

Les grands principes de l'organisation administrative

- I. La centralisation
- II. La décentralisation
- III. La déconcentration

L'organisation administrative est relative à l'activité de l'administration. Le terme « administration » revêt un aspect organique et un aspect matériel.

D'un point de vue **organique**, c'est-à-dire des « organes », les institutions administratives se divisent en plusieurs catégories d'administrations : les administrations de l'État, les administrations des collectivités territoriales, les administrations hospitalières. Ces trois catégories d'administrations disposent d'agents publics qui permettent le bon fonctionnement des services publics. Ces administrations ne sont pas cloisonnées ; chacune d'entre elles possède des missions précises mais elles sont appelées fréquemment à collaborer pour la mise en œuvre des politiques publiques.

D'un point de vue **matériel**, c'est-à-dire des « activités », les administrations doivent édicter toutes les réglementations nécessaires au bon fonctionnement de la vie en société. Elles doivent également fournir les prestations indispensables à la satisfaction des besoins essentiels des citoyens, dans des domaines aussi diversifiés que l'éducation, la santé, l'emploi, le logement, les transports, le sport, la culture, les loisirs, etc.

Le droit qui s'applique essentiellement aux institutions administratives est le droit administratif, qui comporte des règles spéciales car les relations administratives ne peuvent pas être régies de la même manière que les rapports entre les particuliers. Sauf exceptions, le juge compétent pour statuer sur les litiges relatifs aux institutions administratives est le juge administratif. Deux notions sont fondamentales lorsqu'on étudie les institutions administratives : celles de puissance publique et de service public. Pour mettre en œuvre ses compétences, une personne publique se voit attribuer **des prérogatives de puissance publique** qui lui permettent d'imposer sa volonté par des décisions unilatérales qui sont sources de droit et d'obligations pour les citoyens. Plus généralement, les institutions administratives ont pour objectif de gérer **des activités de service public**, destinées à la satisfaction de l'intérêt général.

Trois grands principes gouvernent l'organisation et le fonctionnement des institutions administratives : la centralisation (I), la déconcentration (II) et la décentralisation (III).

I. La centralisation

La centralisation doit être définie **(A)** avant de constater les modalités progressives de sa mise en œuvre **(B)**.

A. La définition

La centralisation est un mode d'organisation administrative qui fait de la capitale d'un pays le siège d'une administration étatique exerçant sans partage la totalité du pouvoir administratif sur l'ensemble du territoire. **Toutes les décisions administratives adoptées émanent du pouvoir central.** De nombreux agents publics, dont la plupart exercent leurs fonctions dans des ministères ou dans des établissements publics relevant de l'autorité de l'État, exécutent les décisions.

La centralisation administrative est la conséquence logique du caractère unitaire de l'État, confirmé par l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que la France « assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion » : **tous les citoyens sont soumis aux mêmes règles.** Le processus de centralisation permet d'assurer un certain ordre social et politique, les décisions étant homogènes.

Si la centralisation soumet les citoyens à des règles identiques sur l'ensemble du territoire, une centralisation poussée à l'extrême mène à la paralysie du système administratif. Par la forte concentration du pouvoir de décision qu'elle suppose, elle conduit à une situation d'engorgement des services administratifs centraux. C'est la raison pour laquelle des mesures de déconcentration sont adoptées afin d'adoucir la rigidité de la centralisation.

B. La mise en œuvre

La centralisation a été mise en œuvre pendant une très longue période. Sous l'Ancien Régime, **c'est Louis XIII qui institue le mouvement de centralisation, mis en œuvre par Richelieu.** Par la suite, ses successeurs feront perdurer le système de centralisation, notamment le roi soleil Louis XIV dont il faut citer la célèbre formule « l'État, c'est moi », qui fait prendre conscience de l'importance de l'autorité de l'État.

Les révolutionnaires de 1789 ne modifient pas l'organisation administrative et la centralisation perdure.

Napoléon 1^{er} amplifie la prépondérance de l'autorité centrale, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) instituant les préfets au niveau des départements afin de traiter des affaires administratives dans leur circonscription, sous le contrôle étroit du pouvoir central. De larges attributions leur sont confiées. Ces préfets étaient qualifiés d'« empereurs aux petits pieds » car ils exerçaient eux-mêmes une tutelle sur les décisions adoptées par les élus locaux.

