

Chapitre introductif :

Introduction :

Les enjeux du cours d'institutions administratives :

Sert à comprendre ce qui se passe autour de nous à l'heure actuelle. Vision de qui peut intervenir et à quel niveau. Cours qui permet de saisir quelque chose de très vivant. Mise en œuvre de politique publique. Passe par des institutions qui la portent. Institutions qui sont des construits mais qui ont une influence très grande. Parfois, une politique peut échouer ou réussir parce que l'institution qui la porte présente des fonctionnements ou des dysfonctionnements. Il y a un tout un pan de l'activité de la nation. Plus de 5 millions de fonctionnaires à l'heure actuelle. Problématiques majeures. Modernisation de l'action administrative. Question de l'égalité homme/ femme, de privatisation etc. Choix de ce qui fait l'État. Revalorisation de la place de l'État dans la crise sanitaire mais reproche à l'État des politiques de réduction des lits, de tarification à l'acte. Questions politiques de ce qu'on entend par ce qu'est l'État, ce qu'il représente et ce qu'il doit être. Questions majeures de jusqu'où va l'État, quelle est la mission de l'État, quelles doivent être les missions territoriales. Choix qui sont extrêmement importants en termes de politique qui se traduisent comme des choix majeurs. La façon dont on organise les institutions changent les moyens de la politique mise en œuvre. Intégré à la question de la politique publique. Biais des institutions par lequel on arrive à porter une vision de la société. Vision du rapport entre E et collectivités. Quelle est la place des collectivités territoriales. Question actuelle des vaccins d'organisation du système. Transposer à tous les niveaux. Qui doit prendre en charge les politiques sociales etc.

Les enjeux historiques :

On se situe dans un champ qui est historiquement très labouré. Champ qui existe bien avant la Révolution, elle n'a pas présenté une rupture mais une continuité du pdv administratif. On a un gouvernement de la monarchie française qui fonctionne par conseil avec des attributions spécifiques et dont la composition a varié avec le temps. Sous Louis XIV, conseil d'État, des dépêches et des finances. Éclairer le monarque sur les décisions à prendre. Décideurs et commis qui sont devenus des ministres. Multiplication des postes de secrétaire d'État etc. Grands ministres comme Colbert, Mazarin etc. Pour connaître l'administration il faut en connaître la structure. Mais il faut aussi faire appel à la socio, la science politique. Approche multidisciplinaire.

GOT – problématiques qui s'y retrouvent. Qui détient le pouvoir ? Qui l'utilise ? À quelles fins ? avec quel soutien ?

Aujourd'hui c'est le pouvoir exécutif accompagné du parlement qui fixe les lois applicables. Le pouvoir c'est le monopole de la contrainte physique légitime. « Savoir c'est le pouvoir » « le pouvoir c'est le pouvoir ». GOT en phase avec les théories élitistes du pouvoir. On s'entoure de personnes qui sont là pour le conseiller. On voit émerger une élite politique et administrative autour du souverain. Théories élitistes – la structuration est passée par la

création d'une minorité privilégiée disposant de petites ressources politiques et économiques qui leur permettent de prendre le pouvoir. Apparition d'une fonction publique. Confier la capacité de gérer le pays à quelqu'un dont c'est le métier.

Comment est-ce qu'on exerce une politique publique ?

I. Les institutions de l'action administrative

A. La notion d'institution administrative

1) *La notion d'institutions*

Une institution est une structure organisée qui permet la vie en société. C'est d'abord une **personne morale**, c'est une personne au sens juridique du terme mais qui est différente des personnes physiques. Peut-être une société, un établissement public. Regroupement de personnes organisées qui est différente d'une personne physique. Il faut distinguer la personne morale des personnes physiques qui y travaillent. L'exemple de l'amiante – on a cherché la responsabilité de l'État en tant que personne morale. C'est une personne morale qui a la **personnalité juridique** c'est-à-dire qu'elle est capable d'exercer des activités juridiques. L'État peut prendre des décrets par exemple.

