

Année universitaire 2024-2025
L 1 - Semestre 2

Institutions administratives

Cours magistral de M. Luc BOUCHINET

Séance 2 : L'évolution de l'organisation administrative Semaine du 29 janvier : en asynchrone

1°) Cours à lire attentivement.

Chapitre 2 : L'évolution de l'organisation administrative

Après avoir présenté l'évolution de l'Administration, de 1789 à la seconde moitié du XX^e siècle (Section 1), seront explicités les difficultés auxquelles celle-ci doit faire face et les réformes mises en œuvre pour les surmonter (Section 2).

Section 1 : L'Administration, de la Révolution à l'État-providence

L'organisation administrative a été très largement révisée dans ses fondements et ses structures à partir de la Révolution française (§1), et n'a cessé de se développer en raison des besoins et des idéologies dominantes (§2).

§1 : Les fondements révolutionnaires et napoléoniens de l'Administration

Il n'est pas nécessaire de revenir aux origines de l'État moderne, aux XIII^e et XIV^e siècles. En effet, les institutions administratives contemporaines sont largement déterminées par les réformes entreprises à partir de la Révolution française. Il importe toutefois de dire un mot de l'Ancien

Régime. Ce régime social et politique de la France, du règne de François I^{er}, au début du XVI^e siècle, à la Révolution de 1789, est marqué par une unité institutionnelle et une volonté de centralisation, qu'incarnent deux autorités : le Conseil du roi, composé d'environ 130 personnes (souverain, ministres, conseillers d'État, etc.), qui traite les affaires politiques et administratives, et assiste ainsi le roi dans l'administration ; et les intendants, délégués de l'autorité royale dans les provinces, qui sont dotés de larges pouvoirs d'administration générale et de finances.

L'organisation administrative de l'Ancien Régime se caractérise également par sa complexité. En effet, le pouvoir royal ne substituait pas les nouveaux organes administratifs aux anciens, mais les juxtaposait en transférant les compétences de l'un à l'autre (cf. document n° 1). Les organes inadaptés subsistaient, tout en étant vidés de leur contenu.

La Révolution procède d'abord à une table rase de l'administration de l'Ancien Régime – à laquelle n'échappent que les corps administratifs spécialisés, en raison de leur caractère technique –, puis tente d'édifier une nouvelle administration sur des bases plus rationnelles et uniformes. De ces tentatives, seul le découpage territorial en départements et communes se pérennisera. Plus encore que les structures, ce sont les principes de l'organisation administrative nouvelle qui seront appelés à durer : séparation des pouvoirs (la loi des 16 et 24 août 1790 affirme la distinction des fonctions judiciaires et des fonctions administratives, de manière à protéger l'Administration de l'ingérence des juridictions), souveraineté de la loi (art. 6 DDHC ; ce qui implique la subordination des actes de l'exécutif à la loi), administration uniforme sur l'ensemble du territoire et égal accès à la fonction publique (conséquences du principe d'égalité civique).

Si l'instabilité politique empêche la mise en place des institutions créées, les principes proclamés ne sont, pour d'autres raisons, pas toujours appliqués par les révolutionnaires. Ainsi, le roi, en tant que chef de l'administration générale, est censé pouvoir annuler les actes des administrateurs contraires aux lois ou à ses ordres ; dans les faits, ceux-ci, plus soucieux de suivre les vœux des électeurs qui les ont désignés, ne lui obéissent pas, entraînant une situation d'anarchie. Avec la Première République (1792-1804), on assiste à un nouvel effort de centralisation, auquel participe la nomination des fonctionnaires, plus conforme au respect du pouvoir hiérarchique que l'élection. Finalement, la fonction administrative, dans le régime conventionnel, s'avère écrasée par le pouvoir politique.

Le Consulat (instauré par la Constitution de l'An VIII – 13 décembre 1799), cherchant à concilier le système libéral de 1791 et la centralisation dictatoriale de 1793, procède à une réorganisation de l'administration dans le sens d'une centralisation et d'une hiérarchisation (qui résulte d'une distinction nette entre le représentant, relevant de l'ordre politique, et le fonctionnaire, qui relève quant à lui de l'ordre administratif), afin de favoriser l'uniformité et l'efficacité. La période voit également le développement du pouvoir réglementaire.

Sous le Consulat et l'Empire, la carte administrative est simplifiée : les nombreuses collectivités et circonscriptions créées par les régimes révolutionnaires successifs laissent place aux seuls départements, arrondissements et communes. La loi du 28 pluviôse an VIII institue le préfet, chargé de représenter l'État dans les départements. Le Conseil d'État, créé sur le modèle de l'ancien Conseil du roi, est chargé de conseiller le Gouvernement, alors appelé à juger les litiges qui naîtraient entre l'Administration et les administrés (théorie du ministre-juge, conséquence de la loi des 16 et 24 août 1790 ; le passage de la justice retenue à la justice déléguée, et donc la création d'un véritable ordre juridictionnel administratif, ne se réalisera qu'avec la loi du 24 mai 1872).

§2 : De l'État libéral à l'État-providence

L'avènement du libéralisme au XIX^e siècle se traduit par l'adoption de nouveaux principes d'organisation administrative et politique (parlementarisme). Ce siècle voit la multiplication des services publics ministériels, passant de six ministères en 1791 à 12 à la veille de la Première Guerre mondiale. En outre, l'Administration n'agit plus seulement par voie de réglementations, mais également par voie de prestations. Elle ne se contente plus de diriger mais entreprend d'aider le particulier. D'un État-gendarme n'ayant qu'une conception de l'intérêt général limitée aux domaines régaliens (défense, sécurité, finances), on passe progressivement à un État-providence répondant à de nouveaux et nombreux besoins, en particulier celui de l'aide sociale.

En conséquence, les effectifs de la fonction publique croissent considérablement, passant de 140 000 fonctionnaires civils en 1839 à 500 000 en 1914. Ces derniers ne disposent guère des garanties qu'offre un statut de la fonction publique, et la reconnaissance de la liberté syndicale en 1884 ne les concerne pas. En outre, le principe d'égal accès aux emplois publics proclamé en 1789 n'empêche pas le népotisme de régner en maître, la nomination à un emploi public étant alors une manière pour les parlementaires, jusque sous la III^e République, de récompenser la loyauté.

Les deux guerres mondiales sont pour l'État l'occasion d'un plus grand interventionnisme, pour soutenir l'effort de guerre et remplacer les entrepreneurs privés défaillants. Les collectivités territoriales participent aussi de ce mouvement : le socialisme municipal voit les communes prendre en charge des activités économiques, en ouvrant divers commerces. La crise des années 1930 renforce l'emprise sur l'économie de la puissance publique qui, après la seconde guerre mondiale, prend en charge la reconstruction du pays.

