

Université Panthéon-Assas

Ecole doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat

soutenue le 15 décembre 2016

**LA FONCTION DE COORDINATION
EN DROIT PUBLIC**



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Virginie LANCERON

Directeur de recherche :

M. Jacques CHEVALLIER, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

Membres du jury :

Mme Lucie CLUZEL-MÉTAYER, Professeure à l'Université de Lorraine

M. Pierre de MONTALIVET, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (rapporteur)

M. Franck LAFFAILLE, Professeur à l'Université Paris 13 (rapporteur)

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes premiers mots de remerciements sont dirigés à M. le Professeur Jacques Chevallier qui, en dépit de mes longues périodes de silence, a toujours accepté de me donner des indications déterminantes pour l'écriture et la finalisation de cette étude. Je le remercie de sa confiance, patience et bienveillance.

Je voudrais également exprimer toute ma gratitude envers celles et ceux qui ont été à mes côtés durant toutes ces années.

Je pense à mes amis qui, pour certains, étaient aussi des compagnons de route sur ce chemin parfois chaotique qu'est la thèse. Nos fréquentes ou plus ponctuelles discussions ont été décisives pour me redonner confiance et me décider à ne pas abandonner. Je remercie tout particulièrement Ana, Cielo, Diana, Viviana, Cristina, Renata, Jeanne, Sophie, Julien, Kévin, Muhannad et Pierre-Marie.

Je pense aussi à mes parents, mes sœurs, mon frère, mes grands-parents et mes tantes. Je les remercie pour leur soutien et leur aide jusqu'à la toute fin de cette épreuve. Je pense à ma grand-mère Yvette et à mon beau-père José qui ne sont malheureusement plus là pour voir l'aboutissement d'un travail que je dédie à leur mémoire.

Je pense enfin à mon mari, Grenfieth, sans qui je n'aurai pu achever cette thèse. Son amour et son appui, notre complicité et nos projets, sont des sources d'énergie et d'espoir pour continuer à avancer chaque jour... *Adelante siempre adelante !*

Résumé :

La fonction de coordination en droit public

L'étude vise à dépasser le constat paradoxal d'une notion omniprésente et pourtant inconsistante en droit public. La parcimonie des études consacrées à la coordination tranche avec les nombreuses occurrences du vocable dans les textes juridiques. Comment interpréter une telle circonspection doctrinale ? Une première réponse consiste à estimer que la coordination n'a aucune existence en droit ; une autre posture est de considérer que la coordination n'a aucune pertinence en droit. Le postulat selon lequel ces deux affirmations sont erronées constitue le point de départ d'une recherche qui a permis d'esquisser une définition fonctionnelle de la coordination : il s'agit d'un mode d'ordonnement flexible de l'organisation, de l'action et du droit de l'Etat, congruent avec le cadre juridique pluriel et complexe actuel qui interroge les procédés classiques verticaux. Trois figures de la coordination en droit public ont été dégagées : une « coordination-intégration » qui permet de préserver la cohésion de la structure administrative de l'Etat en dépit d'un phénomène de fragmentation ; une « coordination-articulation » qui recherche la cohérence de centres de décision politique dans un contexte de polycentrisme ; une « coordination-harmonisation » qui tend à la concordance de règles juridiques marquées par le pluralisme.

Descripteurs : Cabinet - Contractualisation - Déconcentration - Dialogue des juges - Européanisation - Harmonisation - Mondialisation - Pluralisme juridique - Polycentrisme - Préfet - Premier ministre - Président de la République - Secrétariat général du Gouvernement - Secrétaire général de ministère - Segmentation - Territorialisation - Travail gouvernemental

Abstract :

The Function of Coordination in Public Law

The study aims to overcome the paradox of an omnipresent, yet inconsistent notion in Public Law. The sparsity of studies on coordination contrasts with the many occurrences of the term in the legal corpus. How to interpret this doctrinal caution? One answer is to deem that coordination is non-existent in Law; another position is to consider that coordination is irrelevant in Law. The assumption that both statements are wrong is the starting point of this research that had led to a functional definition of coordination seen as a flexible method of ordering the State organization, action and law, congruent with the current plural and complex legal framework that query vertical legal processes. Three figures of coordination in Public Law were identified: a "coordination-integration" helping to preserve the cohesion of the administrative structure of the State despite a fragmentation phenomenon; a "coordination-articulation" which seeks consistency in political decision centers in a polycentric context; "coordination-harmonization" which tends to the concordance of legal rules characterized by pluralism.

Keywords : Cabinet - Contract - Deconcentration - Europeanization - Fragmentation - General Secretariat of the Government - General Secretary of Minister - Globalization - Government legal process - Harmonization - Legal Pluralism - Polycentrism - Prefet - President of the Republic - Prime Minister

Principales abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
AFRI	<i>Annuaire de relations internationales</i>
AJDA	<i>Actualité Juridique Droit Administratif</i>
API	Autorité publique indépendante
ATR	Administration territoriale de la République
C	Constitution
CAR	Comité de l'administration régionale
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDHLF	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CIATER	Comité interministériel de l'administration territoriale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CM	Conseil des ministres
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
COREPER	Comité des représentants permanents
CSDN	Conseil de sécurité et de défense nationale
DDI	Direction départementale interministérielle
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
MOC	Méthode ouverte de coordination
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	<i>New Public Management</i>
ONU	Organisation des Nations Unies
PM	Premier ministre
PR	Président de la République
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFIIM	Responsable de la fonction financière ministérielle

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPROG	Responsable de programme (lois de finances)
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public et de la science politique</i>
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFSP</i>	<i>Revue française de science politique</i>
<i>RIDC</i>	<i>Revue internationale de droit comparé</i>
<i>RIDE</i>	<i>Revue internationale de droit économique</i>
RP	Représentation permanente
SGAE	Secrétaire général des affaires européennes
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SGPR	Secrétariat général de la Présidence de la République
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
SOLON	Système d'organisation en ligne des opérations normatives
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Sommaire

<u>Introduction générale</u>	13
Section 1 – Objet de la recherche	15
§ 1 - La coordination.....	16
A. Etymologie.....	16
B. Epistémologie.....	18
§ 2 - La coordination en droit public	23
A. Identification.....	24
1. Références textuelles.....	24
a. Le droit national.....	25
b. Le droit de l'Union européenne.....	27
2. Références jurisprudentielles.....	29
a. Jurisprudence constitutionnelle.....	29
b. Jurisprudence administrative.....	31
c. Jurisprudence européenne.....	31
B. Définition.....	33
1. Délimitation conceptuelle.....	33
2. Acception fonctionnelle.....	35
Section 2 – Cadre de la recherche	37
§ 1 - Hypothèse.....	37
§ 2 – Enjeux.....	39
§ 3 – Plan.....	42
<u>PARTIE 1 – LA « COORDINATION-INTEGRATION », MODE DE COHESION</u>	
<u>ADMINISTRATIVE</u>	45
<u>Titre 1 – La coordination moyen de rationalisation de l'administration</u>	47
Chapitre 1 – La coordination remède à une administration verticale défaillante.....	48
Section 1 - Les prémisses d'une coordination résiduelle dans le cadre administratif classique hiérarchisé	48
§ 1 - La bureaucratisation des appareils administratifs.....	49
A. Les phénomènes d'expansion et de cloisonnement administratifs.....	49
B. La nécessité d'une réforme organisationnelle de l'administration.....	52
§ 2 – L'apparition des premiers organes coordonnateurs.....	56
A. Les « chaînons administratifs ».....	56
1. Le secrétaire général.....	56
2. Le directeur général.....	59
3. Le sous-secrétaire d'Etat.....	61
B. L'administration consultative.....	62
Section 2 - Le développement d'une coordination essentielle dans le cadre de l'administration contemporaine fragmentée.....	64

§ 1 – La mise en cause de l'intégration verticale.....	66
A. L'aggravation des dysfonctions bureaucratiques et la crise du pouvoir hiérarchique.....	66
B. La fragmentation et la segmentation de la structure administrative.....	70
§ 2 – Une réorganisation par la coordination en réponse à la complexification administrative.....	77
A. La coordination au centre des propositions de réforme administrative.....	78
B. Le renouveau du secrétaire général de ministère.....	81
Chapitre 2 – La coordination vecteur de performance administrative.....	87
Section 1 – L'évolution vers une coordination associée au paradigme de l'efficacité administrative.....	88
§ 1 – Le développement de la thématique ancienne de l'industrialisation des services.....	89
§ 2 – La consécration du principe de nouvelle gestion publique.....	91
Section 2 – La consolidation de la coordination en tant qu'instrument de modernisation de l'Etat.....	96
§ 1 – L'amélioration de la coordination au cœur des politiques de rationalisation budgétaire.....	98
§ 2 – Le rôle central du Secrétariat général de la modernisation de l'Etat.....	107
Titre 2 – La coordination garantie de l'unité administrative territoriale.....	114
Chapitre 1 – L'émergence d'une fonction préfectorale de coordination en tant qu'aménagement d'une centralisation défailante.....	116
Section 1 - La naissance d'un préfet subordonné relais des services centraux.....	117
§ 1 - L'ancrage historique de la centralisation.....	117
§ 2 - L'encadrement hiérarchique de l'action préfectorale.....	119
Section 2 - L'autonomisation et l'extension des pouvoirs du préfet.....	122
§ 1 – L'augmentation des attributions déléguées par le pouvoir central.....	123
§ 2 - Une expansion de l'action du préfet dans le cadre d'un système de « coadministration ».....	125
Chapitre 2 – La consécration de la coordination en tant qu'élément clé de l'administration territoriale.....	127
Section 1 – L'approfondissement de la coordination préfectorale.....	127
§ 1 – L'extension continue du pouvoir de coordination du préfet.....	128
A. La coordination au cœur du pouvoir préfectoral d'animation des services extérieurs.....	128
B. La reconnaissance d'un pouvoir de direction préfectoral des services déconcentrés et l'horizontalisation de la coordination territoriale.....	131
C. La coordination au centre du nouvel « Etat territorial ».....	139
§ 2 – Les auxiliaires de coordination du préfet.....	144
A. L'entourage du préfet de département.....	144
B. L'entourage du préfet de région.....	147
1. Le Secrétariat général pour les affaires régionales.....	148
2. Le comité de l'administration régionale.....	150
Section 2 – La réorganisation horizontale des services déconcentrés.....	151
§ 1 - La coordination des directions départementales.....	151
1. Les directions départementales interministérielles.....	152
2. Les directions interdépartementales.....	155
B. La coordination des directions régionales.....	156
1. Les directions régionales.....	157
2. Les directions interrégionales.....	159

PARTIE 2 – LA « COORDINATION-ARTICULATION », OUTIL DE COHERENCE

POLITIQUE.....165

Titre 1 – La coordination au cœur de l'action gouvernementale167

Chapitre 1 – L'émancipation progressive d'un pouvoir ministériel : une coordination subordonnée aux autorités exécutives.....169

Section 1 – La genèse d'une coordination politique limitée.....170

§ 1 – Le gouvernement embryonnaire de l'Ancien Régime : des conseillers au service du roi.....171

§ 2 – Les expériences révolutionnaires de gouvernement collégial : les Comités de la Convention et l'apparition d'un Secrétaire général assistant les ministres sous le Directoire.....173

§ 3 – Le Premier Empire : l'émergence d'une Secrétairerie d'Etat et d'un Conseil d'Etat dévoués au chef de l'Etat.....177

Section 2 – La consolidation d'un pouvoir gouvernemental : une coordination interministérielle en gestation.....181

§ 1 – Les balbutiements du parlementarisme sous la Restauration et la Monarchie : l'affirmation difficile d'une présidence du Conseil dénuée de structure administrative propre.....183

§ 2 – Du Second Empire à la confirmation du régime parlementaire : l'avènement d'un Gouvernement collégialement responsable devant le Parlement et l'affirmation progressive d'une présidence du Conseil autonome.....185

§ 3 – L'institutionnalisation de la coordination interministérielle : l'autonomisation de la présidence du Conseil et la consécration de services administratifs permanents.....191

Chapitre 2 – L'affirmation d'une fonction gouvernementale : une coordination associée au pouvoir exécutif.....199

Section 1 – La coordination primo-ministérielle.....200

§ 1 – Le pouvoir coordonnateur de direction du Premier ministre.....201

A. La coordination de cadrage.....202

B. La coordination par arbitrage.....205

§ 2 - Le pouvoir coordonnateur auxiliaire de l'entourage du Premier ministre.....208

A. Le cabinet du Premier ministre.....208

B. Le Secrétariat général du Gouvernement.....212

1. Une organisation horizontale pour faciliter la coordination gouvernementale.....214

2. Une mission de « coordonnateur de la coordination » gouvernementale.....215

C. Les services du Premier ministre.....222

Section 2 – La coordination présidentielle.....229

A. Le pouvoir coordonnateur d'évocation du Président de la République.....230

B. Le Secrétariat général de la présidence de la République.....232

Titre 2 – La coordination entre espaces décisionnels.....239

Chapitre 1 – La territorialisation des politiques.....241

Section 1 – Le développement des politiques locales et l'approfondissement de la coordination entre administrations et collectivités territoriales.....242

Section 2 – La coordination au prisme de la « gouvernance locale ».....247

Chapitre 2 – La supra-étatisation des politiques.....252

<u>Section 1 – La coordination au cœur du processus décisionnel européen</u>	253
<u>§ 1 - Le Secrétariat général des affaires européennes, une administration de coordination interface entre le niveau national et l'échelon européen</u>	255
A. Une organisation transversale.....	258
B. Le dialogue interministériel sur les questions européennes.....	260
<u>§ 2 - La coordination européenne</u>	269
A. La coordination de la Commission européenne.....	269
1. La coordination de la préparation et de l'exécution des « actes législatifs européens » sous l'égide d'un Secrétaire général.....	270
2. La coordination du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.....	274
B. La coordination dans le cadre du Conseil de l'Union européenne.....	276
1. La coordination préparatoire des groupes de travail et comités spécialisés du COREPER.....	277
2. La coordination polyvalente du Secrétaire général du Conseil.....	280
<u>Section 2 – Les besoins croissants d'une coordination à dimension mondiale</u>	284
<u>§ 1 - La coordination dans le cadre des organisations internationales</u>	286
A. La coordination du système onusien.....	287
1. Le Secrétariat général des Nations Unies.....	288
2. Le Conseil économique et social (ECOSOC).....	292
B. La coordination dans le cadre des organisations internationales spécialisées.....	295
<u>§ 2 - Une coordination du « système monde » ?</u>	298

PARTIE 3 – LA « COORDINATION-HARMONISATION », INSTRUMENT DE CONCORDANCE JURIDIQUE.....305

Titre 1 – La coordination dans la production du droit.....307

Chapitre 1 – Le travail gouvernemental : la dimension préparatoire de la coordination.....308

Section 1 – La préparation d'un projet de texte juridique : la coordination de l'écriture du droit.....309

§ 1 – La coordination matérielle du projet de texte juridique.....311

A. Les échanges interservices sous la supervision du cabinet ministériel.....312

B. Les consultations internes à l'administration.....319

C. Les concertations externes.....323

§ 2 – La coordination juridique des projets de textes.....325

A. La rédaction du projet par les services opérationnels avec l'appui des services juridiques.....327

B. L'intervention du Conseil d'Etat et du Secrétariat général du Gouvernement garants de la cohérence de l'ordre juridique étatique.....336

Section 2 – La finalisation du projet de texte juridique : la coordination de la formalisation du droit.....341

.....341

§ 1 – La coordination arbitrale.....342

A. Les réunions interministérielles quotidiennes.....343

B. Les comités et conseils interministériels occasionnels.....349

§ 2 - La coordination procédurale.....352

A. L'apposition des contreseings.....352

<u>B. La formalité des délibérations</u>	355
<u>Chapitre 2 – L'action publique consensuelle : la valeur exécutoire de la coordination</u>	361
<u>Section 1 – La contractualisation, un mode de coordination de l'action publique créateur d'un « droit négocié »</u>	362
<u>§ 1 - Le développement des politiques transversales à l'origine de besoins croissants de coordination</u>	363
<u>§ 2 – L'extension du recours au contrat et l'égalitarisation de la relation contractuelle</u>	366
<u>Section 2 – La méthode ouverte de coordination, un outil de décision relevant d'une logique de droit souple</u>	370
<u>§ 1 - Un mode de coordination visant à une convergence des politiques et des droits nationaux</u>	370
<u>§ 2 - Un instrument juridique relevant d'une logique de droit souple</u>	372
<u>Titre 2 – La coordination, correctif au pluralisme juridique</u>	377
<u>Chapitre 1 – La coordination des sources de droit internes</u>	379
<u>Section 1 – La mise en cause des attributs classiques du droit</u>	380
<u>§ 1 – Le dépassement du légicentrisme et l'extension du pouvoir réglementaire</u>	382
<u>§ 2 – Le développement des sources de droit privé</u>	385
<u>Section 2 – La territorialisation du droit</u>	389
<u>§ 1 – Les conséquences normatives de la décentralisation</u>	391
<u>A. Le principe de libre administration en tant que fondement d'un pouvoir normatif local</u>	392
<u>B. Le droit à l'expérimentation comme entaille au monopole législatif du pouvoir central</u>	395
<u>§ 2 – La différenciation du droit territorial</u>	397
<u>A. Les collectivités à statut particulier et la spécificité des « lois de pays »</u>	398
<u>B. Les Etats régionaux et l'exercice d'un pouvoir à caractère législatif local</u>	405
<u>Chapitre 2 – La coordination d'ordres juridiques pluriels</u>	417
<u>Section 1 – La complexification de la scène juridique internationale</u>	418
<u>§ 1 - L'utopie d'un droit global</u>	421
<u>§ 2 - Le dialogue des juges vecteur d'harmonisation juridique</u>	425
<u>Section 2 – L'eupéanisation du droit : de l'harmonisation de droits à l'hybridation juridique</u>	428
<u>§ 1 – Le « melting pot juridique européen » : fruit d'interactions juridiques verticales</u>	430
<u>A. Les échanges juridiques ascendants</u>	431
<u>B. Les échanges juridiques descendants</u>	434
<u>§ 2 - Le dialogue des juges, vecteur de convergence juridique</u>	438
<u>A. Les échanges entre juges nationaux et cours européennes</u>	438
<u>B. Les échanges entre cours européennes</u>	441
<u>Conclusion générale</u>	449
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	453
<u>INDEX</u>	500

Introduction générale

« *La coordination administrative n'est pas, du moins encore, un chapitre de la science administrative, elle n'est pas non plus un chapitre du droit administratif, et ce problème n'a pas été jusqu'ici abordé complètement et en tant que tel, que ce soit en termes de science ou en termes de droit* »¹. Avancé il y a près de cinquante ans, ce constat est toujours aussi pertinent : la coordination n'attire guère l'attention de la doctrine juridique. Mentionnée dans la plupart des manuels de droit administratif, elle n'y est cependant jamais définie et n'est citée qu'à l'occasion de brefs développements relatifs à l'organisation de l'administration centrale ou territoriale². Les manuels d'institutions administratives font preuve d'un laconisme comparable : la notion n'y est pas étudiée pour elle-même mais sert de critère de classification regroupant des entités exerçant une activité semblable. Quant aux thèses de droit répertoriées³ ayant pour sujet la coordination, elles ne traitent que d'un aspect

¹ André G. DELION, « Introduction générale », in Institut Français des Sciences Administratives, *La coordination en matière économique et sociale*, Paris, Editions Cujas, Cahier n° 2, 1967, p. 12.

² De plus, le terme ne figure que très rarement dans les « Index » et « Table des matières », une absence révélatrice de l'importance relative qui lui est accordée.

