

Organisation et structure

FICHE n° 1

La structure gouvernementale

Définition/principes/bases de la problématique

Fonction publique et organisation administrative dépendent des choix d'un pouvoir politique au sein d'un État souverain, ainsi l'administration se trouve au service du pouvoir afin d'assurer l'application et le suivi de ses choix. À la tête de la fonction publique se trouve le pouvoir politique et en particulier l'exécutif dont le Premier ministre et son gouvernement assument l'essentiel de la politique de la Nation, exécutée par les administrations.

De prime abord, constitué de personnel politique, le gouvernement se compose d'un Premier ministre puis de ministres, chacun à la tête d'un « département ministériel ». Les ministres dirigent les administrations placées sous leur autorité, ils sont donc les supérieurs hiérarchiques ultimes des fonctionnaires. Certes, ils ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire puisque seul le Premier ministre en est titulaire au sens de la Constitution française, mais, en tant que supérieurs hiérarchiques ils peuvent donner des directives à leurs services (sous forme de circulaire principalement), dans la mesure où ils sont aussi chargés de faire exécuter par leurs personnels les lois et règlements ; non autonomes au plan réglementaire, ils peuvent toutefois soumettre des propositions d'évolutions des réglementations ou échanger autour de réformes lors des conseils des ministres auxquels ils participent de manière hebdomadaire. Le règlement reste donc une affaire collective et le pouvoir d'un ministre ne s'arrête pas aux injonctions qu'il peut émettre vers ses subordonnés fonctionnaires. À l'inverse, on constate que les fonctionnaires doivent obéissance à un représentant du pouvoir politique, leur ministre de rattachement ; ainsi l'administration est bien au service du pouvoir politique en place et ne dispose d'aucune faculté d'interprétation ou de création de normes de droit. C'est aussi pour ces raisons que le fonctionnaire est nommé (et révoqué) ou sanctionné par son ministre de tutelle.

Le fonctionnaire est l'exécutant du pouvoir, représenté par le ministre ainsi que par d'autres titulaires de la hiérarchie gouvernementale comme les ministres délégués ou les secrétaires d'État. Les ministres délégués sont nommés soit parce que le département ministériel apparaît trop large pour une seule personne, c'est le cas par exemple au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche où l'on pourra trouver un ministre délégué à la Recherche et à l'Enseignement supérieur, soit parce que le département ministériel nécessite un ministre supplémentaire compte tenu du poids de la mission, c'est le cas par exemple du ministre délégué au Budget, délégué au sein d'un ministère de l'Économie et des Finances. Ces ministres délégués font partie intégrante du gouvernement et disposent d'une autorité directe sur les administrations qui

leur sont rattachées (par exemple le ministre délégué au Budget sur la Direction Générale des Finances Publiques – DGFIP). Les secrétaires d'État, quant à eux, sont souvent chargés d'un périmètre spécifique nécessitant un affichage voire un budget propre, leur nomination est alors liée au poids que le chef de l'État et son Premier ministre souhaite mettre sur telle ou telle politique publique (par exemple le secrétaire d'État aux anciens combattants, aux droits des femmes, à l'égalité des chances, aux DOM TOM, aux relations avec le Parlement, aux affaires européennes). Bref il n'existe pas de composition préétablie, elle résulte de choix politiques. Les administrations, quant à elles, sont identiques et sont regroupées selon un découpage décidé lors de la composition du gouvernement ou à l'occasion d'un remaniement. Il n'existe pas de chiffre maximum ou minimum prévu par la Constitution pour le nombre de membres du gouvernement ou de ministères, toutefois, l'évolution récente montre, avec les resserrements budgétaires, une tendance au regroupement pour faire en sorte que ce périmètre politique décisionnel ne dépasse pas une trentaine de membres.

Les ministres, en règle générale, disposent d'une organisation basée sur ce que l'on appelle administration centrale pour chaque administration leur étant rattachée, mais disposent également d'une « garde rapprochée », leur cabinet, composé de conseillers, chef de cabinet...