L'interventionnisme économique conduit à repenser la notion de service public qui était fondée sur une délimitation claire entre activités publiques et privées, et justifiait, en raison de l'objet spécifique de l'activité publique, de la soustraire au droit commun et de la placer sous la compétence du juge administratif. L'existence de services publics industriels et commerciaux (SPIC), dont l'objet et le fonctionnement sont similaires à ceux d'une société commerciale, est reconnue. En sens contraire, les personnes publiques perdent le monopole de l'intérêt général, les personnes privées pouvant désormais, sous certaines conditions, être associées à une mission d'intérêt général (ex : gestion des caisses de sécurité sociale). Ces deux phénomènes aboutissent à brouiller la frontière du droit privé et du droit public. Enfin, le juge administratif reconnaît, au cours de la Première Guerre mondiale, un pouvoir réglementaire autonome au Gouvernement, dans les matières négligées par le législateur. L'instabilité gouvernementale et la démission du législateur qui l'accompagne profitent après-guerre à l'Administration : la technique des décrets-lois permet ainsi au Gouvernement de modifier les lois par voie réglementaire. Ce n'est qu'avec l'avènement de la V^e République que cessera l'emploi de ce procédé.

Section 2 : La modernisation de l'administration

L'Administration fait depuis longtemps l'objet de critiques (§1), et les dernières décennies ont vu l'apparition de nouveaux défis d'ordre financier, international et européen (§2), auxquels des projets de réforme ont souhaité apporter des solutions (§3).

§1 : Les questions classiques d'organisation, de coordination et d'efficacité

La nécessité de réformer est justifiée par les critiques qui sont adressées à l'Administration, et que relèvent en particulier les rapports des autorités de contrôle (Conseil d'État, Cour des comptes,

France Stratégie, etc.), qui font état de dysfonctionnements. Parmi les critiques récurrentes, on peut noter :

- la pesanteur et l'inefficacité de l'action administrative : cette pesanteur, c'est notamment le poids de l'Administration sur la société, qui peut se mesurer par ses effectifs (20% de l'emploi total en France) ; c'est encore la lenteur de son intervention ;
- le manque de lisibilité de l'action publique, conséquence de la complexité de l'appareil administratif, avec de multiples strates (mille-feuille territorial, par exemple) et une interrogation sur leurs compétences respectives ;
- l'inflation normative ou procédurière (cf. documents n^{os} 5 et 6). Un rapport du Conseil d'État, intitulé « Mesurer l'inflation normative » (3 mai 2018), évoque un stock de droit consolidé au 25 janvier 2018, hors circulaires émises par les autorités centrales (1 300 en 2017, par ex.), de 80 267 articles législatifs et 240 191 articles réglementaires. Un rapport de l'Assemblée nationale visant à « lutter contre la sur-réglementation » (27 mars 2019) confirme cette inflation normative : « Chaque année viennent s'ajouter une cinquantaine de lois – représentant de 1 000 à 2 400 articles – et une cinquantaine d'ordonnances – comprenant de 200 à 1 900 articles. Les mesures réglementaires d'application des lois sont comprises entre 300 et 1 000 chaque année, le nombre de décrets réglementaires atteignant 1 200 à 2 000 et celui des arrêtés 8 500 environ ». À cela, il faut ajouter les quelques 6 millions d'actes produits annuellement par les collectivités territoriales. Outre les effets sur la sécurité juridique, cette inflation normative emporte d'importantes conséquences financières pour la société : le coût des normes nouvelles est ainsi estimé par la Commission consultative d'évaluation des normes à 2,5 milliards d'euros pour l'année 2022.

§2 : Les nouveaux défis pour l'Administration

La réforme de l'Administration est également nécessaire en raison de :

- nouvelles demandes/changements de comportements des usagers : on est passé de l'administré, plutôt soumis, aux usagers exigeants, voire aux clients du service public revendicatifs (l'acuité de ce constat se vérifie particulièrement dans le cadre des activités de la SNCF ou de la Poste) ;
- contraintes économiques et financières : le Premier ministre François Fillon déclare ainsi en 2007 être à la tête d'un État en faillite. L'État-providence, ne trouvant plus les moyens financiers de son intervention, est en crise, qui découle du caractère excessif des prélèvements obligatoires, de l'importance des déficits publics et de la dette publique (173,3 milliards d'euros de déficit budgétaire en 2023 ; 3 088 milliards d'euros de dette publique, soit 111,7% du PIB), et du poids de l'Administration dans l'économie (calculé par le montant des dépenses publiques rapporté au PIB ; 34,7% en 1960 à 58,3% en 2022 ; cf. document n^o 7). Cela entraîne pour les gouvernements et l'Administration une obligation de chercher à maîtriser les finances publiques et à dépenser mieux en pratiquant l'évaluation des politiques publiques. Une importante réforme de la gestion publique a ainsi pris la forme de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : celle-ci se caractérise par le passage d'un budget de moyens à un budget d'objectifs, un contrôle accru de l'efficacité de la dépense publique et un renforcement de la transparence budgétaire ;
- l'ouverture internationale et européenne : le processus de mondialisation concerne aussi l'Administration, se manifestant notamment par des phénomènes de coopération administrative.

§3 : Les politiques de réforme et de modernisation

Consciente des critiques qui lui sont adressées, l'Administration se transforme depuis plusieurs décennies dans ses structures et ses méthodes. Ainsi, à côté de l'Administration classique, dite de gestion, en raison de sa permanence, sa stabilité et sa vocation générale, a émergé, à partir des années 1960, une Administration de mission ou agences, créées pour échapper à la rigidité, à la hiérarchie pesante et à l'imperméabilité vis-à-vis des autres structures qui caractérisaient la première. Ces administrations de mission, avec leur personnel réduit, souvent recruté en dehors de la fonction publique et sur une base contractuelle, recourant autant que possible au droit privé pour conserver sa souplesse, doivent en principe assurer des missions spécifiques d'intérêt général déterminées dans le temps et l'espace (ex : l'Office national des forêts (1964), le Conservatoire du littoral (1975), l'organisation des Jeux Olympiques de 2024). Paradoxalement, l'administration de mission consacre l'immobilisme de l'administration de gestion plutôt qu'elle ne la combat, et sa survivance pose des problèmes de relations entre ces deux types d'administration. En outre, ces administrations de mission, particulièrement valables pour répondre à un besoin ponctuel, tendent aujourd'hui à s'inscrire dans la durée et à consolider leur structure, par un recrutement plus important. Ainsi, en 2012, le Conseil d'État en comptait 103, pour un budget de 330 milliards d'euros et 8% des effectifs de la fonction publique d'État.

Depuis les années 1970, l'Administration s'adapte aux nouvelles demandes par une recherche de la transparence, par la publicité de l'action administrative, de manière à la faire accepter. En ce sens :

- le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) définit les droits et devoirs des usagers dans leurs relations avec l'administration (droit à la communication, droit d'accès aux documents administratifs, droit de former un recours, droit au respect de la vie privée, obligation de transmettre toute information utile lors d'une demande, etc.) ;
- la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 régit les traitements de données à caractère personnel (à cette fin, est créée la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)).

Toujours du côté des méthodes, de manière à diminuer le caractère autoritaire de l'acte unilatéral, et par là la subordination de l'administré à l'Administration, ces dernières années ont vu la montée de la consultation (ex : Ségur de la santé de 2020 pour définir, avec les acteurs du système de soins, une nouvelle politique de financement) et de la contractualisation (ex : marchés publics).

Ces évolutions ne suffisant pas face aux défis, particulièrement financiers, auxquels l'Administration est confrontée, d'importantes stratégies globales de réforme ont été élaborées ces dernières décennies, renouant ainsi avec celles de l'après-guerre (qu'illustrent l'ordonnance du 9 mai 1945 créant l'ENA pour le recrutement et la formation de la haute fonction publique, ou encore la loi du 19 octobre 1946 créant un statut général aux fonctionnaires) ou des débuts de la V^e République. Chaque gouvernement a sa vision quant à la manière dont il faut réformer l'État.

