

Fiche 3 - L'ADMINISTRATION CENTRALE

Selon le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration « *Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle* ». On peut cependant distinguer deux groupes d'organes.

I - LES ORGANES DE CONCEPTION, DE GESTION ET DE DECISION

Il s'agit des plus hautes autorités de l'Etat : le président de la République, le Premier ministre ainsi que les ministres.

A - LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Le président de la République joue bien sûr un rôle politique avant tout, mais il est aussi une autorité administrative. En tant que tel, il dispose de pouvoirs et bénéficie du concours de services.

a) Ses pouvoirs

Ses pouvoirs varient selon la période considérée.

1° En période normale

Le président de la République exerce ou participe à l'exercice de deux pouvoirs importants :

- **Le pouvoir réglementaire** : En vertu de l'article 13 de la Constitution, le président de la République signe les décrets délibérés en Conseil des ministres.

- **Le pouvoir de nomination**. Toujours en vertu de l'article 13, les postes les plus importants de l'administration sont pourvus par décret délibéré en Conseil des ministres et donc signés par le président de la République : les préfets, les recteurs, les ambassadeurs, etc. De plus, le président nomme directement un certain nombre d'autres hauts fonctionnaires : les membres du Conseil d'Etat, les magistrats, etc. Ces nominations se faisant par décret simple du président.

2° En période exceptionnelle

(Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que prévoit l'article 16 de la Constitution, le président de la République dispose de pouvoirs extrêmement étendus qui prennent la forme de « décisions ».

- En vertu de l'article 38 de la Constitution « Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Ces ordonnances sont, en vertu de l'article 13, signées par le président de la République. En 1986, François Mitterrand a refusé de signer trois ordonnances.

b) Ses services

1° Le cabinet

Il est formé par un directeur, un directeur adjoint, un chef de cabinet et d'un secrétariat particulier. Son rôle consiste principalement dans l'organisation matérielle et financière de la présidence.

2° Le secrétariat général de la présidence de la République

C'est un ensemble plus hiérarchisé et plus administratif que le cabinet. Il permet au président de suivre les affaires courantes et de préparer ses interventions et ses décisions. Il est dirigé par un secrétaire général et un secrétaire général adjoint qui encadrent des conseillers techniques ainsi que des chargés de missions.

B - LE PREMIER MINISTRE

Comme le président de la République, le Premier ministre est en même temps une autorité politique et administrative. C'est bien sûr sous ce deuxième aspect qu'il sera évoqué ici à travers ses pouvoirs et ses services.

a) Ses pouvoirs

1° Le pouvoir réglementaire

Il s'agit du pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles.

- Le pouvoir réglementaire général

En vertu de l'article 21, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire tant en vue de l'exécution des lois (art 21) qu'au titre de l'article 37 pour prendre des règlements autonomes.

- Le pouvoir réglementaire de police

Le Conseil d'Etat a, dans son arrêt Labonne du 8 août 1919, reconnu au chef du gouvernement le pouvoir de prendre des règlements de police à l'échelon national.

2° Le pouvoir de nomination

Selon l'article 21 de la Constitution, « nomme aux emplois civils et militaires ». Mais ce pouvoir s'exerce sous la réserve de l'article 13, c'est-à-dire des nominations en Conseil des ministres et de celles du président de la République. En réalité, le Premier ministre nomme peu de personnes, il préfère déléguer ce droit à ses ministres comme l'y autorise ce même article 21.

b) Ses services

Le Premier ministre dispose de nombreux services qui lui permettent de gouverner. Parmi les plus importants, on peut citer le cabinet et le secrétariat général du gouvernement.

1° Le cabinet

Le cabinet est composé d'un directeur de cabinet assisté d'un directeur adjoint ainsi que de conseillers techniques et de chargés de missions. Ils assurent une tâche de coordination avec les différents ministres et surtout de préparation des décisions du Premier ministre. Le cabinet comprend également un chef de cabinet chargé de l'emploi du temps du Premier ministre et des questions organisationnelles et protocolaires.

2° Le secrétariat général du gouvernement

Créé en 1935, il est dirigé par un secrétaire général, assisté d'un directeur, de deux magistrats et d'un conseiller pour les affaires économiques. S'ajoutent quelques chargés de missions et attachés parlementaires.

Ses fonctions sont essentiellement techniques puisqu'il assure l'organisation du travail gouvernemental, veille à la publication et à la mise en œuvre des décisions gouvernementales ainsi qu'au respect de la légalité et de la régularité des procédures.

C - LES MINISTRES

Les ministres disposent de moyens juridiques, mais aussi de moyens matériels.

a) Les moyens juridiques : les pouvoirs

Etant placé à la tête d'un département ministériel, c'est-à-dire de services formés de fonctionnaires, le ministre dispose à l'égard de ces derniers d'un pouvoir hiérarchique. Mais il dispose aussi, dans une certaine mesure, d'un pouvoir réglementaire.

