatifs et déficit de dialogue avec la société civile* » (p. 86). Le rapport proposait donc « *de simplifier les procédures inutilement complexes ou devenues formelles, à l'aval, c'est-à-dire lorsque la décision est proche, et a contrario, de mieux encadrer, par des garanties et des procédures minimales, les consultations ouvertes qui interviennent beaucoup plus en amont de la décision et qui sont souvent fragmentaires, sans suivi ni suites formels* ».

On peut citer, parmi les propositions phares, le principe d'une loi-code intitulée projet de loi-code relative aux principes de l'administration délibérative (étant précisé que la délibération porte sur la procédure et non sur la décision) ; il serait utile d'introduire dans cette loi-code l'ensemble des principes directeurs qui régissent le recours à des concertations ouvertes précédant, chaque fois que nécessaire, la prise de décision. Le code des relations entre le public et l'administration répond, pour une large part, à ces attentes (voir Titre III du livre 1 : l'association du public aux décisions prises par l'administration). Il faut souligner que le juge administratif interprète d'ailleurs largement les dispositions du Code en matière de consultations ; ainsi, **l'article L. 131-1 du CRPA** dispose que : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un*

acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ». Le Conseil d'Etat a estimé que cette disposition constituait un fondement juridique légal pour organiser une consultation de la population au sujet du futur nom à donner à la région Occitanie (CE, 19 juil. 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et pays catalan*, n° 403928).

La **circulaire précitée du 12 septembre 2018** souhaite poursuivre la modernisation des procédures de consultation préalable, en particulier en recherchant des modes de consultation ou d'association du public plus ouverts et plus modernes.

Les principes sont donc clairs ; le tri commence à être fait entre commissions de confort, si l'on peut dire, et instances réellement utiles, même s'il reste encore du travail à accomplir ! Ce n'est pas la même difficulté qui touche les institutions techniques.

B. Le difficile positionnement des institutions techniques

Les institutions techniques ont du mal à trouver un positionnement stable au sein des institutions. Elles ont souvent été créées dans un contexte particulier, et elles ont ensuite été contraintes de s'adapter pour continuer à répondre aux sollicitations des pouvoirs publics. Mais ce qui pose problème actuellement est que leurs missions se superposent ou se confondent souvent avec celles d'autres structures. Ces institutions techniques sont souvent en charge, au sens très générique du terme, de l'évaluation des politiques publiques ; or, toutes les instances semblent être en charge de cette mission. Les structures tentent donc de s'adapter, changent de dénomination, mais sont de plus en plus difficiles à identifier.

1. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, France Stratégie

Au début était le Commissariat général au Plan, créé le 3 janvier 1946, remplacé par le Centre d'analyse stratégique du fait de l'évolution de la planification à la française ou de l'absence de planification (v. L. Tirera, *Du Commissariat général au Plan au Centre d'analyse stratégique. Stratégie de réforme d'une administration de mission*, L'Harmattan, 2008). Le CGP s'est progressivement recentré sur la prospective et l'évaluation ; sa revendication d'indépendance semble lui avoir coûté son existence (Grelley Pierre, « Contrepoint - Du Commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique », *Informations sociales* 1/2010 (n° 157), p. 89-89).

Le décret du 6 mars 2006 crée donc le Centre d'analyse stratégique, qui « exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques ». Il établit des rapports (dont un annuel), recommandations et avis ; « il prend en compte, dans leur conduite, les objectifs de long terme fixés par les institutions compétentes de l'Union européenne et contribue à ce titre à la préparation des programmes mis en œuvre dans le cadre de la stratégie engagée sur le fondement des conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000, en lien avec le secrétariat général des affaires européennes ». La description de ses missions s'arrête là... Il est dirigé par un directeur général assisté d'un directeur général adjoint ; il est assisté d'un comité d'orientation. Il a, par exemple, rendu son premier rapport annuel en 2006 sur *La société française : entre convergences et nouveaux clivages* (La Documentation française 2006).

Sur la conclusion du rapport (extrait) :

« Au total, le portrait de la société française qui en résulte est un portrait contrasté.

Des lignes de fracture mouvantes, des conflits portant probablement moins sur le partage des richesses que sur l'exposition aux risques, sur la disponibilité du temps libre et sur la reconnaissance des identités : telles sont les formes nouvelles des inégalités et des segmentations. »

Le **Commissariat général à la stratégie et à la prospective** succède au Conseil d'analyse stratégique (Rapport de Mme Y. Moreau, « Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective », *La Documentation française*, 2012). **La description des faiblesses du Conseil en place** (p. 14) ne convainc pas totalement (multiplication d'organismes par domaine qui atteint ses limites ; le réseau constitué entre certains organismes et le CAS ne rassemble pas tous les organismes de réflexion concertée auprès du Premier ministre ; le futur Commissariat doit retrouver une méthode de travail concerté ; les travaux de cet organisme n'ont de sens que s'ils sont des instruments au service des pouvoirs publics pour préparer des décisions). Selon le rapport, le futur organisme devait être un « *outil de déminage démocratique au service de la puissance publique* ». Les principales missions du futur commissariat devaient être, toujours selon le rapport, la prospective, la stratégie, l'évaluation, développer les formes de concertation et de débat public, développer des comparaisons internationales et territoriales. Dans cette perspective, « *Le commissariat est rattaché au Premier ministre et est structurellement raccordé au processus de décision publique* ». Une articulation appropriée doit être trouvée avec le Conseil économique, social et environnemental... cette approche a suscité une interrogation : fallait-il vraiment créer un Commissariat à la stratégie et à la prospective, alors que de multiples autres conseils et commissions existent ?