2) *Leur caractère administratif*

a. *La poursuite d'intérêt général*

Poursuite de l'intérêt général – plus grand que la somme des intérêts de chacun. Il y a autre chose que les intérêts particuliers. C'est quelque chose qui varie de manière assez nette selon les époques. Par exemple, on a longtemps considéré que la culture n'était pas d'intérêt général puis est arrivé une époque où on a considéré que la culture est une activité spécifique que l'État devait prendre en charge c'est alors devenu une mission d'intérêt général. Maurice Hauriou en 1916 (le conseil d'État déclare que la culture d'intérêt général) – le théâtre présente les caractéristiques de l'intérêt général. Il use de la puissance publique

b. *Le service public*

Caractère d'un service public. Permet de mettre en œuvre une politique publique. L'université est un service public. Le rattachement à une personne publique, le financement d'une personne publique.

Se caractérise aussi par la puissance publique. L'administration dispose de prérogatives spécifiques et d'un droit supérieur aux personnes physiques

Police administrative – assignation à résidence. Expression de la puissance publique. Volonté de poursuivre l'intérêt général entre le service public et la personne publique. Trouble à l'ordre public, sécurité etc. Objectifs pour que la vie en société soit publique. Prérogatives propres à l'administration

c. Personnes publiques et activités privées

Prenons une collectivité territoriale w/ une forêt -> elle a 90% de chance de relever du domaine privé -> quand la collectivité territoriale coupe du bois, elle exerce une activité privée, elle est donc soumise à la législation des activités privées.

Il y a des sphères de l'administration qui sont très proches du privé = **établissements publics industriels** et **commerciaux**.

Frontière assez fine -> dans un certain nombre de cas, sous l'impulsion du marché commun et du droit de la concurrence, ces établissements se transforment progressivement en sociétés soit des personnes de droit privé. Ex : EDF, sociétés d'autoroute. SNCF -> loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 = ouverture du réseau à la concurrence.

La SNCF, la RATP, la Poste sont des personnes publiques = politiques publiques poursuivies par l'État ≠ maintenant, l'État continue de poursuivre ses politiques publiques MAIS w/ aide de personnes privées.

Il y a un mélange des genres entre l'action publique/l'action administrative.

d. Les activités publiques des personnes privées

Prise en charge par des personnes privées. Personne publique ne met pas forcément en œuvre la politique publique. Entreprises privées à capitaux public qui sont en général d'anciens services publics comme la RATP par exemple. Il peut y avoir des exercices d'une activité administrative par une personne qui n'a aucun lien avec l'État. Administration ne peut pas tout assurer elle-même. Peut démultiplier son action. Par exemple les services publics locaux – qui gère les déchets, la gestion de l'eau ? Services publics locaux assurés par une personne privée. Délégation de service public, l'entreprise gère un service public en contrepartie de rémunération.

Exemple : la gestion de l'eau à Paris.

Associations et fédérations qui interviennent. Organisation des pratiques sportives en France, ce n'est pas l'É qui organise les pratiques sportives, ce sont des fédérations qui poursuivent un intérêt public. Organisation des JO e, 2024 à Paris. Comment est-ce qu'on les organise ? Est-ce que c'est la ville de Paris ou c'est quelqu'un d'autre ? C'est le COJO – création d'une structure spécifique chargée de mettre en œuvre une politique publique. Aussi création de la SOLIDEO, établissement public qui régit tous les ouvrages des politiques publiques. Qui organise ? Public – équipements. Privé – hors équipement. Si c'était une personne publique, il faudrait gérer des personnes. Cahier des charges de la personne publique assez serrée. COJO – 30 personnes en 2018 mais on prévoit 5000 personnes pour 2024. Mise en œuvre de la politique publique. Prêt le 24 juillet 2024 à 20h24. Date buttoir de la politique publique à respecter.

Pas uniquement mise en œuvre par des personnes publiques qui ont des financements et des prérogatives qui vont avec.

B. L'administration et la politique

1) *L'administration, subordonnée au politique ?*

a. *La vision wébérienne.*

Est-ce que l'administration n'est que la courroie de transmission entre la volonté politique et la politique publique qui est menée ?