Regardons les dernières réformes :

- de 2007 à 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) : d'inspiration libérale, elle a notamment consisté à passer au crible les dépenses de l'État dans le but d'identifier les réformes qui permettraient de les réduire, à réorganiser l'État central et les autorités déconcentrées dans le sens d'une rationalisation, et dans le remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ;
- de 2012 à 2017, la modernisation de l'action publique (MAP) : elle proposait, sans renoncer aux objectifs assignés à la précédente réforme, une autre méthode, d'inspiration sociale-démocrate, que ses thuriféraires ont dit plus douce (l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux est abandonné au profit de la stabilisation des effectifs de la fonction publique) et marquée par le dialogue social ;

- depuis 2017, un programme de transformation de l'action publique intitulé « Action publique 2022 », d'inspiration hybride, poursuit trois objectifs : assurer un meilleur service public pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics et baisser la dépense publique pour les contribuables. Parallèlement, l'encadrement supérieur de l'État fait l'objet d'une réforme en profondeur depuis 2021. D'abord avec la création du corps interministériel des administrateurs de l'État met fin à l'existence de 14 corps existants, de manière à créer une identité commune à l'ensemble des cadres supérieurs de l'État, la logique d'emploi se substituant à celle de corps. Puis avec la création de l'Institut national du service public en remplacement de l'ÉNA pour accéder à ce corps des administrateurs de l'État (à ce sujet, lire, par ex., Thierry Rambaud, « La création de l'Institut national du service public », *AJDA*, 2022. 660).

À ces stratégies globales s'ajoutent des réformes thématiques, qui visent par exemple à transformer les méthodes de travail administratif et à développer les technologies du numérique, et des réformes sectorielles, dans les domaines de la justice, de la police, le secteur de l'électricité, les universités, etc.

2°) Documents - Vous prendrez connaissance des documents suivants :

Document n° 1 : Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Éric Bournazel, Jacqueline Thibaut-Payen, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, 11^e éd., Paris, PUF, 2018, p. 491-493.

« Chapitre 3 : L'organisation administrative du royaume.

Le processus de sédimentation institutionnelle. L'extrême complexité des institutions de l'Ancien Régime résulte dans une large mesure du souci du pouvoir royal de préserver les droits acquis, les privilèges et les propriétés de ses sujets. Au surplus, la monarchie cultive un immense respect du passé et de la tradition, d'ailleurs totalement conforme aux mentalités du temps. La conséquence est que l'Ancien Régime crée parfois de nouvelles institutions, mais n'en supprime jamais d'anciennes. Il réforme en superposant et non pas en substituant. Ce qui s'explique aussi par la patrimonialité des offices et autres charges publiques. Car il devient très onéreux, dans ces conditions, de réformer l'État et l'administration. Pour supprimer, il faut rembourser. Aussi se contente-t-on de laisser subsister une instance en la vidant à peu près de sa substance, et en la doublant d'une autre plus adaptée. D'où une impuissance à réformer vraiment, qui est pour une part un effet pervers de la patrimonialité.

Section I : Une fonction publique hétérogène

Les officiers. Ils représentent numériquement l'essentiel de la fonction publique. Ils sont très nombreux : sous Louis XIV, 1 pour 400 habitants. Dans l'exercice de leur mission de justice et d'administration, les officiers doivent respecter les formes judiciaires : requête du procureur du roi, assemblée de la compagnie, présentation de l'affaire par l'avocat du roi, exposé de l'opinion de chaque magistrat, prise de la décision par consensus ou vote... D'où une inévitable lenteur. D'où aussi une tendance des officiers, convaincus d'incarner l'esprit de justice, à se poser en arbitres entre le roi et ses sujets. Mais cette attitude doit également beaucoup à la patrimonialité.

1/ *Le règne de la patrimonialité*. Bien que les officiers ne soient en droit propriétaires que de la finance de leur office, en pratique les choses se passent comme s'ils étaient propriétaires de l'office lui-

même. Ils l'ont hérité, ou bien acheté au roi, ou à un autre officier, et peuvent à leur gré le vendre, ou le transmettre à leurs héritiers. Reposant sur le paiement par les officiers du droit annuel, ou paulette, cette pleine patrimonialité des charges publiques, qui, en 1604, n'avait été accordée par le roi que pour neuf ans, fut reconduite de neuf ans en neuf ans jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Certes, il fut question à plusieurs reprises de ne pas reconduire le droit annuel et d'abolir la vénalité des offices : lors des États généraux de 1614, puis au début du ministériat de Richelieu, puis dans les premiers temps du règne personnel de Louis XIV. Mais, à chaque fois, ces bonnes résolutions ne résistèrent pas à la pression des nécessités financières. Dramatiquement à court d'argent en période de guerre, la royauté trouvait dans la patrimonialité des charges publiques une précieuse source de recettes. D'abord par la vente des offices, dont elle accroissait le nombre sans vergogne, soit par création d'offices nouveaux (et parfois totalement inutiles), soit par une démultiplication de ceux qui existaient déjà (si bien que les officiers en place, s'ils voulaient conserver leur rôle, devaient acheter eux-mêmes les offices en surnombre). Ensuite grâce au paiement par les officiers du droit annuel, et aux divers sacrifices financiers que leur arrachait périodiquement le pouvoir royal, notamment lors des reconductions pour neuf ans de l'annuel : renonciation à plusieurs années de gages, emprunt forcé, ou, ce qui revient au même, achat d'une augmentation de gages au moyen d'un fort versement comptant...

2/ *Patrimonialité et mobilité sociale*. Les officiers sont d'autant plus attachés à la vénalité et à l'hérédité de leur charge que c'est par ce moyen que s'effectue la mobilité sociale ascendante. Au XVII^e siècle, les offices deviennent la voie principale vers l'anoblissement. En effet, la royauté, gouvernant désormais par l'écriture, valorise ceux qui l'aident dans cette tâche : les hommes de plume. L'ascension sociale d'une famille depuis la paysannerie jusqu'à la noblesse exige en moyenne six générations, dont trois dans les offices. Il y avait certes des ascensions plus rapides, mais aussi de plus lentes, avec de longs paliers qui duraient des générations. Au départ de la progression sociale d'une famille, l'esprit d'entreprise et l'activité commerciale peuvent jouer un grand rôle. Mais le moment déterminant est celui où un membre de la famille achète un petit office royal de finance ou de judicature. Si l'ascension se poursuit, son petit-fils, ou même son fils, pourra accéder aux offices anoblissants : secrétaire du roi, trésorier de France, conseiller au Parlement... Par ce processus, l'enrichissement continu d'une famille se double de sa marche vers la noblesse. Et en multipliant les offices pour se procurer des ressources, le roi élargissait du même coup les perspectives de promotion sociale. D'où, au XVII^e siècle, la ruée des familles les plus aisées du tiers état vers les offices, dont les prix grimpent de manière vertigineuse. On sait le mot célèbre du contrôleur général Desmarets à Louis XIV : « ... lorsque le roi crée une charge, Dieu crée à l'instant un sot pour l'acheter. » »

Document n° 2 : Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution* [1856], Paris, Gallimard, 1964, tome I, p. 64.