Le Premier ministre ne dirige pas de département ministériel, par contre, certains services lui sont directement rattachés comme celui des journaux officiels ; par ailleurs, il dispose également d'un cabinet étoffé qui joue un rôle essentiel de conseil et de suivi des orientations décidées (conseillers, service de communication). Lui est également rattaché le secrétariat général du gouvernement, pendant du secrétariat général de la présidence de la République, tous deux, organes destinés à épauler les gouvernants et à préparer, suivre les décisions prises. Le Premier ministre, par rapport aux autres membres du gouvernement, dispose du pouvoir réglementaire autonome lui permettant d'édicter des règles de droit s'imposant à tous. Sa place de second de l'exécutif et de 1^{er} du gouvernement lui donne une supériorité, non hiérarchique mais protocolaire et fonctionnelle, il pourra néanmoins faire révoquer, en cas de conflit, un des membres de son équipe (remaniement ministériel). L'ensemble des membres du gouvernement n'ont pas rang de fonctionnaire mais ils sont agents publics (leur contrat équivaut à leur mandat), et disposent à cet égard de droits et d'obligations. Certes les gouvernants ne sont pas inclus dans un statut, ils respecteront des règles déontologiques que leur imposent leurs fonctions et reprises par la Loi. En l'occurrence, ils devront dans les deux mois de leur nomination, effectuer une déclaration patrimoniale (idem dès leur fin de mandat), il existe par ailleurs des incompatibilités avec leurs fonctions, ainsi ils ne peuvent être parlementaires (eu égard au principe de la séparation des pouvoirs), pas plus qu'ils ne peuvent rester fonctionnaires (ils seront alors détachés de leurs fonctions).

Les membres du gouvernement sont susceptibles de commettre des infractions, ils engagent alors leur responsabilité pénale comme n'importe quel agent public (ou citoyen), ils ne bénéficient d'aucune immunité. La seule particularité concernant cette responsabilité est qu'elle s'exercera non pas devant un tribunal classique (comme pour les agents publics et fonctionnaires) mais devant une cour spécifique, la cour de justice de la République créée en 1993 et composée de Parlementaires et de magistrats professionnels, bien évidemment le code pénal leur sera applicable *in extenso*.

Outre la responsabilité pénale, individuelle, il existe une responsabilité politique que le gouvernement va devoir assumer devant l'Assemblée Nationale. En effet la Constitution française permet à cette dernière de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement en votant une motion de censure (article 49 de la Constitution). En cas de mise en cause, le Premier ministre est tenu de remettre sa démission et celle de son gouvernement (article 50 de la Constitution).

Le rôle du gouvernement est de déterminer et conduire la politique de la Nation au sens de l'article 20 de la Constitution, ainsi les principales décisions seront-elles arrêtées en conseil des ministres (sous présidence du président de la République qui y assure l'impulsion nécessaire en tant que chef de l'État). Le Premier ministre disposant du pouvoir réglementaire va assurer le fonctionnement des services publics chargés de mettre en place la politique gouvernementale car les administrations s'affichent comme les rouages essentiels des politiques publiques (et donc des choix effectués) en matière de défense, d'éducation, de sécurité. Les fonctionnaires assistent le pouvoir politique et sont nommés par ce dernier : le président de la République et le Premier ministre se partagent le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires – article 21 de la Constitution – (la plupart des hauts fonctionnaires seront nommés par ces dirigeants), nonobstant les ministres qui nomment leurs fonctionnaires sur délégation.

Les pouvoirs partagés au sein de l'exécutif, entre président de la République et Premier ministre sont évoqués par la Constitution, le président de la République disposant de pouvoirs propres (peu d'articles en réalité mais d'une importance essentielle comme la nomination du Premier ministre, la dissolution de l'Assemblée nationale, la prise des pouvoirs en cas de danger pour la République, le pouvoir de déférer une loi devant le Conseil constitutionnel...). Ces pouvoirs propres ne nécessitent pas de contreseing (signature du Premier ministre ou du ministre) concernant la décision prise. Pour toutes les autres attributions, le président de la République affichera le contreseing du Premier ministre et éventuellement des ministres concernés (ce contreseing étant le corollaire de l'irresponsabilité politique du Président de la V^e République).

Outre le poids présidentiel, le Premier ministre signera avec les ministres concernés d'autres actes réglementaires qui permettent de faire fonctionner l'État.

Typologie questionnement concours

- Question d'oral : « qui sont les supérieurs hiérarchiques des fonctionnaires ? », « par qui sont nommés les fonctionnaires ? » ;
- Lieutenant de police 2010 – droit public : « le Premier ministre sous la V^e République ».

FICHE n° 2

Les ministères**Définition/principes/bases de la problématique**

La constitution française, en séparant les pouvoirs, a donné également à l'exécutif la responsabilité de gérer le pays en « *disposant de l'administration* » selon l'article 20. Le gouvernement se trouve ainsi chargé des affaires courantes en déléguant par ailleurs cette compétence à l'administration qu'il contrôle, c'est ce que rappellent les doctrinaires dans leur approche du rôle des administrations : « *Administrer c'est assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration centrale ou locale ou des diverses administrations entre elles* ». (E.Laferrière) ; « *La fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public* » (M. Hauriou).