³ Selon le moteur de recherche en ligne *theses.fr* (consulté en juin 2016) qui recense l'ensemble des thèses de doctorat soutenues en France depuis 1985, on dénombre neuf thèses relevant de notre champ d'étude (catégories : « droit public » / « droit international » / « droit communautaire ») dont l'intitulé comporte le terme « coordination ». : *La coordination des activités des institutions spécialisées du système des Nations Unies dans les domaines économique et social* (Aïssa Si Ahmed, dir. Jean-Paul Jacqué, Strasbourg 3, 1986) ; *La coordination locale par l'autorité administrative préfectorale au Cameroun* (Bernard Messengue Avom, dir. Jean-Marie Pontier, Aix-Marseille 3, 1993) ; *La coordination police-justice dans les structures de l'Etat en face du terrorisme* (Nathalie Cettina, dir. Claude Goyard, Paris 2, 1999) ; *La coordination des politiques publiques dans les départements-régions d'outre-mer. Le cas de la Martinique* (Roger Cantacuzene, dir. Robert Herzog, Antilles-Guyane, 2000) ; *La coordination normative des instruments internationaux relatifs aux droits sociaux fondamentaux* (Catherine Adam, dir. Jean-François Flauss, Strasbourg, 2002) ; *Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale* (Nicolas Chauprade, dir. Roseline Letteron, Paris 13, 2003) ; *La coordination entre l'ONU et les organisations régionales africaines dans la gestion de la paix* (Hassatou Baldé, dir. Yves Daudet, Paris 1, 2005) ; *La coordination des systèmes fiscaux dans le cadre de l'Union européenne. Profils juridiques* (Michele Marzano, dir. Philippe Marchessou et Adriano di Pietro, Strasbourg, 2012) ; *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire : recherche à partir des applications en matière sociale et d'emploi* (Stéphane de La Rosa, dir. Rostane Medhi, Aix-Marseille 3, 2006). Cette liste doit être complétée par une recherche réalisée dans le Système Universitaire de Documentation (*sudoc.abes.fr*), un catalogue collectif réalisé par les bibliothèques et centres de documentation de l'enseignement supérieur et de la recherche français qui recense les thèses soutenues depuis 1934. Sept thèses de droit public (entendu au sens large, y compris le droit international et le droit communautaire) sont à mentionner : *Problèmes de coordination interministerielle sous l'égide du Premier Ministre* (Alain Lyonnet, 1968) ; *Recherches sur la coordination administrative. La coordination à l'intérieur des ministères* (Patricia Lemoyne de Forges, 1974) ; *La coordination de l'action des organisations internationales au niveau européen* (Raymond Ferreti, 1979) ; *Les accords de coordination au Mexique (Une nouvelle approche administrative dans le cadre fédéral)* (Alejandro Trevino Matinez, 1980) ; *La coordination dans l'administration centrale du Maroc* (Ali El Mhamid, 1982) ; *La coordination des activités normatives des organisations internationales : le cas des*

spécifique de la question plutôt que de proposer une analyse à caractère général⁴. La lecture des lexiques juridiques n'invalide pas le constat d'une présence résiduelle de la coordination dans les travaux académiques. Parmi tous les ouvrages de référence consultés, un seul en fait mention⁵ mais la définition proposée est restrictive - cantonnée au seul champ de l'administration – et imprécise - elle ne nous renseigne ni sur son contenu, ni encore sur les moyens de la réaliser⁶.

Comment interpréter une telle circonspection doctrinale ? Une première réponse consiste à estimer que la coordination n'a aucune existence en droit ; une autre posture est de considérer que la coordination n'a aucune pertinence en droit. Le postulat selon lequel ces deux affirmations sont erronées constitue le point de départ de notre réflexion. D'une part, la parcimonie des analyses juridiques tranche avec les nombreuses occurrences⁷ du vocable dans les textes juridiques nationaux et européens où il est associé à de nombreuses questions essentielles du droit public. D'autre part, porteuse de l'idée d'ordonnancement flexible et horizontal d'une pluralité d'éléments orientés vers un but commun en vue de former un ensemble uni et cohérent, la coordination est congruente avec la réalité juridique de l'Etat contemporain confronté aux défis de la diversité, de l'horizontalité et de la complexité qui interrogent les procédés classiques d'intégration, de décision et de régulation.

organisations n'appartenant pas à la même « famille » (Susan Reye, 1984) ; *La coordination interministérielle en France pour les questions relatives aux Communautés européennes : le rôle du S.G.C.I.* (Christian Lequesne, 1984). De plus, une quinzaine de thèses de droit datant pour l'essentiel de la première moitié du XX^e siècle porte sur la question très spécifique de la coordination des transports, thème à mi-chemin entre l'économie, la science politique et le droit qui fait référence aux interventions de l'Etat en matière de transports par la voie réglementaire, fiscale ou encore tarifaire en vue notamment de permettre la construction et l'entretien des infrastructures.

Ce recensement est révélateur du choix récurrent d'un cadre d'analyse qui ne permet d'étudier qu'un aspect très particulier de la coordination en droit public ; une approche restrictive du sujet que nous tenterons de dépasser en proposant une étude des diverses figures de la coordination en droit public.

⁴ Patricia LEMOYNE de FORGES, *Recherches sur la coordination administrative. La coordination à l'intérieur des ministères*, Thèse, Paris, 1974.

⁵ Il s'agit de l'ouvrage de Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, PUF, coll. « Quadrige Dicos Poche », 2009. Plutôt que de se concentrer sur une définition spécifique de la coordination en droit, la notice procède à un rappel du sens commun de la notion avant de faire une longue énumération des différentes acceptions du terme dans plusieurs disciplines. Les autres dictionnaires juridiques de référence qui ont été consultés ne contiennent aucune entrée « coordination » : André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993 ; Denis ALLAND, Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige Dicos Poche », 2003 ; Michelle FONTAINE, *Dictionnaire de droit*, Paris, Foucher, 2004.

⁶ La coordination y est définie en tant que « fonction consistant à assurer la cohérence, par rapport à des objectifs communs, des actions décidées par des instances administratives différentes dans l'exercice de leurs attributions, contrepartie nécessaire de la spécialisation administrative ».

⁷ Occurrences du terme « coordination » et de ses dérivés lexicaux tels que « coordonnateur », « coordinateur », « coordonnatrice », « coordinatrice », « coordonnant », etc.

La présente étude vise à dépasser ce constat paradoxal d'une notion omniprésente et pourtant inconsistante en droit public malgré son acuité. Comme le suggère Jacques Chevallier, « *pour prendre la mesure des mutations en cours, les schémas de pensée traditionnels ne suffisent plus : il faut s'efforcer de construire d'autres outils, de forger d'autres grilles d'analyse* »⁸. La coordination en est une : elle permet de penser l'organisation, l'action et le droit étatiques⁹ de manière dynamique, c'est-à-dire en tenant compte de leurs évolutions et en prenant de la distance avec la représentation verticale de l'Etat toujours prégnante dans les études théoriques malgré son dépassement empirique.

Afin de préciser et de justifier cette entreprise de conceptualisation juridique visant à dégager une approche globale de la coordination en droit public, quelques précisions liminaires tenant à l'objet et au cadre de la recherche s'imposent.

Section 1 – Objet de la recherche

A l'instar de « *nombre de notions cardinales du droit administratif (qui) ne relèvent pas exclusivement du monde du droit* »¹⁰ telles que la régulation, la coordination appartient à la fois au langage courant et au vocabulaire scientifique. En

⁸ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2^e éd., 2004, p. 11.

⁹ L'Etat « *permet de faire tenir ensemble les différents éléments constitutifs de la société et ramener celle-ci à l'unité* » (Jacques CHEVALLIER, *L'Etat*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit. Droit public », 2^e éd., 2011, p. 16). La dialectique « unité-pluralité » est à ranger selon Michel Bouvier parmi les « *catégories bien connues des juristes et des politologues* », à l'instar « *des oppositions public/privé, Etat/individu, objectif/subjectif* » (Michel BOUVIER, *L'Etat sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ-Montchrestien, 1986, p. 5). Déjà pour le philosophe grec Socrate (469-399 av. J.-C.), la *polis* (cité), organisation politique qui préfigure l'Etat, est conçue comme le moyen de lier « *les uns aux autres, le plus petit (individu) au plus grand (monde)* » (Christian RUBY, *Introduction à la philosophie politique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1996, p. 8). Il s'agit de respecter l'ordre éternel du *cosmos*, « *principe indivisible d'ordre et de concorde qui ajuste ensemble les diverses parties d'un Tout complexe* » (Jean-Jacques CHEVALLIER, *Cours d'histoire des idées politiques. L'idée de l'Etat*, Paris, Les Cours de droit, 1957, p.109). Au Moyen-Age, l'ordre divin se substitue à l'ordre du *cosmos* et l'idée d'un principe ordonnateur transcendant sera repris au XIII^e siècle par le théologien dominicain Saint Thomas d'Aquin qui voit en l'*ordo* l'élément théocentrique créé et voulu par Dieu en vue de régler les relations entre les parties de la *multitudo* (communauté) en assurant « *l'unité, la vérité et la bonté absolues* », soit l'intérêt commun. Au XVI^e siècle, la pensée machiavélienne présente le principe d'ordre qui caractérise l'Etat comme non immuable et reposant sur « *l'équilibre momentané produit par la dynamique conflictuelle des forces de la multitude tout entière* » (Saverio ANSALDI, « Conflit, démocratie et multitude : l'enjeu Spinoza-Machiavel », *Multitudes*, 2006/4, n° 27, p. 220). Plus implicitement, il est possible de lire dans les théories contractualistes à l'origine de la conception étatique moderne, la même idée d'ordonnement de plusieurs individualités (les hommes à l'état de nature) pour former un tout cohérent (l'Etat) orienté vers une finalité particulière prioritaire (la paix et la sécurité pour Thomas Hobbes, la protection des libertés pour John Locke ou l'intérêt général pour Jean-Jacques Rousseau).

¹⁰ Laurence CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2009, p. 1.

l'absence de définition juridique préalable, cette « *double appartenance linguistique* »¹¹ constitue le point de départ d'une réflexion cherchant à clarifier le sens de la notion en droit public. L'étude des significations extra-juridiques de la coordination permet effectivement de mettre en lumière des traits constants aussi bien dans le langage commun que dans le lexique des disciplines scientifiques qui l'emploient. Ainsi établi, ce « *noyau commun* »¹² de la coordination pourra être explicité en termes juridiques en s'appuyant sur une analyse des occurrences textuelles et jurisprudentielles du vocable.

§ 1 - La coordination

Parce qu'elle permet de donner une « *idée générale de l'objet proposé au travail de l'esprit* »¹³, une analyse lexicale étymologique et épistémologique constitue une étape initiale déterminante du processus de caractérisation juridique qui repose sur une question fondamentale : la coordination est-elle employée en droit dans un sens commun ou y a-t-elle une signification propre ?

A. Etymologie

Le terme « coordination » est fondé sur deux vocables latins : *ordinatio* signifiant « rang », « ligne », d'où l'on a tiré le verbe *ordinare* qui peut se traduire par « mise en ordre »¹⁴, et le préfixe d'association *cum* qui reflète l'idée d' « ensemble »¹⁵, de pluralité. Etymologiquement, la coordination peut donc s'entendre comme l'action de réunir de manière ordonnée une pluralité. D'après le dictionnaire Littré¹⁶, la coordination est l'action de « *disposer selon certains rapports* » des éléments divers. L'ouvrage attribue le premier usage connu du mot au savant allemand Nicole Oresme

¹¹ Gérard CORNU, *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat. Droit privé », 3^e éd., 2005.

¹² Gérard MARCOU, « Introduction », in Gérard MARCOU, Franck MODERNE (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Tome 2 : Expériences européennes*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2005, p. 12.

¹³ François GENY, *Science et technique en droit privé positif. Nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Paris, LGDJ, t. 1, 1919, p. 147.

¹⁴ Le terme *ordinare* « au sens original, c'est disposer correctement les rangs, les lignes, qu'il s'agisse d'arbres ou de centurions » (André G. DELION, *op. cit.*, p.12).

¹⁵ Oscar BLOCH, Walther von WARTBURG, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Paris, PUF, coll. « Quadrige Dicos Poche », 2^e éd., 2004. André G. DELION précise en outre : « Ordo en latin, c'est le rang, la rangée, la ligne, et co, venant de cum, est le préfixe d'association. D'où le sens du verbe ordinaire, non pas donner un ordre, mais mettre en ordre » (André G. DELION, *op. cit.*, p.12).

¹⁶ Consultable sur : <http://littrereverso.net/dictionnaire-francais/>.

en 1370¹⁷ et cite Jean-Jacques Rousseau pour une illustration de l'emploi du terme : « *Ils ont beau couvrir leur galimatias de coordination* »¹⁸. Depuis ces premières occurrences, la signification du vocable s'est enrichie d'un aspect téléologique : la mise en ordre d'éléments pluriels forme un ensemble cohérent dont l'action est orientée vers un objectif partagé. Tous les dictionnaires usuels s'accordent aujourd'hui sur une définition sensiblement identique : « *agencement des parties d'un tout selon un plan logique, pour une fin déterminée* »¹⁹ ; « *agencement de choses, d'activités diverses dans un but déterminé* »²⁰ ; « *mise en ordre, agencement calculé des parties d'un tout selon un plan logique et en vue d'une fin déterminée* »²¹.

Autour du même radical latin s'est construit un champ lexical particulier. Mentionnons notamment le verbe « coordonner » (« *disposer selon certains rapports en vue d'une fin* »²² ; « *agencer des éléments en vue d'obtenir un ensemble cohérent, un résultat déterminé* »²³) et le substantif « coordonnateur/trice » (« *personne qui a la charge de coordonner diverses initiatives ou actions, de mettre de l'ordre dans des éléments dispersés* »²⁴ ; « *personne qui coordonne* »²⁵). C'est également la racine latine qui est la source du vocable en anglais, castillan, allemand, italien ou encore portugais²⁶ : *coordination*²⁷ ; *coordinación*²⁸ ; *koordination* ; *coordinazione* ;

¹⁷ « Les Pitagoriciens furent disciples et ensuivans la doctrine du philosophe appelé Pitagore qui mettoit deux *coordinacions* de choses » (*Ethiques d'Aristote*, 46) ; « *Ils mettoient un ordre de bien ou coordination* » (*Ibid.*, VI (11)). A noter que le vocable était à l'origine orthographié différemment.

¹⁸ *L'Émile, ou De l'éducation*, IV, 1762. Pour d'autres usages intéressants du terme on peut citer Honoré de BALZAC (« *Il faut admettre le fatalisme, ou la coordination forcée des choses soumises à un plan général* », *Louis Lambert*, 1832, p. 131) ; Jean JAURES (« *La coordination des efforts* », *Études socialistes*, 1901, p. 94) ; Paul VALÉRY (« *Un cruel effort de coordination dans l'exécution* », *Variété II*, 1929, p. 38) ; Jean ROSTAND, (« *Le plus humble des êtres vivants est un « monde ordonné » ; il témoigne d'une unité, d'une coordination, d'une harmonie, d'une finalité, dont la matière n'offre pas même l'esquisse* », *La Vie et ses problèmes*, 1939, p. 149).

Source : *Trésor de la langue française*. Consultable sur : <http://www.cnrtl.fr/definition/>.

¹⁹ *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, 2016.

²⁰ *Le Petit Larousse illustré*, 2016.

²¹ *Trésor de la langue française*. Consultable sur : <http://www.atilf.fr/spip.php?rubrique77>.

²² *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, 2016. L'apparition du terme est datée de 1771.

²³ *Le Petit Larousse illustré*, 2016.

²⁴ *Dictionnaire de l'Académie française*, Imprimerie Nationale Julliard, 9^e éd., 1994. « *Coordonnateur/trice* » a également valeur d'adjectif. A noter que l'on rencontre souvent une autre orthographe : « *coordinateur/trice* ». Il s'agit d'un anglicisme (le terme vient de *coordinator*) dont le premier usage est daté de 1955 en France (*Le Petit Larousse illustré*, 2016). Bien que ce dernier soit aujourd'hui reconnu et abondamment employé, nous préférons toutefois utiliser l'orthographe classique du vocable qui date du XVIII^e siècle.

²⁵ *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, 2016.

²⁶ Cette similitude orthographique a favorisé les recherches d'études relatives à la coordination en anglais et en castillan permettant ainsi un enrichissement de la réflexion.

²⁷ « *The act of making all the people involved in a plan or activity work together in an organized way* ».

Source : *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*.

Consultable sur : <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/coordination>.

On rencontre parfois l'orthographe « *co-ordination* » qui porte encore plus l'idée d'horizontalité.

²⁸ « *Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común* ».

Source : *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española*.

coordenação. Ainsi, dans son acception courante, la coordination associe cinq principaux éléments : pluralité, tout, ordre, cohérence et but. On retrouve ces « marqueurs de coordination » dans la plupart des définitions scientifiques extra-juridiques qui lui sont attribuées.

B. Epistémologie

Au-delà de son sens commun, la notion est caractérisée par « *une histoire à travers son parcours dans les différentes disciplines scientifiques* »²⁹ qui lui attribuent chacune une signification spécifique³⁰. En biologie par exemple, la coordination est entendue comme le « *processus qui assure d'une part le bon agencement des parties d'un organe, et d'autre part la combinaison des commandes à envoyer aux appareils effecteurs* »³¹. En grammaire, le vocable est utilisé pour désigner le « *rapport qui existe entre des unités linguistiques (mots, propositions) ayant le même statut dans la phrase* »³². En chimie, une « *liaison de coordination* » est « *ni ionique, ni covalente, entre un métal et ses ligands* » et forme un « *complexe de coordination* », c'est-à-dire un « *édifice moléculaire* » particulier³³. En informatique, on parle de « *coordination de réseaux* » pour décrire l'ordonnancement de plusieurs « *ensembles d'équipements reliés entre eux pour échanger des informations* »³⁴. Le terme peut également désigner une « *relation entre plusieurs concepts situés sur le même rang dans une classification* » en science de la logique³⁵.

La coordination est également employée dans plusieurs matières plus proches du droit. En science politique, elle fait référence à « *un rassemblement professionnel*

Consultable sur : http://buscon.rae.es/draei/SrvltConsultaTIPO_BUS=3&LEMA=coordinacion.

²⁹ Jacques CHEVALLIER, « De quelques usages du concept de régulation », in Michel MIALLE (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1995, p. 73 et s.

³⁰ Ces précisions sont d'autant plus importantes que l'étude de la coordination a toujours été délicate comme a pu le rappeler André G. Delion : celle-ci « *fait appel à toutes les ressources de la science de l'organisation et de la science juridique, d'où les très grandes difficultés que l'on rencontre non seulement à l'étudier, mais même à l'appréhender* », *op. cit.*, p. 12.

³¹ *Trésor de la langue française*. Consultable sur : <http://www.atilf.fr/spip.php?rubrique77>.

On parle notamment de « *coordination des mouvements* », « *coordination des organes* ». Pour un exemple d'usage illustratif du sens médical de la coordination : « (...) bien que les mouvements qui maintiennent notre attitude et permettent la marche soient aussi commandés par la moelle, leur *coordination* dépend du cervelet » (Alexis CARREL, *L'Homme, cet inconnu*, 1935, p. 111).

³² *Encyclopédie Larousse*. Cette définition doit être complétée par celle de « *conjonction de coordination* » (ou « *coordonnant* ») désignant un « *mot ou locution qui assure une coordination des mots ou des propositions* » (*Le Petit Larousse illustré*, 2016).

³³ *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, 2016. Terme connexe, la « *coordinence* » ou « *indice de coordination* » désigne en chimie le « *nombre de plus proches voisins pour un atome donné* » (*Le Petit Larousse illustré*, 2016).

³⁴ *Encyclopédie scientifique*. Consultable sur : <http://www.techno-science.net/>.

³⁵ *Trésor de la langue française*.

momentané et spontané, dans un but revendicatif»³⁶. Le vocable est plus particulièrement utilisé en matière de politique de transports où il désigne l'« *harmonisation et répartition équitable des trafics entre le rail et la route, le rail et l'eau, etc. en vue d'une meilleure rentabilité de ces moyens de transports* »³⁷. En théorie des organisations, d'après Henry Mintzberg « *cinq mécanismes de coordination paraissent suffisants pour expliquer les moyens fondamentaux par lesquels les organisations coordonnent leur travail : l'ajustement mutuel, la supervision directe, la standardisation des procédures, la standardisation des produits et la standardisation des qualifications* »³⁸. Cette réflexion s'inscrit dans la continuité des travaux d'Henri Fayol qui dès 1916 distinguait six activités essentielles au sein de toute entreprise : technique, commerciale, financière, de sécurité, comptable et administrative. La dernière, précisait-t-il, consiste en cinq tâches : prévoir, organiser, commander, contrôler et coordonner, la coordination ayant pour objectif d'harmoniser l'ensemble des actes d'une entreprise de manière à en faciliter le fonctionnement et le succès³⁹. La théorie des organisations distingue aujourd'hui habituellement trois grands modes de coordination : « par la hiérarchie », « par le marché » et « par les réseaux »⁴⁰, une typologie parfois reprise par les études relatives à la *Public Administration*. Citons par exemple les travaux de Geert Bouckaert, B. Guy Peters et Koen Verhoest publiés en 2010 qui se fondent sur ce triptyque pour proposer une classification des procédés de coordination employés dans le cadre des « organisations du secteur public »⁴¹.

Matière connexe au droit, la science administrative est la discipline qui a produit le plus de travaux sur la coordination ce qui en fait une source privilégiée

³⁶ *Le nouveau Petit Robert de la langue française.*

³⁷ *Trésor de la langue française.*

³⁸ Henry MINTZBERG, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1982, p. 19.

³⁹ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, coll. « Stratégies et Management », rééd. 1999. Selon Henri Fayol, « la fonction administrative » entendue au sens général comprend la coordination.

⁴⁰ V. pour une analyse approfondie de cette typologie : Ernest R. ALEXANDER, *How organization Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam, Gordon and Breach Publishers.