« On s'exagère donc communément les effets produits par la Révolution française. Il n'y eut jamais sans doute de révolution plus puissante, plus rapide, plus destructive et plus créatrice que la Révolution française. Toutefois, ce serait se tromper étrangement que de croire qu'il en soit sorti un peuple français entièrement nouveau, et qu'elle ait élevé un édifice dont les bases n'existaient point avant elle. La Révolution française a créé une multitude de choses accessoires et secondaires, mais elle n'a fait que développer le germe des choses principales ; celles-là existaient avant elle [...]. Chez les Français, le pouvoir central s'était déjà emparé, plus qu'en aucun pays du monde, de l'administration locale. La Révolution a rendu ce pouvoir plus habile, plus fort, plus entreprenant. »

Document n° 3 : Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 19-21.

« L'argumentation développée dans *L'Ancien Régime et la Révolution* repose en fait sur des constats assez discutables. Tocqueville insiste par exemple longuement sur la ressemblance entre les intendants et les préfets, censés symboliser les rapports entre l'État et la société de leurs époques respectives. Or des travaux précis conduisent à sérieusement remettre en cause l'assimilation de ces deux figures emblématiques [...]. [La] faiblesse [de la démonstration tocquevillienne] repose pour l'essentiel sur la réduction des différents modes d'existence de l'État à la notion trop vague de *centralisation*. Plus l'État est caractérisé de manière générale, plus il est facile, en effet, de souligner des continuités. C'est ce qui rend très ambigu l'usage des catégories de « colbertisme », de « jacobinisme », d'« héritage napoléonien », lorsqu'elles sont employées pour qualifier la nature du phénomène étatique en France. Elles sont tellement globales qu'elles finissent par ne plus rien suggérer de précis.

Comprendre l'histoire de l'État implique dans un premier temps de distinguer l'État comme appareil administratif et bureaucratique et l'État comme forme politique. L'histoire de l'État est d'abord celle d'un *processus de rationalisation*. Max Weber en a décrit les principales caractéristiques : constitution d'un corps de fonctionnaires stables et compétents, mise en place de procédures régulières de gestion, définition d'une hiérarchie claire des responsabilités. Mais l'histoire de l'État est également celle d'un *travail de démocratisation* : institution d'un gouvernement représentatif, soumission de l'administration aux orientations de la volonté générale, exercice transparent de l'autorité. Les deux mouvements ne coïncident pas nécessairement. Ils se sont articulés de manière spécifique dans l'histoire de chacun des pays occidentaux. En Grande-Bretagne, le travail de démocratisation a plutôt précédé le processus de rationalisation, alors que c'est l'inverse qui s'est passé en Allemagne. Dans le cas français, les choses sont plus compliquées, principalement à cause du caractère contradictoire des bouleversements qui accompagnent la Révolution française. Celle-ci accélère et perturbe en même temps la rationalisation administrative tout en donnant l'impulsion décisive pour conférer un caractère plus démocratique et plus transparent à l'État.

La rationalisation administrative

Si la Révolution provoque un tournant dans les formes de l'administration, elle n'opère pas véritablement une coupure. Les années 1750 marquent déjà une étape importante. C'est à cette époque que l'organisation administrative connaît une réelle amélioration qualitative. Sous l'impulsion de grands commis modernisateurs, comme Turgot, Malesherbes, Necker ou Maurepas, pour ne citer que quelques noms, des réformes visent à changer le visage de l'État, pour simplifier et pour uniformiser ses modes d'intervention. Leur impact est certes encore limité, car elles se heurtent au caractère patrimonial du système des offices, mais un certain élan est indéniablement donné. La création en 1747 de l'École des ponts et chaussées marque par exemple une date dans l'histoire de la haute fonction publique. L'organisation commence d'ailleurs significativement à être appréhendée comme une science dans ces années. À s'en tenir à cet aspect, la thèse tocquevillienne de la continuité serait tout à fait vérifiée. »

Document n° 4 : Jean-Pierre Bizeau, « Usagers ou clients du service public ? Le discours de l'administration », *La revue administrative*, n° 296, mars-avril 1997, p. 209.

« Avec le développement des activités de prestations au début XX^e siècle se forme l'image d'une administration entièrement préposée au service du public et exclusivement soucieuse de répondre aux aspirations de tous ordres des individus et des groupes. Telle est la doctrine du service public qui fournit une nouvelle légitimité à l'administration et entraîne aussi une inversion de la relation

de service entre l'administration et l'administré : d'assujetti, de redevable, l'administré se transforme en usager. Utilisant les services que l'administration met à sa disposition, recourant aux prestations qu'elle lui offre, il apparaît comme le bénéficiaire de l'action administrative. Les attentes légitimes de résultat sont désormais celles de l'utilisateur vis-à-vis du service public et non plus celles de l'administration à l'égard des assujettis.

Puis l'État providence s'est trouvé lui-même contesté et dès lors en butte à des usagers semblables à des consommateurs ordinaires attendant qu'on leur fournisse les prestations les meilleures et à un moindre coût que le secteur privé. La construction européenne a joué dans cette évolution un rôle déterminant en visant la mise en concurrence d'un nombre toujours grandissant de services.

C'est dans ce contexte que l'administration en est venue à parler de client ou – à défaut de prononcer le terme – à tenir le discours de la qualité. Or, si l'utilisateur est quelqu'un qui a droit à la prestation, le client, lui, a droit à la meilleure prestation possible. Pour le client il faut produire du sur-mesure pour répondre à toute attente individualisée. Mais tout en parlant de client, l'administration fait toujours référence au service public et continue parallèlement à parler d'utilisateur. »

Document n° 5 : Marie-Christine de Montecler, « Le rapport Boulard-Lambert veut « révolutionner » notre culture de la norme », *AJDA*, 2013. 653.

« Le premier ministre avait demandé au maire du Mans, Jean-Claude Boulard, et à l'ancien ministre Alain Lambert, une liste de normes absurdes à abroger. Ils l'ont établie. Mais le rapport qu'ils ont remis à Jean-Marc Ayrault le 26 mars va beaucoup plus loin. Il propose de « révolutionner notre culture administrative et politique de la norme ». Car, disent les deux élus, « nous voulons éviter que d'autres aient à conduire, dans 1, 3, 5 ou 10 ans, le même travail d'analyse du trop-plein de normes ».

Tempérer le principe de précaution

Pour y parvenir, il faut « répondre par le droit ». C'est ainsi que Jean-Claude Boulard et Alain Lambert recommandent de donner une valeur constitutionnelle au principe de proportionnalité, qui implique l'adéquation des moyens au but recherché, ainsi qu'au principe de sécurité juridique. Ils suggèrent de « sécuriser les normes à élaboration lente » (documents d'urbanisme par exemple) en prévoyant qu'en cas de vice de forme, le juge sursoie à statuer pour permettre à l'autorité compétente de le réparer. Ils demandent une dépénalisation du non-respect des normes quand la sécurité n'est pas en cause. Ils veulent, enfin, « tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque ».

Au-delà de ces évolutions de principe, le rapport veut insérer du « dialogue » et de l'« intelligence » dans notre système de normes. Il préconise notamment de « valoriser la norme contractuelle » et de mettre en place un médiateur de la norme entre l'État et les collectivités locales. Ou encore d'éviter d'ajouter des dispositions nationales au droit de l'Union européenne. Le rapport propose aussi une série de mesures pour « prévenir le retour de l'intempérance normative ». Celles-ci vont d'une révision régulière des normes à la gestion des lobbies en passant par le respect obligatoire du guide de légistique du Conseil d'État.

