

manuel

Olivier Gohin
Jean-Gabriel Sorbara

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

9^e édition

LGDJ

un savoir-faire de

lextenso

Olivier Gohin

Professeur émérite de l'Université
Paris-Panthéon-Assas
Centre de recherche en droit administratif

Jean-Gabriel Sorbara

Professeur à l'Université Toulouse-Capitole
Institut Maurice Hauriou

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

9^e édition



© 2022, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr

EAN : 9782275102344 • ISSN 0990-3909

Table des abréviations

3DS (loi)	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
<i>adde</i>	ajoutez
ADU	Assemblée délibérante unique
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
al.	alinéa
<i>Ann. int.</i>	<i>Annuaire international</i>
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
<i>APOI</i>	<i>Annuaire des pays de l'Océan Indien</i>
ARCOM	Autorité de la régulation audiovisuelle et du numérique
ARS	Agences régionales de santé
art.	article
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
ASSEDIC	Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATR	Administration territoriale de la République
<i>BOCCRF</i>	<i>Bulletin officiel de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes</i>
<i>Bull. civ.</i>	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (Chambres civiles)</i>
C.	Code
<i>c/</i>	contre
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAE	Conseil d'analyse économique
CAR	Comité d'administration régionale
Cass. civ.	arrêt de la Cour de cassation (chambres civiles)
Cass. com.	arrêt de la Cour de cassation (chambre sociale)
Cass. crim.	arrêt de la Cour de cassation (chambre criminelle)
Cass. soc.	arrêt de la Cour de cassation (chambre sociale)
CC	Conseil constitutionnel
CCH	Code de la construction et de l'habitation
C. comptes	Cour des comptes
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
C. élect.	Code électoral
C. patr.	Code du patrimoine

CGCT	Code général des collectivités territoriales ou, ci-après, Code général
CGFP	Code général de la fonction publique
CGI	Code général des impôts
CGP	Commissariat général du Plan
CGSP	Commissariat général à la stratégie et à la prospective
chr.	Chronique
civ.	Civil
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJF	Code des juridictions financières
CMP	Code des marchés publics
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CODER	Commission de développement régional
codir.	sous la codirection de
coll.	Collection
COM	Collectivité d'outre-mer (Const., art. 74)
comm.	Commentaire
concl.	Conclusions
Const.	Constitution du 4 octobre 1958
C. déf.	Code de la défense
C. pén.	Code pénal
CRC	Chambre régionale des comptes
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSI	Code de la sécurité intérieure
CTOM	Collectivité territoriale d'outre-mer
CTU	Collectivité territoriale unique
C. urb.	Code de l'urbanisme
<i>D.</i>	<i>Dalloz</i>
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DC	Déclaration de conformité
DCRA	Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
Déb.	Débats
déc.	Décision
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DGCL	Direction générale des collectivités locales
dir.	sous la direction de
DOM	Département d'outre-mer
<i>Dr. adm.</i>	<i>Droit administratif</i>
DROM	Département et région d'outre-mer

<i>Dr. soc.</i>	<i>Droit social</i>
éd.	Édition
EDCE	<i>Études et Documents du Conseil d'État</i>
égal.	Également
ENA	École nationale d'administration
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPR	Établissement public régional
FNSP	Fondation nationale des sciences politiques
GAJA	<i>Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 23^e éd., Paris, Dalloz, 2021</i>
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>Gazette du Palais</i>
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
GDCC	<i>Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 19^e éd., Paris, Dalloz, 2018</i>
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
<i>ibid.</i>	<i>au même endroit</i>
IEP	Institut d'études politiques (Sciences-Po)
IHEDN	Institut des Hautes Études de Défense Nationale
INSP	Institut national du service public
IR	informations rapides
IRA	Institut régional d'administration
<i>J.-Cl.</i>	<i>Juris-Classeur périodique (La semaine juridique)</i>
JCPA	<i>La Semaine juridique – Administration et collectivités territoriales</i>
JO	<i>Journal officiel</i>
L.	partie législative du code ou contrôle de légalité
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
Litec	Librairies techniques
LP	contrôle des lois du pays calédoniennes
LPA	<i>Les Petites Affiches</i>
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<i>Mél.</i>	<i>Mélanges</i>
MGP	Métropole du Grand Paris
modif.	modifié(e)
<i>Mon. TP</i>	<i>Moniteur des travaux publics</i>
NED	Notes et études documentaires
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
nv, nvx	nouveau, nouveaux
obs.	Observations
<i>op. cit.</i>	ouvrage cité
ord.	Ordonnance