C'est le **décret du 22 avril 2013** qui porte création du Commissariat en question. Il « *apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics* ». Le décret reprend très largement les différentes missions que le rapport Moreau proposait de lui reconnaître : il « *conduit des travaux de prospective permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur les trajectoires possibles à moyen et long terme pour la France, compte tenu des évolutions prévisibles de la société et de l'environnement européen et international* » ; il « *conduit des études stratégiques permettant d'éclairer l'action du Gouvernement et la préparation des réformes, notamment par une analyse du contexte de la décision et de son impact prévisible à court et moyen terme* » ; il « *participe à l'évaluation des politiques publiques* » ; on peut remarquer que l'évaluation des politiques publiques suscite nombre de difficultés, le Conseil national d'évaluation en ce domaine avait été supprimé, RGPP oblige. Le Commissariat « *constitue un centre de ressources en matière de recensement et d'évaluation des pratiques de concertation et de débat public, recherche de nouvelles pratiques de nature à améliorer l'association des parties intéressées et peut organiser, à la demande du Premier ministre, des concertations ou débats publics* ». Enfin, il « *recense et fait connaître les expériences conduites à l'étranger ou au niveau territorial de nature à enrichir la réflexion sur les réformes utiles à la France et les voies et moyens de les conduire* ». Il doit travailler en réseau avec un certain nombre d'organismes (7) : Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Centre d'études prospectives et d'informations internationales... N'était-il pas envisageable de simplifier tous ces conseils et de n'en retenir que quelques-uns pour éviter de multiplier des instances dont les missions, à un moment, se recoupent, et qui nécessitent alors la création d'une instance chargée de coordonner les travaux de chacun ? Le rapport *Quelle France dans dix ans* (2014) n'a pas paru révolutionner les réflexions en matière de prospective... Le Commissaire général actuel (depuis 2018) est Gilles de Margerie.

Il faut noter que le Haut-commissaire au plan, créé par décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020, dispose du concours de France Stratégie et des administrations et services de l'État susceptibles de contribuer à l'accomplissement de sa mission.

2. Le Haut-Commissariat au plan et le Conseil national de la refondation

Créé par décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020, le **Haut-commissariat au plan** est chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'Etat et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux,

environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels. Il est rattaché, pour sa gestion administrative et financière, au secrétariat général du Gouvernement. Les moyens de fonctionnement liés à sa mission, notamment les crédits de personnel, sont inscrits au budget du Premier ministre.

Le site internet de cette institution précise que « *face à la profusion d'instances d'expertise, sa particularité est de fonctionner comme une tête de réseau et un relai pour l'opinion publique* » :

- *il synthétise les enjeux du futur à l'aide des remontées citoyennes et réfléchit aux politiques à mettre en œuvre avec des experts qu'il rassemble dans le cadre de groupes de travail ;*
- *il met en perspective ces données en proposant aux pouvoirs publics des stratégies pour parvenir aux objectifs recherchés.*

Cherchant à clarifier les enjeux et sensibiliser l'opinion à ces sujets pour susciter du débat public, il publie, à rebours des rapports d'experts solidement établis mais peu accessibles, des notes d'ouverture succinctes, didactiques et susceptibles d'être comprises par le grand public ».

Le Haut-commissaire au plan est actuellement François Bayrou.

Depuis septembre 2022, le Haut-commissariat au plan est chargé du secrétariat général du Conseil national de la refondation, dont l'objet est de mettre en place une nouvelle méthode de concertation et d'action amenant des acteurs de la société civile organisée et de la puissance publique à partager des diagnostics sur l'état du pays, à co-construire des stratégies nationales portant sur les grandes transitions (démographique, écologique, productive...) et à produire des solutions innovantes, fondées sur la concertation, en matière d'éducation, de santé, de plein emploi ou encore de transition écologique à l'échelle des bassins de vie. Le CNR plénier rassemble les principales organisations syndicales et patronales, les associations représentatives d'élus, les représentants des partis politiques, les représentants du monde associatif et d'autres représentants de la société civile organisée ; il est complété par les CNR territoriaux et les CNR thématiques.

3. La DATAR, la DIACT, le CGET désormais remplacé

Placée auprès du Premier ministre, la DATAR se présente comme une institution relativement pérenne ; en réalité, si le sigle reste parfois le même, l'appellation a varié, en fonction des priorités qui lui étaient assignées par les pouvoirs publics.