⁴¹ Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, Koen VERHOEST, *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, col. « Public Sector Organizations », 2010. Les auteurs expliquent notamment : « *the coordination instruments are specific activities or structures created to bring about coordination (...). As such, specific coordination instruments may refer to specific coordination mechanisms, since the instruments may function mainly by using authority (hierarchy), competition (market) or cooperation (network)* » (p. 50). Voir aussi : Donald CHISHOLM, *Coordination without hierarchy-informal structures in multiorganizational systems*, University of California Press, 1992 ; Kenneth, HANF, Fritz Wilhelm SCHARPF, *Interorganizational policy making : limits to coordination and central control*, London, Sage Publications, 1978.

pour nourrir une démarche de conceptualisation juridique. Cet intérêt mérite toutefois d'être nuancé : ces analyses restent peu nombreuses et pour l'essentiel anciennes⁴². Depuis les années 1970, seuls cinq articles⁴³ et trois ouvrages collectifs⁴⁴ francophones ont choisi la coordination comme objet principal d'étude en préférant retenir à chaque fois une approche restrictive du sujet. Par exemple l'analyse de Gérard Timsit publiée en 1975 tente une théorisation de la notion mais ne porte que sur la coordination administrative⁴⁵. C'est aussi une approche ciblée que retient Claude Goyard dont les travaux insistent sur les liens qui existent entre coordination et consultation⁴⁶. On retrouve par ailleurs dans certaines acceptions proposées une approche extensive semblable à celle adoptée par la théorie des organisations qui inclut la hiérarchie. Mentionnons par exemple la définition surprenante de Lucien Sfez qui propose une acception de la coordination combinant plusieurs notions hétérogènes, voire contradictoires : il s'agit d'un « *mélange indistinct de pouvoir hiérarchique et de concertation, de persuasion et d'arbitrage* »⁴⁷ ; l'auteur ne tranche pas. Le même sentiment d'équivoque ressort de l'analyse de Roland Drago qui, comme pour justifier par anticipation une analyse qui manquerait de substance, introduit son article relatif à la coordination sous l'égide du Premier ministre par un avertissement : « *le mot de coordination semble être (...) un mot très récent, puisque voici ce que dit Littré : coordonner, « disposer selon certains rapports ».* Et les exemples qu'il donne nous montrent que ce mot de coordination n'est pas du tout pris

⁴² Si l'on veut trouver des analyses relatives à la coordination du point de vue de la science administrative un peu plus récentes, il convient de se référer à des travaux anglophones relevant du domaine d'études qualifié de *Public Administration*. Parmi les articles et ouvrages consultés, mentionnons par exemple : Franz-Xaver KAUFMANN, *The Public sector: challenge for coordination and learning*, W. de Gruyter, 1991 ; B. Guy PETERS, Donald J. SAVOIE, « Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum », *Public Administration Review*, Vol. 56, n° 3, mai-juin 1996, p. 281-290 ; B. Guy, PETERS « Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination », *Public Administration*, 76 (2), 1998, p. 295-311 ; Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, Koen VERHOEST, *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, coll. « Public Sector Organizations », 2010.

⁴³ Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *RIDC*, vol. 26, n° 4, octobre-décembre 1974, pp. 747-773 ; Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », *Bulletin de l'IIAP*, n° 36, octobre-décembre 1975, pp. 125-148 ; Michel LONGEPIERRE, Pierre MULLER, « La coordination : une activité d'experts ? », *Bulletin de l'IIAP*, n° 40, octobre-décembre 1976 ; Céline WIENER, « De la coordination administrative à la décision politique : étude comparée de quelques systèmes », *RFAP*, n° 42, avril-juin 1987 ; Bertrand DUFOURCQ, « La fonction de coordination », *RFAP*, n° 69, janvier-mars 1994.

Source : catalogue *SUDOC*. Consultable sur : <http://www.sudoc.abes.fr/>.

⁴⁴ André G. DELION (dir.), *Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1969 ; Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Editions Cujas, 1976 ; Werner JANN, Per LAEGREID, Koen VERHOEST (dir.), « La coordination des organisations du secteur public à l'ère de la marchandisation et de l'administration décloisonnée », *RISA*, vol. 73, n° 3 – n° spécial, septembre 2007.

Source : catalogue *SUDOC*. Consultable sur : <http://www.sudoc.abes.fr/>.

⁴⁵ Gérard TIMSIT, *op. cit.*, pp. 125-148.

⁴⁶ Claude GOYARD, *op. cit.*, pp. 747-773.

⁴⁷ Lucien SFEZ, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1970, p. 238.

à l'époque au sens où nous le prenons aujourd'hui, aussi bien lorsque nous parlons de coordination administrative que lorsque nous parlons de coordination à l'intérieur d'un ensemble humain quelconque »⁴⁸. De même, Claude Goyard propose une définition qui ne brille pas par sa clarté : « un système d'administration coordonné est celui dans lequel les actions des différents départements ministériels et organes subordonnés, ont entre elles une corrélation telle que les axes suivant lesquels elles s'exercent sont orientés dans un même sens et convergent vers un même objectif. On coordonne par rapport à quelque chose qui a été posé comme objectif devant être atteint et qui sert de terme, de plan, de mesure ou de modèle : pour reprendre Littré on devrait dire que les actions administratives sont coordonnées aux orientations générales définies par le législateur et le gouvernement »⁴⁹. André G. Delion est plus bref et tout aussi vague : « coordonner, c'est – étymologiquement – au sein d'une organisation complexe, utiliser les formules permettent d'assurer l'unité d'action »⁵⁰. Enfin mentionnons les contributions réunies par le professeur Heinrich Siedentopf mettant en exergue le rôle de la coordination dans le processus d'élaboration des politiques publiques en privilégiant un regard comparatiste⁵¹ tandis que l'ouvrage collectif publié sous la direction des professeurs Werner Jann, Per Laegreid et Ken Verhoest présente la coordination sous un angle instrumental, comme un moyen de rationalisation de l'administration⁵². Le diagnostic posé il y a quelques décennies par Gérard Timsit est aujourd'hui encore vérifié : « beaucoup d'analyses du concept de coordination proposées jusqu'ici semblent pourtant en manquer essentiellement (...). L'on reste sur sa faim »⁵³. Ces études proposent quelques éléments pertinents de réflexion mais pèchent souvent par laconisme ou imprécision.

⁴⁸ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », in IFSA, *La coordination en matière économique et sociale*, Paris, Ed. Cujas, Cahier n°2, 1967, p. 26.

⁴⁹ Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *op. cit.*, p. 765.

⁵⁰ André G. DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale. Introduction générale », *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, *op. cit.*. Une approche similaire sera adoptée par Céline WIENER, « De la coordination administrative à la décision politique : étude comparée de quelques systèmes », *RFAP*, n° 42, avril-juin 1987.

⁵² Werner JANN, Per LAEGREID, Koen VERHOEST (dir.), « La coordination des organisations du secteur public à l'ère de la marchandisation et de l'administration décloisonnée », *op. cit.*

⁵³ Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », *op. cit.*, p. 125-126.

Le choix récurrent d'une analyse partielle⁵⁴ et parfois partielle⁵⁵ limite effectivement leur intérêt dans la perspective d'une démarche de théorisation permettant de révéler une nature juridique propre de la coordination, c'est-à-dire un « *ensemble de critères distinctifs qui constituent cette chose en une notion juridique* »⁵⁶.

Une approche retient néanmoins notre attention : « *des formules de coordination, distinctes de l'autorité hiérarchique, sont apparues, avec l'augmentation de la complexité de la machine gouvernementale : visant à renforcer la cohérence de l'action, elles sont compatibles avec la rationalité bureaucratique ; elles complètent en effet les effets intégrateurs de la hiérarchisation et de la direction politique, en jouant sur un plan horizontal et non plus vertical et en misant sur l'incitation plutôt que sur la contrainte* »⁵⁷. Cette approche se démarque du sens commun et des significations généralistes habituellement proposées en science administrative concevant la coordination comme un résultat⁵⁸ ; que celle-ci se réalise à travers des modes verticaux ou horizontaux. La coordination est ici envisagée comme un moyen visant à assurer l'unité et la cohérence de l'administration distinct de la hiérarchie ou de la tutelle. Le choix d'appréhender la coordination sous un angle fonctionnel et de combiner les notions de mise en ordre et d'horizontalité fait de cette analyse une base de réflexion utile à une spécification juridique. L'étude des emplois de la coordination dans les législations, réglementations et jurisprudences confirme la pertinence de ce prisme d'analyse.

⁵⁴ Jusqu'à présent, la coordination a toujours été abordée au prisme de thématiques précises au détriment d'une réflexion générale comme en témoigne notamment le numéro spécial précité de la Revue Internationale des Sciences Administratives consacré à « La coordination des organisations du secteur public à l'ère de la marchandisation et de l'administration décloisonnée » (RISA, vol. 73, n° 3, 2007). V. notamment : Silvia OLSEN, « La fragmentation et la coordination dans le secteur ferroviaire scandinave » ; ou encore Tom CHRISTENSEN, Anne Lise FIMREITE, Per LAEGREID, « La réforme des administrations de l'emploi et de la protection sociale – les difficultés présentées par la co-coordination d'organisations publiques différentes ».

⁵⁵ Comme on le développera, la coordination est parfois instrumentalisée au service d'une politique de modernisation de l'Etat. La mise en place d'organes ou de procédés de coordination est en ce sens pensée comme un moyen de rationaliser l'organisation de l'administration ou de rendre son action plus efficiente.

⁵⁶ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 607.

La nature juridique désigne les traits essentiels d'un objet vu au prisme du droit.

⁵⁷ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 5^e éd., 2013, p. 333.

⁵⁸ D'ailleurs souvent de manière négative, davantage en tant que « non résultat » en se concentrant sur les « problèmes de coordination » qui surviennent dans l'administration.

§ 2 - La coordination en droit public

Outre la carence d'études doctrinales, la principale difficulté d'une appréhension juridique de la coordination réside paradoxalement dans sa présence dans toutes les branches du droit public. Cette particularité oblige à adopter un champ de recherche étendu qui porte sur « *l'ensemble des règles juridiques relatives à l'existence, à l'organisation, au fonctionnement et aux relations de l'Etat* »⁵⁹. C'est une approche *lato sensu*⁶⁰ du droit public qui a donc été préférée afin de rendre compte des multiples figures juridiques de la coordination. Se borner à la seule sphère du droit administratif aurait eu en effet pour conséquence d'ignorer d'autres aspects de la coordination relevant du droit constitutionnel, du droit des finances publiques, du droit international public, du droit de l'Union européenne, du droit des collectivités territoriales, voire de la théorie du droit. Le cadre d'analyse retenu est donc celui du « droit de l'Etat » envisagé d'un point de vue administratif, décisionnel et normatif.

L'étude se concentrera sur le droit français ; cependant, sans procéder à une étude de droit comparé, quelques exemples provenant de droits étrangers viendront éclairer notre analyse, en gardant également à l'esprit que l'Etat « *doit composer, plus que jamais, avec les exigences de l'Union européenne et celles d'un monde globalisé* »⁶¹. En outre, il convient de prendre de la distance avec une « *archéologie cloisonnée du savoir juridique* »⁶², spécifiquement s'agissant de la coordination qui se

⁵⁹ Didier TRUCHET, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 2008, p. 27. L'auteur précise que le droit public contient plusieurs branches que l'on peut regrouper en deux grands groupes : « *les droits de l'existence de l'Etat qui le créent dans l'ordre international (le droit international public) et dans l'ordre interne (le droit constitutionnel) ; les droits du fonctionnement de l'Etat qui lui permettent d'offrir ou d'imposer des prestations juridiques et matérielles aux citoyens (le droit administratif) et d'avoir les moyens financiers de le faire (finances publiques et droit fiscal)* » (*Ibidem*, p. 51). La coordination touche à l'ensemble des branches du droit public.

Dans une certaine mesure, le cadre de recherche choisi s'apparente moins au droit administratif classique qu'à un droit de l'administration, notion retenue notamment par les études américaines et canadiennes qui est caractérisée par un aspect interdisciplinaire autorisant une étude juridique nourrie par des réflexions relevant du champ des politiques publiques. Pour une illustration de cette approche, cf. notamment Charles-Albert MORAND, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1999.

⁶⁰ Selon la définition de Léon Duguit, le droit public comprend ; « *"l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à l'Etat"* : une première partie comprend *"l'ensemble des règles qui s'appliquent directement aux gouvernants pris comme tels"* - partie qu'on appellera "droit constitutionnel" ; l'autre englobe *"les règles qui s'appliquent à l'activité extérieure des gouvernants et de leurs agents"* - et qui relèvent notamment d'un "droit administratif" » (Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Fontemoing, 1927, p. 680 et s.)

⁶¹ Jacques CAILLOSSE, *L'Etat du droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », p. 25.

⁶² Jean-Pierre SUEUR, « L'histoire du droit », in Marc GUILLAUME (dir.), *L'Etat des sciences sociales en France*, Paris, La Découverte, 1986, p. 36. Ou, pour reprendre une réflexion de Pierre Legendre, il s'agit « *d'entrer dans la compréhension du système de l'Etat en France avec un peu plus de flexibilité et de finesse entre disciplines appelées à se concerter sur le terrain juridique précisément, leur terrain commun* » (in *Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992).

trouve au carrefour de plusieurs disciplines. Dès lors, il semble indispensable d'adopter un regard interdisciplinaire qui permet « *non pas de « juxtaposer », ni même de « synthétiser » les enseignements tirés de ces disciplines mais de les confronter, de les mobiliser pour chercher à progresser dans la connaissance du phénomène administratif* »⁶³. Seront privilégiées les combinaisons épistémologiques du droit public avec la science administrative et la science politique, disciplines connexes au droit public.

A. Identification

Le recensement des emplois du terme « coordination » dans le domaine juridique est fondamental « *si l'on ne veut pas se livrer à une recherche qui soit purement abstraite, et ne soit qu'une construction intellectuelle, l'on doit asseoir cette recherche sur des éléments positifs* »⁶⁴. Cependant, cette recherche doit être complétée par une analyse de type « juridique »⁶⁵, c'est-à-dire prenant en considération non seulement les références explicites à la coordination mais également les termes qui y sont associés dans les textes juridiques et les jurisprudences. La coordination n'est en effet pas une notion ignorée du droit public mais pour l'essentiel innommée, un caractère qui complique encore son étude.

1. Références textuelles

La notion s'est progressivement développée dans le vocabulaire législatif et réglementaire, national autant qu'europpéen. L'analyse du droit positif⁶⁶, national et européen⁶⁷, confirme en effet l'existence de plusieurs mentions de la coordination dans les textes juridiques mais s'en tenir au seul terme serait insuffisant. Il convient

⁶³ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 5^e éd., 2013, p.53. La démarche interdisciplinaire qui combine les enseignements de plusieurs disciplines est ainsi préférée à une démarche pluridisciplinaire qui les superpose.

⁶⁴ Gérard TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1964, p. 18-19. Et l'auteur de préciser : « *la tâche du juriste est plus modeste que celle du philosophe ou du sociologue du droit ; il s'agit pour lui d'ordonner, de classer de façon immédiate les éléments juridiques qui font le droit positif de son pays* ».

⁶⁵ Encore dénommée linguistique juridique, cette discipline peu développée en droit public cherche à identifier les termes qui ont un sens juridique au regard du cadre dans lequel ils sont employés, leur relation avec des termes qui les précèdent ou les suivent. V. Gérard CORNU, *Linguistique juridique*, *op. cit.*, 2005.

⁶⁶ Le « droit positif » est entendu comme l'ensemble des règles juridiques en vigueur applicables sur un territoire à un moment donné.

⁶⁷ Cette approche élargie permet de prendre en compte le droit communautaire dont l'impact sur la vie juridique française n'est plus à démontrer : « *il n'est plus nécessaire de poser la question de savoir si les affaires européennes sont des affaires extérieures ou intérieures, elles sont les deux à la fois* » (Didier MAUS, « Préface », in Jean-Luc SAURON, *L'administration française et l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 5).

d'élargir les recherches en prenant en considération des vocables de fait associés à la coordination tels que : « interministériel », « intergouvernemental », « cohérence », « harmonisation », « pilotage », etc. Prises isolément, aucune de ces références éparpillées ne suffisent à révéler un sens spécifique en droit public ; mises en relation, elles constituent un corpus de références qui donne une substance à une acception juridique de la coordination.

a. Le droit national

S'agissant tout d'abord des textes juridiques français, on dénombre aujourd'hui plus de mille références à la coordination dans la soixantaine de codes en vigueur examinés⁶⁸ mais si l'on réduit la recherche aux seuls codes s'inscrivant dans le champ du droit public, trois sont particulièrement représentatifs : le Code général des collectivités territoriales contient cinquante-sept dispositions mentionnant le vocable ; le Code général des impôts, sept⁶⁹ (articles 158, 207, 125-0 A, 885-0 V bis A, 990 I, 1461, 1654) ; le Code des marchés publics, trois (articles 10, 188 et 206). Par ailleurs, une recherche portant sur les lois votées de 1990 à nos jours révèle que deux-cent-quarante d'entre elles comprennent au moins une disposition faisant mention du terme

⁶⁸ La recherche effectuée sur le site [Legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) révèle que 1170 articles parmi les codes en vigueur (codes soulignés ci-dessous) mentionnent le vocable « coordination » : Code de l'action sociale et des familles, Code de l'artisanat, Code des assurances, Code de l'aviation civile, Code du cinéma et de l'image animée, Code civil, Code de commerce, Code des communes, Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, Code de la consommation, Code de la construction et de l'habitation, Code de la défense, Code de déontologie de la police nationale, Code de déontologie des agents de police municipale, Code de déontologie des architectes, Code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable, Code disciplinaire et pénal de la marine marchande, Code du domaine de l'Etat, Code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable à la collectivité territoriale de Mayotte, Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, Code des douanes, Code des douanes de Mayotte, Code de l'éducation, Code électoral, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Code de l'environnement, Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Code de la famille et de l'aide sociale, Code forestier, Code forestier de Mayotte, Code général de la propriété des personnes publiques, Code général des collectivités territoriales, Code général des impôts, Code général des impôts -annexe 1, Code général des impôts-annexe 2, Code général des impôts-annexe 3, Code général des impôts-annexe 4, Code des instruments monétaires et des médailles, Code des juridictions financières, Code de justice administrative, Code de justice militaire, Code de la légion d'honneur et de la médaille militaire, Livre des procédures fiscales, Code des marchés publics, Code minier, Code monétaire et financier, Code de la mutualité, Code de l'organisation judiciaire, Code du patrimoine, Code pénal, Code des pensions civiles et militaires de retraite, Code des pensions de retraite des marins français, Code de commerce, Code de pêche ou de plaisance, Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, Code des ports maritimes, Code des postes et des communications électroniques, Code de procédure civile, Code de procédure pénale, Code de la propriété intellectuelle, Code de la recherche, Code de la route, Code rural (ancien), Code rural et de la pêche maritime, Code de la santé publique, Code de la sécurité sociale, Code du service national, Code du sport, Code du tourisme, Code du travail, Code du travail applicable à Mayotte, Code du travail maritime, Code de l'urbanisme, Code de la voirie routière.

Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (Recherche : « Bases de données » / « Recherche simple dans les codes » / « Recherche d'un article au sein d'un code » / « Par mot ou expression »)
Consulté le 15 juin 2015.

⁶⁹ S'ajoutent deux articles du Code général des impôts, annexe 2 (articles 310-0 H bis et 371 AQ bis) et trois dispositions du Code général des impôts, annexe 3 (articles 41 sexdecies H, 46 AG sexdecies et 49 I ter). Et trois articles dans le Livre des procédures fiscales : articles L. 84, L. 135 D, R. 213-3.

« coordination »⁷⁰. Une analyse des textes réglementaires selon les mêmes méthodes de recherche aboutit à un résultat encore plus notable : 3347 décrets et 6803 arrêtés contiennent le vocable⁷¹. Cette recherche de mentions expresses dans les corpus législatif et réglementaire doit être complétée par un examen des textes contenant des vocables formés à partir du radical « coord- » tels que le verbe « coordonner », le substantif « coordonnateur » ou « coordinateur », le gérondif « coordonnant », le participe passé « coordonné/ée ». A cette liste doivent également s'adjoindre les textes comprenant des « indices de coordination », c'est-à-dire des termes relevant du même champ lexical que la coordination (interministériel (-lle), interministérialité, pilotage, suivi, etc. ; ces deux derniers termes étant des activités souvent associées à la coordination dans les textes).