Vision wébérienne de la subordination de l'administration au politique :

- Dans les pays européens, le modèle traditionnel s'est construit autour d'une **conception dichotomique**, notamment lors d'une conférence « Le Savant et le Politique ».
- Pour lui, le ministre décide -> l'administration exécute. L'administration est subordonnée au pouvoir politique, qui appartient aux seules personnes qui en sont investies et qui seraient légitimes w/ suffrage universel direct.
- Le **devoir de neutralité des fonctionnaires** permet le bon fonctionnement de l'administration, et de la politique en général.

b. *L'ancrage constitutionnel de la théorie wébérienne.*

- Article 20 et 21 de la C : « *Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation (= il est légitime w/ élection au suffrage universel). Il dispose de l'administration et de la force armée (= l'administration sert le gouvernement dans la mise en œuvre de ses pouvoirs) ».*
- **Georges Wedel** disait que « *gouverner, c'est tracer des orientations générales, opérer de grandes options. Administrer, c'est satisfaire quotidiennement à certains besoins collectifs que l'État a pris en charge* ».
Le gouvernement ne peut pas tout décider -> l'administration peut ne pas faire qu'exécuter + peut tracer des grandes orientations.
- Ex : après la crise des Gilets Jaunes, le président dit que la mise en œuvre des réformes a été en partie empêchée w/ obstacle de l'administration.
Ex 2 : l'attaque à Lyon au couteau a été commise par une personne en situation irrégulière, qu'on aurait pu mettre en rétention administrative après l'avoir appréhendée le matin même de l'attaque. Le soir même, le préfet a été révoqué -> l'administration a pris une décision MAIS c'est finalement la personne responsable de cette administration, qui est responsable de ses décisions.

2) *Une nécessaire complémentarité.*

La personne politique décide et l'administration exécute. Idée générale entre l'administration et le politique. Légitimité très forte qui appartient au politique qui est acquis par la démocratie. Définir ce que sont les politiques publiques.

Pouvoir politique qui décide. Légitimité méritocratique de l'administration acquise par le concours et la carrière. Légitimité méritocratique et surtout technique. Se méfier des discours qui tendent à opposer politique et administratif. Porosité entre la fonction publique et le pouvoir politique qui peut exister. Moindre en France qu'elle l'est dans d'autres États. Aux USA on a une fonction publique qui n'est pas une fonction publique de carrière. Concerne au minimum 4000 postes qui vont être remplacés par des personnels choisis par le pouvoir en place. Modèle français qui a une politisation moindre. Seul un nombre limité de postes sont laissés à la discrétion du gouvernement qui sont des postes de très hauts fonctionnaires. Si on prend quelqu'un comme le directeur du budget, aux USA il est changé au moment de changement de présidence alors que ce n'est pas le cas en France.

Lors d'un changement de maire, qui change ? Recrute de nouveaux directeurs généraux adjoints. Jamais changement total et complet de l'administration communale. Concerne uniquement les plus hauts placés

Des frontières parfois floues.

La fonction publique n'a-t-elle pas des choses à tirer de l'exercice politique. Chance de la fonction publique d'avoir en son sein des personnes qui ont des expériences politiques différentes. Quelque chose qui existe un peu partout. Du pouvoir politique on retourne vers la fonction publique mieux que de retourner vers la personne privée. Passage d'une fonction politique à une fonction civile. Majeures quand une personne politique va dans le privé car la fonction publique c'est l'intérêt général. Le meilleur système c'est celui qui privilégie une représentation la plus complète et équilibrée de la société. Comment faire en sorte qu'il y ait de la représentativité ? Tirage au sort une bonne chose comme pour des organes tels que la CCC. Représentativité de la vie sociale se pose aussi au sein de l'administration. Fait partie des enjeux de l'emploi public en France – question de l'égalité femme/homme dans la fonction publique.

Fonction publique sur représentée. On considère en 2012 que 55% des députés étaient issus de la fonction publique. Les hommes politiques sont entourés de hauts fonctionnaires qui vont les conseiller comme dans les cabinets. Question à laquelle on attache plus d'importance qu'elle n'est réelle. Elle fait partie d'un ensemble mais il y a d'autres questions plus importantes.