C'est un décret du 14 février 1963 qui crée une **Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale**, mais le texte insiste davantage sur les missions reconnues au délégué (le premier est Olivier Guichard, qui assumera cette fonction de 1963 à 1968, voir *Territoires en mouvement n° 11, DATAR, 50 ans, 1963-2013*, « Olivier Guichard, le père fondateur de la DATAR », p. 13) que sur celles qui doivent incomber à la Délégation. Le rapport au Président de la République accompagnant le décret précise que « *l'institution d'une délégation à l'aménagement du territoire s'inscrit dans la ligne de la politique suivie par le Gouvernement au cours des dernières années en vue de mettre progressivement en place les instruments d'une expansion économique équilibrée des diverses régions françaises* », ces dernières n'étant pas encore, à l'époque, des collectivités territoriales décentralisées. L'idée était alors d'assurer une meilleure unité de conception en matière de planification puisque parallèlement existaient deux structures, l'une s'occupant du plan de développement économique et social, l'autre du plan d'aménagement du territoire. Il était également nécessaire de renforcer les moyens et procédures de mise en œuvre des objectifs du plan en matière d'action régionale et d'aménagement du territoire. Il n'était pas, à proprement parler, question de créer une administration supplémentaire, mais plutôt de désigner une personne en charge de la coordination des différentes actions.

Le décret du 31 décembre 2005 transforme la DATAR en DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires). Elle est « *chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. A ce titre, elle prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement équilibré des territoires ruraux et urbains* ». Mais elle est également chargée en outre d'une « *mission d'observation, d'étude, de prospective et d'évaluation dans les domaines de sa compétence* ». Les évolutions nationales et européennes sont passées par là, ce qui explique le rôle reconnu à la Délégation rebaptisée en matière de cohésion sociale, de conditions d'accès aux services d'intérêt général sur l'ensemble

du territoire. Elle doit contribuer à « *la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale* ». La délégation est alors dirigée par un directeur, assisté de trois directeurs adjoints, l'un chargé de la coordination et de l'action interministérielle ; le deuxième de l'accompagnement des mutations économiques ; le troisième de la prospective, des études, de l'évaluation et de l'action internationale. La délégation prépare les délibérations du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires ; elle assure le secrétariat du comité pour l'implantation territoriale des emplois publics. La transformation de la DATAR en DIACT traduit une double orientation : « *rendre plus manifeste l'objectif de compétitivité qui s'impose aux acteurs économiques mais aussi aux territoires locaux, notamment pour y attirer de nouvelles activités ; élargir le champ des missions de l'aménagement du territoire à la prévention et au traitement des mutations économiques et des crises sectorielles qui affectent certains bassins d'activité* » (J.-B. Albertini, « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », *RFAP* 2006, n° 119, p. 15). Selon cet auteur, il s'agit désormais « *de reconnaître aux territoires une forme de droit à la compétitivité qui renouvelle, en l'assurant, l'attachement à la cohésion territoriale* ».

Le décret du 14 décembre 2009 abroge le décret précédent et crée la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Elle est toujours chargée « *de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire* ». Elle est en outre « *chargée de l'observation, de l'étude, de la prospective, du suivi et de l'évaluation. Elle prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent des territoires ruraux et urbains* ». Elle « *participe à l'élaboration des mesures tendant au renforcement de l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et à leur mise en œuvre* ». Mais comme le souligne G. Koubi (DATAR, le retour ; blog Droit cri-TIC, 15 décembre 2009), « *La fonction de la territorialité dans les politiques publiques administratives ressemble de plus en plus aux modèles d'une construction de "réseaux" comme si au lieu d'envisager des services en réseau, il s'agissait de constituer des "réseaux de services"* ». S'agit-il alors uniquement d'effectuer des économies et de placer l'aménagement du territoire au sein de la RGPP ? Personne n'a jamais eu l'idée ou l'ambition de définir ce qu'était l'équité territoriale, ni quel était le lien que cette notion pouvait entretenir avec la cohésion territoriale. En quoi l'attractivité régionale peut-elle contribuer à remplir ces objectifs ? Le décret précise seulement que la DATAR « *veille à la coordination des politiques sectorielles intéressant la cohésion et la compétitivité des territoires et propose toute mesure de nature à concourir à la réalisation de ces deux objectifs* »... Du point de vue institutionnel, il ne reste plus que deux directeurs à côté du délégué, l'un chargé de la coordination et de l'action interministérielle, l'autre de l'accompagnement des mutations économiques.

Il s'agit bien d'une administration de mission, interministérielle, au service des territoires, dont l'objectif est de « *porter des politiques publiques transversales appelant à la mise en cohérence de nombreux acteurs ministériels* » (Territoires en mouvement, n° 11, précité, p. 4). La Délégation est composée de personnels très divers (ingénieurs des ponts et chaussées, du génie rural, géographes, agronomes, normaliens...). Elle entretient des échanges réguliers avec les Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Les liens avec l'Europe sont également importants, un bureau de la Délégation a été installé à Bruxelles en 1986. Le dernier rapport d'activité disponible date de 2012.