Pour une interprétation facilitatrice des normes

La chasse aux normes absurdes à abroger n'a, pour autant, pas été négligée par le maire du Mans et le président du conseil général de l'Orne. Ils ont établi un classement, en tête duquel trônent le décret et l'arrêté du 30 septembre 2011 sur les menus des cantines scolaires, suivis des décrets

relatifs à la surveillance de la qualité de l'air intérieur (que le rapport suggère de remplacer par... l'obligation d'ouvrir les fenêtres). Le troisième prix est attribué à l'application de la réglementation antisismique dans des zones où la Terre n'a jamais tremblé.

Mais si l'abrogation est importante, le rapport insiste aussi sur l'interprétation des normes. Il demande que, par circulaire, le premier ministre préconise une « interprétation facilitatrice des normes », tenant compte des circonstances de temps, de lieux, de moyens et d'intérêt du projet. Il propose également que le préfet de département, « plus proche du terrain » soit chargé de l'interprétation. La loi devrait aussi prévoir que les normes puissent être adaptées. Enfin, le stock devrait être régulièrement revisité. »

Document n° 6 : Jean-Marie Pontier, « Délire et dérives du législateur », *AJDA*, 2015. 2001.

« Qui arrêtera le législateur (Parlement et gouvernement) dans sa course folle ? Le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi NOTRe mettait en garde contre le risque d'une « frénésie législative ». Plus encore, c'est un véritable délire (au sens d'égarement) qui a saisi le législateur. Depuis quelques décennies la tendance à la production de « normes » ne cesse de s'accroître, de s'alourdir, de s'aggraver. Cet été, trois lois fort longues (et des milliers de pages de rapports) ont été adoptées (loi NOTRe, « loi Macron », loi sur la transition énergétique) et la sarabande se poursuit, d'autres textes devant, à l'automne et l'hiver, s'y ajouter, tout aussi longs, illisibles et indigestes.

Rien n'y fait : ni les rapports des grandes institutions, ni les déclarations officielles, ni les prises de conscience de rapporteurs au Parlement déclarant : « Arrêtons de tout vouloir réglementer ». Tous ceux qui sont responsables d'une manière ou d'une autre de l'élaboration des textes semblent emportés dans une spirale infernale dont personne n'arrive à se dégager : toujours plus de normes, toujours plus de lois, avec leurs volte-face, la multiplication des malfaçons et des contradictions, et la création régulière de nouveaux monstres juridiques.

Pourquoi cette fuite en avant frénétique ? Les bonnes intentions ne manquent pas : il s'agit toujours d'améliorer, de parfaire. Les sollicitations ne manquent pas non plus, que ce soit celles qui résultent d'engagements internationaux ou des crises multiples que notre pays connaît et qui sont à l'origine d'une demande sociale légitime.

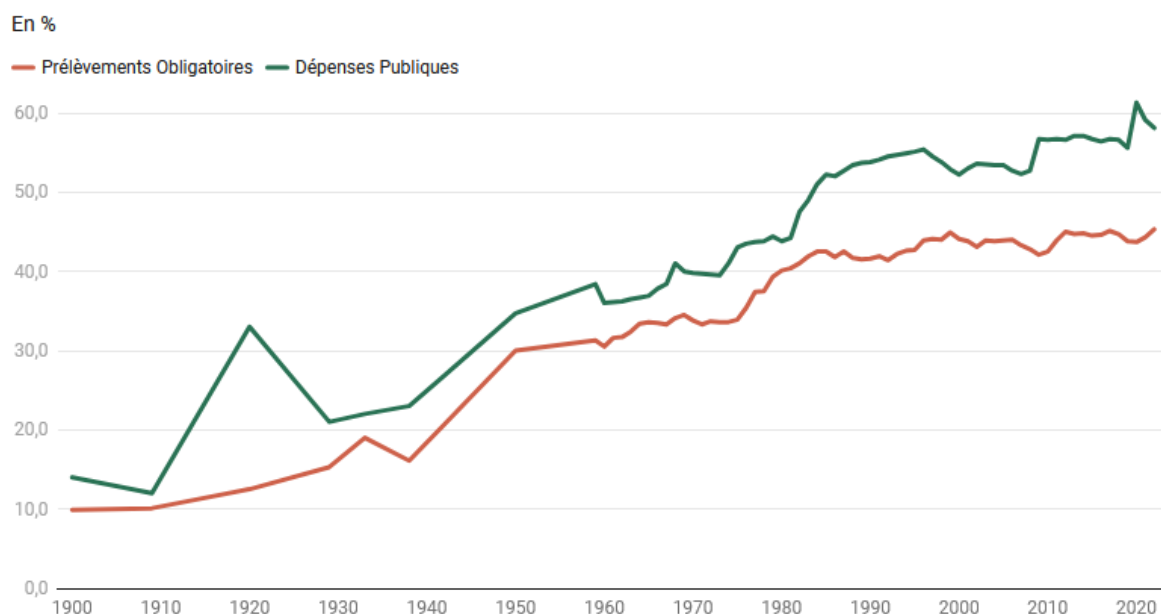
L'ennui c'est que les formules incantatoires ne changent rien à la réalité. Les énumérations interminables dans les articles, l'affirmation de la « solidarité », de l'« égalité », sans compter le « durable » que l'on insère partout et sans oublier l'inévitable « promouvoir » ne sont pas des mots magiques de nature à conjurer nos maux.

L'engrenage est infernal parce que la norme appelle nécessairement la norme. De nouvelles normes sont continuellement adoptées pour compléter, corriger, préciser. La tempérance législative devrait s'imposer, mais un tel souhait paraît vain. Un législateur, quel qu'il soit, est profondément convaincu qu'il lui appartient de légiférer (de réglementer), faute de quoi il manquerait à sa mission. Le législateur donne le sentiment d'agir, c'est-à-dire de produire, pour exister, prouver son utilité, montrer qu'il travaille au bien des citoyens.

Les pouvoirs publics affirment vouloir simplifier, mais c'est la complication qui l'emporte. Les institutions et les règles s'ajoutent les unes aux autres, les organismes consultatifs pullulent, changent de dénomination, deviennent parfois des autorités administratives indépendantes (sorte de Graal pour une institution administrative), les textes multiplient les « indicateurs », les exigences de « mise en cohérence », de « compatibilité », de « prise en compte », ces exigences étant parfois croisées. La complication ne serait-elle pas un instrument de gouvernement (v. J. Bichot, *Le labyrinthe. Compliquer pour régner*, Les Belles Lettres, 2015) ? »