Conseils filmographiques :

L'exercice de l'État avec Michel Blanc

Quai d'Orsay

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

1) *Le principe de légalité*

Dans quelle cadre est soumis l'administration ? Cadre du principe de légalité. Normes juridiques nombreuses. Administration ne peut pas déroger à ces normes. Tenue par le

respect des normes qui s'appliquent à elle. Ne peut pas « faire n'importe quoi ». Quelques exemples polémiques. Décision qui porte sur l'interdiction de certaines tenues à la plage. Interdiction du burkini – certains maires, à la suite des attentats de 2015, ont pris des arrêtés interdisant le burkini.

« 2. Le maire de Cagnes-sur-Mer (Alpes-Maritimes) a pris, le 24 août 2016, un arrêté prévoyant notamment, à son article 1er, que " l'accès aux plages publiques et à la baignade sur la commune de Cagnes-sur-Mer est interdit [...] à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité, respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime ". Il a ainsi entendu interdire le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages. »

Est-ce qu'on peut interdire le port de tels tenues sur les plages ? Dans ce cas-là, qu'impose la norme ? Le maire a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la sécurité. Est-ce que cet arrêté était nécessaire au maintien de la sécurité publique ? Le conseil d'État spécifie qu'aucun trouble n'a été notifié mise à part une altercation. Est-ce que c'est donc légal de poser une interdiction sur la base d'une altercation à cause d'une tenue ? Non car on ne porte pas atteinte à autrui. L'incident n'est pas susceptible de faire apparaître des risques de trouble à l'ordre public. Est invoqué par le maire une raison d'agir, mais est ce que cet arrêté est justifié, nécessaire ? Non. Il n'est pas possible d'interdire sur la plage le burkini. Administration limitée par des principes ou des règles, constitutionnelles. Contrôle sur ces grandes règles et ces grands principes. En l'espèce, cet arrêté a été suspendu.

Arrêt du conseil d'état numéro : 403578 à trouver sur la page suivante : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb2>

2) Le contrôle de l'administration

Un juge peut contrôler cela, on a un exemple ci-dessus prouvant que l'administration même si elle dispose de la possibilité de mettre en place des politiques publiques est soumise à un certain nombre de règles. Dès lors un contrôle est effectué sur ces grandes règles et principes. Le maire ne pouvait donc plus mettre en œuvre l'interdiction du burkini sur sa commune. Est-ce que cet arrêté est proportionné ? Car il porte atteinte à la liberté. À partir du moment où on porte atteinte à la liberté publique, on se demande s'il est nécessaire et justifié ? remettre le principe de légalité dans l'action de l'administration. Prend des décisions au service du politique qui est élu et dispose d'une légitimité importante sur ces questions. Un arrêté c'est une expression du pouvoir réglementaire. Expression juridique de la volonté des pouvoirs publics. L'arrêt c'est ce que rend une juridiction. C'est la production d'une juridiction. Pouvoir discrétionnaire – peut choisir le meilleur projet selon elle tout en restant dans les règles du droit.

D. La territorialisation de l'action administrative.

Champ d'action géographique national ou non

1) La tradition centralisatrice

Pourquoi elle existe ? Elle est très logique dans l'histoire et assez commune à de nombreux états. La théorie socio historique conduit à dire que la modernité de l'État s'est construite autour de sa capacité à concentrer le pouvoir politique. La centralisation du pouvoir a permis le rapprochement de différents duchés etc. Et d'établir une langue commune, une finance commune et un monopole de la violence légitime. Cf Norbert Elias – c'est de là que vient l'idée centralisatrice – capacité à créer l'É. Centralisation qui est restée. On a peur que l'État ne soit plus l'État. Poursuivi dans la volonté de concentration du pouvoir. État central fort selon Napoléon 1^{er}. **Renforcement de l'autorité centrale** – pouvoir caractérisé par un exécutif monocratique. C de l'an 8, le pouvoir législatif est relégué dans l'ombre et 3 consuls, et très rapidement, sont relégués dans l'ombre. Les ministres ne jouissent d'aucune autonomie. Veillent à ce qu'aucun autre pouvoir émerge. « Il fallait à Napoléon des valets et non des conseillers. » Mise sous tutelle des autorités locales – renversement de ce qui existait avant. Loi du 17 février 1800 – 28 Pluviôse An VIII. Crée les préfets et elle crée les maires des communes. Système hiérarchisé et rigide, qui va du haut au bas de la nation. Comprendre la centralisation – c'est aujourd'hui un système d'administration qui repose sur une concentration du pouvoir de décision, une structure hiérarchique organisée et un principe d'obéissance ainsi qu'uniformité d'application sur le territoire. Objectif de concentration du pouvoir de décision.