En savoir plus : Liste des délégués depuis 1963

Olivier Guichard (1963-1968) ; Jérôme Monod (1968-1975) ; François Essig (1975-1978) ; André Chadeau (1978-1981) ; Bernard Attali (1981-1984) ; Jacques Sallois (1984-1987) ; Jean-François Carrez (1987-1989) ; Jean-Pierre Duport (1989-1993) ; Pierre-Henri Paillet (1993-1995) ; Raymond-Max Aubert (1995-1997) ; Jean-Louis Guigou (1997-2002) ; Nicolas Jacquet (2002-2004) ; Pierre Mirabaud (2004-2008) ; Pierre Dartout (2008-2010) ; Emmanuel Berthier (2010-2013) ; Eric Delzant (2013-2014).

Depuis le [décret du 31 mars 2014](#), en effet, la **DATAR a fusionné avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale (Acsé)** au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce Commissariat était chargé de concevoir et de mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires et d'en assurer le suivi et la coordination interministérielle. Il préparait l'ordre du jour et les décisions du comité interministériel à l'égalité des territoires et du comité interministériel

des villes. Il assurait le secrétariat du Conseil national à l'égalité des territoires, du Conseil national des villes et du Conseil national de la montagne. Il était chargé « *de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Il veillait au développement de la participation citoyenne à l'ensemble de ces politiques. Il assurait l'évaluation des politiques publiques en matière d'égalité des territoires. Il participait à l'élaboration de la stratégie, des actions et des programmes destinés à renforcer les capacités et la cohésion sociale et économique des territoires et à favoriser leur transition écologique et énergétique. Il contribuait à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale. Il élaborait les orientations des politiques d'égalité des territoires en veillant à l'association des représentants des collectivités territoriales* ». Il instruisait la prime d'aménagement du territoire (la PAT), modifiée par décret du 16 septembre 2014. Sur la plaquette de présentation disponible sur le site internet de cette institution, il était indiqué que le CGET « *promeut l'égalité des citoyens dans les territoires, assure la continuité territoriale de la République, développe les territoires au bénéfice de leurs habitants* ». Il conduisait les politiques contractuelles avec les collectivités, assurait le suivi des CPER 2014-2020 ; il pilotait les contrats de ville...

Du point de vue organisationnel, le Commissariat était dirigé par un commissaire général, il avait pour adjoint un commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine. Il était assisté de deux directeurs chargés, pour l'un des stratégies territoriales et l'autre du développement des capacités des territoires. Le Commissariat était organisé en trois pôles : la direction de la ville et de la cohésion urbaine, la direction des stratégies territoriales, la direction du développement des capacités des territoires.

Ce commissariat a été supprimé et remplacé en 2020 par l'Agence nationale de cohésion des territoires.

Ces institutions techniques peinent à trouver leur place et la spécificité de leurs missions n'est pas toujours aisée à identifier. Mais la même ambiguïté se retrouve dans les instances de contrôle interne, car les missions qui leur incombent sont parfois délicates à réaliser.

4. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires

L'[Agence Nationale de Cohésion des Territoires](#) a été créée, avec beaucoup de retard et des débats difficiles, par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 (v. F. Boulay, « Une ANCT au service de l'ingénierie et de la simplification ? », *JCP-A* 2019, 2234).

Elle constitue **un établissement public administratif de l'Etat**. Selon l'article [L. 1231-1](#) du CGCT : « *Elle exerce ses missions sur l'ensemble du territoire national. Son action cible prioritairement, d'une part, les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics, avec une attention particulière accordée aux zones mentionnées à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et, d'autre part, les projets innovants* ».

Sa composition et son fonctionnement sont définis par la loi. **Le conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires** règle par ses délibérations les affaires de l'établissement, ce qui correspond au principe de spécialité classique. Il comprend 33 membres, avec voix délibérative: des représentants de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations, représentant au moins la moitié de ses membres, deux députés, deux sénateurs ainsi que des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et du personnel de l'agence (voir [décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019](#), art. [R. 1232-1](#) du CGCT).

Les délibérations sont prises à la majorité des membres présents. Si une délibération ne recueille pas la majorité des voix des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, le président du conseil d'administration inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration une nouvelle délibération portant sur le même objet. Il ne peut être procédé qu'à une seule nouvelle délibération sur un même objet.

Les représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ainsi que des personnalités qualifiées assistent au conseil d'administration avec voix consultative.

Le conseil d'administration doit être composé de manière à favoriser une juste représentation de la diversité des territoires métropolitains et ultramarins.

Il doit être composé de manière à ce que l'écart entre, d'une part, le nombre d'hommes et, d'autre part, le nombre de femmes ne soit pas supérieur à un. Lorsqu'un organisme est appelé à désigner plus d'un membre du conseil, il procède à des désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et le nombre des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un.

Le conseil d'administration élit son président parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

Il détermine dans son règlement intérieur les modalités de prévention des conflits d'intérêts.

L'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret.

Le comité national de coordination de l'Agence nationale de la cohésion des territoires comprend des représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ; de l'Agence nationale de l'habitat ; de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ; de la Caisse des dépôts et consignations.