Cette gestion des affaires courantes nécessite une organisation « fonctionnalisée », qualifiée parfois, dans un sens plutôt critique, de bureaucratie, qui part des ministères, entités supérieures pour se prolonger par les administrations centrales et déconcentrées. Ces ministères, non créateurs de normes, restent d'abord des entités de gestion et d'organisation des services publics, pour cette raison on a pu dire que le Premier ministre, lui, organe de création de normes juridiques, était le véritable chef de l'administration déléguant son seul pouvoir d'organisation et de suivi du fonctionnement à ses collaborateurs, les ministres... et ce même s'il n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres, au sens administratif du terme. On notera qu'il dispose néanmoins d'un pouvoir essentiel d'arbitrage (par exemple budgétaire).

Si les ministres disposent d'un cabinet leur permettant de préparer et faire passer les décisions (directives) au profit de leurs seules administrations rattachées, le secrétariat général du gouvernement sert, lui, de véritable marchepied pour l'application et le suivi des normes gouvernementales. Le secrétariat général du gouvernement, dirigé par un secrétaire général est assisté à nouveau de chargés de mission qui préparent les réunions interministérielles (notamment le conseil des ministres), veille à la régularité dans l'élaboration des textes avec une influence importante dans la coordination gouvernementale. Par ailleurs, il est greffier des différentes décisions prises, le secrétaire général du gouvernement assiste d'ailleurs, et c'est le seul, à la réunion politique que constitue le conseil des ministres.

Pour autant, le Premier ministre, ayant en charge une lourde tâche de coordination, à la fois premier du gouvernement et second de l'exécutif (après le président de la République), s'est entouré d'un cabinet particulier. Il dispose ainsi pour l'épauler, de services appropriés dont un cabinet civil avec un directeur de cabinet, des conseillers techniques et chargés de mission qui transmettent les instructions, centralisent les propositions des ministères, préparent des projets et en suivent l'exécution. Ces personnels sont issus des grands corps de la fonction publique. Le cabinet militaire est très restreint et conseille le Premier ministre dans le domaine de la défense car ce dernier en est responsable au titre de l'article 21 de la Constitution.

Le Premier ministre enfin ne dispose pas d'un « département ministériel » dans le sens où il n'exerce pas un pouvoir hiérarchique direct sur des administrations comme un ministre de la Défense ou de l'enseignement peut en disposer. Pourtant quelques services lui sont directement rattachés, en lien avec ses compétences, son positionnement dans le protocole, l'importance de la mission confiée au dit service. On va y retrouver ainsi une direction des services administratifs et financiers, une direction des journaux officiels, la direction de la documentation française, le secrétariat général de la défense nationale et surtout la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui veille à l'application des statuts de la fonction publique et gère certaines institutions comme l'ENA (École nationale d'administration) ou les IRA (Instituts régionaux d'administration).

On notera d'ailleurs que de nombreux services même disposant d'une large autonomie sont rattachés organiquement au Premier ministre ; ces services, près d'une centaine aujourd'hui servent le gouvernement en épaulant, par l'intervention de spécialistes des matières, ces décideurs. Cependant la mainmise du Premier ministre sur ces organes d'appui et de soutien lui permet de disposer, comme ses collègues chargés d'un département ministériel, d'entités d'appui composées de plus non essentiellement de fonctionnaires (souvent en charge de faire fonctionner ces organes) car on y trouve des personnes qualifiées pour beaucoup, des parlementaires ou des hauts fonctionnaires. On peut citer par exemple le haut conseil de la famille (installé depuis 2009), l'observatoire de la laïcité, la grande chancellerie de la légion d'honneur, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le secrétariat de la défense et de la sécurité nationale, le conseil d'analyse économique...

On notera qu'outre ces services, les AAI (autorités administratives indépendantes) sont également rattachées organiquement au Premier ministre, même si elles disposent par principe d'une plus grande autonomie, de gestion, de fonctionnement, budgétaire et restent relativement indépendantes du pouvoir. On y retrouve ainsi la commission nationale informatique et liberté (CNIL), le défenseur des droits, le conseil supérieur de l'audiovisuel, le contrôleur général des lieux de privation de libertés, la commission d'accès aux documents administratifs...