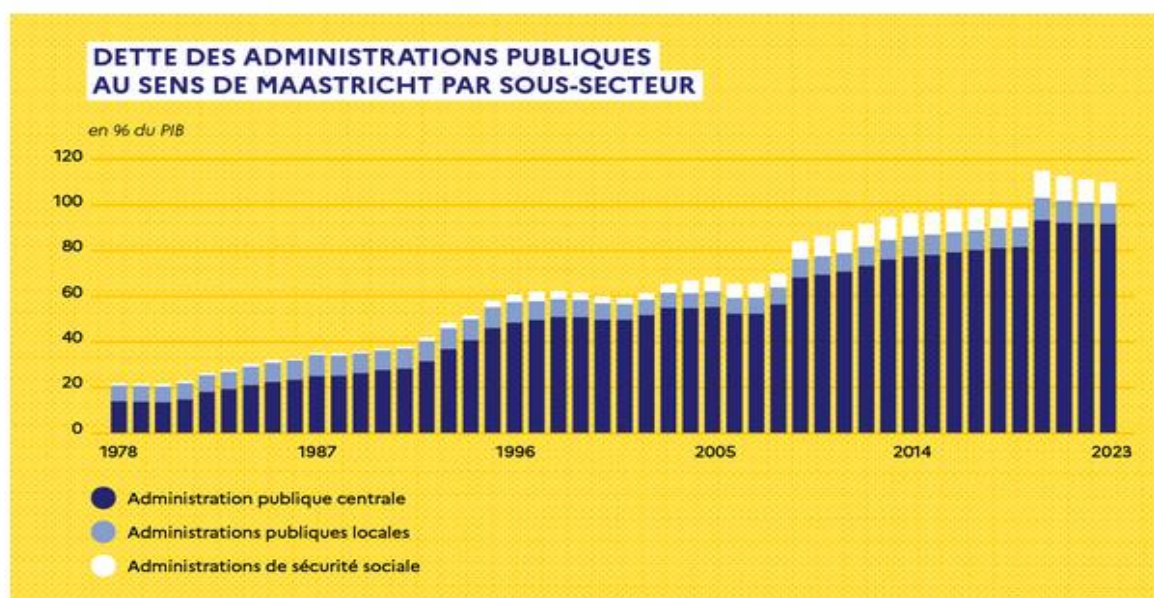
Document n° 7 : Part des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires dans le PIB.
Infographie : Vie-publique.fr ; Données : R. Delorme & C. André / INSEE.

Dépenses publiques / PIB et prélèvements obligatoires / PIB pour la France entre 1900 et 2022)



Graphique: Vie-publique.fr / DILA • Source: D'après Delorme, R., 1983, André, C., L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980), Seuil, Paris. puis l'INSEE. • [Récupérer les données](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

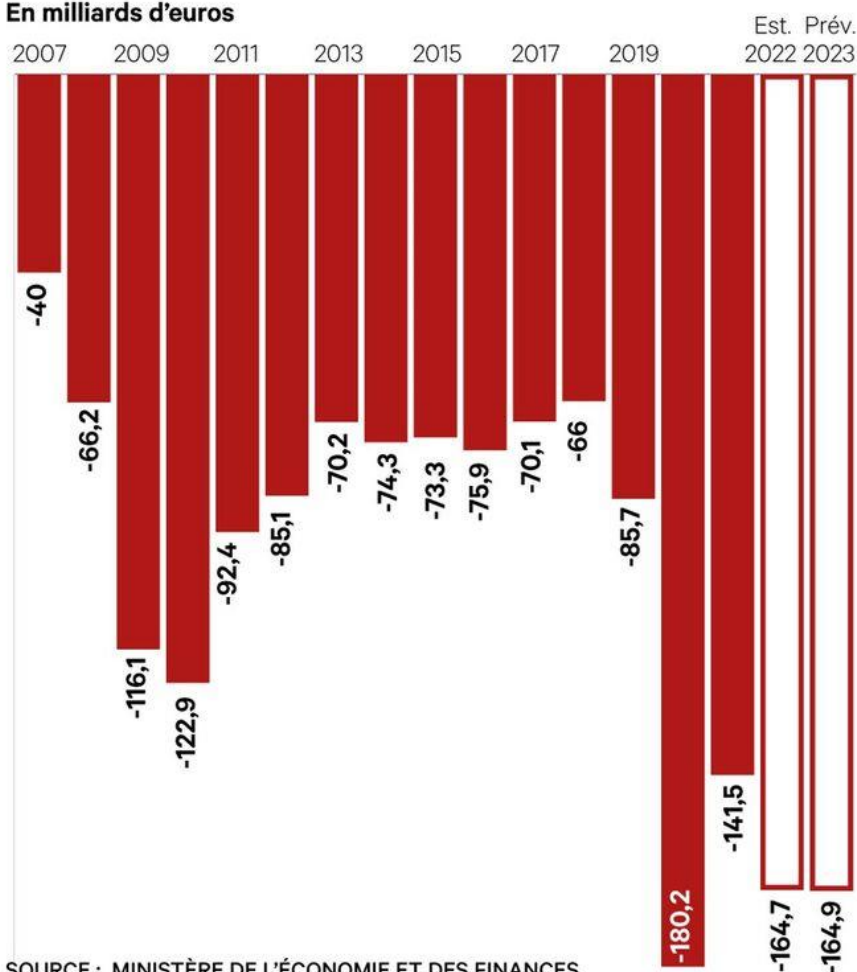
Document n° 8 : Dette des administrations publiques.
Infographie : Ministères économiques et financiers ; Données : INSEE.



© Ministères économiques et financiers - source INSEE

Le déficit de l'Etat

En milliards d'euros



SOURCE : MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES



Que financent 1 000 euros d'impôts ?



562 €

Protection sociale

Retraites : 248 € | Santé : 208 €
Famille : 37 € | Chômage : 29 €
Autre solidarité : 26 €
Aides au logement : 14 €