Il existe **des délégués territoriaux de l'Agence nationale de cohésion des territoires**, qui sont en principe les représentants de l'Etat dans le département. Ils réunissent régulièrement, au moins deux fois par an, un comité local de cohésion territoriale, qui est informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leur sont données et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés.

Les missions de l'Agence sont très larges.

- Elle a pour mission, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, **de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements mentionnés dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets**, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques. L'agence assure aussi une mission de veille et d'alerte afin de sensibiliser et d'informer les administrations ainsi que les opérateurs publics et privés sur les impacts territoriaux de leurs décisions en matière de cohésion et d'équité territoriales. Elle coordonne l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement et assiste le ministre chargé de l'aménagement du territoire dans sa mission de définition, de mise en œuvre et de suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale.
- Elle assure la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en prévoyant la mise en œuvre déconcentrée de ces programmes au moyen de contrats de cohésion territoriale. Ces contrats s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements.
- Elle veille à la prise en compte des spécificités des territoires de montagne et contribue au développement, à la valorisation et à la protection de ceux-ci. Elle dispose à cet effet des commissariats de massif et des équipes qui leur sont rattachées.
- Elle a également pour mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ainsi que des espaces incluant à titre accessoire des espaces de services, et de tous les locaux s'y trouvant, dans les zones fragiles, dans les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et dans les secteurs d'intervention définis dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire.
- L'agence a aussi pour mission d'impulser, d'aider à concevoir et d'accompagner les projets et les initiatives portés par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les réseaux d'entreprises et les associations dans le domaine du numérique.
- Elle remet chaque année un rapport d'activité au Gouvernement et au Parlement.

L'Agence dispose de **ressources** pour mener à bien ses missions: contributions et subventions de l'Etat et d'autres personnes publiques ; financements par des personnes privées ; produit des aliénations ; dons et legs ; revenus des biens meubles et immeubles ; rémunération de ses prestations de services au titre des missions prévues au IV de l'article [L. 1231-2](#) du CGCT ; toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

La création de cette Agence entraîne la dissolution de l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. La loi prévoit que Sont transférés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires les agents exerçant leurs fonctions au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires, à l'exception de ceux assurant les fonctions relatives à l'élaboration et au suivi de la politique de l'Etat en matière de cohésion des territoires ; les agents exerçant leurs fonctions au sein de l'Agence du

numérique, à l'exception de ceux employés à la mission « French Tech », telle que définie par le pouvoir réglementaire.

§2. Les institutions de contrôle interne

Les contrôles internes se renforcent : le décret n° [2011-775](#) du 28 juin 2011 *relatif à l'audit interne dans l'administration* précise que : « le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère ». Ainsi, « dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre ».

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces... Tout semble donc devoir s'articuler au mieux, ces contrôles internes venant s'ajouter aux classiques contrôles hiérarchique d'une part, de légalité d'autre part. Mais **reste à savoir ce que l'on contrôle, de quelle manière et pour quels objectifs**.

Dans le domaine financier, les contrôles internes sont très importants : contrôle interne budgétaire, contrôle interne comptable...

A. Le contrôle opéré par les inspections générales

La France est l'un des pays qui pratique le plus le système des Inspections générales, qui réalisent des contrôles *a posteriori*. Certaines sont interministérielles, d'autres simplement cantonnées à un département ministériel.

On en trouve même **au sein du Ministère de la Justice**, ce qui surprend, pour ne pas dire plus, bon nombre de magistrats étrangers lorsqu'ils découvrent l'existence et le rôle de l'Inspection générale des services judiciaires, qui assume sans complexe sa mission tout en ayant sous la main le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et l'article 66 de la Constitution !

Cette Inspection, créée dès 1958, a vu paradoxalement **le périmètre de ses attributions notablement renforcé** par le décret n° [2010-1668](#) du 29 décembre 2010 ; selon l'article 1^{er} en effet, « L'inspecteur général des services judiciaires, placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, exerce une mission permanente d'inspection sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice. Il apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que la manière de servir des personnels. Il présente toutes recommandations et observations utiles ». Il exerce également « une mission permanente d'audit interne comptable de l'ensemble des directions et services centraux et déconcentrés du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire » (art. 2). Le garde des sceaux peut lui confier toute mission d'information, d'évaluation ou d'expertise ainsi que toute mission d'enquête. Il assure la coordination des inspections des chefs de cour, il peut demander aux chefs de cour d'user de leur pouvoir d'inspection à l'égard d'une juridiction déterminée. Pour l'exercice de ses attributions, il dispose d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les juridictions, directions, services et organismes... On le voit, le principe d'indépendance de la justice doit être apprécié dans un contexte administratif contraint !