par.	Paragraphe
PIB	Produit Intérieur Brut
PLM	Paris, Lyon et Marseille (loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982)
POM	Pays d'outre-mer
préc.	Précité
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
PUF	Presses universitaires de France
PUR	Publications de l'Université de la Réunion
PURD	Presses universitaires de l'Université René Descartes
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
<i>Quot. jur.</i>	<i>Quotidien juridique</i>
R.	partie réglementaire du code
RDCA	Répertoire Dalloz de contentieux administratif
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RDP	Revue du droit public et de la science politique
<i>Rec.</i>	<i>Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et du Tribunal des conflits ; également, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel</i>
réf.	référence(s)
req.	Requête
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>
<i>RFD</i>	<i>Revue française de la décentralisation</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RFSP</i>	<i>Revue française de science politique</i>
<i>RGAT</i>	<i>Revue générale des assurances terrestres</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue générale du droit international public</i>
<i>RJP</i>	<i>Revue juridique et politique</i>
<i>RJPENC</i>	<i>Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie</i>
ROM	Région d'outre-mer
<i>RDPA</i>	<i>Revue pratique de droit administratif</i>
<i>RRJ</i>	<i>Revue de recherche juridique</i>
<i>RSAMO</i>	<i>Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale</i>
<i>RSF</i>	<i>Revue de science financière</i>
<i>RTDE</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
<i>RTDSS</i>	<i>Revue trimestrielle de droit de la Sécurité sociale</i>
RUP	Région ultrapériphérique
S.	<i>Sirey</i>
Sect.	Section du contentieux du Conseil d'État
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes

SGAR	Secrétaire régional pour les affaires régionales différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
SGP	Société du Grand Paris
SIG	Service d'information du Gouvernement
SMIC	salairé minimum interprofessionnel de croissance
sol. impl.	solution implicite
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
T.	Tome
TA	Tribunal administratif
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
<i>Tab.</i>	<i>Tables du Recueil Lebon</i>
TC	Tribunal des conflits
TCF	Tribunal constitutionnel fédéral (Cour allemande de Karlsruhe)
TGI	Tribunal de grande instance
TJ	Tribunal judiciaire
TOM	Territoire d'outre-mer
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
3DS	Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification
vol.	volume

Sommaire

Table des abréviations	5
Bibliographie générale	15
Introduction générale	17
TITRE 1. Le système administratif	31
Chapitre 1. L'étendue du système administratif	33
Section 1. Les relations entre l'administration publique et le pouvoir politique	36
§ 1. La subordination de principe de l'administration publique	36
§ 2. La réduction de la subordination administrative par l'autonomie	39
§ 3. La dérive bureaucratique sans véritable pouvoir administratif ...	45
Section 2. Les limites de l'action administrative	49
§ 1. La soumission de l'administration au droit	49
§ 2. Les conditions d'emploi des moyens de l'administration	50
§ 3. Les groupes de pression	51
Chapitre 2. La production du système administratif	55
Section 1. Les conditions de la production administrative	55
§ 1. L'adaptation de l'administration	55
§ 2. L'aménagement de la procédure administrative	57
Section 2. La recherche de la transparence administrative	66
§ 1. La loi informatique et libertés	73
§ 2. La communication des documents administratifs	77
§ 3. La motivation des actes administratifs	84
Chapitre 3. La structure du système administratif	89
Section 1. Les éléments du système administratif	96
§ 1. L'État	98
§ 2. Les collectivités territoriales	100
§ 3. Les établissements publics	109
§ 4. Les groupements d'intérêt public	113
Section 2. L'unité du système administratif par la centralisation ..	115
§ 1. Concentration et délocalisation	116
§ 2. La déconcentration	116
§ 3. Le contrôle hiérarchique	118
Section 3. La diversité du système administratif par la décentralisation	118
§ 1. Le refus de la fédéralisation	118
§ 2. La décentralisation	121