90 €

Éducation



67 €

Fonctionnement
des administrations
publiques



66 €

Soutien aux activités
économiques



46 €

Transports et
équipements collectifs



34 €

Charge de la dette



31 €

Défense



25 €

Sécurité



25 €

Culture et loisirs



22 €

Recherche



18 €

Environnement



10 €

Infrastructures



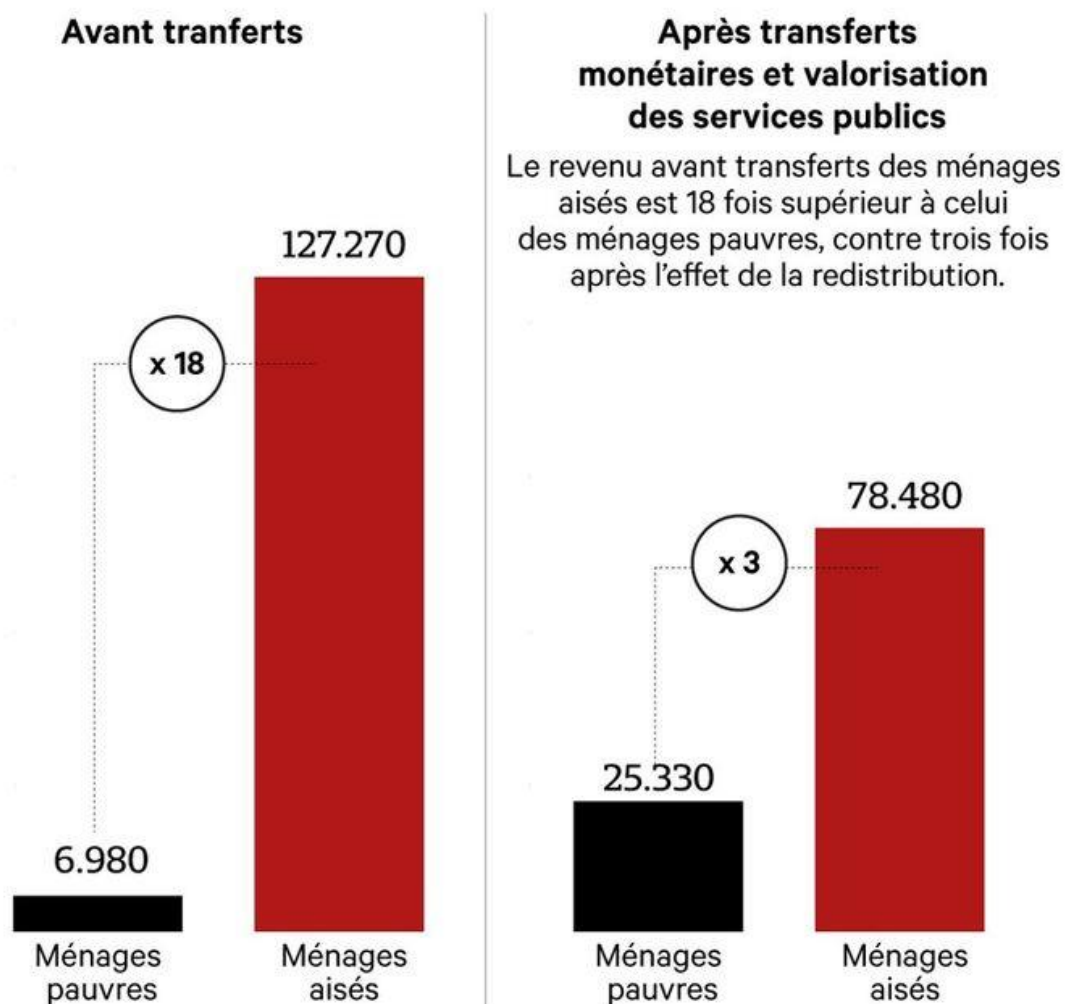
4 €

Justice

Données de 2022 - Insee / DG Trésor - Ministères économiques et financiers

L'effet de la redistribution sur le revenu des ménages

Revenu en euros par unité de consommation



SOURCE : INSEE

François Bayrou, Haut-Commissaire, a souligné à plusieurs reprises que l'opinion publique n'avait pas été correctement informée sur les déséquilibres de la branche vieillesse. Toutefois, la proposition de mener une analyse précise des contributions aux déficits publics de la protection vieillesse obligatoire consolidée, y compris fonctionnaires, en comptabilité nationale, n'a pas eu de suite.

C'est pourquoi l'objet du présent article est d'élargir l'analyse et de mesurer, comme suggéré, l'impact consolidé des retraites sur les déficits publics, en intégrant toutes les prestations, qu'elles soient contributives ou de solidarité, puisque les dépenses de retraites obligatoires sont des dépenses publiques en comptabilité nationale (elles en constituent 23 % en 2021). Cette analyse se fonde sur un

examen, régime par régime, de la nature des financements et de leur destination, sur le périmètre décrit par le COR.

Contribution des retraites au déficit public : 71 milliards d'euros, soit -2,8 % du PIB

1. Le déficit public provenant des retraites obligatoires est, par construction, la partie des dépenses publiques de retraites (345 Mde) qui n'est pas financée par des prélèvements obligatoires affectés (cotisations de 228 Mde et impôts affectés aux retraites de 46 Mde). Les deux tableaux ci-dessous, établis à partir des chiffres de la commission des comptes de la Sécurité sociale, pour l'année 2021 à titre d'exemple, présentent ainsi le financement global simplifié de la branche.

60 prestations de solidarité	46 impôts transférés
285 prestations contributives	273 cotisations
1 excédent	27 subventions
Charges: 345	Produits: 346
(en Mde)	

LA SITUATION ACTUELLE DÉCRITE PAR LE COR

- Solde financier 2021 des retraites, excédentaire de 1 Mde en 2021.
- Sans mentionner que ce solde est obtenu après 27 Mde de subventions, pourtant prises en compte dans les annexes « financement » des rapports du COR (fig. 2-14).
- Ces subventions proviennent de l'État et des autres administrations sociales et concourent aux déficits publics en comptabilité nationale :
 1. les subventions de l'État compensent les déficits des régimes spéciaux de retraites (7,4 Mde) et les exonérations « ciblées » de cotisations des régimes privés (5,1 Mde).
 2. les subventions (prise en charge de prestations ou de cotisations) de la branche famille-CNAF (9,8 Mde) aux caisses vieillesse (CNAV ou MSA) et de la branche chômage-UNÉDIC (4,3 Mde) à l'AGIRC-ARRCO ainsi que d'autres concours des caisses sociales de 0,3 Mde financent des dépenses de solidarité des régimes de retraite.

NB : Une partie des impôts affectés (15,3 Mde) et des subventions de l'État (5,1 Mde) compense et donc se substitue à des cotisations exonérées à hauteur de 20,4 Mde.

LA RÉALITÉ : LES RETRAITES SONT FINANCÉES À 21 % PAR LA DETTE PUBLIQUE

60 prestations de solidarité	46 impôts transférés
285 prestations contributives	228 cotisations
1 excédent	45 surcotisations
27 subventions	
Charges: 345	Produits: 346
(en Mde)	

- À ces subventions, il faut ajouter les « contributions d'équilibre » aux deux régimes de retraites de la fonction publique de l'État et de la fonction publique locale et hospitalière, par surcotisation à la charge des employeurs publics, écart entre : 74,3 % et 16,5 %* sur le traitement des fonctionnaires civils, 126,1 % et 16,5 %* sur le traitement des militaires, 30,6 % et 16,5 %* sur le traitement des fonctionnaires locaux et hospitaliers.
*taux employeur légal de droit commun sur tous les autres salariés
- Les surcotisations sont précisément calculées à 45 Mde à partir de la masse des traitements (et certaines primes par exception) soumise à cotisations (cotisations versées de 64 Mde contre 19 Mde si le droit commun était appliqué)**.
- Ces contributions d'équilibre financent les dépenses de solidarité et les déséquilibres démographiques des régimes de fonctionnaires (pensions civiles et militaires-PCMR, 55 Mde de prestations, et collectivités locales et hôpitaux-CNRACL, 23 Mde de prestations). Elles ne sont pas des prélèvements obligatoires (cotisations fictives en comptabilité nationale), mais des subventions et font partie des déficits publics.

* Contrairement aux arguments du COR, l'application d'un taux de référence sur les seuls traitements hors primes des fonctionnaires, de 16,5 %, identique à celui des salariés du privé qui cotisent sur toute leur rémunération, est valide (comme pour la cotisation salariale) puisque les droits à la retraite, avec un taux de remplacement proche de celui des salariés du privé, sont eux-mêmes calculés sur le seul traitement hors primes. Le taux de 16,5 % n'est pas une convention parmi d'autres mais la seule référence disponible pour les cotisations de retraites, très large et stable dans le temps, déjà plus élevée que les cotisations retraites prélevées dans les pays européens comparables.

Les retraites obligatoires sont donc financées par des cotisations pour 66 % seulement et par des impôts transférés aux caisses de retraites à hauteur de 13 %. Le solde, soit 21 %, est couvert par des subventions allouées au système de retraites, qui font partie du déficit public, pour en garantir le financement global. Dès lors, les retraites sont financées à 21 % par la dette publique, soit 71 Md€ en 2021⁴.