Exemple

On signalera que le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours contre une mesure du Garde des sceaux qui avait saisi le chef de l'inspection générale de la justice pour lui demander « *dans le respect de l'indépendance des décisions juridictionnelles rendues de bien vouloir, conduire une inspection de fonctionnement* » du parquet national financier sur le déroulement d'une enquête préliminaire engagée par ce parquet. La haute instance n'a cependant pas examiné l'affaire au fond, ni la question de la recevabilité d'un recours contre un tel acte, dès lors qu'elle a estimé que le requérant (le Syndicat de la magistrature) n'avait pas intérêt à agir contre la mesure (CE, réf., 27 juillet 2020, **Syndicat de la magistrature**, n° 442127 ; « *L'intérêt pour agir d'un requérant s'apprécie au regard des conclusions qu'il présente et non des moyens invoqués à leur soutien. La décision de saisine de l'inspection générale de la justice dont le syndicat requérant demande l'annulation a pour seul objet de demander à celle-ci d'évaluer le fonctionnement du parquet national financier, à l'occasion de son activité dans une affaire déterminée. Cette décision n'est pas, par elle-même, de nature à affecter les conditions d'emploi et de travail des magistrats judiciaires dont ce syndicat défend les intérêts collectifs, et ne porte par elle-même, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, aucune atteinte à leurs droits et prérogatives* »).

La solution a été la même s'agissant du recours déposé par l'Association Anticor (CE, réf., 17 août 2020, n° 442773).

La Cour des comptes a rendu public, le 20 juillet 2015, un référé (n° 72235) sur la fonction d'inspection au ministère de la justice ; selon l'analyse menée par la Cour, la réforme de 2010 a constitué un véritable progrès, mais elle est restée au milieu du gué ; **la Cour préconise la création d'une Inspection générale de la Justice**. C'est chose faite depuis le décret du 5 décembre 2016, avec des missions modifiées et élargies ; elle « *participe à la mise en œuvre de la politique ministérielle de l'audit interne. Elle assure les missions programmées par le comité ministériel d'audit interne et concourt à l'action de la mission ministérielle d'audit interne qui lui est rattachée* » (art. 3). On ajoutera qu'un arrêté du 14 août 2013 porte création du comité ministériel de maîtrise des risques, du comité ministériel d'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la justice. Ainsi lit-on à l'article 1^{er} dudit arrêté que : « *Il est créé un comité ministériel de maîtrise des risques au ministère de la justice. Il définit la politique de contrôle interne sur les risques liés à la gestion des politiques publiques dont le ministère a la charge. Il établit la cartographie des risques du ministère. Il veille au développement des dispositifs de contrôle interne permettant de maîtriser ces risques. Il examine le programme des audits ministériels élaboré par la mission ministérielle d'audit* »...Le comité ministériel d'audit interne définit la politique d'audit du ministère, s'assure de la qualité du dispositif de contrôle interne visant à assurer la maîtrise des risques liés à la mise en œuvre des politiques publiques, approuve le programme des audits ministériels et veille au suivi des actions décidées à l'issue de ces audits. Une mission ministérielle d'audit interne est instituée auprès de l'inspecteur général des services judiciaires. Elle propose et met en œuvre les orientations du comité ministériel d'audit interne. Elle en assure le secrétariat. Sur la base d'une analyse ministérielle des risques, elle propose le programme et assure le suivi des activités d'audit en relation avec les services du ministère qui y concourent. Elle veille à la diffusion des bonnes pratiques relatives à l'audit interne.

Exemple

Le Conseil d'Etat, saisi de la légalité du décret du 5 décembre 2016, a largement validé l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la justice, **sauf pour les missions de contrôle dont elle disposait à l'égard de la Cour de cassation** (CE, 23 mars 2018, **Syndicat FO Magistrats**, n° 406066 : « *Eu égard tant à la mission ainsi confiée par le législateur à la Cour de cassation, placée au sommet de l'ordre judiciaire, qu'aux rôles confiés par la Constitution à son premier président et à son procureur général, notamment à la tête du Conseil supérieur de la magistrature chargé par la Constitution d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, le décret attaqué ne pouvait légalement inclure la Cour de cassation dans le champ des missions de l'inspection générale de la justice sans prévoir de garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres. Son article 2 doit, par suite, être annulé en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la justice* »).

On pourrait multiplier cet empilement de structures, dont les missions, à un moment ou à un autre, ne peuvent que se recouper, mais avec quel bénéfice, quelle logique ? A trop multiplier l'audit et les contrôles, il faudrait éviter de remettre en cause les missions premières des ministères.

Le Ministère de la justice n'est pas le seul à posséder un service d'inspection ; **chaque ministère en comprend un, ou presque** ! Ainsi de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ; elle exerce également des fonctions de contrôle, d'étude et d'évaluation ; elle observe et apprécie l'organisation et le fonctionnement du système éducatif à tous les niveaux d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur ; elle doit en évaluer l'efficacité et la performance, avec des batteries d'indicateurs ; elle rend de multiples rapports... Elle a adopté une charte de déontologie en juillet 2012 pour définir les principes auxquels elle se conforme dans ses missions.