TITRE 2. L'administration d'État	129
Chapitre 1. L'organisation centrale de l'administration d'État ..	131
Section 1. La cohabitation administrative	131
§ 1. Le président de la République comme autorité administrative d'exception	135
§ 2. Le Premier ministre comme autorité administrative de principe .	153
Section 2. Le niveau gouvernemental	169
§ 1. La structure du Gouvernement	172
§ 2. Le ministre	186
Section 3. Les organes centraux de conseil	198
§ 1. La consultation interne par le Conseil d'État	199
§ 2. La consultation externe par le Conseil économique, social et environnemental	216
Section 4. Les organes centraux de contrôle	229
§ 1. Le contrôle interne par l'Inspection générale des Finances	230
§ 2. Le contrôle externe par la Cour des comptes	237
Chapitre 2. L'organisation déconcentrée de l'administration d'État	247
Section 1. Les circonscriptions administratives	253
§ 1. Les circonscriptions administratives ordinaires	253
§ 2. Les circonscriptions administratives dérogatoires	260
Section 2. Les autorités déconcentrées	263
§ 1. L'emploi de préfet	264
§ 2. Les autres autorités déconcentrées	285
Chapitre 3. Les autorités administratives indépendantes	293
Section 1. La définition de l'autorité administrative indépendante	301
§ 1. Une autorité appartenant à l'administration de l'État	301
§ 2. L'absence de contrôle hiérarchique	303
Section 2. Les règles statutaires applicables aux autorités administratives indépendantes	308
§ 1. Organisation des autorités administratives indépendantes	308
§ 2. Déontologie des membres des autorités administratives indépendantes	309
Section 3. L'illustration des autorités administratives ou publiques indépendantes	310
§ 1. Le Défenseur des droits	311
§ 2. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique	317
§ 3. L'Autorité de la concurrence	321

TITRE 3. L'administration décentralisée	327
Chapitre 1. Les collectivités territoriales	335
Section 1. Les collectivités métropolitaines de droit commun	336
§ 1. Unité structurelle	345
§ 2. Spécificités organisationnelles	346
Section 2. Les collectivités métropolitaines à statut dérogatoire ..	347
§ 1. La collectivité de Corse	349
§ 2. La métropole de Lyon	352
§ 3. La collectivité européenne d'Alsace	353
§ 4. Les communes d'Alsace-Moselle	356
§ 5. Les statuts successifs de Paris	357
§ 6. La région Île-de-France	362
Section 3. Les collectivités territoriales d'outre-mer	364
§ 1. Les départements et régions d'outre-mer	367
§ 2. Les collectivités d'outre-mer	374
§ 3. Les collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie	382
Chapitre 2. Le regroupement territorial	397
Section 1. De la fusion de communes à la commune nouvelle	406
§ 1. L'ancienne fusion de communes	407
§ 2. Le regroupement des communes nouvelles	408
Section 2. Les groupements de coopération territoriale	413
§ 1. Typologie des groupements	413
§ 2. Le régime juridique des établissements publics de coopération intercommunale	442
Chapitre 3. La libre administration des collectivités territoriales	457
Section 1. La préservation de l'indivisibilité de la République	458
§ 1. Indivisibilité territoriale des droits et libertés	458
§ 2. Indivisibilité et souveraineté nationale	462
§ 3. Indivisibilité et principe de légalité	464
Section 2. Les garanties de la libre administration	466
§ 1. Garanties contre le pouvoir législatif	466
§ 2. Garanties contre le pouvoir réglementaire de l'État	469
Section 3. Les votations locales	470
§ 1. L'élection	470
§ 2. Les référendums ou consultations directes à l'échelle locale	485

Section 4. La représentation	493
§ 1. Le corps électoral et les circonscriptions	494
§ 2. Le mandat	496
Chapitre 4. La décision territoriale	509
Section 1. La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État	510
§ 1. La clause de compétence générale	516
§ 2. Les compétences locales	518
Section 2. La prise de décision	539
§ 1. Conditions générales de l'exercice du pouvoir de décision par les exécutifs locaux	539
§ 2. Conditions générales des délibérations des assemblées locales ..	540
§ 3. Les commissions de préparation de la décision	542
§ 4. Réunion de l'assemblée locale	547
§ 5. Ordre du jour	548
§ 6. Convocation	549
§ 7. Information des élus	550
§ 8. <i>Quorum</i>	552
§ 9. Séance	552
§ 10. Vote	554
§ 11. Publicité	555
Section 3. Le contrôle administratif	555
§ 1. Le contrôle des actes des collectivités territoriales	558
§ 2. La tutelle sur les organes	575
§ 3. La tutelle financière	579
Section 4. Le recours administratif et la médiation	583
§ 1. Le recours administratif	584
§ 2. La médiation	586
Index	589

Bibliographie générale

BACHOUÉ PEDROUZO Géraldine, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Polymathis Éditions, 2020.

BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, coll. Que-sais-je ?, 2^e éd., 2022.

CHEVALIER Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. Thémis, 5^e éd., 2019.

FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 6^e éd., 2021.

GIRARDON Jean, *Les collectivités territoriales*, Paris, Ellipses, coll. Mise au point, 4^e éd., 2018.

GOHIN Olivier (dir.), *L'acte III de la décentralisation*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, coll. Colloques, 2019.

GUETTIER Christophe, *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, coll. Cours, 7^e éd., 2019.

JAN Pascal, *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, coll. Cours, 6^e éd., 2021.

OBERDORFF Henri et KADA Nicolas, *Les Institutions administratives*, Paris, Sirey, coll. Université, 9^e éd., 2019.

SERRAND Pierre, *Manuel d'institutions administratives françaises*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 6^e éd., 2021.

VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 6^e éd., 2021.

VERPEAUX Michel et JANICOT Laetitia, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, 2^e éd., 2021.

VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine et WASERMAN Franck *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La Documentation française, coll. Découverte de la vie publique, 12^e éd., 2022.

VITAL-DURAND Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, coll. Les fondamentaux, 11^e éd., 2021.

ZARKA Jean-Claude, *Collectivités territoriales*, Paris, Gualino, coll. « En poche », 3^e éd., 2021.

ZARKA Jean-Claude, *Institutions administratives*, Paris, Gualino, coll. « En poche », 9^e éd., 2022.

Fiches, Mémentos, Répertoires et Jurisclasseurs

BÉNOIT Francis-Paul, et DOUENCE Jean-Claude (dir.), *Répertoire Dalloz des Collectivités locales*, Dalloz.

DANTONEL-COR Nadine *Fiches d'Institutions administratives*, Paris, Ellipses, 2020.

DOBOVETSKY Christophe, *L'essentiel des institutions administratives*, Paris, Gualino, coll. « Les Carrés », 2^e éd., 2021.

DONIER Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Les Mémentos », 4^e éd., 2021.

MOREAU Jacques, JACQUOT Henri et BOUINOT Jacques (dir.), *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, LexisNexis.

ZARKA Jean-Claude, *L'essentiel du droit des collectivités territoriales*, Paris, Gualino, coll. « Les Carrés », 3^e éd., 2021.

Introduction générale

1. L'administration comme entreprise. – L'action administrative résulte de la combinaison de trois éléments distincts : les structures, les moyens et les contrôles. De ce point de vue, on voit bien qu'il n'y a pas de différence substantielle entre la gestion privée et la gestion publique, et la science administrative a pu chercher précisément à étudier le fait administratif partout où il peut être observé, y compris dans le secteur privé. Déjà, en 1916, l'ingénieur Henri Fayol, dans son ouvrage intitulé *L'Administration industrielle et générale*, identifiait dans l'entreprise une fonction administrative en charge de prévoir, d'organiser, de coordonner, de contrôler, mais aussi de commander, au sens de faire fonctionner le personnel.

2. Puissance publique et archaïsme. – Cette approche de l'administration publique par l'entreprise peut sembler surprenante. Elle correspond, néanmoins, à la critique récurrente de la puissance publique, à la fois dans son surdéveloppement, au-delà de ses strictes attributions de souveraineté, et dans son archaïsme, lié à une incapacité réelle de réforme de ses propres structures, mais aussi de dialogue en direction des administrés : individus, associations ou entreprises. On a pu écrire en ce sens : *« L'exploration de la dualité des régimes juridiques régissant l'État et la société civile en France et ses soubassements idéologiques autour de la notion d'intérêt général, révèle donc en dernière analyse la coupure étanche de la société française entre la sphère du public et celle du privé. Au public, c'est-à-dire à l'univers des représentants de tous ordres, l'apanage automatique de l'intérêt général avec les privilèges qui l'accompagnent. Au privé, c'est-à-dire à l'ensemble amaigri de la société et de l'économie réelles, la coloration péjorative des intérêts particuliers, contraires à l'intérêt général, égoïstes et irresponsables. Entre les deux, les théories de la représentation et de la fonction publique font massivement écran. »*¹.