Discrète dans la doctrine, la notion fait donc apparemment l'objet d'occurrences pléthoriques dans les textes législatifs et réglementaires en vigueur⁷². Cette abondance ne doit pas faire illusion : les résultats doivent être nuancés par une analyse plus ciblée portant, non pas sur le contenu des textes étudiés, mais exclusivement sur leur intitulé : ce sont alors 21 lois, 385 décrets et 936 arrêtés⁷³ qui sont concernés. Ces références traduisent de manière plus réaliste la place de la coordination dans le droit positif français où elle est le plus souvent associée à une question très spécifique⁷⁴ ou à la création d'un organe dit « de coordination »⁷⁵ (et

⁷⁰ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (Recherche : « Bases de données » / « Recherche simple dans les textes législatifs » / « Rechercher ces mots parmi les mots du texte »). Consulté le 15 juin 2015.

⁷¹ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (Recherche : « Bases de données » / « Recherche simple dans les textes réglementaires » / « Rechercher ces mots parmi les mots du texte »). Consulté le 15 juin 2015.

⁷² Ne sont mentionnés ici que les seuls textes réglementaires et législatifs. On dénombre par ailleurs cent vingt-trois circulaires, soixante-quatorze ordonnances comportant le terme de coordination. Ce sont des sources supplémentaires utiles pour l'analyse de ses manifestations dans le droit positif.

⁷³ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (« Bases de données » / « Recherche simple dans les textes législatifs et réglementaires » / « Rechercher ces mots parmi les mots du titre »). Consulté le 15 juin 2015. Encore faut-il retirer de ce panorama les textes redondants comme ceux modifiant une loi, un décret ou un arrêté antérieurs.

⁷⁴ A cet égard, le plus ancien texte référencé dans la base de données *Légifrance* est le décret-loi du 19 avril 1934 relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers. D'autres exemples illustratifs de l'usage ciblé sur des questions spécifiques peuvent être mentionnés : la loi n° 56-1222 du 1^{er} décembre 1956 relative à la coordination des régimes de retraite professionnels ; le décret n° 89-314 du 16 mai 1989 relatif à la coordination des actions de sécurité lors des opérations de lancement spatiaux en Guyane ; le décret n° 97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de la lutte contre le travail illégal ; la loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions en matière de procédure pénale ; le décret n° 2010-1027 du 30 août 2010 relatif au fonctionnement du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins et au financement des réseaux ; le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale ; ou plus récemment le décret n° 2014-961 du 22 août 2014 portant coordination entre les régimes de retraite applicables aux fonctions publiques de droit commun et de la Nouvelle-Calédonie.

⁷⁵ Par exemple : le décret n° 99-720 du 3 août 1999 portant création d'une commission départementale de coordination en matière de jeunesse ; le décret n° 2002-658 du 29 avril 2002 relatif

parfois à la composition de ce dernier ou à la nomination d'une personnalité en son sein⁷⁶).

b. Le droit de l'Union européenne

Au niveau du droit de l'Union européenne, le terme de « coordination » apparaît dans de nombreux textes relevant aussi bien du droit primaire que du droit dérivé : on dénombre⁷⁷ par exemple 34 occurrences dans le Traité sur l'Union européenne (TUE)⁷⁸, 128 dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁷⁹ ; s'y ajoutent 1086 règlements, 541 directives, 1854 décisions, 268 recommandations et 256 avis des institutions européennes. A l'instar de l'étude du corpus juridique national, une analyse limitée aux intitulés rend mieux compte de l'importance de la coordination à l'échelon européen. Avec cette méthode, on ne

au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle ; le décret n° 2009-556 du 19 mai 2009 créant le conseil de coordination interportuaire de la Seine ; le décret n° 2011-1471 du 8 novembre 2011 relatif au comité interministériel de coordination de la santé ; l'arrêté du 8 octobre 2013 relatif au comité de coordination veillant à l'harmonisation de l'application des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de registre du commerce et des sociétés ; ou plus récemment le décret n° 2014-1460 du 8 décembre 2014 modifiant le décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens.

⁷⁶ Mentionnons notamment le décret n° 2000-998 du 12 octobre 2000 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ; l'arrêté du 21 novembre 2003 portant nomination du président du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ; l'arrêté du 18 décembre 2007 fixant la composition des comités exécutifs du comité de coordination des aéroports français ; l'arrêté du 30 juin 2009 portant nomination du président du conseil de coordination interportuaire de la Seine ; le décret n° 2012-277 du 27 février 2012 relatif à la composition et à la compétence de la commission technique spécialisée du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ; ou encore l'arrêté du 20 février 2015 portant nomination à la commission interministérielle de coordination des contrôles - autorité d'audit pour les fonds européens en France.

⁷⁷ Source : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm> (Recherche : « Législation » / « Dans le titre et le texte »). Consulté le 15 juin 2015.

⁷⁸ Citons par exemple : l'article 45, alinéa 1 du TUE aux termes duquel « *l'Agence européenne de défense (...) a pour mission (...) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques* » ; son article 16 qui précise que « *le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités* » ; ou encore l'article K.4 dont le premier alinéa prévoit l'institution d'un « *Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires* » dans le cadre de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

⁷⁹ Mentionnons par exemple l'article 124, alinéa 6 du TFUE selon lequel « *la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination entre les actions de l'Union et celles des États membres, afin de renforcer l'efficacité et la complémentarité des dispositifs de l'Union et des dispositifs nationaux d'aide humanitaire* » ; l'article 134, alinéa 1 prévoit qu'« *en vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, il est institué un comité économique et financier* » ; ou encore l'article 5, alinéa 2 précise que « *l'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques* ».

compte⁸⁰ plus que 33 règlements⁸¹, 99 directives⁸² et 120 décisions⁸³. Au-delà de cette analyse quantitative, une recherche qualitative fondée sur une classification thématique reprenant les vingt chapitres du Répertoire de la législation communautaire⁸⁴ montre que la coordination est davantage mentionnée dans certains domaines : « Droit d'établissement et libre prestation des services » (chapitre 6) ; « Relations extérieures » (chapitre 11) ; « Politique industrielle et marché intérieur » (chapitre 13). Il est par ailleurs intéressant de noter que le chapitre 14 est spécifiquement consacré à la « Politique régionale et coordination des instruments structurels ». Ce panorama textuel peut être enrichi par une brève analyse jurisprudentielle, nationale et européenne.

⁸⁰ Source : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm> (Recherche : « Législation » / « Dans le titre »). Consulté le 15 juin 2015.

⁸¹ Trois sujets dominant : la coordination des systèmes de sécurité sociale, la coordination des politiques économiques et la coordination des vols aériens. Citons par exemple : le règlement (UE) n° 1372/2013 de la Commission du 19 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la *coordination* des systèmes de sécurité sociale ; le règlement UE n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement CE n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; le règlement CE n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement CEE n° 3906/89.

⁸² Deux domaines sont particulièrement concernés : les marchés publics et l'audiovisuel. Quelques illustrations : la directive n° 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels) ; la directive n° 2005/75/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 rectifiant la directive n° 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la *coordination* des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

⁸³ Parmi les plus récentes, mentionnons par exemple : la décision de la Commission du 25 février 2014 portant modification de la décision n° 2007/479/CE concernant la compatibilité avec le droit communautaire des mesures prises par la Belgique conformément à l'article 3 bis , paragraphe 1, de la directive n° 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ; la décision du Conseil du 10 novembre 2014 relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes en ce qui concerne la modification de l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; ou encore la décision n° 2012/218/UE d'exécution de la Commission du 24 avril 2012 exemptant la production et le commerce de gros d'électricité produite en Allemagne à partir de sources conventionnelles de l'application de la directive n° 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁸⁴Source : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm> (« Recherche simple limitée aux titres des documents / Classification du répertoire »). « *La classification du Répertoire comprend uniquement la législation (sauf les traités) ainsi que les travaux préparatoires. (Elle) est constituée d'une liste de codes empruntés au Répertoire de la législation communautaire en vigueur. Chacun de ses vingt chapitres peut comprendre jusqu'à quatre niveaux de subdivision* » (extraits du *Mini guide* « Recherche simple », EUR-Lex). Sont ici pris en compte les règlements, directives, décisions, traités mais également d'autres actes comme des avis d'organes communautaires, des questions écrites à la Commission, des communications d'institutions communautaires, des propositions de règlement ou de directive, etc. Le champ des actes comptabilisés selon cette classification thématique est donc plus étendu.

2. Références jurisprudentielles

a. Jurisprudence constitutionnelle

On ne rencontre nulle part dans la Constitution française du 4 octobre 1958 le terme de « coordination »⁸⁵ ; pourtant 91 décisions rendues par le Conseil constitutionnel⁸⁶ font mention du terme, dont deux dans leur intitulé⁸⁷. Une analyse plus précise de ces décisions nuance toutefois leur intérêt : elles ne contiennent

⁸⁵ Notons en revanche que la Constitution française du 27 octobre 1946 mentionnait à deux reprises le vocable : à l'article 62 du Titre VIII relatif à la disparue Union française (« *Les membres de l'Union française mettent en commun la totalité de leurs moyens pour garantir la défense de l'ensemble de l'Union. Le Gouvernement de la République assume la coordination de ces moyens et la direction de la politique propre à préparer et à assurer cette défense* ») et à l'article 88 du Titre X portant sur les collectivités territoriales (« *Article 88 - La coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par les délégués du Gouvernement, désignés en Conseil des ministres* »). Par ailleurs, plusieurs constitutions étrangères contiennent aujourd'hui le terme « coordination » ou des dérivés tels que « coordonnateur » et « coordonner ». Mentionnons par exemple : la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949 dont l'article 91a relatif à la coopération de la Fédération et des Länder sur la base d'une loi fédérale dispose dans un alinéa 2 qu'« *une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat définira plus précisément les tâches communes ainsi que les détails de la coordination* »

(Site du Bundestag : http://www.bundestag.de/htdocs_f/documents/cadre/loi_fondamentale.pdf). L'article 136 de la Constitution belge de 1994 prévoit « *des groupes linguistiques au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires (...). Les Collèges forment ensemble le Collège réuni, qui fait fonction d'organe de concertation et de coordination entre les deux communautés* » (site de la Cour constitutionnelle belge : http://www.const-court.be/fr/textes_base/textes_base_constitution.html).

L'article 87, alinéa 1 de la Constitution brésilienne de 1988 précise que le ministre d'Etat est compétent pour « *exercer une orientation, une coordination ou supervision des organes de l'administration fédérale dans les domaines de sa compétence...* » (traduction libre ; Site du Sénat brésilien : http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.pdf).

De même, l'article 75, alinéa 2 de la Constitution helvétique de 1999 prévoit que « *la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux* » (notamment en matière d'enseignement, de recherche, de formation et de sécurité) tandis que son article 180, alinéa 1 dispose que « *le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat* » (Site du Parlement suisse : <http://www.parlament.ch/f/wissen/li-bundesverfassung/Pages/default.aspx>).

La mention de la coordination n'est toutefois pas réservée à des constitutions fédérales, en témoignent notamment la Constitution colombienne de 1991 dont l'article 209, alinéa 2 dispose que « *les autorités administratives doivent coordonner leurs actions en vue de remplir de manière adéquate les objectifs de l'Etat* » (traduction libre ; Site de la Présidence colombienne : <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>).

La Constitution italienne de 1947 précise à l'article 95, alinéa 1 que « *le Président du Conseil des ministres dirige la politique générale du Gouvernement et en est responsable. Il maintient l'unité d'orientation politique et administrative, en favorisant et en coordonnant l'activité des ministres* » (Site du Sénat Italien : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf).

De même, l'article 146 de la Constitution polonaise de 1997 précise à l'alinéa 4, §3 que le Conseil des ministres « *coordonne et contrôle l'activité de toutes les autorités de l'administration gouvernementale* ».

(Site du Tribunal constitutionnel polonais : <http://www.trybunal.gov.pl/fr/index.htm>).

Enfin, citons en dernier exemple la Constitution du Liban de 1926 dont l'article 64, alinéa 2 dispose que « *le Président du Conseil des ministres (...) assure la coordination entre les ministres et donne les directives générale en vue de garantir la bonne marche du travail* » (Site du conseil constitutionnel libanais : <http://www.conseilconstitutionnelliban.com/sub-fr.aspx?id=169>).

⁸⁶ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (Recherche : « Bases de données » / « Recherche experte dans la jurisprudence constitutionnelle » / « Recherche dans texte intégral »). On relève plus précisément soixante-quinze décisions DC, 4 décisions AN, cinq décisions L, trois décisions PDR, trois décisions QPC et une décision I. Consulté le 15 juin 2015.

N.B. : DC : contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, des lois organiques, des traités, des règlements des assemblées) ; AN : contrôle des élections à l'Assemblée nationale ; L : déclassement

aucune indication substantielle qui aurait pu contribuer à préciser juridiquement la notion. Essentiellement, deux types de citations peuvent être distinguées : soit le Conseil ne fait que rappeler certaines dispositions de lois, codifiées ou non, mentionnant une coordination dans un domaine spécifique⁸⁸ ; soit il reprend une formule générale insérée dans le dispositif, en général à l'appui d'une décision de non-conformité (totale ou partielle)⁸⁹.

de textes législatifs au rang réglementaire ; *PDR* : élection du Président de la République ; *QPC* : question prioritaire de constitutionnalité ; *I* : incompatibilité des parlementaires.

Source : *Site du Conseil constitutionnel*.

Consultable sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

⁸⁷ La première est la décision n° 2011-224 QPC du 24 février 2012, *Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne* relative à une validation législative de permis de construire. Il est ici question d'une coordination au sens que lui attribue la science politique, c'est-à-dire *un rassemblement momentané dans un but revendicatif*. Cette décision n'a pas d'intérêt particulier dans le cadre de notre réflexion. La seconde est la décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. (Recherche : « Bases de données » / « Recherche experte dans la jurisprudence constitutionnelle » / « Recherche dans texte titre »).

⁸⁸ Citons notamment celle du 4 août 2011 (2011-640 DC) relative à la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires qui précise « dans son article 7, devenu l'article 15, et ses articles 8 et 13, supprimés en cours de discussion, la proposition de loi initiale modifie les compétences des agences régionales de santé ; qu'ainsi, elle leur donne compétence pour suspendre ou fermer un centre de santé et décider de l'utilisation du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins... » (Considérant 5) ; ou encore la décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004 sur la loi relative à l'assurance maladie qui rappelle « *qu'aux termes du nouvel article L. 161-36-1 du code de la sécurité sociale, le dossier médical personnel est institué « afin de favoriser la coordination, la qualité et la continuité des soins, gages d'un bon niveau de santé » (...) que, pour atteindre cet objectif, le nouvel article L. 161-36-2 prévoit que chaque professionnel de santé inscrira au dossier « les éléments diagnostiques et thérapeutiques nécessaires à la coordination des soins de la personne prise en charge »...* » (Considérant 6).

⁸⁹ Mentionnons par exemple la formule « Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle » que l'on retrouve dans les décisions de non-conformité partielle n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 sur la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (Considérant 22) et n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (Considérant 3). Autre expression intéressante : « *Considérant que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes III et IV de l'article 68 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière* » dans la décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011 relative à la loi de finances rectificative.

Enfin, le juge constitutionnel mentionne parfois une « coordination d'articles » sans toutefois préciser ce qu'il entend par cette expression comme dans la décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 sur la loi organique relative à la gestion de la dette sociale dans laquelle il précise « *que les 3° et 4° de l'article 2 de la loi organique procèdent à des modifications par coordination des articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du même code* » (Considérant 11) ou la décision 2011-683 DC du 28 juillet 2011 relative à la loi de finances rectificative pour 2001 qui considère que « *l'article 1er de la loi déferée, qui réforme l'impôt de solidarité sur la fortune, modifie les articles 885 U, 885 V et 885 W du code général des impôts ; qu'il abroge l'article 885 V bis ; qu'il modifie, par coordination, les articles 885 I bis, 885 I quater, 885 Z, 1723 ter-00 A et 1730 du même code et les articles L. 23 A, L. 66, L. 180 et L. 253 du livre des procédures fiscales* » (Considérant 15).

b. Jurisprudence administrative

S'agissant de la jurisprudence administrative, 793 arrêts du Conseil d'Etat⁹⁰ mentionnent la « coordination » mais à nouveau la présence du vocable ne doit pas seulement être analysée d'un point de vue quantitatif. De fait, comme dans les décisions du Conseil constitutionnel, la coordination apparaît dans les arrêts essentiellement à travers la citation d'un texte national ou européen qui en fait mention⁹¹ ou lorsque l'une des parties au litige est une « coordination »⁹² (au sens que lui donne la science politique, c'est-à-dire un rassemblement professionnel momentané qui poursuit un but revendicatif) ou comporte dans son intitulé le terme⁹³. Redondantes avec les références textuelles déjà citées ou purement formelles, ces mentions ne permettent pas de dégager une notion spécifique : la notion de coordination est orpheline de toute définition juridique et à caractère général.

c. Jurisprudence européenne

La jurisprudence européenne⁹⁴ n'infirmes pas ce constat d'une absence de définition juridique dans les jurisprudences nationales. Une analyse des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne révèle l'existence de mille six-cents soixante-huit arrêts, cent quarante-deux ordonnances et six avis⁹⁵ mentionnant le terme mais à nouveau le résultat est trompeur : une recherche cantonnée aux seuls intitulés révèle seulement seize arrêts, trois ordonnances et six avis mais surtout le juge emploie la

⁹⁰ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/> (« Bases de données » / « Recherche experte dans la jurisprudence administrative » / « Conseil d'Etat » / « Recherche dans texte intégral »).

⁹¹ Quelques illustrations de ce type de mention : l'arrêt n° 347094 du 16 mai 2012 rappelle que « Considérant qu'aux termes de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : (...) 3° Le dénombrement et la description des caractéristiques des logements. Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés » ; l'arrêt n°341019 du 5 octobre 2011 précise que « qu'il résulte en outre de l'article 24 du décret du 21 septembre 1993 que les chefs des services d'insertion et de probation peuvent être chargés de fonctions de coordination d'actions menées dans le cadre de partenariats et d'animation des équipes de travailleurs sociaux... » ; enfin, autre exemple intéressant, l'arrêt n°320735 du 11 juillet 2011 cite dans le visa « la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux ».

⁹² Dans ce cas, mentionnons par exemple l'arrêt n° 349178 du 6 juillet 2012 visant « la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 11 mai et 10 août 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la coordination des associations pour le droit à l'avortement et à la contraception ».

⁹³ Ainsi de l'arrêt n° 322610 du 15 avril 2011 dans lequel le juge rappelle « qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la SA Alcatel CIT a, le 23 juillet 1991, souscrit à hauteur de 495 millions de francs à une augmentation du capital de la société Alcatel Finco, société de droit belge ayant le statut de centre de coordination du groupe Alcatel, constituée en 1988 par la société néerlandaise Alcatel NV... ».

⁹⁴ N'est ici mentionnée que la jurisprudence de la CJUE, cependant on dénombre également huit arrêts, ordonnances et avis du Tribunal (de première instance) de l'Union européenne et du Tribunal de la fonction publique dont l'intitulé mentionne la coordination.

⁹⁵ Source : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm> (« Recherche simple dans l'intégralité du texte »). Consulté le 15 juin 2015.

notion sans jamais préciser le sens qu'il lui donne ; il ne fait encore ici que se référer à un texte juridique, ou bien au nom d'une partie qui comporte le mot.

Cette brève synthèse des usages de la coordination en droit public révèle une multiplicité d'emplois du terme sans qu'aucune définition commune ne soit formulée, qu'aucun statut particulier ne soit précisé. Est-ce à dire que la coordination est bien un « *objet du droit, c'est-à-dire réglé par un ensemble de dispositions juridiques* »⁹⁶ mais qu'elle n'est pas un « *objet de droit, c'est-à-dire construit par le droit* »⁹⁷ ? Cette disparité apparente ne doit pas être vue comme un obstacle dirimant à une approche juridique de la coordination mais comme une incitation à dépasser les grilles d'analyse habituellement retenues. La coordination a une existence et une pertinence en droit public mais une approche classique qui viserait à déterminer un régime juridique unique serait artificielle et par conséquent inopérante car elle aboutirait à une classification discutable regroupant des dispositifs dissemblables. La notion, intrinsèquement plurielle dans sa nature comme dans ses expressions, ne s'y prête pas. Tout l'intérêt mais en même temps la difficulté de la recherche a été de procéder à une analyse combinée des manifestations de la coordination en droit public afin de mettre en lumière le sens tacite que lui ont donné les législations, réglementations et jurisprudences examinées⁹⁸. Ce « *travail préalable de recherche sur le mode d'appartenance au droit* »⁹⁹ a confirmé deux principales caractéristiques de la coordination lorsqu'elle est employée dans le champ juridique : d'une part, elle est envisagée d'un point de vue fonctionnel ; d'autre part, elle ne relève pas d'une logique verticale. La prise en compte de ces traits spécifiques constants permet d'esquisser les contours d'une acception juridique de la notion qui n'a pas pour ambition d'être exhaustive mais de proposer une perspective des principales figures de la coordination en droit public en mettant l'accent sur son rôle discret mais essentiel en matière d'organisation, de décision et de régulation étatiques

⁹⁶Jean-Arnaud MAZERES, « Préface », in Eric MILLARD, *Famille et droit public. Recherches sur la construction d'un objet juridique*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », Tome 182, 1995, p. 13.