La déconcentration

La déconcentration c'est le pouvoir de l'État dans les territoires. La différence avec la décentralisation c'est que ce n'est pas le pouvoir de l'État mais des collectivités territoriales. La nécessité de la déconcentration se sent dès qu'on se pose la question du pouvoir. Loi de 1852 - On peut gouverner de loin mais on administre que de près. De là que vient la nécessité de la déconcentration. Suppose d'avoir des relais dans le territoire. C'est là qu'on retrouve les préfets et des administrations de l'État dans les territoires. Représentation des ministères dans les territoires. L'éducation nationale se trouve dans les académies et les rectorats d'académies.

I. - Les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.

A cette fin, 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, notamment dans les domaines suivants :

- 1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;
 - 2° L'organisation générale des services de l'Etat et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;
 - 3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale, des services déconcentrés et des organismes publics rattachés à l'Etat, auxquels elles fixent des directives pluriannuelles ; pour les services déconcentrés de l'Etat, ces directives sont déclinées au niveau des circonscriptions territoriales de l'Etat ;
 - 4° L'apport des concours techniques qui sont nécessaires aux services déconcentrés et l'évaluation des résultats obtenus.
- II. - Elles peuvent également se voir confier des missions opérationnelles qui présentent un caractère national.

La décentralisation

C'est très différent. Personnes morales autre que l'État. Communes, départements, régions, établissements publics qui exercent dans leur propre champ de compétence. Transfert de compétence administratives vers des entités propres distinctes de l'État. Inscrit dans la constitution.

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

A. Les notions de fonction publique et d'emploi public

1) Définitions

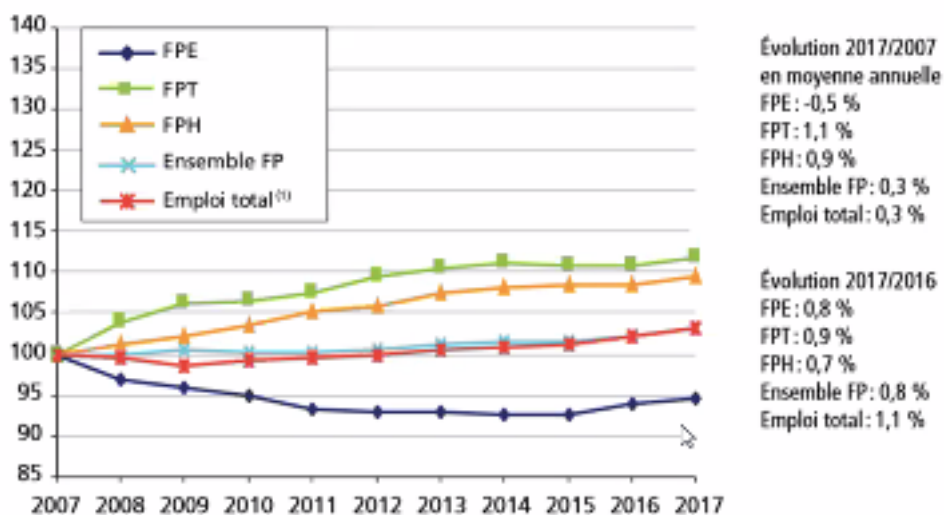
On va distinguer les personnes morales (Etat, collectivités) des personnes physiques qui travaillent au sein de ces personnes morales. On arrive là sur les agents (fonction publique). La fonction publique peut être entendue comme l'ensemble des personnes employées par l'administration. Diversité de statuts juridiques dont le point commun est d'être des emplois de droit public.