D'aucuns pointent d'ailleurs du doigt la multiplication de ces comités, conseils, autorités à la faveur des exigences budgétaires d'aujourd'hui. L'utilité pourrait devoir être démontrée pour certains de ces organes. Des polémiques surgissent aussi sur les doublons de certaines de ces autorités avec d'autres services publics déjà implantés et pouvant fournir les mêmes statistiques, les mêmes degrés de réflexion ou tout simplement les mêmes activités. Fin 2015, notamment un rapport d'enquête sénatorial pointe la prolifération (inutile) des AAI et par voie de conséquence le démembrement de la puissance publique.

Typologie questionnement concours

- Inspecteur sanitaire et social 2010 : « doit-on faire évoluer l'organisation administrative française ? » ;
- Directeur insertion et prévention 2008 : « administration territoriale de l'État, bilan et perspectives » ;
- Question d'oral : « de quel ministère dépend... l'administration dans laquelle vous souhaitez entrer ? » ; « quel est le rôle du Premier ministre par rapport à la fonction publique ? » ; « comment les ministres donnent-ils des consignes aux administrations sous leur autorité ? ».

FICHE n° 3

L'organisation centrale

Définition/principes/bases de la problématique

L'organisation centrale du système administratif repose sur des structures-types. En effet, les administrations sont organisées souvent suivant le même organigramme qui découle de leur positionnement auprès de l'échelon hiérarchique suprême : le ministre. On retrouvera ainsi quasiment partout, une déclinaison en directions, sous-directions et bureaux.

À la tête de chaque administration, se positionne un directeur qui se trouve en lien direct avec le ministre ayant la charge de cette administration au sein du ministère. C'est ce chef du département ministériel qui va donner les orientations stratégiques et assurer une coordination au plus haut niveau grâce aux échanges avec les autres ministres (par exemple au sein des conseils des ministres). Les administrations fonctionnent souvent sur la base d'un « conseil d'administration » regroupant le directeur lui-même et ses principaux collaborateurs car les décisions peuvent nécessiter des échanges entre sous-directeurs (ainsi on pourra retrouver les sous-directeurs du personnel, du budget, des services juridiques, de la réglementation entourant le directeur général d'une administration). Les directions générales vont, sous couvert de leur directeur, exercer des missions spécifiques en se spécialisant dans des fonctions d'animation, de gestion, de conception. Il s'agit de la véritable colonne vertébrale de l'administration qui instille vers le bas les orientations et décisions et qui gère au niveau central les besoins (matériels, juridiques) remontés de la base (administration déconcentrée).

Les directeurs des administrations centrales seront les premiers responsables du bon fonctionnement au quotidien, de leurs services (centraux et déconcentrés). Ainsi le directeur de la DGFIP (direction générale des finances publiques) est responsable du bon fonctionnement des services centraux et déconcentrés de la DGFIP, le directeur général de l'administration pénitentiaire est responsable du bon fonctionnement au quotidien des services centraux et déconcentrés – tous les établissements pénitentiaires. Cette responsabilité, ils l'endossent devant leur ministre de tutelle et occupent à ce titre un emploi qualifié de « discrétionnaire », ils sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil des ministres sur la base de l'article 13 de la Constitution du 4 octobre

1958. Si le chef de l'État dispose d'une entière liberté de choix, il est malgré tout dans les usages que les directeurs soient choisis parmi les hauts fonctionnaires du ministère concerné sur la proposition du ministre compétent.

Ces fonctions de chef d'administration centrale sont donc essentiellement révocables car les postes nécessitent une dose de confiance élevée entre le ministre et ses collaborateurs immédiats que sont ces directeurs, chargés de faire passer les stratégies et décisions parfois éminemment politiques au travers des services publics dont ils ont la charge, et à destination des citoyens. Il existe donc pour ces directeurs d'administration centrale l'exigence d'un véritable loyalisme, ils ne peuvent aller à l'encontre des décisions politiques (y compris dans leurs opinions) qu'ils sont chargés de mettre en place de manière « administrative » ; d'où, souvent, les changements à la tête de l'État amènent corrélativement des changements à la tête des principales administrations, y compris au plus haut niveau des administrations déconcentrées (préfets, recteurs par exemple pour l'éducation nationale).