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ N'est-ce d'ailleurs pas tout l'enjeu d'un travail de recherche doctrinale comme le rappelle Jean Rivero : « *la reprise d'un thème qui reste flou dans la loi ou la jurisprudence que la thèse va essayer de préciser et d'approfondir* », in *La thèse en droit et la recherche juridique*, Association pour une fondation nationale des études en droit, Paris, LGDJ, 1993, p. 40.

⁹⁹ Jacques CAILLOSSE, « Jean-Arnaud Mazères : contribution à une théorie juridique du « local » », in *Etudes en l'honneur du Professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, Litec, 2009, p. 64.

B. Définition

Les occurrences du terme de coordination et des vocables qui lui sont associés dans les différentes branches du droit public conduisent à penser que la notion y a une signification particulière. Afin de la saisir, une « *rupture épistémologique* »¹⁰⁰ est nécessaire. Il s'agit de proposer une définition stipulative¹⁰¹ fruit d'une démarche inductive qui envisage la coordination en tant que fonction, c'est-à-dire non comme un résultat mais comme un mode d'ordonnement flexible de la pluralité inhérente à l'Etat. Avant d'explicitier le contenu de la coordination en droit public, il convient au préalable d'en déterminer les frontières.

1. Délimitation conceptuelle

La coordination se spécifie juridiquement tout d'abord en se détachant de la logique hiérarchique ; en revanche nous ne rejetons pas l'idée de coordination verticale¹⁰² : pour reprendre des expressions que l'on retrouve souvent dans les textes juridiques, les organes de coordination « pilotent », « assurent le suivi », « impulsent »... le dialogue entre entités impliquées dans le même processus de décision, ce qui requiert une position « en surplomb » et une action qui transcendent les cloisonnements fonctionnels. Selon André G. Delion, « *il n'existe pas de limite rigoureuse où la hiérarchie s'arrête et où la coordination commence* »¹⁰³. L'arbitrage constitue, semble-t-il, cette limite. Si l'on prend l'exemple de la coordination interministérielle, en cas de désaccords persistants entre plusieurs ministères, c'est au Premier ministre qu'il revient de trancher bien qu'il ne dispose en principe d'aucun pouvoir hiérarchique à l'encontre des ministres. En revanche, le Secrétaire général d'un ministère dispose d'un pouvoir hiérarchique à l'encontre des services qu'il doit coordonner : la frontière est parfois poreuse.

¹⁰⁰ Pour reprendre une expression consacrée par Gaston Bachelard au sujet des sciences dites « dures » mais qui peut s'appliquer de manière pertinente aux sciences sociales et au droit. Cf. pour une étude précise de cette notion son ouvrage : *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, Vrin, 9^e éd., 1975.

¹⁰¹ Une définition stipulative n'est « *ni vraie, ni fausse, mais seulement opératoire pour un problème spécifique. Une définition stipulative est une décision que l'on prend au commencement d'une recherche, de constituer une classe d'objets présentant tous un certain caractère* » (Michel TROPER, « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n° 10, 1989, p. 102).

¹⁰² La verticalité n'est pas forcément synonyme de hiérarchie.

¹⁰³ André G. DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale. Introduction générale », *op. cit.*, p. 6. Cette distinction indéfinie entre coordination et hiérarchie est encore présente chez certains auteurs contemporains. Elle révèle un usage au sens large du terme, proche du sens commun.

D'autre part, la coordination ne doit pas être conçue comme un terme générique qui regrouperait tous les modes horizontaux d'organisation ou d'action de l'Etat tels que la collaboration ou la concertation parfois employées comme synonymes dans le langage courant. La mise en garde de Gérard Marcou s'applique à notre objet de recherche : « *la tentation est grande de préférer des définitions larges, qui évitent la difficulté d'avoir à préciser les différences avec les notions voisines, et donnent l'illusion de proposer une théorie ou une interprétation nouvelles* »¹⁰⁴. Le choix d'adopter une approche fonctionnelle de la coordination implique de préciser le sens de plusieurs « notions voisines » afin de la distinguer.

On peut déceler en premier lieu quelques notions connexes à la coordination telles que la collaboration et la coopération qui se réfèrent à la participation de plusieurs entités à une œuvre commune et reposent sur un principe de relations égalitaires. La distinction entre ces deux notions s'entend moins en termes de nature que de degré : la coopération va plus loin que la collaboration qui désigne de manière générale une action conjointe qui implique la mise en commun de compétences et la création d'un organisme par les parties coopérantes pour les exercer. Par exemple, plusieurs communes souhaitant coopérer peuvent décider de créer un établissement public de coopération intercommunale qui, conformément au principe de spécialité, intervient soit pour la gestion de certains services publics locaux ou la réalisation d'équipements locaux, soit pour la conduite de projets collectifs de développement. Un besoin de coordination peut aussi justifier la création d'un organe particulier ; cependant l'initiative de l'institutionnalisation ne relève pas des entités à coordonner : la collaboration comme la coopération relèvent de la seule initiative des intéressés qui en attendent un bénéfice mutuel tandis que la coordination demande une intervention extérieure, l'implication d'un organe coordonnateur et/ou la mise en œuvre de procédés de coordination.

D'autres notions sont associées à la coordination. Plusieurs auteurs considèrent ainsi la consultation et la concertation comme des instruments de coordination. Par exemple, selon Claude Goyard, la consultation, c'est-à-dire la demande d'avis à des entités compétentes destinés à éclairer la prise de décision (à l'intérieur ou à

¹⁰⁴ Gérard MARCOU, « Introduction », in Gérard MARCOU, Franck MODERNE (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Tome 2 : Expériences européenne*, op. cit., p. 13.

l'extérieur de la sphère administrative), constituerait « *une solution simpliste et paresseuse pour arriver à la coordination* »¹⁰⁵. En permettant l'expression de plusieurs points de vue, la consultation peut être un moyen d'aboutir à une position commune mais les deux notions ne se superposent pas : toute consultation n'est pas coordination. Le même raisonnement s'applique vis-à-vis de la concertation qui ne repose pas comme la consultation sur une initiative unilatérale (demande d'avis) mais sur un échange d'arguments qui peut faciliter la recherche d'une position commune. La consultation comme la concertation n'aboutissent pas nécessairement à une prise de décision alors que c'est ce à quoi tend la coordination.

Partant d'une différenciation fondamentale avec la hiérarchie complétée par une distinction avec plusieurs notions voisines, nous avons pu appréhender la coordination d'un point de vue extrinsèque, c'est-à-dire déterminer ce qu'elle n'est pas. Une fois ces limites tracées, l'entreprise de spécification juridique peut se poursuivre : il s'agit à présent d'examiner la coordination d'un point de vue intrinsèque, c'est-à-dire préciser ce qu'elle est.

2. *Acception fonctionnelle*

Le travail de recherche obéit en principe à une règle fondamentale : « *dans les différents domaines du savoir, on saisit un objet par référence aux connaissances déjà produites sur lui, et que l'on construit son propre savoir par cette relation triangulaire indépassable qu'il entretient avec cet objet et avec ces connaissances* »¹⁰⁶. Cependant, dans le cas de la coordination, cette démarche scientifique est problématique : nous avons pu constater que l'essentiel des études existantes manquent de substance, y compris la seule définition juridique proposée. L'une des explications de cette situation réside dans le fait que la coordination ne peut être envisagée comme une « *notion conceptuelle* » classique caractérisée par « *une définition complète selon les critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé une bonne fois pour toutes* ». L'étude de ses diverses manifestations, explicites et implicites, révèle une notion qui n'a d'existence en droit public qu'au regard de ce à quoi elle sert, des besoins auxquels elle répond. La

¹⁰⁵ Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *op. cit.*, p. 749.

¹⁰⁶ Jean-Arnaud MAZERES, « Préface », in Mathieu DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, *op. cit.*, p. VI.

coordination est une « *notion fonctionnelle* »¹⁰⁷ dont l'essence juridique se fonde sur le rôle qu'elle joue vis-à-vis de l'Etat qui, derrière l'image d'un bloc monolithique et rigide, cache une réalité plurielle et dynamique.

Précisément, la fonction de coordination en droit public peut être entendue en tant que mode d'ordonnancement flexible de l'organisation, de l'action et du droit de l'Etat visant une cohésion des appareils administratifs, une cohérence de centres de décision et une concordance de règles juridiques. Il s'agit de prévenir tout doublon ou contradiction entre des entités relevant d'une même organisation administrative, des positions exprimées dans le cadre d'un même processus décisionnel ou des règles juridiques participant d'un même ensemble normatif. Sa mise en œuvre suppose l'emploi de procédés plus ou moins formalisés dont les effets juridiques, de nature incitative, relèvent d'une logique de droit négocié ou de droit souple et/ou l'intervention à titre principal ou secondaire d'organes aux statuts divers¹⁰⁸ mais partageant des caractéristiques spécifiques communes (position d'interface, activité pluridisciplinaire, composition transversale...) qui se situent en position d'extériorité mais non de supériorité au regard des éléments coordonnés (administrations, compétences, règles juridiques). Polymorphe, la fonction de coordination est aussi multidimensionnelle, l'Etat s'incriminant désormais dans un cadre pluri-niveaux : elle s'exerce à l'échelon central, territorial, régional et mondial mais aussi entre ces échelons.

En ce sens la coordination permet l'accomplissement des fonctions administrative, politique et normative de l'Etat qui sont indissociables. Les différentes figures de la coordination en droit public ne doivent pas être envisagées de manière cloisonnée mais comme un *continuum* : une bonne cohésion des appareils administratifs est une condition de l'action cohérente de centres de décisions qui doit aboutir à l'édiction de règles juridiques concordant avec le droit existant.

¹⁰⁷ Georges VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP*, 1950, I, 851, § 4. Le doyen oppose les « notions fonctionnelles » aux « notions conceptuelles ».

¹⁰⁸ Comme on le verra, ces organes se situent en position d'extériorité mais non de supériorité vis-à-vis des éléments (administrations, compétences, règles juridiques) coordonnés ; ils partagent quelques traits caractéristiques communs : une position d'interface, une activité pluridisciplinaire, une composition transversale, un pouvoir coordonnateur par attributions ou délégation...

Section 2 – Cadre de la recherche

Dans quelle mesure l'idée d'ordonnement flexible impliquée par la coordination est-elle pertinente en droit public, discipline marquée par une forte empreinte de la hiérarchie constitutive du « *mode spécifique dominant d'organisation, d'expression et de symbolisation du juridique en Occident* »¹⁰⁹ ? C'est précisément dans ce caractère horizontal que se situe aujourd'hui tout l'intérêt de la notion.

§ 1 - Hypothèse

Comme l'avait déjà noté Gérard Timsit, « *la coordination est en fait non pas simplement une technique qui puisse être étudiée hors de son contexte administratif global, mais une stratégie dont le déploiement ne peut être compris que par référence au champ de l'appareil étatique dans lequel se déroulent ses différentes séquences* »¹¹⁰. L'approche fonctionnelle doit être complétée par une réflexion systémique¹¹¹ mettant l'accent sur l'évolution permanente de l'Etat fondé sur « *un équilibre dialectique qui se maintient par un constant rajeunissement de l'ordre. Et c'est précisément l'existence de l'Etat qui procure à cette dialectique le cadre qui lui permet d'aboutir à un dépassement et non pas à une destruction* »¹¹². L'analyse peut

¹⁰⁹ Denys de BECHILLON, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris, Economica, 1994, p. 4 ; cité par Clément CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2013

¹¹⁰ Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », *op. cit.*, p. 126.

¹¹¹ On emprunte l'acception de l'analyse systémique mise en évidence par Lucien Sfez : « ... c'est le système et l'analyse de système qui critiquent la linéarité. Dans le système, ce sont les relations qui importent et non le nombre des éléments. (...) von Bertalanffy, dans son premier exposé synthétique de la théorie systémique (...) propose la définition suivante : « *A system can be defined as a complex of interacting elements...* ». (...) Tous les auteurs s'accordent sur les traits suivants : pluralité des éléments, relations qui existent entre ces éléments, caractère unifié de l'ensemble. (...) Le système est dynamique si, sous l'un ou l'autre de ces aspects, il subit des changements ; sinon il est statique. Le système est ouvert s'il est en interaction avec ce qui l'environne ; sinon il est fermé. C'est la notion de système dynamique et ouvert qui est la plus féconde dans la méthodologie qu'on appelle « *approche systémique* ». (...) le système est dynamique et ouvert manifeste les caractéristiques suivantes : il tire de son environnement certaines formes d'énergie (input) ; le système ouvert transforme l'apport de l'input (throughput) ; le fonctionnement du système ouvert a un caractère cyclique (...) le système ouvert est capable d'homéostasie (maintien en état de cohésion dynamique mais pas immutabilité)... » (Lucien SFEZ, *La décision*, Paris, coll. « Que sais-je ? », 2^e éd., 1988, p. 39-41).

¹¹² Georges BURDEAU, *L'Etat*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points Essais », 1970, rééd. 2009, p. 118. L'Etat peut se prêter à une approche en termes de systèmes. On peut en effet envisager à l'instar de Philippe Braud que « *l'Etat n'est pas un système clos sur lui-même, il est impliqué dans des échanges permanents* » (Philippe BRAUD, *Penser l'Etat*, Paris, Seuil, coll. « Points Essai », 2004, p. IX). et aujourd'hui plus que jamais. Quant à la coordination, elle est par nature une notion dynamique qui permet la mise en relation et l'ordonnement d'éléments pluriels interdépendants participant d'un même ensemble. L'étudier au prisme de l'analyse systémique paraît en ce sens pertinent.

prendre une autre dimension en soulignant le caractère homéostatique¹¹³ de la coordination : son développement apporte la dose de souplesse nécessaire à l'adaptation d'un Etat tirailé par des forces centrifuges internes et externes qui questionnent les modes d'intégration et de régulation de type vertical. De résiduel dans le modèle étatique classique, « *l'enjeu de la coordination* »¹¹⁴ est devenu essentiel dans le modèle étatique contemporain.

On formule l'hypothèse que les transformations subies par l'Etat, conduisant à une pluralisation et à une complexification de son organisation, de son action et de son droit, augmentent les besoins de coordination sur le plan administratif, politique et normatif. Les mutations que connaît l'Etat depuis une quarantaine d'années ne sont certes pas ignorées du droit public comme le démontre la littérature juridique abondante sur ce thème¹¹⁵ ; cependant ces études restent pour l'essentiel descriptives. L'étude de la fonction de coordination permet d'aller plus loin en analysant les transformations de l'Etat mais surtout en mettant en évidence la manière dont il s'adapte grâce à l'activité d'organes et de procédés coordonnateurs qui se sont multipliés au fil des années. Ces dispositifs apportent la dose de souplesse nécessaire pour que l'Etat puisse « *apprivoiser le pluriel* »¹¹⁶, c'est-à-dire continue d'administrer,

¹¹³ Pour reprendre un terme propre à l'analyse systémique. L'homéostasie peut se définir comme « *le processus par lequel les systèmes parviennent à se perpétuer en dépit des perturbations auxquelles ils sont soumis : leur persistance ne signifie nullement qu'ils ne connaissent aucune variation de leur fonctionnement, mais leur équilibre global, leurs propriétés essentielles, subsistent ; c'est en intégrant des éléments de renouvellement qu'ils assurent leur continuité, en maintenant leur « état stationnaire* ». (...) si stabilité il y a, il s'agit d'une stabilité dynamique, passant par un processus permanent d'adaptation ; dès lors, le changement n'apparaît plus comme antinomique avec l'idée de continuité, mais bien au contraire comme son corollaire indispensable » (Jacques CHEVALLIER, « Epilogue », in Geneviève KOUBI, Guillaume LE FLOCH, Gilles J. GUGLIELMI, *La notion de continuité, des faits au droit*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2011, p. 325).

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 152.

¹¹⁵ Parmi les nombreuses analyses sur la question, citons notamment : Jean-Claude THOENIG, François DUPUY, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985 ; Jacques CAILLOSSE, « La modernisation de l'Etat : variations sur le modèle juridique d'administration », *AJDA*, n° 11, 20 novembre 1991, pp. 755-764 ; Guy BRAIBANT, « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif : 1953-1993 », *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n° 45, 1993, pp. 409-420 ; Gérard MARCOU, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1995 ; Nicole BELLOUBET-FRIER, Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE, *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques?*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996 ; Vincent WRIGHT, Sabino CASSESE (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996 ; CURAPP, *Désordre(s)*, Paris, PUF, 1997 ; Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano : réflexions sur les évolutions du droit administratif », *AJDA*, n° 11, novembre 2001, pp. 912-929 ; Philippe ARDANT (dir.), *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Janneau*, Paris, Dalloz, 2002 ; Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, n° 116, 2005, pp. 715-726 ; Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *RFSP*, vol. 55, février 2005 ; Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, Philippe PEDROT (dir.), *Droit et complexité : pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Universitaires de Rennes, 2007, etc.

¹¹⁶ Mireille DELMAS-MARTY, « Les processus de mondialisation du droit », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, p. 78.

d'agir et de produire du droit malgré le fractionnement administratif, le polycentrisme décisionnel et le pluralisme juridique qui désormais le caractérisent.

§ 2 – Enjeux

Les facteurs d'expansion et de consolidation de la fonction de coordination sont nombreux. Ils peuvent être synthétisés autour de trois principaux phénomènes. En premier lieu, on constate un processus de fragmentation administrative qui se manifeste en particulier par une multiplication des services au niveau central (phénomène de « scissiparité »¹¹⁷) comme territorial (approfondissement constant du processus de déconcentration), le développement d'entités autonomes hors de l'administration classique et par conséquent de sa structure hiérarchique (agencification...) et l'apparition d'organes spécialisés à l'intérieur de la sphère administrative mais dotés d'une autonomie (établissements publics, autorités administratives, autorités publiques...). Associées à une « crise de l'autorité hiérarchique », à une multiplication de dysfonctions bureaucratiques et au développement d'une logique de performance associée au développement du paradigme du *New Public Management*, ces évolutions renforcent les besoins de « coordination-intégration », première figure de la coordination visant la cohésion de la structure administrative étatique.

Deuxième évolution notable au cours des dernières décennies, le développement de l'activité gouvernementale sous l'effet d'une interministérialité politique croissante et la multiplication des lieux de pouvoirs. On a ainsi pu assister à un mouvement de territorialisation impliquant des transferts de compétences à des collectivités territoriales autonomes dotées de la personnalité juridique, d'autorités élues et de ressources propres. Par ailleurs, le processus de mondialisation¹¹⁸ s'est

¹¹⁷ La scissiparité est à l'origine un terme de biologie pour désigner un « *mode de division des êtres unicellulaires consistant à doubler de longueur, puis à se partager en deux cellules identiques qui peuvent se séparer* ».

Source : *Dictionnaire Larousse*, 2016. Consultable sur : <http://www.larousse.fr/>. Le vocable a été repris par la doctrine publiciste pour qualifier le phénomène de création d'un nouveau ministère, par scission de directions et de bureaux qui le composent, afin de prendre en charge certaines compétences.

¹¹⁸ V. not. sur la question : Carlos MILANI, « La complexité dans l'analyse du système-monde : l'environnement et les régulations mondiales » in « Complexité à l'œuvre », *Droit et société*, n° 46, 2000, p. 426 : « *La complexité protéiforme de ce phénomène (globalisation) se caractérise entre autres par la dialectique d'unification et de fragmentation, d'ordre et de désordre, le monde étant devenu un espace de problématisation, de réflexion et de régulation. Les relations internationales se prêtent de nos jours à l'analyse systémique et cybernétique qui annonce le paradigme de la complexité* ».

traduit par la création d'entités internationales qui accordent une place importante à la coordination à défaut de relations hiérarchiques entre Etats souverains. Quant au mouvement d'eupéanisation¹¹⁹, il entraîne une adaptation des systèmes politico-administratifs nationaux indispensable à la participation des Etats membres au processus décisionnel de l'Union européenne¹²⁰. Il en est résulté une « *forme complexe de gouvernance transnationale* »¹²¹ modifiant la logique traditionnelle de l'action publique. Une « coordination-articulation de centres de décision placés à des niveaux décisionnels différents est devenue indispensable ; deuxième figure de la coordination en droit public destinée à éviter toute incohérence politique.