3. Gestion publique et gestion privée. – Réciproquement, émerge le thème ancien et récurrent de l'alignement de la gestion publique sur la gestion privée qui constitue un discours, plus ou moins explicite, mais, à la vérité, fort conventionnel et parfaitement maîtrisé, sur fond de retour en force de l'idéologie libérale, tournant, depuis les années 1980, autour du thème de la réforme de l'État, c'est-à-dire de sa modernisation par la satisfaction de la double exigence de son allègement et de sa performance. On a donc pu chercher à modifier les règles de gestion administrative pour prendre en compte ; non seulement l'adaptation des politiques publiques aux modalités d'évaluation et de contrôle du secteur privé ainsi qu'aux conséquences de la construction européenne et de la décentralisation territoriale, mais aussi la simplification des démarches

1. L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'État*, PUF, coll. Recherches politiques, 1985, p. 123.

administratives sur fond de développement des nouvelles techniques de communication.

4. État arbitre. – Le point d'équilibre est assurément difficile à trouver pour l'État alors même que la revendication en faveur de sa fonction d'arbitrage reste forte, comme elle était déjà bien exprimée par le Conseil d'État dans son étude publiée dans le *Rapport public* 1994 en ces termes : « *il serait en outre inconcevable [...] de renoncer à voir dans la délimitation du périmètre du service public, dans la définition de ses enjeux et des règles régissant son fonctionnement, une responsabilité des gouvernants. Que nombre de compétences et prérogatives exercées au niveau des États-nations aient, depuis quelques décennies, été progressivement transférées, soit au niveau supranational – Union européenne –, soit à des niveaux infranationaux – collectivités territoriales – ne saurait dès lors autoriser à perdre de vue que l'État doit en la matière persister à se regarder comme comptable des choix effectués, et des aboutissements auxquels ces choix permettent ou non d'atteindre ; s'il en allait autrement, c'est la légitimité même de l'État qui s'en trouverait compromise* »².

5. Permanence de l'État. – Il est vrai que, dans un premier temps, on a pu constater un retour en force de l'État au centre des préoccupations du pouvoir politique, en raison de la capacité remarquable d'adaptation, voire de réaction de la puissance publique dans le traitement d'une situation grave et constante de crise économique et sociale. On citera, en ce sens, la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire dont l'exposé des motifs évoque l'accumulation « *au fil des ans, dans notre pays, des déséquilibres et des tensions qui mettent en danger désormais son unité et sa cohésion sociale* » et souligne qu'« *au plan national, le pays et ses habitants ont changé sans que les institutions, le système fiscal ou les régimes de protection sociale, les modes d'organisation économique, sociale et spatiale de notre société évoluent suffisamment et à temps pour éviter de nouvelles fractures sociales* ». On doit souligner aussi combien, en France notamment, l'interventionnisme économique et social de l'État aura été important pour faire face à la crise sanitaire, en 2020-2021, en raison de la pandémie provoquée par le virus Covid-19.

6. Réactivation des services publics. – Dans cette conjoncture comme au cours des années précédentes, l'État a cherché, à plusieurs reprises, à réactiver le droit des services publics. On se contentera d'en donner trois illustrations : le plan global et intercommunal d'organisation de certains services publics (loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, art. 29-II et décret n° 2001-601 du 9 juillet 2001) ; les maisons des services publics créées « *afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural* » entre l'ensemble des personnes morales partenaires – dont une au moins est de droit public – liées entre elles par convention approuvée par le représentant de l'État dans le

2. Conseil d'État, section du rapport et des études, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », in *Rapport public* 1994, p. 127.

département (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 27 modif. par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 et mis en œuvre par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001) ainsi que la politique sus-évoquée de « *guichet unique* » dématérialisé par téléphone ou sur Internet : en ce sens, par exemple, la mise en place du numéro de téléphone « 3939 », le développement du site « *mon.service-public.fr* » ou, tout dernièrement « Mon France Connect ». Toutefois le paradoxe d'une administration de plus en plus dématérialisée est d'éloigner les services publics de certains administrés qui n'ont pas un usage aisé des nouvelles technologies. Pour y répondre, le ministère de la Cohésion des territoires a donc développé un programme spécifique dit « France services », guichet unique non numérique, assurant un accompagnement individuel des administrés dans leurs démarches administratives dans un rayon de 30 minutes de leur habitation.