1° Le pouvoir hiérarchique

- Il s'agit d'abord de pouvoirs sur les subordonnés : le pouvoir de nomination qu'il exerce par délégation du Premier ministre, mais c'est aussi, le pouvoir de notation, de promotion et enfin de sanction disciplinaire.

- Mais il s'agit aussi de pouvoirs sur les actes des subordonnés. Le ministre dispose d'un pouvoir d'instruction : par des notes, directives, circulaires adressées à ses services, il précise comment les textes seront appliqués. Si ces instructions ne sont pas convenablement appliquées, il peut alors exercer son pouvoir de réformation voire d'annulation sur les actes.

2° Le pouvoir réglementaire

En principe, le pouvoir réglementaire appartient (art 21) au Premier ministre. Mais il peut être exercé par les ministres de trois manières différentes :

- Le pouvoir réglementaire délégué par le Premier ministre sur la base de l'article 21 de la Constitution.

- Le pouvoir réglementaire partagé par la technique du contresigning. Les ministres contresignent en effet les actes du Premier ministre sur la base de l'article 22, les ministres concernés étant ceux chargés de l'exécution de l'acte. Mais les ministres peuvent aussi contresigner les actes du président de la République sur la base de l'article 19. Dans ce cas, les intéressés sont « les ministres responsables ».

- Le pouvoir réglementaire spécialisé. Dans son arrêt Jamart du 7 février 1936, le Conseil d'Etat a estimé que tout chef de service peut prendre les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de ses services.

b) Les moyens matériels : les services

1° Le cabinet

Chaque ministre dispose d'un cabinet à la tête duquel on trouve un directeur et qui comprend des conseillers techniques et des chargés de mission ainsi qu'un chef de cabinet. Ils sont nommés discrétionnairement par le ministre. Les effectifs des cabinets n'ont cessé de croître malgré les textes et les recommandations. Le cabinet est « l'interface » entre le ministre et les « bureaux ». Il assure également les relations avec les autres ministères.

« L'inflation du nombre de conseillers dans les cabinets ministériels. La tendance est connue, les données consignées dans le rapport le sont un peu moins. Les effectifs ont augmenté de 148 % depuis 1958. Sous le troisième gouvernement Barre - le plus économe -, on comptait 5,3 conseillers par portefeuille ministériel, soit 200 au total.

Fin 2006, le gouvernement Villepin comptait 652 conseillers ministériels, soit 20,4 par portefeuille. Et encore, c'est un minimum. En ajoutant les officieux (15 % à 25 % de plus selon les ministères), le gouvernement Villepin aurait employé jusqu'à 750 conseillers. Et le recours massif aux conseillers ministériels est loin d'être probant. Cela « ne signifie pas plus de politique, mais plus de technique dans le traitement des dossiers » et, au final, un « déficit de vision stratégique ». Anne Rovan, *Le Figaro*, 19 juillet 2007.

Lors de la formation de son gouvernement, le Premier ministre, François Fillon, a donné des instructions à ses ministres, en accord avec le président de la République, pour que la taille des cabinets ministériels soit contenue dans des limites raisonnables, afin de favoriser un travail d'équipe fructueux.

Après composition de ces cabinets, l'effectif total s'établit à ce jour à un total de 537 membres, tous cabinets confondus.

2° Les bureaux

Un ministère comprend un nombre variable de « bureaux » dirigés par un administrateur civil. Ils sont regroupés en sous-directions par arrêtés du ministre, et elles-mêmes sont regroupées en directions ou directions générales par décrets en Conseil d'Etat. Les directeurs d'administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.

II - LES ORGANES DE CONSULTATION, DE COORDINATION ET DE CONTROLE

A - LA CONSULTATION

a) Le Conseil d'Etat

Créé en 1799 sous le Consulat, le Conseil exerce une activité contentieuse, il est à la tête de la juridiction administrative. Mais il exerce également une fonction consultative à travers ses quatre sections administratives (Finances, Intérieur, Travaux publics, Sociale).

1° La consultation obligatoire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement (art. 39 de la Constitution). Il peut désormais être saisi de toute proposition de loi par les présidents des assemblées parlementaires. De plus, il est saisi des projets d'ordonnance (art. 38 de la Constitution). Enfin, les décrets en Conseil d'Etat sont pris ou modifiés après saisine du Conseil d'Etat. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'Etat, mais il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'Etat ou le projet soumis à ce dernier par le gouvernement.

Depuis la révision de la Constitution en date du 25 juin 1992 (article 88-4), le Conseil d'Etat est saisi de tous les projets d'actes communautaires qui sont adressés au gouvernement français par la Commission européenne.

2° La consultation facultative du Conseil d'Etat

Dans toutes les autres hypothèses, la consultation du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire, mais le gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'Etat afin qu'il donne son avis.