2) Les grands agrégats

5,5 millions de personnes dans la fonction publique qui représente 20% de l'emploi total. Fonction publique est en augmentation ; cette augmentation n'est pas constatée dans tous les versants de la fonction publique. Il y a 3 fonctions publiques distinctes au sein de la fonction publique : celle de l'Etat, celle des collectivités territoriales, et la fonction publique hospitalière. 3 fonctions car les règles applicables à ces 3 fonctions sont différentes. Ces 3 fonctions publiques n'augmentent d'ailleurs pas de la même manière (fonction publique de l'Etat décroît).

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

1) L'emploi public en France est-il trop développé ?



Grande question est d'abord quelles sont les missions de l'Etat. Si on considère un Etat régalien, alors oui c'est trop développé. A l'inverse, si l'on part de la prémisse que l'action de l'Etat est bien plus large (culture, sport), dans ce cas-là, on arrive à une vision inverse. D'une manière plus générale, il faut repartir de la spécificité du modèle : on pourrait être dans un Etat assez réduit qui pose beaucoup d'autres problèmes ou un modèle plus proche considérant que l'intérêt général passe par des actions de l'Etat.

Avis du professeur de l'intérieur : Dans l'administration centrale à l'heure actuelle, on ne va pas pouvoir aller beaucoup plus loin dans la réduction de fonctionnaires. Des rigidités existent dans la fonction publique qui fait que c'est parfois inefficent.

2) Faut-il plus de contractuels et moins de fonctionnaires ?

Il y a 3 catégories de fonctionnaires qui représentent des emplois différents : C (emplois d'exécution ; représente plus de 40% de la fonction publique) ; B (emplois d'encadrement intermédiaire) et A (emplois de conception et d'encadrement des politiques publiques). Les 3 se côtoient au sein de la fonction publique.

Catégorie C très présente dans la fonction publique territoriale (70%), de la même manière dans la fonction hospitalière on a beaucoup d'emplois d'exécution, alors que dans la fonction publique de l'Etat, ce sont les emplois de la catégorie A qui est majoritaire. C'est logique car cette dernière est dans l'impulsion des politiques alors que les deux autres l'exécutent.

On a encore 20% de personnes qui sont contractuels (recrutés sur un contrat d'en général moins de 6 ans : recrutement pour une durée courte ou moyenne) : mais de plus en plus pour des durées très longues et notamment pour des CDI. On a un développement du contrat qui nous permet un statut plus souple de la fonction publique et donc de mieux répondre aux besoins de recrutement. Ce qui est vrai, c'est que la part des contrats actuels augmente de manière très nette et que c'est une politique poursuivie de manière très nette qui introduit une forme de diversification de la fonction publique qui est sans doute quelque chose de politique.

3) Quelle est la place des femmes dans la fonction publique ?

62% de femmes dans le secteur public contre 40% dans le privé. La féminisation de la fonction publique est très différente selon les fonctions publiques concernées : 55% pour celle de l'Etat, 65% territoriale, 78% dans l'hospitalière (corps comme infirmières ou aides-soignantes très féminisées).

Fonction public d'Etat hors enseignant baisse à 45%, ce qui revient à leur part dans le secteur privé. Même chose dans la fonction public hospitalière où les femmes sont plus présentes dans les catégories B et C au contraire de celle territoriale où c'est égalitaire.

Part des femmes en temps partiel : très nettement en défaveur des femmes → femmes sont 15%, les hommes 3% dans la fonction publique d'Etat. Total dans la fonction public : 23% contre 6%. Montre encore une prise en compte qui est insuffisante des femmes. Si l'on se tourne dans les catégories A+, on est plus du tout dans la même proportion de femmes : 41% des emplois sont occupés par des femmes dont 37% dans les corps d'enseignement supérieur et de direction. Ce n'est que le reflet de problématiques plus générales qui se pose quant à l'égalité femmes-hommes. Question qui se pose pour tout ce qui relève de la nécessaire hétérogénéité de la fonction publique.