Enfin, comme l'avait déjà relevé Paul Amssek dès le début des années 1980¹²², le droit public s'est transformé : il « *a perdu les attributs de systématité, généralité et stabilité qui caractérisaient le droit moderne* »¹²³. La vision classique d'un ordre unique et hiérarchisé posant des règles à caractère impératif¹²⁴ a été mise à

¹¹⁹ Ce phénomène a été consacré au début des années 1990 par Sven S. Andersen et Kjell A. Eliassen qui ont analysé les effets de l'intégration européenne sur le système décisionnel national (cf. Sven S. ANDERSEN, Kjell A. ELIASSEN, *Making Policy in Europe, the Europeanization of national policy-making*, London, Sage, 1993). Cependant, le terme qu'ils proposent alors (« *Europeanization* ») évoluera ; désormais le vocable « *Europeanization* » s'impose dans la littérature anglophone. Il a été traduit en français par « eupéanisation » ou éeupéanisation ».

¹²⁰ Plus précisément, selon Jacques ZILLER, « *l'eupéanisation des administrations pourrait être définie comme la somme des changements internes à l'administration qui peuvent être considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation d'un Etat aux Communautés et à l'Union européenne : dans la structure institutionnelle et les organigrammes des administrations, dans leurs procédures et routines, dans leur culture organisationnelle et leur manière d'envisager leur rôle* » (Jacques ZILLER, « Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne, avec ou sans traité constitutionnel », in « L'eupéanisation des administrations : nouvelles missions, nouveaux partenaires », *RFAP*, n° 114, 2005. En France, l'un des signes les plus notables de cette eupéanisation est l'existence d'un Secrétariat général des affaires européennes. Placé sous l'autorité directe du Premier ministre, cette administration de coordination est chargée de préparer la position française qui sera défendue à Bruxelles durant le processus décisionnel communautaire : « *s'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêté après concertation interministérielle par le SGAE* » (circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne, *J.O.R.F.*, 31 mars 1994, p. 4783). V. not. : Christian LEQUESNE, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993 ; Jean-Luc SAURON, Virginie LANCERON, *L'administration nationale et l'Europe*, Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2008.

¹²¹ Renaud DEHOUSSE, « Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration », in Vincent WRIGHT, Sabino CASSESE (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 55.

¹²² Paul AMSELEK, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP*, 1982, pp. 275-294.

¹²³ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 4^e éd., 2014, p. 104. Citons également Mireille DELMAS-MARTY qui a pu observer : « *Interdépendances, discontinuités, interactions, imprévisibilité, tous ces traits marquent le passage d'une structure simple à la structure complexe qui caractériserait le droit dit post-moderne* » (Mireille DELMAS-MARTY, « La grande complexité juridique du monde », in *Mélanges Gérard Timsit*, Bruylant, 2005, p. 89).

¹²⁴ Certains auteurs ont remis en question la pertinence de la conception kelsenienne du droit figurée par une pyramide des normes reposant sur un principe hiérarchique selon lequel une norme n'est valable, c'est-à-dire qu'elle ne produit des effets juridiques, seulement si elle est conforme aux normes qui lui sont supérieures ; une norme fondamentale hypothétique fonde la validité de tout l'ordre juridique ainsi posé (cf. Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Charles EISENMANN,

mal : à un ordre hiérarchisé se substitue progressivement un désordre coordonné¹²⁵. De plus, on assiste à l'expansion d'un droit qualifié de « doux », « mou », « souple »¹²⁶, ou « flexible »¹²⁷ tandis que les instruments normatifs fondés sur l'horizontalité se sont multipliés à l'instar du contrat¹²⁸ qui est désormais un instrument de plus en plus privilégié entre personnes publiques et privées mais aussi entre entités publiques. Comme le fait remarquer Mathieu Doat, « *cette nouvelle cartographie du droit (...) permet de se déprendre de la théorie classique qui réduit le droit public au droit de l'Etat et ramène la loi et le règlement à l'acte unilatéral* »¹²⁹. Perdant son monopole de producteur de droit, l'Etat doit en outre composer avec la multiplication de foyers juridiques¹³⁰ de telle sorte que « *la*

Bruylant-LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1999). V. François OST, Michel van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, coll. « Droit », 2002 ; Paul AMSELEK, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », *RDP*, 1978, n° 1, p. 13 et s. D'autres auteurs en revanche considère que cette théorie normativiste reste tout à fait pertinente. V. not. Michel TROPER, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, 1978, n° 6, p. 1531 et s.

¹²⁵ Sur cette question, cf. notamment Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, coll. « Essais », 1998 et Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit, Tome 2. Le pluralisme ordonné*, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006.

¹²⁶ Ces trois adjectifs étant les traductions les plus couramment utilisées du terme *soft* que l'on retrouve dans l'expression *soft law* signifiant littéralement « droit doux ». Cependant, nous adopterons la même position de la Commission générale de terminologie et de néologie (rattachée au ministère de la Culture et de la Communication) selon laquelle il convient de traduire *soft law* par « droit souple » qui se définit alors comme une « *notion doctrinale relative à des textes ou à des dispositions juridiques n'ayant pas par eux-mêmes d'effets contraignants mais susceptibles de contribuer, dans certaines conditions, à la formation de nouvelles règles juridiquement contraignantes* » ; cf. Avis publié au *JORF* n° 02245 du 19 octobre 2008, p. 16049.

Source : *Legifrance*. Cette notion a d'abord été dégagée par la doctrine internationaliste, avant d'être employée à l'égard du système juridique de l'Union européenne. V. not. : Kenneth W. ABBOTT, Duncan SNIDAL, « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, pp. 421-456 ; Linda SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2004 ; Ulrika MÖRTH, *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Edgar Publishing, 2005. A noter par ailleurs une analyse intéressante qui étudie la *soft law* dans un cadre juridique interne : Daniel SARMIENTO, *El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Thomson-Civitas, 2007 ; CONSEIL D'ETAT, « Le droit souple », *Etude annuelle*, 2013.

¹²⁷ Jean CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2001.

¹²⁸ Cf. notamment sur ce thème : Denys de BECHILLON, « Le contrat comme norme dans le droit public positif », *RFDA*, n° 1, février 1992, pp. 15-35 ; Yvonne FORTIN, (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1999 ; Gérard MARCOU, « L'administration contractuelle », *AJDA*, n° 19, mai 2003, pp. 970-993 ; Jacques CHEVALLIER, « Loi et contrat dans l'action publique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004, pp. 75 et s. ; Yves JEGOUZO, « L'administration contractuelle en question » in *Mouvement du droit public. Mélanges F. Moderne*, Paris, Dalloz, 2004 ; Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

¹²⁹ Mathieu DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit Public », 2003, p. 12).

¹³⁰ On parle alors de « pluralisme juridique ». « *Ordonné* » selon Mireille DELMAS-MARTY, « *il appellerait dans les représentations de l'ordre juridique une transformation, au sens littéral du terme car il s'agit de « passer » d'un modèle simple (interactions verticales), à un modèle complexe (interactions horizontales) ou hypercomplexe (interactions à la fois verticales et horizontales, sur plusieurs niveaux et à plusieurs vitesses), dans nos représentations de l'ordre juridique* » (Mireille DELMAS-MARTY, *Un pluralisme ordonné*, résumé du Cours au Collège de France, Chaire « Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit », 2004-2005 (consultable et téléchargeable en ligne sur : http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int_dro/resumes.htm).

conception monolithique et pyramidale du passé a fait place à une organisation plus complexe, fondée sur le pluralisme et la diversité, et impliquant le recours à des dispositifs souples de coordination »¹³¹, une « coordination-harmonisation » de règles et d'ordres juridiques ; troisième figure de la coordination en droit public permettant de régler les conflits de normes assurant ainsi leur concordance, voire leur convergence.

§ 3 – Plan

L'étude de l'« Etat coordonné »¹³² s'ordonnera autour de trois principaux axes de réflexion.

Une première partie sera consacrée à l'étude de la fonction de coordination en tant que mode d'intégration visant à la cohésion des appareils administratifs. Subsidaire et complémentaire au regard du pouvoir hiérarchique et de la tutelle dans le cadre du modèle d'administration classique, la fonction de coordination s'est émancipée pour devenir indispensable dans le modèle d'Etat contemporain sous l'effet d'une fragmentation continue de l'administration, d'un affaiblissement de la verticalité et du développement d'une logique de performance.

Une deuxième partie analysera la coordination en tant que moyen d'articulation d'actions visant à une décision politique cohérente. Timide dans le cadre gouvernemental parlementariste naissant, la fonction de coordination s'est développée parallèlement à l'intensification de l'interministérialité, la multiplication et la diversification des acteurs impliqués dans le processus décisionnel public, le développement d'interactions entre les acteurs publics et privés et la superposition de scènes politiques sous l'effet d'un double mouvement d'eupéanisation et de mondialisation.

Cf. également Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit, Tome 2. Le pluralisme ordonné*, *op. cit.* ; Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, Philippe PEDROT (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, *op. cit.*

¹³¹ Jacques CHEVALLIER, « Loi et contrat dans l'action publique », *op. cit.*, p. 76.

¹³² L'« Etat coordonné » a une double dimension. Tout d'abord un « Etat coordonné de l'intérieur » : on fait alors référence à l'ensemble des organes et procédés qui permettent une coordination de l'administration, de l'action et des règles juridiques dans le cadre de l'Etat. D'autre un « Etat coordonné avec » : on fait alors référence à l'ensemble des organes et procédés qui permettent une coordination de l'administration, de l'action et des règles juridiques de l'Etat central avec les instances européennes et internationales.

Enfin, il s'agira dans une troisième partie de s'intéresser à la coordination en tant qu'outil d'harmonisation juridique dans un premier temps dans le cadre la production gouvernementale du droit, puis à travers le recours à la technique contractuelle et à des procédés relevant du droit souple. La coordination sera ensuite analysée en tant que correctif d'un pluralisme juridique illustré par la perte du monopole normatif de l'Etat, le développement de l'autorégulation, mais aussi la consolidation d'un ordre juridique européen et la construction d'un ordre juridique mondial.

PARTIE 1 – LA « COORDINATION- INTEGRATION », MODE DE COHESION ADMINISTRATIVE

L'Etat est une « *personne collective* »¹³³, ce qui pose une question essentielle : comment organiser la pluralité d'entités qui le composent pour former une unité ? Plus précisément, de quelle manière est réalisée la cohésion des différents appareils administratifs qui le constituent ? Dans le modèle étatique classique, ce dilemme est résolu par la verticalité : le principe hiérarchique et la tutelle sont les modes intégrateurs privilégiés d'une administration régie par quatre principes fondamentaux : « *la professionnalisation, la division du travail, la hiérarchisation des fonctions, l'impersonnalité des règles* »¹³⁴. Cette conception verticale de l'administration théorisée comme un « idéal-type » par Max Weber¹³⁵, a longtemps été perçue dans les travaux académiques comme le gage d'une administration monolithique parfaitement ordonnée. Une telle représentation n'a cependant jamais vraiment correspondu à la réalité d'une administration constamment traversée par des tensions centrifuges qu'une organisation rigide ne parvient pas toujours à contenir. Les dysfonctionnements administratifs vont se multiplier tout au long du XIX^e et s'accélérer au début du XX^e siècle, mettant en lumière les limites du modèle centralisé et hiérarchisé.

¹³³ On emprunte la formule à Raymond Carré de Malberg : « *L'Etat est bien une personne collective, en tant qu'il est la personnification d'une collection d'individus : mais précisément cette collectivité ne devient une personne que parce qu'elle se trouve ramenée à l'unité, c'est-à-dire parce que les individus multiples dont elle se compose, sont réunis en un corps total et indivisible constituant juridiquement une nouvelle individualité* » (in *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, T.1, Paris, Sirey, 1920, p. 47).

¹³⁴ Jacques CHEVALLIER, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, p. 270. Il s'agit des principaux principes qui structurent l'administration napoléonienne.

¹³⁵ L'idéal-type webérien repose sur une « *direction administrative (qui) revendique avec succès (...) le monopole de la contrainte physique légitime* ». V. Max WEBER, *Economie et société*, Tome 1, Plon, 1971, p. 57. A l'inverse de la domination traditionnelle (« *celle des coutumes sanctifiées par leur validité immémoriale et par l'habitude enracinée en l'homme de les respecter* » (*Ibidem*, p. 114) et charismatique (« *soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personnes* » (*Ibid.*, p. 222), la domination légale-rationnelle qui caractérise l'Etat moderne s'impose « *en vertu de la légalité, en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une compétence positive fondée sur des règles établies rationnellement, en d'autres termes l'autorité fondée sur l'obéissance qui s'acquitte des obligations conformes au statut établi* » (*Ibid.*, p. 114).

Afin de pallier les défaillances des modes verticaux d'intégration, des dispositifs de coordination ont été institués en vue d'assurer un ordonnancement horizontal et flexible des appareils administratifs. La pluralisation, la diversification et la complexification de l'administration au niveau central et local constituent les principaux facteurs de développement d'une fonction de coordination-intégration entendue comme un mode de rationalisation de l'administration et une garantie de son unité sur tout le territoire. Élément clé des politiques de réorganisation administrative de plus en plus associées à une logique de performance et du mouvement de déconcentration, la coordination est devenue une fonction essentielle au regard de l'Etat contemporain « *à la fois dépassé, re-territorialisé et fragmenté* »¹³⁶.

¹³⁶ Jean-Marc SAUVE, « Les rencontres des Acteurs publics 2012 », Intervention au Conseil économique, social et environnemental, 3 juillet 2012.

TITRE 1 – LA COORDINATION MOYEN DE RATIONALISATION DE L'ADMINISTRATION

La fonction de coordination-intégration peut d'abord se comprendre en tant que moyen de rationalisation administrative, d'un point de vue organisationnel et conceptuel. Sur le plan de l'organisation administrative, dès la seconde moitié du XIX^e siècle, plusieurs auteurs ont dénoncé les travers d'une administration rigide et proposé sa réorganisation au moyen notamment de la mise en place d'organes placés en marge de la chaîne hiérarchique et exerçant une activité de nature transversale « *visant à la réduction des tensions au sein de l'appareil administratif* »¹³⁷ qu'une structure verticale n'arrive plus à seule à contenir. Elle se renforcera sous l'effet d'un double processus de fragmentation et de diversification des appareils administratifs : de résiduelle, la coordination administrative devient alors essentielle. En effet, de moins en moins adapté aux besoins d'intégration propres à une administration plurielle, le potentiel intégrateur du principe hiérarchique a été questionné. Comme a pu le constater André G. Delion, « *si la coordination n'est pas un problème nouveau, il est nouveau qu'elle soit devenue le problème-clé de l'administration* »¹³⁸ ; aujourd'hui plus que jamais.

Les organes et procédés de coordination se sont développés durant la seconde moitié du XX^e siècle, visant une intégration flexible congruente avec la complexité de l'administration contemporaine : « *les structures se sont multipliées, les fonctions sont devenues hétérogènes, des conflits ont éclaté, permanents et occasionnels, des mécanismes de coordination ont été introduits* »¹³⁹. Parallèlement, une démarche managériale s'est peu à peu imposée, accordant à la coordination une place centrale en tant qu'outil de performance administrative, participant, plus largement, de la réforme et de la modernisation de l'Etat.

¹³⁷ Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », *Bulletin de l'IIAP*, n° 36, octobre-décembre 1975, p.128.

¹³⁸ André G. DELION, « Introduction générale », in *La coordination en matière économique et sociale*, IFSA, Paris, Ed. Cujas, Cahier n° 2, 1967, p. 12.

¹³⁹ Claudio FRANCHINI, « Les notions d'administration indirecte et de coadministration », in Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 250.

Chapitre 1 – La coordination remède à une administration verticale défailante

Il paraît *a priori* inadéquat de parler d'un mode de cohésion souple et horizontal dans le cadre d'une « *administration unitaire - pyramidale, hiérarchisée, centralisée* »¹⁴⁰. Si l'on s'en tient à une lecture littérale de la doctrine administrativiste du XIX^e siècle, la coordination n'a aucune consistance en droit public : le terme n'est pas employé dans les ouvrages de référence. Il est également absent de la grande majorité des travaux doctrinaux¹⁴¹ de la première moitié du XX^e siècle. Le droit positif est tout aussi muet : la mention du terme dans les textes et la jurisprudence est très exceptionnelle avant les années 1960. Inommée, la coordination n'est cependant pas inexistante : on ne peut faire l'impasse sur « *quelques grandes traditions de procédures ou de structures de coordination* »¹⁴² qui sont anciennes. Cette fonction de coordination embryonnaire n'a encore qu'une finalité subsidiaire : elle sert à consolider une intégration verticale défailante, contrebalançant ainsi le « *phénomène de désagrégation du modèle traditionnel de l'administration* »¹⁴³.

Section 1 - Les prémisses d'une coordination résiduelle dans le cadre administratif classique hiérarchisé

Faute d'emploi explicite, la coordination propre au modèle d'administration hiérarchisé ne se laisse pas facilement appréhender. Sa mise en évidence passe par une analyse du vocabulaire utilisé dans les manuels classiques de droit administratif et de droit public pour décrire la nature et l'activité d'organes dont le rôle coordonnateur est aujourd'hui pleinement reconnu. L'emploi d'expressions telles qu'« harmonisation », « rouage », « intermédiaire », « tous les ministres », « tous les services publics »... , parce qu'elles portent l'idée d'ordonnancement horizontal, sont autant d'indices de l'exercice d'une fonction coordonnatrice qu'il convient de mettre en lumière.

¹⁴⁰ Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Paris, Economica, 1986, p. 80.

¹⁴¹ A l'exception de Maurice Hauriou et de Raymond Carré de Malberg mais qui l'emploient dans un sens commun général.

¹⁴² André G. DELION, « Introduction générale », in « La coordination en matière économique et sociale », *Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, n° 2, 1967, p.13.

¹⁴³ Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Paris, Economica, 1986, p. 126.

Précisément, parce que l'évolution de la coordination-intégration est indissociable de celle de l'administration, il convient de revenir sur les principales transformations que celle-ci a subi, appelant au développement de dispositifs de coordination.

§ 1 - La bureaucratisation des appareils administratifs

L'administration napoléonienne a été pensée comme un « *système bien ordonné de domination et de subordination dans lequel chaque poste se trouve sous le contrôle d'un poste supérieur* »¹⁴⁴. Le pouvoir hiérarchique s'exerce en cascade : le ministre a autorité sur les services de son département ce qui l'autorise à adresser des instructions aux agents et à contrôler leurs actes ; à leur tour, les services situés à un échelon administratif supérieur ont autorité sur les services placés à un échelon inférieur, et ainsi de suite. Le modèle ne résiste cependant pas à la réalité. Très tôt ce schéma fondé sur la verticalité s'est révélé insuffisant pour contenir les tensions centrifuges mettant à mal l'intégration administrative : les services se sont multipliés, dédoublés, cloisonnés. Face à une administration se transformant peu à peu en un « *agrégat d'administrations* »¹⁴⁵, la question prioritaire est devenue celle de la « *cohérence par l'organisation des services* »¹⁴⁶ reposant sur l'institution d'organes de coordination.

A. Les phénomènes d'expansion et de cloisonnement administratifs

Encensé en tant que gage d'efficacité et de célérité, le système d'organisation hiérarchique modélisé par Max Weber apparaît comme « *un système incapable de se corriger en fonction de ses erreurs* »¹⁴⁷. La conjonction d'une expansion administrative et d'une verticalité trop poussée engendre des dérives bureaucratiques, « *pathologie de la rationalisation* »¹⁴⁸. La première de ces dérives est un « *expansionnisme*

¹⁴⁴ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 293.

¹⁴⁵ Léon BLUM, *Lettres sur la réforme gouvernementale* (série d'articles publiés anonymement en 1917-1918 dans la *Revue de Paris*, réunis et rééd. sous son nom en 1936) ; cité par Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, Paris, Fayard, coll. « Les Savoirs », éd. 1992., p. 435.

¹⁴⁶ François BURDEAU, *op. cit.*, p. 168.

¹⁴⁷ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éd. du Seuil, 1963, p. 277.

¹⁴⁸ Simone Goyard-Fabre note ainsi : « *une administration bien réglée, dit-il, est à coup sûr nécessaire dans l'Etat. Mais lorsqu'elle marche du pas abrupt de la technocratie, elle bascule dans la bureaucratie. Celle-ci*

administratif »¹⁴⁹. En effet, de 1791¹⁵⁰ à 1914, le nombre de ministères est passé de six à douze ; à la fin de la III^e République on en compte une vingtaine. Cette augmentation s'explique par une extension du champ d'intervention de l'Etat au-delà de ses attributions traditionnelles dites régaliennes que sont la défense, la sûreté, les relations diplomatiques, la justice et le trésor¹⁵¹. L'accompagnement du développement économique¹⁵², la prise en compte croissante des besoins sociaux¹⁵³, mais aussi la participation à l'effort de guerre sont à l'origine d'une inflation ministérielle¹⁵⁴ qui, par ricochet, engendre une multiplication des directions et services des ministères existants. D'autres naissent suite à l'apparition de nouveaux départements ministériels *ex nihilo* ou par scissiparité du ministère de l'Intérieur¹⁵⁵. On constate en outre la création de commissions et offices spécialisés qui se

est une pathologie de la rationalisation » (Simone GOYARD-FABRE, *L'Etat. Figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin, coll. « Cours Philosophie », 1999, p. 101).