7. De la révision générale des politiques publiques (RGPP) à « Action publique 2022 ». – L'accroissement continu des déficits et de la dette publique impose de revoir en profondeur les modes d'intervention de la puissance publique en la rendant plus efficace et, surtout, moins coûteuse. C'est à cette tâche d'ampleur que se sont attelés tous les présidents de la République depuis la fin du mandat de Jacques Chirac et c'est sans doute, parmi les politiques publiques, l'un des plus importants chantiers à être conduit depuis les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Nicolas Sarkozy a ainsi initié un processus général de réforme de l'État, entre 2007 et 2012, qui a été poursuivi par François Hollande de 2012 à 2017, puis par Emmanuel Macron, depuis 2017. Nicolas Sarkozy lui avait donné un nom : la « *révision générale des politiques publiques* » et un sigle, « *RGPP* », trop associés à la politique de réduction des déficits publics par la limitation du nombre de fonctionnaires, pour être repris par son successeur socialiste. Le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, lui a substitué la « *modernisation de l'action publique* » identifiée par le sigle « *MAP* ». Elle s'appuyait sur une structure publique : le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), placé sous l'autorité du Premier ministre, rattaché au Secrétaire général du Gouvernement et mis à disposition des membres du Gouvernement en charge de la réforme de l'État, de la simplification administrative, de la décentralisation territoriale ou de la fonction publique. À son arrivée au pouvoir, Emmanuel Macron a souhaité, lui aussi, marquer une rupture symbolique avec son prédécesseur. Il décide alors la création d'un programme dit « Action Publique 2022 », placé sous la responsabilité des ministres chargés de la transformation publique ou du numérique qui s'appuient sur le comité interministériel de la transformation publique (CITP) ainsi que, substituées au SGMAP par le décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) ;

- le CITP définit la politique de transformation de l'action publique et s'assure de son application par l'intermédiaire de la DITP. Le Comité s'est réuni pour la 6^e fois le 23 juillet 2021. Il prévoit d'améliorer l'efficacité de l'administration publique par la rationalisation (entendre la suppression ou le regroupement) d'administrations consultatives, la déconcentration de certaines décisions administratives individuelles et la création d'emplois au sein des services départementaux de l'État. Sur ce point, le Gouvernement atténue les effets de sa politique antérieure qui semblait avoir quelque peu abandonné le niveau départemental, oubliant un peu rapidement que le département continue à constituer l'échelon de proximité pour nombre de Français, tout particulièrement en milieu rural dans le contexte plus général de la politique de regroupement régional ;
- la DITP promeut les actions permettant de mieux prendre en compte les attentes des usagers, des agents et des partenaires de l'État, et d'améliorer et d'évaluer la qualité de service, et contribue avec les directions du budget, des finances publiques, de l'administration et de la fonction publique à l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique ;
- la DINSIC veille à l'utilisation des systèmes d'information en faveur de l'amélioration et de l'efficacité du service public, et assure la promotion de l'innovation en matière de technologie de l'information et de la communication.

Il ne fait guère de doute que le mouvement de réforme de l'État sera poursuivi, dans le même sens, par le Président Macron après sa réélection le 24 avril 2022. Le site internet de « France Stratégie », service de coordination interministérielle en matière de politique économique et sociale (cf. n° 346) évoque ainsi un plan « France 2017-2027 » comme une des conséquences nécessaires de la poursuite de la politique de réforme menée lors du premier quinquennat.

8. Bilan de la RGPP. – Il est assez aisé de dresser un bilan quantitatif de l'action de réforme réalisée dans le cadre de la RGPP qui poursuivait quatre objectifs clairement identifiés : la réduction des déficits, la réforme de l'administration de l'État, l'amélioration des relations avec les usagers et l'efficacité de la gestion publique. Ce sont plus de 300 réformes qui ont été menées entre 2007 et 2010 et 150 entre 2011 et 2012. Tous les secteurs de l'administration publique sont concernés. Par exemple, la RGPP a aussi bien conduit à la création d'une nouvelle Autorité de la concurrence qu'à la réforme en profondeur de l'administration déconcentrée de l'État, de la création des agences régionales de santé (ARS), à la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique en une direction générale des Finances publiques, à la révision de la carte judiciaire, au déploiement des nouvelles bases de défense ou encore à la simplification et la dématérialisation des démarches administratives.