Dans l'organigramme des administrations centrales, les sous-directions constituent les subdivisions des directions. En règle générale, la sous-direction correspond à un échelon de synthèse au niveau duquel sont réunis et mis en forme les éléments qui permettront aux décideurs (directeurs centraux, ministres) de prendre les décisions opportunes et éclairées ou de les préparer. Chaque sous-direction se trouve placée sous l'autorité d'un sous-directeur investi d'un rôle d'animation et de coordination et servant d'interface entre les niveaux directorial et ministériel et les services. Ces emplois sont qualifiés de fonctionnels c'est-à-dire qu'ils sont soumis au principe de nomination, après avis du ministre, par le Premier ministre et qu'ils ne sont pas *a fortiori* ouverts à tous mais à une « élite » de la haute fonction publique astreinte également à cette forme de loyalisme exigée à leur rang.

Pour autant, si le corps des administrateurs civils (personnel sorti de l'École Nationale d'Administration) sert de vivier commun pour de telles nominations, d'autres corps de fonctionnaires peuvent prétendre pourvoir ces emplois qui sont liés à des dualités compétence/profils extra-professionnels. Il est d'ailleurs clair que nombre de politiques qui occupent des postes de ministres proviennent souvent des mêmes grands corps que les directeurs ou sous-directeurs, qu'ils peuvent avoir côtoyés (ENA, Polytechnique). L'existence d'une haute fonction publique « politisée » reste l'apanage du système français, à la jonction de l'administration et du politique.

On dénombre environ 500 sous-directions au sein des administrations centrales françaises qui correspondent à des regroupements d'activités comme par exemple celle du personnel et du budget, de l'informatique et des moyens... À ce niveau, il n'existe pas de typologie précise mais des choix opérés par la direction générale selon le poids des activités au sein des administrations concernées.

Enfin, après les directions et sous-directions, les bureaux forment l'unité de base des services centraux et sont regroupés par sous-direction en fonction de la nature de leurs attributions.

La taille des bureaux est très variable dans l'administration centrale, selon le poids et le périmètre des ministères auxquels ils sont rattachés. L'ensemble de l'équipe d'un bureau est placé sous la responsabilité d'un chef de bureau qui peut être assisté par des chefs de section.

Le nombre de bureau peut être évalué à environ 2 000 et l'objectif de rationalisation exigé aujourd'hui par la LOLF conduit plutôt à rechercher des regroupements. Cette spécialisation des bureaux ne correspond pas non plus à une typologie arrêtée, toutefois on peut y retrouver des ressemblances pour la plupart des sous-directions des administrations centrales, par exemple le bureau du recrutement, de la formation professionnelle, de l'informatique, des équipements, de la discipline et des statuts...

Depuis leur création, les administrations centrales se sont progressivement dotées de corps de fonctionnaires qui leur sont propres et dont la vocation première – sinon exclusive – est de servir dans les services centraux. Cette spécialisation des personnels de « centrale » concerne d'abord l'encadrement supérieur, ainsi les administrateurs civils constituent depuis les années 1960, le corps d'encadrement, interministériel et généraliste de droit commun des administrations centrales.

Cette vocation à servir dans les administrations centrales concerne également d'autres catégories de personnels. Tel est le cas des attachés d'administration centrale, corps de cadres intermédiaires, généralistes et interministériels, qui trouvent leurs débouchés naturels dans les services centraux. Ces cadres sont souvent recrutés à la sortie des instituts régionaux d'administration.

Typologie questionnement concours

- Accès IRA 2105 – épreuve 1 : « quelle place pour les services de l'État dans une France des territoires ? » ;
- Inspecteur CCRF (répression des fraudes) 2015 – épreuve 3 – option C : « la déconcentration est-elle achevée en France ? » ;
- Question d'oral : « expliquez brièvement l'organisation d'un ministère » ; « quel est le rôle d'une direction générale au sein d'une administration d'État ? ».

FICHE n° 4

Le rôle des administrations centrales

Définition/principes/bases de la problématique

Outre les militaires, formant une catégorie à part, les administrations civiles de l'État sont composées d'une part des administrations centrales et de services à compétence nationale et d'autre part de services déconcentrés qui œuvrent et maillent l'ensemble du territoire (cf. Décret du 9 mai 1997). Ce même texte de 1997 précise que les missions confiées aux administrations centrales (ainsi qu'aux services à compétence nationale) sont celles qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les services à compétence nationale seront par exemple au sein d'une administration, ceux qui sont chargés du recrutement et de la formation, ceux qui gèrent un ensemble de services informatiques maillant les services.

Les administrations centrales se distinguent par le rôle essentiel de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle qui leur est dévolu. Une administration centrale peut donc être définie comme un ensemble de services et de personnels mis à la