

DECOUVERTE  
DE LA **VIE**  
PUBLIQUE

3<sup>e</sup> édition

# L'administration et les institutions administratives

Manuel Delamarre

La Documentation  
française

# SOMMAIRE

## CHAPITRE 1

### 7 DÉFINIR L'ADMINISTRATION

## CHAPITRE 2

### 35 L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

40 L'administration centrale

46 Les services déconcentrés

52 Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes

## CHAPITRE 3

### 61 L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE

## CHAPITRE 4

### 95 LES AUTRES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

## CHAPITRE 5

### 109 LES AGENTS DE L'ADMINISTRATION

## CHAPITRE 6

### 135 L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

135 Les voies et moyens d'action

151 Une action encadrée

## CHAPITRE 7

### 165 UNE ADMINISTRATION CONTRÔLÉE

165 La justice administrative : le contrôle juridictionnel

189 Les contrôles non juridictionnels

## CHAPITRE 8

### 203 MODERNISER L'ADMINISTRATION

209 S'adapter aux attentes des usagers

217 Améliorer la gestion et les performances de l'administration

228 S'adapter au cadre européen

**ANNEXES**

**239 SÉLECTION DE COLLECTIONS, D'OUVRAGES  
ET DE REVUES ÉDITÉS PAR LA DILA**

**241 SÉLECTION DE LIENS UTILES**

**243 ÉVOLUTION DES OUTILS DE SERVICE  
PUBLIC DÉMATÉRIALISÉS : L'EXEMPLE  
DU LAB DE SERVICE-PUBLIC.FR  
(DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE  
ET ADMINISTRATIVE) (2020-2021)**

**245 TABLE DES MATIÈRES**

La Constitution dispose également qu'une loi organique prévoit les autres nominations auxquelles le chef de l'État procède. De ce point de vue, une importante évolution, résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, est intervenue. Ce pouvoir discrétionnaire a été mieux encadré. Désormais, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 13 de la Constitution, pour certains emplois essentiels pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation (déterminés par les lois organique et ordinaire du 23 juillet 2010), ce pouvoir de nomination s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée parlementaire. La nomination est impossible en cas de vote négatif à la majorité des 3/5<sup>e</sup> au sein de ces commissions.

## Que sont l'administration centrale et les services déconcentrés ?

L'administration centrale rassemble les services de chaque ministère à compétence nationale, principalement situés à Paris. Les services déconcentrés ont une compétence territoriale et assurent le relais, au niveau local, des décisions prises par l'administration centrale.

- ▶ Les administrations centrales des ministères assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Pour cela, elles « participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres » (art. 3 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration).
- ▶ L'État dispose également de services présents sur le plan territorial : les services déconcentrés. Ils mettent en œuvre les politiques conçues au niveau central et regroupent plus de 85 % des agents civils de l'État. Ils ne doivent pas être confondus avec les services des collectivités territoriales, qui sont, eux, décentralisés et dont les agents appartiennent à la fonction publique territoriale et non à celle de l'État.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration chargent les services déconcentrés de la mise en œuvre des politiques communautaire et nationale sur le plan territorial.

**Tous les ministères disposent de services déconcentrés**, principalement au niveau du département. Enfin, la majorité des services déconcentrés sont **placés sous la direction du préfet**, même si certains (éducation nationale, justice, services fiscaux) échappent à son autorité.

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques mise en œuvre à partir de 2007, la **RÉATE (Réforme de l'administration territoriale de l'État)** a procédé à une réorganisation profonde des services déconcentrés. Ainsi, les directions régionales ont été réduites de 23 à 8 par un décret du 16 février 2010.

Quant aux directions départementales, le décret du 3 décembre 2009 les a regroupées en trois grandes directions départementales interministérielles (DDI). Le décret du 9 décembre 2020 modifie leur organisation et, en vertu de celui du 14 août 2020, elles sont désormais placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, et non plus sous celle du Premier ministre.

Plus récemment, dans le cadre du programme **Action Publique 2022**, lancé en 2017, cette politique a été poursuivie : ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, des secrétariats généraux communs aux services préfectoraux et aux DDI ont été institués ; au 1<sup>er</sup> avril 2021, de nouvelles directions régionales de l'économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS) ont été mises en place à partir de structures préexistantes.

## LISTE DES AAI ET API ANNEXÉE À LA LOI ORDINAIRE DU 20 JANVIER 2017

1. Agence française de lutte contre le dopage\*
2. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires [devenue Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en 2018]
3. Autorité de régulation des communications électroniques et des postes [devenue Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en 2019]
4. Autorité de la concurrence
5. Autorité de régulation de la distribution de la presse [supprimée en 2019]
6. Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières [devenue Autorité de régulation des transports\* en 2019]
7. Autorité de régulation des jeux en ligne [devenue Autorité nationale des jeux en 2020]
8. Autorité des marchés financiers\*
9. Autorité de sûreté nucléaire
10. Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires
11. Commission d'accès aux documents administratifs
12. Commission du secret de la défense nationale
13. Contrôleur général des lieux de privation de liberté
14. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
15. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
16. Commission nationale du débat public
17. Commission nationale de l'informatique et des libertés
18. Commission de régulation de l'énergie
19. Conseil supérieur de l'audiovisuel [remplacé par l'Arcom\* au 1<sup>er</sup> janvier 2022]
20. Défenseur des droits
21. Haute Autorité de santé\*
22. Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
23. Haut Conseil du commissariat aux comptes\*
24. Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet [remplacée par l'Arcom\* au 1<sup>er</sup> janvier 2022]
25. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
26. Médiateur national de l'énergie\*

\* API.