On connaît la formule de Chaptal, ministre de l'Intérieur de Napoléon, lors de l'élaboration de la loi de l'an VIII : « il faut une chaîne d'exécution sans interruption du ministre à l'administré, qui transmette la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ».

Pour que cette centralisation soit la plus efficace possible, **tous les agents publics sont nommés par le pouvoir central et rémunérés par l'État** : c'est le cas aussi bien pour les préfets que pour les sous-préfets et les maires.

Il faudra attendre le second Empire pour que l'on voit apparaître des tentatives timides de déconcentration.

II. La déconcentration

La déconcentration doit être définie **(A)** avant de constater les modalités de sa mise en œuvre **(B)**.

A. La définition

La déconcentration est le contraire de la centralisation. **Elle concerne l'aménagement des rapports entre les autorités centrales et les autorités locales de l'État.**

Cette question de la déconcentration se pose donc pour l'État, compte tenu de l'universalité de ses compétences et du nombre d'agents qu'il emploie. Elle consiste à augmenter les pouvoirs des représentants locaux de l'État (préfets, recteurs, directeurs d'administration, etc.) afin de décongestionner le pouvoir central. Il est ainsi possible d'accroître les attributions des préfets en leur transférant des attributions qui appartenaient antérieurement aux ministres.

La déconcentration consiste à donner aux représentants locaux de l'État de réels pouvoirs de décision. La déconcentration peut conférer à ces représentants régionaux ou départementaux l'exercice du pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales (avant 1982) ou du contrôle de légalité sur ces mêmes collectivités territoriales (depuis 1982) ; selon la formule bien connue développée par Odilon Barrot (1791-1873), « c'est toujours le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci le manche ».

La déconcentration est utile car elle décongestionne le pouvoir central souvent encombré. Elle entraîne une rapidité dans le règlement des affaires qui sont gérées au

niveau local, et non au niveau national. Les représentants locaux du pouvoir central, qui agissent au nom et pour le compte de l'État, peuvent régler les affaires en tenant compte des considérations locales. Le décret impérial du 25 mars 1882 affirmait déjà qu'«on peut gouverner de loin mais qu'on administre bien que de près».

Toutefois, la déconcentration peut entraîner des divergences dans la prise des décisions selon les circonscriptions régionales ou départementales. L'absence d'homogénéité dans le contenu de la décision peut être corrigée par l'utilisation du pouvoir d'instruction, c'est-à-dire par l'envoi de circulaires, d'instructions ou de lignes directrices de la part du Premier ministre ou des ministres à destination des titulaires étatiques locaux des pouvoirs administratifs (préfets par exemple).

B. La mise en œuvre

Les premières tentatives de déconcentration ont été lancées en 1852 et 1861. Deux décrets qualifiés de «décrets de décentralisation» du 25 mars 1852 et du 13 mars 1861 délèguent un certain nombre de prérogatives du chef de l'État et des ministres aux préfets qui peuvent adopter des décisions dans cent douze matières sans en référer aux autorités centrales. Déjà, une circulaire du 10 avril 1852 avait pour priorité de «rapprocher l'administrateur de l'administré».

Sans citer tous les textes ultérieurs dont l'objectif est de conférer des pouvoirs supplémentaires aux représentants locaux de l'État, il faut mentionner les décrets du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets et à la déconcentration administrative : ils instituent le préfet de région et précisent que le préfet de département est chargé de l'animation et de la coordination des services départementaux des administrations civiles de l'État.

Le préfet incarne la dynamique de la déconcentration. Deux décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets de départements et de régions font prendre conscience de l'importance de la déconcentration.

Le premier texte fondamental mettant en œuvre la déconcentration date de 1992. Il s'agit du **décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration** : la tendance est inversée puisque les représentants locaux de l'État détiennent la compétence de droit commun alors que les agents centraux n'exercent plus que des compétences d'attribution qui restent néanmoins importantes.

D'autres dispositions normatives sont intervenues ultérieurement afin de renforcer la déconcentration : à titre d'exemples, il faut citer la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le décret du 29 avril 2004, le décret du 3 décembre 2009, le décret du 16 février 2010, **le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration**. La loi du 16 janvier 2015 a institué une nouvelle carte des régions en tant que collectivités territoriales (fusion de certaines régions), ce qui a entraîné une nouvelle réorganisation des services de l'État, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le préfet joue un rôle pivot dans la mise en œuvre de la déconcentration.