Par ailleurs, le gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat une question qui pose un problème juridique particulier afin qu'il l'éclaire. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des assemblées parlementaires peuvent soumettre pour avis au Conseil une proposition de loi.

b) Le Conseil économique, social et environnemental

Créé par la Constitution (Titre XI articles 69 et 70), le Conseil économique et social comprend 231 membres, 163 sont désignés par les catégories socioprofessionnelles pour cinq ans. Les 68 autres sont nommés par le gouvernement pour la même durée. Aux 231 conseillers, il faut ajouter 72 « membres de section » désignés pour deux ans par le Premier ministre, et qui exercent un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille. A la demande du Premier ministre ou sur auto-saisine, l'assemblée plénière adopte des avis sur les projets de loi ou sur les propositions de loi ayant un objet économique ou social. Avant la rédaction du projet d'avis, la section qui en est chargée peut élaborer un rapport. Les études sont des textes élaborés et votés en section. Les avis et les rapports sont publiés au Journal officiel ; en ce qui concerne les études, il appartient au Bureau d'en décider la publication. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil peut être saisi par le Parlement et par les citoyens.

B - LA COORDINATION

Pour prendre des décisions et les appliquer dans des domaines qui relèvent de plusieurs ministres ou de l'ensemble du gouvernement, deux sortes de réunions de ministres peuvent être organisées.

a) Le Conseil des ministres

Il est présidé par le président de la République. Le Premier ministre, les ministres et ministres délégués, en sont les membres permanents, les secrétaires d'État peuvent y être conviés lorsque sont traités des questions relevant de leurs compétences. Le secrétaire général du gouvernement et le secrétaire général de la présidence de la République assistent au Conseil.

Les décisions les plus importantes y sont prises : proclamation de l'état de siège (art.36), nomination des hauts fonctionnaires, mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, ordonnances et décrets, projets de loi.

b) Les conseils et comités interministériels

On peut distinguer plusieurs types de réunions interministérielles :

1° Les conseils restreints

Ils rassemblent le Premier ministre, les ministres et secrétaires d'État sous la présidence du président de la République.

2° Les comités interministériels

Ils réunissent ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Premier ministre. Un ministre peut toutefois présider la réunion d'un comité interministériel par délégation du Premier ministre.

3° Les réunions interministérielles

Ces réunions ne rassemblent que des collaborateurs des ministres. Elles se tiennent sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du gouvernement ou du directeur au secrétariat général du gouvernement. Les ministres concernés sont représentés par un membre de leur cabinet ou un directeur.

C - LE CONTROLE

Plusieurs types de contrôle sont pratiqués. Parmi ceux-ci, il faut évoquer en premier lieu un contrôle financier exercé par une juridiction : la Cour des comptes. D'autres contrôles sont mis en œuvre dans un domaine plus large par les inspections générales qui existent dans pratiquement tous les ministères.

a) La Cour des comptes

Créée en 1807 par Napoléon I^{er}, la Cour des comptes est issue des Chambres des comptes qui s'étaient multipliées sous l'Ancien Régime. Formée de magistrats qui se répartissent en diverses formations, la Cour des comptes exerce un triple contrôle.

En premier lieu, elle s'assure de la bonne exécution des lois de finances à travers le rapport sur l'exécution des lois de finances remis au Parlement dans les six mois qui suivent la fin de l'année budgétaire.

En second lieu, la Cour juge les comptes des comptables publics. La Cour est donc chargée de vérifier si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles comptables en vigueur. Il s'agit donc de ce que l'on appelle un contrôle de la régularité budgétaire.

Enfin, la Cour vérifie le bon emploi des fonds publics par les ordonnateurs : c'est le contrôle de la gestion des ordonnateurs. Il débouche sur des interventions de la Cour auprès des ministres et de la haute administration : le référé, la note du Parquet ou les lettres des présidents de chambre. Mais surtout ce contrôle conduit au rapport public annuel.

b) Les Inspections générales

Chaque ministère dispose d'un ou de plusieurs corps d'inspection. Ils sont chargés de vérifier le bon fonctionnement des services. Toutefois, aujourd'hui, les tâches de contrôle et de vérification ne correspondent plus qu'à une partie minoritaire de leur activité. Se développent, en effet, des missions de type : conseil, aide à la modernisation, audit, évaluation. Ces corps dépendent directement du ministre.

Dans certains ministères existent plusieurs corps d'inspection : c'est ainsi qu'à l'Education nationale, l'inspection générale de l'Education nationale est chargée de contrôler l'activité pédagogique des enseignants alors que l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale est chargée de veiller au bon fonctionnement de l'administration centrale et locale.

Certains corps d'inspection jouent un rôle particulièrement important, soit en raison du secteur dans lequel ils interviennent - c'est le cas de l'inspection générale de l'action sanitaire et sociale (IGAS) - soit en raison de leur caractère interministériel - c'est le cas de l'inspection générale des finances, relevant du ministère des Finances. Son contrôle, exercé sur pièce et sur place au cours de tournées, porte sur les comptables et les ordonnateurs des personnes publiques ainsi que sur les entreprises publiques et les organismes de Sécurité sociale.