Certains auteurs parlent alors de « rationalité limitée » pour mettre en évidence les dysfonctions d'une rationalisation excessive. Cf. notamment Peter Blau qui propose pour analyser une organisation non seulement de prendre en considération les règles formelles et rationnelles, mais également l'action des individus qui la composent, leurs interactions informelles (*The Dynamics of Bureaucracy : A study of interpersonal relations in two Government agencies*, University of Chicago Press, éd. 1963). Dans le même esprit, cf. James G. March et Johan Olsen (*Ambiguity and Choice in Organizations*, Berge., Universitetsforlaget, 1976) et plus récemment, Michel Crozier et Erhard Friedberg (*L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, coll. « Sociologie politique », 1977).

¹⁴⁹ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 107.

¹⁵⁰ La loi des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation des ministères : la Chancellerie ; le Contrôle général des Finances ; les Affaires étrangères ; la Guerre ; la Marine ; les Affaires particulières. Le nombre de ministères connaîtra ensuite une lente évolution : le gouvernement est composé de 7 membres en 1815 sous Louis XVIII ; 9 à la fin du règne de Louis-Philippe en 1848 ; 12 avant la Première guerre mondiale en 1914.

¹⁵¹ Comme le résume Pierre Legendre, « le développement de l'Administration constitue la somme des réponses aux sollicitations de la société française. L'Administration est comme un organisme vivant, s'adaptant à des tâches qui lui sont imposées » (in *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p. 189).

¹⁵² Par exemple, en 1812 est créé le ministère des Manufactures et du Commerce chargé de mettre en œuvre les politiques industrielles et commerciales ; en 1831, un ministère des Travaux publics voit le jour afin de superviser la construction d'infrastructures. Quelques années plus tard, en 1837, ces matières sont regroupées pour former un ministère plus large en charge des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce traduisant la prise en considération de l'importance croissante du secteur agricole dans l'économie nationale. A la fin du XI^e siècle, la multiplication des interventions étatiques en matière commerciale, industrielle et agricole rend nécessaire le démembrement de ce ministère pour donner naissance à un ministère de l'Agriculture en 1881, un ministère des Travaux publics en 1869 et à un ministère du Commerce et de l'Industrie en 1892

¹⁵³ Par exemple, les lois de 1893 sur l'aide médicale gratuite, de 1902 sur la protection de la santé publique, de 1904 sur l'assistance aux enfants abandonnés ou encore et celle de 1905 relative à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Cette centralisation des questions sanitaires et sociales se traduit administrativement par la création en 1886 d'une direction générale de l'assistance publique au sein du ministère de l'Intérieur avant de s'en détacher en 1920 pour former un nouveau ministère de l'Hygiène, Assistance et Prévoyance sociale.

¹⁵⁴ Le gouvernement est composé de 7 membres en 1815 sous Louis XVIII ; 9 à la fin du règne de Louis-Philippe en 1848 ; 12 avant la Première guerre mondiale en 1914.

¹⁵⁵ Aux termes de la loi du 27 avril - 25 mai 1791, il est en charge des questions suivantes : relations avec les corps administratifs, police, mines, travaux publics, santé, assistance, agriculture, commerce, industrie, instruction. Le phénomène de scissiparité a par exemple conduit à la création en 1812 d'un ministère des Manufactures et du Commerce ; ou encore d'un ministère des Travaux publics en 1831. On qualifie de scissiparité le mouvement par lequel plusieurs de ses directions se sont progressivement détachées pour former des ministères à part entière. Les affaires attribuées aux préfets se diversifient ; « on doit donc plutôt voir en eux les représentants du chef de l'Etat, dans le département, que ceux du ministre de l'intérieur ; car leur compétence, dans le département, s'étend à tous les services administratifs et ressemble, en petit, à celle du chef de l'Etat » (Anselme BATBIE, *Précis du cours de droit public et administratif*, op. cit., p. 63-64).

surajoutent aux structures administratives classiques rendant les organigrammes ministériels encore plus illisibles¹⁵⁶.

Cette croissance structurelle associée à une verticalité excessive entraîne cloisonnements et rivalités entre des services plus enclins à défendre leur pré carré qu'à agir de concert. La sédimentation institutionnelle qui en résulte met en danger la cohésion de l'administration : « *chaque catégorie hiérarchique, chaque strate, va se trouver complètement isolée de toutes les autres strates, aussi bien supérieures que subordonnées. Une organisation bureaucratique de ce type va donc se trouver composée d'une série de strates superposées, communiquant très peu entre elles* »¹⁵⁷. Les tensions centrifuges augmentent tandis que le principe hiérarchique perd de son pouvoir intégrateur en ne permettant plus toujours d'assurer le liant nécessaire entre administrations.

C'est dans ce contexte que les premières mises en garde contre des dysfonctions bureaucratiques naissent. Dès le XIX^e siècle, Vivien, l'un des dénonciateurs d'une bureaucratisation des appareils administratifs vecteur de lenteurs et d'inefficacité, note : « *on ne peut dissimuler combien l'Administration française est lente, embarrassée, chargée de complication. Elle défend les intérêts de l'Etat, mais à grand frais ; elle sert les citoyens, mais au prix d'une longue attente ; elle atteint son but, mais à travers mille obstacles. On peut assigner plusieurs causes à ces graves défauts. Le désir de contrôle de garantie a été porté à l'excès. On oblige l'Administration à recueillir de toutes parts des avis et des renseignements ; on la tient dans une tutelle permanente* »¹⁵⁸. Quelques décennies plus tard, Henri Chardon se montre tout aussi véhément dans sa description non dénuée d'ironie du « voyage d'un dossier » qui met l'accent sur l'absurdité d'une procédure caractérisée par une longue succession de démarches, manifestation d'une administration encombrée et rigidifiée : « (...) *l'affaire la plus simple passe trois à quatre fois dans chaque bureau. Elle demande un minimum d'instruction de près de six semaines, quand*

¹⁵⁶ « *Que de services, de comités, de commissions* » relève P. Renouvin traduisant bien cette impression d'abondance et d'accumulation administratives (P. RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Publications de la dotation Carnegie pour la paix internationale, PUF, 1925, p. 53; cité par Grégoire BIGOT, Tiphaine LE YONCOURT, *L'Administration française. Politique, droit et société. Tome 2*, Paris, LexisNexis, coll. « Manuel », 2014, p. 138). Le développement de ce types de structure atteint un pic pendant la Première Guerre mondiale car ils sont supposés permettre une action plus rapide et répondre aux besoins créés par l'effort de guerre que les administrations classiques peinent à combler. Mentionnons par exemple la création de l'Office de reconstruction agricole en 1917 ou celle de l'Office des mutilés et des réformes en 1918. L'Office du commerce extérieur en revanche avait été mis en place avant la guerre.

¹⁵⁷ Michel CROZIER, *op. cit.*, p. 234.

¹⁵⁸ Alexandre-François VIVIEN, *Etudes administratives*, Tome I, Paris, Editions Cujas, 3^e éd., 1974 (1859)

tout va sur des roulettes. (...) Tant de complications et de formalités assurent-elles au moins les garanties de l'Etat ? Pouvons-nous chercher à nous consoler en nous disant qu'elles ont comme contrepartie une vigoureuse défense de l'intérêt général ? Nullement. L'intérêt général est aussi sacrifié que l'intérêt particulier (...). Toutes ces ingénieuses complications de notre mécanisme administratif fonctionnent à faux : elles blessent l'intérêt privé et ne protègent pas l'intérêt public »¹⁵⁹.

Encore timides au début de la III^e République, les publications dénonçant les travers de la bureaucratie augmentent considérablement après 1918. Comme le note François Burdeau, « *dès la Première Guerre mondiale, s'exprime une volonté d'introduire plus de rationalité au sein d'une organisation ébranlée par la brutalité de son développement anarchique* »¹⁶⁰. Les premières mesures, de nature quantitative, visent la réduction du nombre des services mais assez rapidement « *l'enjeu de la coordination* »¹⁶¹ devient prioritaire : les travaux de réflexion et les politiques qui se succèdent recherchent moins une diminution qu'un réagencement des structures administratives. La réalisation de cet objectif passe en particulier par la création d'entités à caractère horizontal dont la fonction principale est de coordonner l'action de plusieurs services au sein d'un même ministère.

B. La nécessité d'une réforme organisationnelle de l'administration

Dès le XIX^e siècle, des juristes, hommes politiques mais aussi écrivains¹⁶² formulent un même constat : un système d'organisation administrative strictement fondé sur la verticalité ne garantit en rien la cohésion des services. En effet, comme a pu le résumer Gérard Timsit, « *loin d'être cet instrument unitaire auquel l'on se réfère trop souvent implicitement. Il apparaît en réalité comme un champ de forces*

¹⁵⁹ Henri CHARDON, *Les Travaux publics. Essai sur le fonctionnement de nos Administrations*, 1904, p. 130 et s.

¹⁶⁰ François BURDEAU, *op. cit.*, p. 168.

¹⁶¹ *Ibidem*, p.152.

¹⁶²A cet égard, Jean-Benoît Albertini note qu'« *à partir de 1829, les thèmes de la complexité des structures administratives et du besoin de simplification apparaissent de manière croissante dans le débat public où se forge une image sévère de l'administration* ». Et l'auteur de citer par exemple Monnier (*Mœurs administratives dessinées d'après nature*, 1828) et Balzac (*Les Employés*, 1837 ; *Physiologie de l'Employé*, 1841) (Jean-Benoît ALBERTINI, *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France. Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica, coll. « Collectivités territoriales », 2000, p. 25).

oligopolistiques associées et rivales dont aucune ne peut rien sans les autres mais qui toutes tentent de conquérir un avantage qui ne peut être obtenu qu'au détriment des autres »¹⁶³. Le thème de la « réforme administrative »¹⁶⁴ se développe progressivement.

Dans un premier temps, ce sont des mesures visant une limitation du nombre des administrations qui sont prises mais elles se révèlent vite insuffisantes, voire inappropriées. Dès 1871 est créée Commission de révision des services administratifs qui ne se réunit que deux années. Il lui est substituée une Commission de réorganisation administrative instituée par un décret du 9 mai 1906 qui survit jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. Puis la loi du 20 juin 1920 (complétant l'article 35 de la loi de Finances du 13 avril 1900) prévoit que « *toute création de ministères ou de sous-secrétaires d'Etat, tout transfert d'attribution d'un département ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi* » (article 8) mais elle est abrogée faute d'application par une loi du 24 novembre 1945¹⁶⁵. De même, les décrets Poincaré de 1926 planifiant des fusions de services et les décrets-lois qui se sont succédés entre 1932 et 1935 prévoyant la suppression d'emplois et de services¹⁶⁶, ont *de facto* peu de répercussions ; à l'instar de l'action du Comité de réorganisation administrative institué par un décret-loi du 12 novembre 1938 afin de proposer des mesures d'amélioration et de fonctionnement des administrations centrales et des services extérieurs. Comme le rappelle en effet Jacqueline Morand-Deville : « *cette politique de déflation administrative, ces essais infructueux de réduction du nombre des fonctionnaires, d'abaissement et nivellement des traitements pour décourager le recrutement furent entrepris, en particulier, entre 1933 et 1935, Joseph Caillaux créant l'une des fameuses Commissions dite de la « hache » (il y en eut plusieurs) dont la mission était de diminuer le nombre des Offices. Un an plus tard, Laval institue, dans chaque ministère, un Comité chargé de faire des propositions en ce sens. Les résultats furent chétifs (...). Les organismes composés soit de fonctionnaires seuls, soit de fonctionnaires et de parlementaires ont eux-*

¹⁶³ Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration, op. cit.*, 1986, p. 127-128.

¹⁶⁴ Pour reprendre l'expression du titre de l'essai publié par le conseiller d'Etat René Favareille en 1919 : *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (Self-administration)*, Albin Michel.

¹⁶⁵ Bien que souvent préconisée, la solution déflationniste n'a jamais fait l'objet d'une application effective dans l'administration française. Plus récemment citons le décret n° 87-389 du 17 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié par le décret n° 2008-208 du 29 février 2008 qui limite en principe l'architecture administrative à trois échelons – directions générales, directions et services fixés par décret (article 2) et éventuellement des sous-directions prévues par un arrêté ministériel (article 3) - mais sans restreindre leur nombre.

¹⁶⁶ Notamment le décret-loi du 4 avril 1934 qui fait suite au projet de réforme présenté par le président du Conseil Gaston Doumergue.

mêmes essuyé de multiples revers dans leurs projets de réformes : ainsi, le Comité supérieur des économies, mis en place par E. Herriot en 1932, afin de coordonner les travaux d'une soixantaine de comités tripartites ».

Ces tentatives de rationalisation administrative sont encouragées par les auteurs qui peu à peu délaissent une approche quantitative du problème et proposent une véritable réorganisation de l'administration envisagée comme un remède à l'accumulation de services. Ainsi de Léon Blum qui dès 1917¹⁶⁷ envisage des « super ministères » pour dynamiser la coordination interministérielle : *« par ce moyen, en effet, on évite de surcharger le Premier ministre, on réalise une coordination par masse en créant des ministères correspondant à de grands secteurs de missions administratives »*¹⁶⁸. L'objectif est de rassembler des services issus de ministères différents mais dotés d'attributions proches ou complémentaires concernant un même domaine d'intervention étatique¹⁶⁹ dans le but d'améliorer la cohésion administrative. Cette proposition reprend une solution proposée quelques années plus tôt par Henri Chardon qui recommandait une diminution du nombre des ministères associée à une réorganisation. Ainsi, il expliquait : *« de ces six ministères, Intérieur, Justice, Travaux publics, Commerce, Agriculture, Travail, je fais seulement trois ministères : le ministère de la Justice ; le ministère des Travaux publics ; le ministère de la Prévoyance, de l'Assistance et de la Santé publique. Je supprime donc l'Intérieur, le Commerce et l'Agriculture et je transforme le ministère du Travail en un ministère d'assurance contre la misère humaine ; assurance contre la misère pécuniaire : prévoyance et assistance ; assurance contre la misère physiologique : hygiène et santé publique. Je répartis entre les trois ministères de la Justice, des Travaux*

¹⁶⁷ Léon BLUM, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, 1917 ; publiées en 1936 chez Grasset sous le titre : *La réforme gouvernementale*. On trouve chez Léon Blum, partisan d'un gouvernement composé au plus de dix ministres de plein exercice, l'idée de concentration des administrations centrales entre quelques grands ministères préfigurant le modèle des « pôles ministériels » actuels qui se sont surtout développés après la Seconde guerre mondiale : *« les années soixante ont été marquées en effet par l'adoption d'un ensemble de mesures de réorganisation visant au renforcement de la cohésion administrative (...) la constitution de « grands ministères » sur le modèle de celui des Armées, produit en 1959 de la fusion des trois ministères d'armes (guerre, marine, air) au sein d'une administration unique »* (Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *op. cit.*, p. 717).

¹⁶⁸ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministres. Introduction », *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁹ *« Evidemment, il y a d'autres procédés auxquels on peut songer, (...) la coordination par des super-Ministères ; par ce moyen en effet on évite de surcharger le Premier ministre, on réalise une coordination par masse, en créant des Ministères correspondant à de grands secteurs de missions administratives, mais (...) finalement un retour au passé puisque l'on a d'abord été vers une sorte d'atomisation des tâches ministérielles et qu'ensuite, on veut à nouveau les regrouper en oubliant peut-être qu'au départ elles l'étaient déjà »* (Ibidem, p. 31-32).

publics et de la Prévoyance, les principales attributions des ministères que je supprime »¹⁷⁰.

Le conseiller d'Etat proposait en outre une refonte de la logique même de l'organisation administrative afin de rompre avec « *cette mixture de politique et d'administration dont elle (la France) a tant souffert* »¹⁷¹ : les ministres responsables devant le Parlement ne doivent pas être responsables de la gestion des services publics. Celle-ci doit revenir à des « fonctionnaires techniques permanents »¹⁷² disposant d'un « pouvoir administratif » sur les services distincts du pouvoir politique détenu par les ministres¹⁷³. Dans son esprit, la mise en place de ce type d'administrateurs aurait permis d'assurer une permanence et une stabilité des services publics en dépit des changements de majorité parlementaire ainsi qu'un décloisonnement des services encouragés par un pouvoir de direction privilégiant l'émulation à la hiérarchisation. Ce modèle de hauts fonctionnaires administrateurs prenant en charge la gestion et l'administration de tout le ministère et laissant au ministre un seul rôle politique n'a jamais été mis en œuvre tel quel en France. Toutefois, les secrétaires généraux apparus dans les organigrammes ministériels il y a plus de deux siècles s'en rapprochent.

En raison de leur position d'interface et de leur action transversale, les secrétaires généraux comptent parmi les premiers organes ayant exercé une fonction de coordination administrative à l'instar des directeurs généraux et des sous-secrétaires d'Etat. Henri Chardon recommandait par ailleurs l'instauration de « *sortes de conseils d'administration chargés d'assurer l'unité et la permanence des vues, d'examiner les promotions, de préparer et suivre les programmes, de lier le passé à l'avenir* »¹⁷⁴ ; autrement dit de permettre une meilleure coordination entre services.

¹⁷⁰ Henri CHARDON, *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin et Compagnie, 1911

¹⁷¹ « *Supposons que nous avons gain de cause. La France vomit cette mixture de politique et d'administration dont elle a tant souffert ; elle reconnaît que dans une démocratie, un pouvoir administratif existe rationnellement à côté du pouvoir politique* » (*Ibidem*, p. 34).

¹⁷² « *Ce ne sont pas les ministres qui doivent être responsables de la gestion des services publics devant le parlement : ce sont les fonctionnaires permanents qui doivent être responsables devant les ministres de la gestion de ces services, et les ministres ne peuvent être responsables que du contrôle qu'ils exercent sur les fonctionnaires permanents* » (*Ibid.*, p. 15).

¹⁷³ En cela les administrateurs se distinguent du modèle britannique qui n'opère pas une séparation aussi tranchée entre politique et administration : Henri Chardon précise qu'il est caractérisé par un Secrétaire d'Etat politique et un Secrétaire d'Etat administratif.

¹⁷⁴ L'auteur poursuit : « *Comment devraient être composés ces conseils ? En majorité par l'élite du corps, c'est-à-dire par des fonctionnaires supérieurs désignés à raison de leurs fonctions, mais aussi pour partie, par des élus du personnel. Cet accès de l'ensemble du personnel au conseil d'administration n'aurait pas seulement pour but de marquer la coopération étroite de tous les agents dans la gestion du service public et de leur permettre de suivre constamment l'organisation du*

L'administration consultative participe effectivement d'un assouplissement du cadre hiérarchique visant une meilleure intégration administrative.

§ 2 – L'apparition des premiers organes coordonnateurs

L'adaptation nécessaire de l'administration pour pallier les dysfonctions bureaucratiques naissantes se réalise à travers la mise en place de dispositifs répondant à une logique de coordination encore perçue de manière négative, c'est-à-dire « *comme le signe d'une défaillance des structures administratives – un remède au mal* »¹⁷⁵. Ainsi, les premiers organes coordonnateurs, bien que leur action soit de nature horizontale, tendent indirectement à renforcer la verticalité du cadre administratif ; une apparente contradiction que n'a pas manqué de souligner Michel Crozier : « *les conséquences de ces modes de coordination et de prises de décision renforcent à leur tour les traits bureaucratiques qui leur ont donné naissance* »¹⁷⁶. Deux types d'entités peuvent être distingués : d'une part des « chaînons administratifs » placés à la jonction des différents échelons qui composent l'administration ; d'autre part une administration consultative épaulant les services.

A. Les « chaînons administratifs »

Caractérisés par une position d'interface entre services et une action transversale, on peut considérer que le secrétaire général, le sous-secrétaire d'Etat et le secrétaire général ont historiquement été les premiers organes chargés d'une fonction de coordination à l'intérieur des ministères.

1. Le secrétaire général

La figure du secrétaire général a fait son apparition au sein des départements ministériels au lendemain de la Révolution dans le cadre du Comité de sûreté générale¹⁷⁷. Sous le premier Empire, il est « *le collaborateur le plus important du*

service ; il serait utile en lui-même pour l'activité qu'il imprimerait et la volonté de perfectionnement qu'il susciterait chez les agents ». Henri FAYOL, *op. cit.*, p. 56-67.

¹⁷⁵ Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration, op. cit.*, p. 147.

¹⁷⁶ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique, op. cit.*, p. 307.