Les administrations centrales, c'est-à-dire les ministères, assurent des missions de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Elles participent à l'élaboration des projets de lois et de décrets. Elles s'occupent de la définition et du financement des politiques nationales, du contrôle de leur application, de l'évaluation de leurs effets. Elles sont chargées de l'organisation générale des services de l'État et de la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels. Elles déterminent les grands objectifs de l'action des services de l'État ainsi que des organismes publics rattachés à l'État. Elles apportent également les concours techniques qui sont nécessaires aux services déconcentrés et évaluent les résultats obtenus.

Les autres missions sont prises en charge par les administrations déconcentrées, organisées dans le cadre des circonscriptions régionales, départementales et des arrondissements.

La conférence nationale de l'administration territoriale de l'État, qui rassemble notamment les secrétaires généraux des ministères et les préfets de région, est chargée de coordonner les relations entre les services déconcentrés et les administrations centrales et de veiller à l'application de la déconcentration.

La déconcentration est fortement liée à la décentralisation. Il ne peut y avoir de déconcentration sans qu'il y ait aussi une réelle décentralisation.

III. La décentralisation

La décentralisation doit être définie et appliquée **(A)**, puis, il faudra la différencier du fédéralisme **(B)**.

A. La définition et la mise en œuvre

La décentralisation concerne une **collectivité territoriale qui s'administre librement suite à une délégation de puissance publique décidée par l'État**. L'idée d'une certaine « autonomie locale » ou plutôt d'une « **libre-administration** » est à la base même de la décentralisation. Pour le professeur René Chapus, la décentralisation constitue un transfert d'attributions de l'État à des institutions juridiquement distinctes de lui et bénéficiaire, sous la surveillance de l'État, d'une certaine autonomie de gestion. Selon les professeurs Michel Verpeaux et Pierre Bodineau, la décentralisation consiste à créer ou à reconnaître l'existence de collectivités territoriales distinctes de l'État sur le plan juridique. Elles bénéficient ainsi de la personnalité morale et sont titulaires de droits et d'obligations, au même titre que les personnes physiques.

Avant la loi du 2 mars 1982, il est possible de noter quelques tentatives de décentralisation ponctuelles et éparées concernant les communes et les départements, respectivement collectivités territoriales depuis le 5 avril 1881 et le 10 août 1871. Ainsi, l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 reconnaissait aux communes une compétence

générale en disposant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Parallèlement, le maire est doté de pouvoirs de police locale, sous le contrôle du représentant de l'État dans le département.

La loi du 2 mars 1982, complétée par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, constitue l'acte I de la décentralisation. Selon Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, le changement législatif était si important que tout retour en arrière serait impossible. Les autres textes qui intervinrent ultérieurement sont venus compléter et améliorer ces principales dispositions législatives.

Il faut ensuite citer les **lois du 28 mars 2003 et du 14 août 2004**, initiées par le premier ministre de l'époque Jean Pierre Raffarin, qui constituent l'acte II de la décentralisation. Le législateur entend développer le rôle joué par les collectivités territoriales dans notre pays et renforce le principe de libre administration.

L'avant-dernière modification législative est celle du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui a renforcé l'intercommunalité, créé les métropoles et les pôles métropolitains.

Les dernières réformes importantes proviennent du gouvernement de Manuel Valls sous la présidence de François Hollande. Deux lois de 2014 et 2015 renforcent la décentralisation :

- **la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)** rétablit la clause générale de compétence pour les départements et les régions, renforce la notion de collectivité territoriale « chef de file », instaure une conférence territoriale de l'action publique dans chaque région afin de coordonner les compétences des diverses collectivités, crée un nouveau statut de métropole et des métropoles à statut particulier.
- **La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)** renforce le rôle joué par les régions et par les intercommunalités. Elle supprime également la clause générale de compétence pour les régions et les départements et a pour objectif de préciser les compétences pouvant être exercées par les différentes catégories de collectivités territoriales. À la lecture de la loi, on s'aperçoit de la prise en compte modérée de la différenciation territoriale. Eu égard aux compétences exercées, l'unité territoriale entre les différentes catégories de collectivités territoriales est rompue.