Document n° 13 : Discours de politique générale du Premier ministre François Bayrou, 14 janvier 2025 (extraits).

« Depuis la guerre, Mesdames et Messieurs les députés, la France, dans son histoire, n'a jamais été aussi endettée qu'elle l'est aujourd'hui. Et j'affirme qu'aucune politique de ressaisissement et de refondation ne pourra être conduite si elle ne tient pas compte de cette situation de surendettement et si elle ne se fixe pas comme objectif de la contenir et de la réduire. Pourquoi cette situation nous oblige-t-elle tous collectivement ? C'est parce que tous les courants dits de Gouvernement y ont pris leur part. Quand François MITTERRAND a été élu en 1981, la France est l'un des pays les moins endettés du monde, avec à peine plus de 20 % de dettes sur notre production nationale. À la fin du second mandat en 1995, c'est 52 %, plus de 30 points d'endettement en 14 ans. À la fin des années 90, la France, pour tous les critères de santé économique, est nettement au-dessus de l'Allemagne. Notre commerce extérieur est largement excédentaire et notre endettement inférieur à celui de nos voisins. Puis en 2000, gouvernement de Lionel JOSPIN, brutalement les courbes se cassent et commence une descente que rien paraît ne pouvoir arrêter. Entre 2007 et 2012, gouvernements de Nicolas SARKOZY, accélération de l'endettement, 25 points de produits intérieurs. Entre 2012 et 2017 : 10 points d'augmentation de l'endettement. Et depuis 2017, Emmanuel MACRON : 12 points. Je n'en fais pas un motif d'accusation et je connais les raisons. François MITTERRAND en 1981, c'était l'alternance : il fallait que les Français, comme on disait à l'époque, y trouvent leur compte. Nicolas SARKOZY, c'est la crise des subprimes. Emmanuel MACRON, coup sur coup, une cascade de crises, jamais vues et jamais imaginées, dont je fais la liste : à partir de 2018, les Gilets jaunes, puis le covid et un pays à l'arrêt, puis la guerre en Ukraine, l'inflation et l'explosion du prix de l'énergie. J'affirme donc que tous les partis de Gouvernement, sans exception, ont une responsabilité dans la situation créée ces dernières décennies. Et j'affirme que tous les partis d'opposition, demandant à cette tribune sans cesse des dépenses supplémentaires, ont dansé aussi le tango fatal qui nous a conduits au bord de ce précipice. Cette dette est une épée de Damoclès au-dessus de notre pays et de notre modèle social et ceci est d'autant plus grave que nous avons basculé dans un monde nouveau et dangereux.

[...] La première urgence, c'est de répondre à la question des retraites qui occupe le débat public depuis longtemps. On voit combien cette question continue de tarauder notre pays. Le déséquilibre du financement du système de retraite et la dette massive qu'il a creusée ne peuvent être ignorés ou éludés. Je résume les chiffres que nous avons établis au commissariat au plan en 2021 et qui sont probablement aggravés depuis. Notre système de retraite verse chaque année

quelque 380 milliards d'euros de pension. Le système par répartition que nous affichons voudrait, dans son principe, que chaque année, les actifs assument le versement de ces pensions. Or, les employeurs et les salariés privés et publics, sur ces 380 milliards, versent à peu près 325 milliards par an. Cette somme s'obtient en additionnant les cotisations salariales et patronales du privé et du public, estimées au même taux, et les impôts versés par les contribuables et affectés aux retraites. 380 milliards moins 325 milliards : restent 55 milliards, versés par le budget des collectivités publiques et au premier chef, le budget de l'État, à hauteur de quelque 40 ou 45 milliards. Or, ces 40 ou 45 milliards annuels, nous n'en avons pas le premier centime. Chaque année, cette somme, notre pays l'emprunte. C'est-à-dire qu'il a choisi de mettre à la charge des générations qui viennent ou qui viendront le service des retraites que nous versons à chacun de nos concitoyens. Sur les plus de 1 000 milliards de dettes supplémentaires accumulées par notre pays ces 10 dernières années, les retraites représentent 50 % de ce total. Jamais nous n'avons fait l'effort de partager avec les Français cette évidence que la dette contractée par notre pays concerne leurs propres enfants, nos propres enfants, que la charge que nous leur laissons sera trop lourde pour être supportée.

Entendez-moi bien. Je ne dis pas que la dette en soi soit toujours immorale. Si nous construisons des infrastructures ou si nous finançons la recherche, il est légitime que nous partagions la charge avec ceux qui utiliseront ces équipements ou profiteront de ces connaissances. S'endetter pour construire une université ou un hôpital dont l'usage par les générations qui viennent durera 50 ou 80 ans, c'est légitime. Mais la dette est injuste et elle est insupportable si elle met à la charge de nos enfants nos dépenses courantes de notre vie d'aujourd'hui. Loin d'être seulement un problème financier ou social, cette dette est d'abord un problème moral. Quand on est héritier dans une famille, on peut toujours refuser l'héritage qui comporte trop de dettes. Mais quand on est citoyen d'un État, on ne le peut pas. »

3°) Exercices de rédaction - Vous répondrez de manière synthétique aux questions suivantes :

- 1°) *Quelles raisons ont empêché la réforme de l'État au XVIII^e siècle ?*
- 2°) *Présentez les thèses de Tocqueville et de Rosanvallon quant à la continuité du processus de construction de l'État français entre le XVIII^e siècle et le XIX^e siècle.*
- 3°) *Quelles sont les principales réformes récentes de l'État ?*
- 4°) *Quelles critiques sont régulièrement adressées à l'administration ?*
- 5°) *Présentez les remèdes proposés pour lutter contre l'inflation normative et leur efficacité.*
- 6°) *Comment évolue le rôle de l'État dans la société ? Comment cela se traduit-il ?*
- 7°) *Quelle est la situation financière à laquelle doit faire face l'État ?*
- 8°) *Quelle est la première cause des déficits publics depuis une dizaine d'années ?*

4°) Auto-évaluation : QCM

- 1°) *Quand le Conseil d'État a-t-il été créé ?*
 - A. En 1872
 - B. En l'an VIII
 - C. En 1804
 - D. En 1643 (puisque'il est le Conseil du roi, qui a simplement été renommé)

2°) *Comment se nomment les représentants du pouvoir royal dans les provinces ?*

- A. Les commissaires
- B. Les officiers
- C. Les intendants
- D. Les préfets

3°) *De quand date l'interdiction faite aux juges judiciaires de s'ingérer dans les affaires de l'administration ?*

- A. Constitution de 1791
- B. Constitution du 22 frimaire an VIII
- C. Loi du 22 prairial an II
- D. Loi des 16 et 24 août 1790

4°) *Qu'est-ce que l'Ancien Régime ?*

- A. Une période du Moyen Âge
- B. Une consommation exclusivement composée de produits non transformés
- C. Une époque où les gens ne savaient pas rire
- D. Un régime social et politique courant de 1515 à 1789

5°) *Les droits garantis aux usagers par le Code des relations entre le public et l'administration sont ?*

- A. Le droit à la communication
- B. Le droit d'accès aux documents administratifs
- C. Le droit d'investigation
- D. Le droit au respect de la vie privée

Réponses : 1B, 2C, 3D, 4D, 5ABD.