Alain Juppé, Lionel Jospin, Dominique de Villepin, François Hollande ou Emmanuel Macron sont tous d'anciens élèves de l'ENA. Les règles du statut de la fonction publique facilitent ce passage, car les fonctionnaires, en cas d'échec aux élections, peuvent retourner sans difficulté dans leur corps d'origine, ce qui n'est pas le cas, par exemple, en Grande-Bretagne. Dans ce dernier pays, le seul fait de se présenter aux élections doit conduire le fonctionnaire à démissionner.

Il convient enfin de préciser que l'encadrement supérieur de l'État a connu une importante réforme, du fait de l'intervention de l'ordonnance du 2 juin 2021. L'élément le plus symbolique en est la suppression de l'ENA, remplacée par l'Institut national du service public depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Cette réforme, annoncée en avril 2021 par le président de la République, Emmanuel Macron, « vise à transformer la haute fonction publique afin de renforcer sa représentativité sociale et territoriale, le service des missions prioritaires de l'État et la motivation de ses cadres supérieurs et dirigeants ». Cette réforme « s'articule autour de trois principaux axes :

- diversifier le recrutement des cadres supérieurs pour une fonction publique plus ouverte [...];
- repenser la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires [...];
- dynamiser les carrières des hauts fonctionnaires en favorisant la diversité des parcours et de la mobilité » (INSP, dossier de presse « Inauguration de l'Institut national du service public », 28 janvier 2022).

créés par la loi. Le plus connu est l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (loi du 8 juillet 1983). La qualité de son travail est reconnue par tous les observateurs. On peut s'étonner du faible nombre de saisines dont il a fait l'objet, alors qu'il constitue une source d'information dans nombre de dossiers (par exemple, en 2021, sur la recherche en biologie-santé ou sur l'énergie nucléaire du futur).

Il y a là une volonté de contrôle plus affirmée, les choix gouvernementaux étant envisagés sous l'angle de l'évaluation des lois, notamment en termes d'efficacité.

## Quel est le rôle de la Cour des comptes ?

La Cour des comptes est une juridiction administrative qui a cinq rôles distincts.

► Tout d'abord, elle est chargée de **juger la régularité des comptes établis par les comptables publics** dans les différents services de l'État. Il s'agit d'un contrôle éminemment technique qui vérifie que les règles spécifiques s'imposant aux comptables publics sont bien respectées.

Les comptes des comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont soumis au contrôle des chambres régionales des comptes. La Cour des comptes est, dans ce cas, juge d'appel.

L'ordonnance du 23 mars 2022 renforce le rôle de la Cour à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 : d'une part, sa chambre du contentieux aura pour mission d'instruire et de juger en première instance les infractions commises par les gestionnaires publics ; d'autre part est instituée une Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes.

► La deuxième mission de la Cour des comptes est de **contrôler le bon emploi et la bonne gestion des fonds publics**, y compris dans les organismes non dotés de comptables publics. Chaque année, la Cour procède à des investigations au cours desquelles les conseillers enquêtent sur pièces et sur place. À l'issue de ces « enquêtes », la Cour des comptes établit un

rapport, destiné au ministre concerné, qui pointe les éventuels défaillances ou gaspillages constatés dans un service.

Cette activité se concrétise aussi par la publication du rapport annuel de la Cour des comptes. Celui-ci est de plus en plus médiatisé, dans la mesure où il n'hésite pas à fustiger le mauvais emploi des deniers publics. Les conclusions de la Cour sur les dysfonctionnements administratifs dans l'utilisation de l'argent public doivent en principe donner lieu, de la part des pouvoirs publics, à des corrections.

► La Cour des comptes est chargée de **certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État** depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Elle est chargée de la même mission notamment pour les comptes des organismes nationaux du régime général de Sécurité sociale, depuis la loi organique du 2 août 2005. De même, en vertu d'une convention signée le 23 juillet 2013 par le Premier président de la Cour et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour certifie chaque année les comptes des deux assemblées.

► La Cour des comptes assiste par ailleurs le Parlement et le Gouvernement pour **vérifier la bonne exécution des lois de finances de l'État et des lois de financement de la Sécurité sociale**. Elle établit chaque année un rapport sur l'exécution des lois de finances, transmis au Parlement au mois de juillet. La LOLF a précisé les conditions et renforcé les moyens de cette assistance.

► Enfin, selon l'article 47-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la Cour des comptes **assiste**, de manière générale, **le Parlement** dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

## Quelle forme de contrôle les AAI et les API assurent-elles ?

► Toutes les autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) n'exercent pas de contrôle sur l'activité de l'administration, et certaines d'entre elles seulement en partie (ex. : l'Arcom sur les