De nouvelles réflexions pourraient aboutir à l'élaboration d'un projet 3D « Décentralisation, différenciation et déconcentration », ainsi qu'à une prise en compte constitutionnelle de la différenciation (*V. Fiche 25*).

La décentralisation territoriale que nous venons de préciser doit être distinguée de la décentralisation technique. Elle doit aussi être différenciée d'autres formes juridiques de l'État, tel que le fédéralisme.

- **Attention**

Il ne faut pas confondre décentralisation territoriale et décentralisation technique.

La **décentralisation territoriale** représente la dimension politique du transfert de compétences de l'État vers des collectivités infra-étatiques telles que les collectivités territoriales. La **décentralisation technique** ou fonctionnelle désigne le transfert de prérogatives d'une collectivité publique à des institutions spécialisées qui remplissent une mission de service public. Les établissements publics nationaux ou locaux incarnent ces institutions. Ils sont pourvus de la personnalité juridique mais sont soumis à un strict contrôle de la personne publique de rattachement. La tutelle réduit donc leur autonomie.

B. La distinction décentralisation–fédéralisme

Lorsque le lien entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux atteint un certain degré de relâchement et que le pouvoir local devient plus autonome, on quitte la décentralisation pour entrer dans le fédéralisme. Cependant, même dans cette dernière hypothèse, le lien avec l'État membre n'est pas complètement rompu.

L'État membre d'un État fédéral, c'est-à-dire l'État fédéré, reste sous la dépendance de l'État central. L'État membre d'un État fédéral possède toute la gamme des compétences étatiques : constituant (il se dote de sa propre Constitution), législatives (il élabore son droit pour les matières qui n'ont pas été réservées à la compétence de l'État central), administratives, juridictionnelles. L'État fédéré peut modifier sa propre constitution et l'organisation des pouvoirs publics contenue dans la constitution varie d'un État fédéré à l'autre.

Par conséquent, à la tête de l'État membre d'un État fédéral, on trouve plus que de simples autorités locales : on trouve un véritable appareil gouvernemental complètement différencié comprenant un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire. Le fédéralisme n'apparaît pas comme un phénomène simplement administratif, contrairement à la décentralisation.

De plus, les compétences des collectivités territoriales de l'État unitaire sont déterminées par la loi. Au contraire, dans le fédéralisme, la répartition des compétences entre l'État fédéral et les états fédérés fait l'objet de dispositions contenues dans la Constitution fédérale : les compétences des états fédérés sont ainsi garanties parce que la Constitution fédérale ne peut être modifiée qu'au moyen d'une procédure à laquelle participent les états fédérés eux-mêmes.

Mais l'opposition entre décentralisation et fédéralisme n'est pas si affirmée qu'on le croit traditionnellement. Certains États régionalisés comme l'Espagne ou l'Italie ont une décentralisation telle qu'elle se rapproche du fédéralisme.

- **À retenir**

La France est un État décentralisé et déconcentré. La décentralisation confère des compétences à des collectivités territoriales. Ces dernières sont représentées par les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. La déconcentration implique le renforcement des pouvoirs des représentants locaux de l'État, et plus particulièrement des préfets.

Pour en savoir plus

- N. Kada et I. Muller-Quoy, « Réforme de l'administration territoriale de l'État : les ratés de la REATE », AJDA 2011, p. 765.
- M. Verpeaux, « Histoire des collectivités territoriales et de la décentralisation », Jurisclasseur administratif, Lexis-Nexis, Fascicule 116-5.
- J.F. Brisson, « Décentralisation et contractualisation », AJDA 2019, p. 2435.
- V. Aubelle, *Osons la décentralisation, Au fil du débat*, Berger-Levrault, 2014.
- GIS-GRALÉ-CNRS, *Les territoires de l'État, Droit et gestion des collectivités territoriales*, Éditions Le Moniteur, 2017.

POUR S'ENTRAÎNER : QUESTIONS DE COURS

1. Quel a été le premier texte important en matière de déconcentration ?
2. Quelles sont les collectivités publiques concernées par la décentralisation ?
3. Quel est l'intérêt de la décentralisation ?