Certaines inspections relèvent de **l'interministériel** ; tel est le cas pour l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ; elle réalise 150 à 200 missions par an : pour 2014, 13 % ont concerné la cohésion sociale, 18 % la protection sociale, 25 % la santé et l'organisation des soins, 16 % le travail, l'emploi et la formation professionnelle, 28 % des missions de conseil auprès d'organismes en difficulté. Elle a publié 194 rapports en 2014... L'Inspection générale des finances est aussi très célèbre. **La réforme de la haute fonction publique** ne permet désormais plus à un élève sortant de l'INSP d'intégrer directement un corps d'inspection. Les corps d'inspection ont été placés en voie d'extinction (voir le décret n° [2022-335](#) du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services).

On notera que **la volonté politique actuelle est d'opérer des regroupements d'inspections** ; ainsi un décret n° [2019-1008](#) du 30 septembre 2019 fusionne l'inspection générale de l'éducation nationale, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour donner naissance à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR).

Les missions des corps d'inspection sont donc **toujours de même nature** : audit, évaluation, conseil, établissement de rapports... Mais une question se pose : **que fait-on des avis, des rapports, des recommandations, effectués par ces inspecteurs** ? Dans certains cas, les recommandations peuvent être suivies et donner lieu à une évolution législative ou réglementaire ; dans d'autres cas, les constatations peuvent conduire au déclenchement d'une procédure disciplinaire et donc conduire à des sanctions. **Ne faudrait-il pas revoir les principes et mécanismes** ? L'administration française a-t-elle besoin d'aussi nombreux corps d'inspections, alors que d'autres Etats européens ne connaissent même pas un tel mécanisme ? L'évolution de la conception même de l'administration en France appelle probablement et malheureusement le maintien des corps d'inspection ; en renforçant la logique managériale, orientée vers la performance, les pouvoirs publics créent eux-mêmes le besoin de corps d'inspection chargés d'évaluer cette performance, ce qui réduit d'autant le temps accordé au rôle de conseil et de contrôle de la régularité et de la légalité de l'action administrative. C'est un choix politique, mais est-ce le bon ?

Ces inspections sont, si l'on ose dire, institutionnalisées au sein de chaque ministère ou de manière plus transversale. Mais il existe aussi d'autres instances en charge d'un contrôle ; la plupart disparaissent progressivement, leurs tâches étant assumées par des structures plus pérennes.

B. La limitation progressive du nombre des missions de contrôle

Ces missions ont un **rôle hybride** ; il ne s'agit pas d'un contrôle hiérarchique, mais d'un mécanisme qui allie audit, contrôle et conseil, effectué par des structures assez diverses. Certaines d'entre elles ont eu une durée de vie limitée ; tel était le cas de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (1991-2012), dont la spécificité n'a pas vraiment convaincu. D'autres structures ont une logique différente, et sont parfois créées pour soulager l'action des institutions qui devraient normalement être en charge de cette surveillance, de cette veille ou de ce contrôle. C'est le cas de la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (service à compétence nationale), qui a repris le rôle normalement dévolu aux préfets de région, du fait du volume financier à traiter et de la nécessité de cohérence de la politique publique en cause.

Pour renforcer les contrôles internes dans des domaines particulièrement sensibles ont été mises en place des instances chargées de prêter attention à tel ou tel domaine spécifique. Ainsi en est-il de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public, créée

par la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Selon l'article 1^{er} de la loi, « *Il est créé une mission interministérielle d'enquête sur les marchés, chargée de procéder à des enquêtes portant sur les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquelles sont préparés, passés ou exécutés les marchés de l'Etat des établissements publics autres que ceux qui ont le caractère industriel et commercial, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et des sociétés d'économie mixte locales* ». La Mission est composée de magistrats, de fonctionnaires de catégorie A et d'officiers désignés pour une durée de 4 ans, renouvelable. Elle ne peut être saisie que par certaines personnalités et non par des particuliers ou des entreprises, elle ne peut se saisir elle-même ; il ne s'agit en effet pas d'un substitut de contrôle juridictionnel mais d'un mécanisme de contrôle interne ; ainsi la Mission ne peut être saisie que par le premier ministre, le ministre en charge de l'économie, la Cour des comptes, le chef de la Mission, et pour les contrats locaux, par le préfet. La Mission s'est vue reconnaître à la fois un pouvoir d'enquête mais aussi un rôle de conseil. Cependant, la loi du 3 janvier 1991 a été abrogée par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Cela a entraîné également la suppression de la Mission, qui, il faut le dire, n'avait plus aucune activité depuis 2006... ce qui est surprenant compte tenu du nombre de difficultés liées à la passation des marchés et délégations de service public (concessions désormais) ! Les activités de la Mission ont été reprises par d'autres instances, en particulier le Service central de lutte contre la corruption, mais aussi plus classiquement les services de police et de gendarmerie. Cette situation pose la question de l'utilité de disperser les contrôles internes entre de multiples structures différentes ; le délit de favoritisme peut très bien être décelé par les mécanismes classiques des procédures pénales, par exemple.

D'autres organismes peuvent être présentés, qui soulignent la même ambiguïté ; ainsi de la **Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale**. Créée à compter du 1^{er} janvier 2010 ([arrêté du 9 novembre 2009](#)), cette Mission prend la forme d'un service à compétence nationale, ce qui ne semblait pas correspondre vraiment à la logique de cette catégorie juridique. La Mission est rattachée au directeur de la Sécurité sociale et prend la suite du préfet de région pour contrôler et évaluer l'activité, le fonctionnement et l'organisation des organismes locaux de sécurité sociale. Pourquoi avoir dissocié ce contrôle de la mission générale des préfets de région ? Il semble que la raison principale ait été le montant des volumes financiers à traiter. La Mission compte une cellule nationale (15 agents) et 9 antennes interrégionales (75 agents). La structure se voit assigner 4 missions essentielles : audit et évaluation des organismes locaux de sécurité sociale, évaluation de ses cadres dirigeants, contrôle de légalité des actes, veille sur le service public de la sécurité sociale. Au cours de l'année 2010, donc celle de démarrage, la Mission a réalisé plus d'une centaine de missions d'audits, a évalué plus de 1000 cadres et agents de direction, a annulé plus de 300 décisions individuelles (ce qui a permis d'identifier les domaines dans lesquels certains organismes dérogeaient à la légalité), a produit 36 notes de veille et 94 fiches d'alerte à destination des antennes interrégionales. La Mission a fourni un rapport d'activité sur la période 2010-2012 dans lequel elle explicite les modalités de son contrôle de légalité, en particulier, en insistant sur les points qui font l'objet d'une vigilance particulière. Mais il n'y en a pas d'autres pour l'instant...

Plus récemment a été créée une mission interministérielle, dénommée « **mission interministérielle de coordination anti-fraude** », chargée de veiller à la bonne coordination de l'ensemble des partenaires engagés dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, qu'elle se rapporte aux prélèvements obligatoires fiscaux et prélèvements sociaux ainsi qu'aux autres recettes des collectivités publiques ou aux prestations sociales (décret n° [2020-872](#) du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude). Elle contribue également à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. L'article 3 du décret définit ses missions :

- assurer un suivi actif de groupes opérationnels nationaux anti-fraude qui réunissent périodiquement autour d'une direction chef de file les administrations et organismes concernés par des thématiques de fraude prioritaires. Ces groupes ont pour missions de promouvoir les échanges opérationnels entre partenaires et de définir des stratégies communes d'action. Les thématiques prioritaires sont arrêtées par le comité interministériel anti-fraude mentionné à l'article 4 sur la base des propositions de la mission, après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés ;

- coordonner l'activité des comités opérationnels départementaux anti-fraude mentionnés à l'article 8 dont les priorités d'action sont arrêtées par le comité interministériel anti-fraude sur la base des propositions de la mission, après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés ;
- faciliter la coopération avec les instances européennes chargées de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, et notamment les échanges opérationnels avec l'Office européen de lutte anti-fraude, dans le cadre du règlement (UE, EURATOM) du Parlement et du Conseil du 11 septembre 2013 susvisé ;
- informer le Premier ministre et le ministre chargé du budget, au moins une fois par an, de l'activité des groupes opérationnels nationaux anti-fraude, de celle des comités opérationnels départementaux anti-fraude, ainsi que des relations avec les instances européennes chargées de la lutte contre la fraude et plus particulièrement avec l'Office européen de lutte anti-fraude. Elle propose, le cas échéant, d'éventuelles évolutions ;
- impulser de nouvelles synergies en matière d'échanges d'informations entre partenaires, notamment en matière d'interconnexion des données dans le respect de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ;
- proposer toute réforme visant à favoriser une plus grande efficacité et une meilleure articulation des moyens d'investigation et de sanction ainsi qu'un meilleur recouvrement en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques ;
- contribuer à une meilleure connaissance de cette fraude en élaborant tous les ans un document de politique transversale dans le cadre du projet de loi de finances et en favorisant les actions de formation à destination des partenaires.

Un comité interministériel anti-fraude, présidé par le Premier ministre, est informé de l'activité des groupes opérationnels nationaux anti-fraude et de celle des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Il est chargé de définir ou redéfinir, en tant que de besoin, leurs thématiques et orientations d'actions prioritaires sur la base des propositions de la mission, après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés. La coordination en matière de lutte contre la fraude au niveau local s'organise autour du comité opérationnel départemental anti-fraude, présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République près le tribunal judiciaire du chef-lieu du département.

La France connaît donc un nombre d'institutions de contrôle, de conseil, de consultation, d'audit... considérable. Elles ne sont pas inutiles, loin s'en faut. Mais, **comme le préconisait le rapport 2011 du Conseil d'Etat, une réforme en ce domaine est nécessaire.** Les mécanismes de consultation doivent être revus, de nombreuses propositions ont été faites ; mais il faut aussi revoir les structures de contrôle, en particulier les inspections générales, les missions de contrôle, les structures chargées de l'évaluation des politiques publiques. Le risque est en effet de saturer l'activité des administrations par des demandes d'informations incessantes (le *reporting*), qui nourrissent les statistiques centrales mais n'améliorent pas nécessairement le rendu du service aux usagers. La simplification doit aussi investir ce domaine !