¹⁷⁷ Issu du Comité de surveillance de l'Assemblée nationale législative de 1791, il est composé de membres du Comité (entre 9 (septembre 1793) et 30 (2 octobre 1792) et de plus de cent agents répartis dans plusieurs bureaux (bureau central, bureau d'exécution...) et « *surtout – pièce maîtresse du système – un secrétariat général à la tête duquel on place deux hommes qui seront les*

*ministre (...) qui répartit les tâches entre les grandes divisions du département dirigés par des chefs de divisions »*¹⁷⁸. Puis, comme en témoignent les Almanachs royaux et impériaux¹⁷⁹, les secrétaires généraux se sont multipliés sous la Restauration et la Monarchie de Juillet : « *la cohérence de l'administration gouvernementale se renforce, entre 1816 et 1848, des « secrétaires généraux » (...) chargés d'assurer la coordination entre les différentes divisions ou directions d'un même ministère »*¹⁸⁰. En dehors de cette période, leur existence est intermittente¹⁸¹ ; tout comme celle du secrétaire général dans les préfetures. Disparus sous le Second Empire, ils feront une réapparition éphémère au début de la III^e République et s'éclipseront à nouveau des organigrammes ministériels jusqu'au lendemain de la Première guerre mondiale. Le décret du 2 avril 1920 (modifié par le décret du 2 avril 1925 qui pérennise l'institution) institue un secrétaire général des affaires étrangères qui, pour reprendre les termes exacts du texte juridique, « *exerce, sous l'autorité du ministre, la haute direction de tous les services »*. Bien qu'elle ne soit pas mentionnée explicitement, c'est bien une fonction de coordination qui transparait de cette disposition comme le laissent penser les commentaires de la doctrine de l'époque. Le secrétaire général est alors envisagé comme le « *responsable de la vie administrative du ministère, il a pour mission de coordonner et d'arbitrer l'action des divers*

collaborateurs immédiats des membres du Comité » (Michel EUDE, « Le Comité de Sûreté Générale en 1793-1794 », *Annales historiques de la Révolution française*, n°261, 1985, p.297. A noter que sous le Directoire (1795-1799), régime qui succède à celui de la Convention, le Secrétariat général n'a pas le même sens : il désigne un organe sous l'égide du Directoire « *qui coordonne les activités des ministères et des autres services centraux, et établit la liaison avec les administrations départementales »* (Yves THOMAS, *Histoire de l'administration*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », p. 21). En 1792 on note la création au sein du ministère de l'Intérieur de cinq divisions comprenant plusieurs services et coiffées par un secrétaire général.

¹⁷⁸ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle, op. cit.*, p. 76.

¹⁷⁹ Par exemple, l'Almanach impérial pour l'année 1810 mentionne dans une Section IV dédiée au département de l'Intérieur le Secrétaire général M. le Baron de Gérando en charge des activités suivantes : « *ouverture, distribution et expédition des dépêches; archives, timbre, contre-seing, surveillance générale »*. Autre illustration, l'Almanach royal de 1816 précise dans une Section II que M. Paulinier de Fontenilles est secrétaire général du département de l'Intérieur et par ailleurs membre de la Chambre des députés avec un champ d'action qui s'étend à des attributions qui ne sont pas uniquement de nature logistique : « *ouverture et classement des dépêches à l'arrivée ; archives du ministère ; timbre, contre-seing ; fournitures des bureaux et dépenses intérieures ; députations à Paris ; proposition des grâces, etc. ; nominations et fonctionnaires administratifs ; affaires réservées ; renseignements divers ; correspondance particulière ; relations avec les principaux corps de l'Etat ; contrôle des employés ; demandes de places dans le ministère ; (...) feuilles de travail du Conseil d'Etat ; enregistrement général ; départ des lettres et des paquets »*.

Source : gallica.bnf.fr.

¹⁸⁰ Grégoire BIGOT, *L'Administration française. Politique, droit et société. 1786-1870*, Tome I, Paris, Lexis Nexis - Litec, coll. « Manuel », 2010, p. 200.

¹⁸¹ Par exemple, sous la IV^e République, les secrétaires généraux de ministère ne sont pas particulièrement appréciés comme le rappelle Pierre Legendre en faisant référence à la Constituante de 1946 qui considère l'institution comme un « *élément interposé et non indispensable entre le ministre et ses directeurs »* (Ass. Nat., 20 avril 1946) (*op. cit.*, p. 437). En revanche, depuis quelques années, des secrétaires généraux réapparaissent dans l'organigramme de certains ministères chargés de coordonner l'action de l'ensemble des directions et services.

services »¹⁸² sous l'autorité directe du ministre. La fonction coordonnatrice du secrétaire général fait son succès et enthousiasme certains auteurs à l'instar de René Capitant qui propose de généraliser « *cette tête pensante à côté du ministre* »¹⁸³. Pourtant, nombreux sous le régime de Vichy (une vingtaine), ils sont condamnés par l'Assemblée constituante de 1946 qui les qualifie d'« *éléments interposés et non indispensables entre le ministre et ses directeurs* »¹⁸⁴. Des secrétaires généraux seront néanmoins mis en place dans les années 1950 de manière éphémère¹⁸⁵. Dans les années 1960, ils sont de nouveau appréciés, « *investis d'une mission coordonnatrice sur la totalité ou une fraction particulière d'un ministère* »¹⁸⁶. Mais l'histoire se répète et ils finissent par être progressivement délaissés à tel point qu'« *au milieu des années 1980, ne subsiste plus guère que le Secrétaire général pour l'administration de la Défense. De plus en plus, les cabinets ministériels se substituèrent à eux* »¹⁸⁷. Il faudra attendre la fin des années 2000 pour qu'ils réapparaissent dans les organigrammes ministériels¹⁸⁸.

L'action transversale du secrétaire général placé entre le ministre et les services de nature est pensée comme un moyen de compléter celle du ministre. En sa qualité de chef hiérarchique, ce dernier doit en principe veiller à la cohésion des services qui lui sont rattachés mais il ne remplit de fait que partiellement cette mission, absorbé par l'exercice de ses fonctions politiques en tant que membre du

¹⁸² Patricia LEMOYNE de FORGES, *Recherches sur la coordination administrative. La coordination à l'intérieur des ministères*, op. cit., p. 175.

¹⁸³ René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, Sirey, 1934, p. 32.

¹⁸⁴ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p.437. L'auteur cite un document de l'Assemblée Nationale en date du 20 avril 1946. Cette existence erratique des secrétaires généraux peut être vue comme un indicateur de l'intensité du besoin de coordination plus ou moins important selon le degré de fragmentation de la structure ministérielle. Cette plasticité peut être vu comme un atout : « *Il est en tout état de cause indispensable que toutes ces structures de coordination restent très souples : l'organe doit se calquer sur la fonction* » (André G. DELION, « Introduction générale » in *La coordination en matière économique et sociale*, op. cit., p. 20).

¹⁸⁵ Mise en place (éphémère) en 1953 d'un secrétaire général dans les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Marine marchande, de l'Aviation civile.

¹⁸⁶ François BURDEAU, op. cit., p. 167. On distingue en effet « *à côté des secrétaires généraux chargés d'une fonction générale de coordination de l'activité des services (affaires étrangères et éducation nationale en 1963), d'autres, placés à la tête de services, sont spécialisés (PTT, aviation civile, marine marchande, départements d'outre-mer (1958), énergie (1963), police (1966) ; quant au secrétaire général mis en place au ministère des Armées en 1961, il sera investi d'attributions fonctionnelles, en matière administrative, financière et sociale en 1989 (décret du 19 avril). Néanmoins, cette tentative fera long feu : la plupart de ces secrétaires généraux disparaîtront rapidement (à l'éducation nationale dès 1968, à la Police en 1969, aux PTT en 1971...) ; les affaires étrangères et la défense demeureront les deux seuls points d'application de la formule, entendue cependant de manière très différente : le secrétaire général de la défense sera d'ailleurs lui-même supprimé en 1986, avant d'être rétabli trois ans plus tard...* » (Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », op. cit., p. 717-718).

¹⁸⁷ François BURDEAU, op. cit., p. 169.

¹⁸⁸ V. Chapitre 2 ci-après.

gouvernement. On retrouve ici la nécessité de distinguer les fonctions administratives et politiques soulignée par Henri Chardon. La mise en place de secrétaires généraux participe d'une logique de rationalisation de l'organisation ministérielle. Plusieurs auteurs insistent sur l'utilité d'un organe qui apporterait une réponse adéquate à l'inflation des bureaux et ses conséquences néfastes en termes d'intégration administrative. C'est le cas par exemple de Maurice Hauriou qui constate : « *cette organisation est trop hiérarchique et trop polycéphale. (...) au-dessus des directeurs généraux, il devrait y avoir, dans chaque ministère, un secrétaire général permanent qui coordonnerait tous les bureaux et traiterait toutes les affaires avec le ministre* »¹⁸⁹. Cette analyse met l'accent sur les défauts d'une organisation trop verticale et la nécessité de mettre en place une entité à vocation horizontale entre le ministre et le directeur général. Les secrétaires généraux peuvent être « *investis d'une mission coordonnatrice sur la totalité ou une fraction particulière d'un ministère* »¹⁹⁰. Patricia Lemoyne de Forges propose ainsi une typologie qui différencie les « *secrétaires généraux chargés des tâches de coordination et d'administration générale* » des « *secrétaires spécialisés* ». Dans la première catégorie, les « *secrétaires généraux à compétence générale* » exercent une fonction de coordination sur l'ensemble des directions et des services placés sous l'autorité du ministre¹⁹¹ ; à l'inverse, la coordination réalisée par des « *secrétaires généraux à compétence horizontale* » ne porte que les services et les directions ayant une activité d'administration générale concernant l'ensemble du ministère¹⁹². Dans la seconde catégorie, sont classés les « *secrétaires généraux faisant fonction de secrétaire d'Etat* » et les « *secrétaires généraux faisant fonction de directeur* ». Dans ce dernier cas, soit le secrétaire général endosse les attributions d'un directeur général, soit il cohabite avec une direction générale qui exerce également une fonction de coordination.

2. Le directeur général

Sous la Convention, un directeur général coiffe l'ensemble des bureaux du Comité de salut public puis la Constitution du 5 Fructidor an III (22 août 1795) crée un Directoire exécutif formé de cinq membres : « *le pouvoir exécutif est délégué à un*

¹⁸⁹ Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 2^e éd., 1930, p. 132.

¹⁹⁰ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 167.

¹⁹¹ Plus rare, l'exemple cité par l'auteur est le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères.

¹⁹² Ils prennent généralement le nom de « secrétaire général pour l'administration du ministère... ».

Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'Assemblée électorale, au nom de la Nation » (article 132). Aux côtés des ministres (de six ils passent à sept) réhabilités après avoir été supprimés par le régime conventionnel¹⁹³, les cinq directeurs sont en charge de « *la sûreté extérieure ou intérieure de la République* » (article 144). Toutefois, le texte constitutionnel ne mentionnant aucune attribution précise, les directeurs « *ont établi une super-administration centrale coiffant et doublant les services des ministres* »¹⁹⁴. Aussi ont-ils pu exercer de fait une fonction de coordination de nature interministérielle ; à tout le moins jusqu'en 1799 et le début du Consulat, régime instaurant de manière durable les directeurs généraux d'administration qui depuis lors n'ont pas quitté les organigrammes ministériels.

Napoléon Bonaparte procède en effet à une réorganisation importante de l'administration centrale en créant cinq nouveaux ministères - qui s'ajoutent aux sept déjà existant - et en multipliant les services en leur sein. Des directions générales sont mises en place et confiées jusqu'en 1812 exclusivement à des conseillers d'Etat, supérieurs aux ministres dans l'ordre protocolaire. Cette précaution traduit la manière dont le premier consul, futur empereur, souhaite avoir la mainmise sur le pouvoir exécutif en plaçant aux postes stratégiques de l'administration des hommes qui lui sont proches. Les directeurs généraux sont ainsi parés d'une légitimité qui leur permet de coordonner l'activité des services avec une certaine indépendance à l'égard des ministres qui « *n'étaient plus que des chefs de bureau* »¹⁹⁵. Dès lors, comme le résume Pierre Legendre, « *si les conflits ouverts appellent des décisions de coordination de la part du Premier Consul ou de l'Empereur lui-même, la régulation permanente est assurée (...) par les directeurs généraux (...) qui constituent un élément essentiel de cohésion de l'ensemble administratif* »¹⁹⁶.

¹⁹³ Les ministres ont été remplacés le 1^{er} avril 1794 par douze commissions exécutives correspondant aux principales divisions du Comité de Salut public, organe de l'Assemblée nationale législative qui concentre alors les pouvoirs, auquel elles sont subordonnées. Ce système original est cependant éphémère : il prend fin avec l'instauration du Directoire en octobre 1795. cf. Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2013.

¹⁹⁴ Pierre VILLARD, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 9^e éd., 2010, p. 29.

¹⁹⁵ Jean-Antoine CHAPTAL, *Mes souvenirs sur Napoléon*, Paris, Plon, 1893, p. 228 ; cité par Grégoire BIGOT, *L'Administration française. Politique, droit et société. 1786-1870, op.cit.*, p. 151. Il fut ministre de l'Intérieur de 1800 à 1804.

¹⁹⁶ Pierre LEGENDRE, *op. cit.*, p. 431.

Le sous-secrétaire d'Etat est une autre figure historique de la coordination administrative.

3. Le sous-secrétaire d'Etat

Créés sous la Restauration, comme a pu le noter Léon Duguit, « *les sous secrétaires d'Etat n'occupent pas dans notre organisation politique et administrative une place nettement déterminée* »¹⁹⁷. La première mention de cette institution remonte à une ordonnance royale du 9 mai 1816 qui leur reconnaît l'exercice d'attributions déléguées par les ministres. Choisis parmi les grands corps de l'Etat et parfois dans les rangs des parlementaires, ils sont placés hiérarchiquement juste en-dessous des ministres. Sous la Restauration, leur rôle est essentiellement administratif : ils complètent l'action des ministres qui, avec le développement du parlementarisme, « *deviennent des intercesseurs politiques* » responsables devant les chambres ce qui « *oblige ceux-ci à des négociations permanentes* »¹⁹⁸. De fait, ils exercent souvent des fonctions similaires à celle d'un directeur de services dont ils doivent coordonner l'action. En ce sens, François Burdeau classe le sous-secrétaire d'Etat parmi les « *formules* » qui historiquement ont été « *à même de pallier, ou de vaincre, les cloisonnements et triompher des particularismes* »¹⁹⁹.

Disparue en 1852, l'institution réapparaît sous la III^e République : l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 la mentionne sans toutefois lui attribuer un statut juridique certain. Dans la pratique, les secrétaires d'Etat acquièrent une toute autre nature : le terme ne désigne plus des « *fonctionnaires intermittents et dont le caractère est mal défini* » mais « *des sortes de ministre, moins le nom* »²⁰⁰. Bien qu'aucun texte ne le prévoit, l'habitude sera prise de les autoriser à avoir accès aux Chambres et à participer aux délibérations du Conseil des ministres. Ainsi Maurice Hauriou note que les sous-secrétaires d'Etat se distinguent des ministres « *uniquement parce qu'ils n'ont pas le contreseing des actes du chef de l'Etat et que par suite ils ne peuvent engager leur responsabilité pour les décrets sans engager en même temps celle de leur ministre* »²⁰¹. C'est surtout à partir de la Première Guerre

¹⁹⁷ Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 4^e éd., 1923, p. 554.

¹⁹⁸ Pierre LEGENDRE, *op. cit.*, p. 434.

¹⁹⁹ François BURDEAU, *op. cit.*, p. 167.

²⁰⁰ Léon DUGUIT, *op. cit.*, p. 553-554.

²⁰¹ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Tome 2, 4^e éd., 1900, p. 403.

mondiale que le rôle politique du sous-secrétaire d'Etat s'affirme. Nécessité faisant loi, de nouveaux besoins entraînent la création de départements que l'on sait éphémères placés sous la direction de sous-secrétaires, mais également de « hauts-commissaires » dont l'action durant cette période est assimilable à celle d'un ministre de plein exercice « traditionnel »²⁰². Ce sera définitivement le cas à partir de la IV^e République lorsque le sous-secrétaire d'Etat prendra le nom de secrétaire d'Etat. Leur fonction de coordination des services, de nature administrative, reviendra alors aux directeurs généraux.

Aux côtés de ces organes coordonnateurs, on peut mentionner l'existence d'une « administration consultative » à vocation transversale.

B. L'administration consultative

Parmi les « traditions de procédures ou de structures de coordination » mentionnées par André G. Delion dans son étude sur la coordination administrative figurent, à côté du Conseil d'Etat, les « commissions ou conseils consultatifs » ou conseils administratifs. Citant Vivien, l'auteur précise que sous cette appellation peuvent être rangés « non seulement les « conseils d'administration des administrations centrales » réunissant les principaux chefs de service, mais plusieurs sortes de commissions et conseils, où il distingue ceux qui sont propres à un service, ceux qui ont un rôle distinct de celui des services et couvrent un problème (...) il convient d'ajouter les Commissions « ad hoc » qui ont été créées d'époques en époques, pour faire face à des problèmes de circonstances »²⁰³. L'instauration de ces organes collégiaux date de la loi du 28 pluviôse an VIII et s'explique par la volonté du législateur révolutionnaire d'encadrer l'exercice du pouvoir exécutif en plaçant auprès des principales autorités administratives des entités qu'elles doivent ou peuvent solliciter. Celles-ci se multiplient sous la Monarchie de Juillet comme le relève Cormenin : « la force exécutive du pouvoir central, depuis la tête jusqu'aux

²⁰² On constate par exemple la création en août 1914 de quatre sous-secrétaires d'Etat respectivement en charge de l'Artillerie et Equipement militaire, du Ravitaillement et Intendance militaire, du Service de santé militaire et enfin de l'Aéronautique militaire. Sont également créé en 1916 un ministère de l'Armement et Fabrications de guerre et nommé un sous-secrétaire d'Etat au Blocus. Notons également l'existence d'un haut-commissaire auprès du Gouvernement britannique pour le règlement des affaires maritimes interalliées et d'un haut-commissaire aux Etats-Unis de mars à septembre 1917.

²⁰³ André G. DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale. Introduction générale », *op. cit.*, p. 13.

*derniers membres de l'empire, est mitigée par des conseils, à chaque degré de sa hiérarchie »*²⁰⁴.

Conformément au célèbre adage attribué au rapporteur de la loi de l'an VIII selon lequel « *Agir est le fait d'un seul. Délibérer est le fait de plusieurs* », les conseils sont des entités présentes à l'intérieur d'un ministère qui « *servent à harmoniser son administration* »²⁰⁵. Ils ne détiennent aucun pouvoir de décision propre mais éclairent par leurs avis les autorités administratives ; une intervention particulièrement utile pour les affaires qui demandent le concours de plusieurs services. Ainsi que le résume Anselme Batbie, « *le législateur a placé, auprès des fonctionnaires chargés d'agir, des conseils pour éclairer leur marche. Aussi trouvons-nous, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, la délibération confiée à des corps multiples, à côté de l'action mise aux mains d'agents uniques* »²⁰⁶. Près de cinquante plus tard, leur rôle est identique comme en témoigne Maurice Hauriou qui les définit en tant que « *complément nécessaire de l'administration active (...). On voulait placer à côté des administrateurs des corps où les mesures d'administration puissent être délibérées par des gens compétents* »²⁰⁷. Les conseils se distinguent ainsi des bureaux qui ne délibèrent pas mais interviennent uniquement à propos de questions qui relèvent de leur compétence conformément au principe de spécialisation. Leur mission, de nature consultative, a la particularité d'être transversale : elle consiste à proposer à l'autorité de décision – le ministre ou plus largement les chefs de service - une position qui s'impose à l'ensemble des services compétents pour un même dossier.

L'administration consultative qui se développe au XIX^e siècle suggère l'horizontalité et le pluralisme ; cependant les principes de centralisation et de hiérarchisation l'emportent à nouveau : « *les conséquences de ces modes de coordination et de prises de décision renforcent à leur tour les traits bureaucratiques qui leur ont donné naissance* »²⁰⁸. La fonction de coordination exercée par les conseils administratifs ne remet aucunement en question la verticalité de

²⁰⁴ Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *De la Centralisation*, Paris, Pagnerre Ed., 2^e éd., 1842, p. 149.

²⁰⁵ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 80.

²⁰⁶ Anselme BATBIE, *Précis du cours de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 4^e éd., 1876, p. 54.

²⁰⁷ Maurice HAURIOU, op. cit., p. 404.

²⁰⁸ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 234.

l'administration ; ils sont conçus comme des corollaires et compléments nécessaires : « *c'est la condition et l'effet de la centralisation de mettre d'accord le commandement et la délibération (...)* ; *hostiles, ils s'entrechoquent ; unis, ils peuvent tout* »²⁰⁹. Leurs membres sont nommés par le chef de l'Etat ou les ministres et ne peuvent agir que dans les limites posées par les règlements – parfois même les lois – qui encadrent strictement leur activité. Les avis aux autorités administratives ne peuvent les lier : ainsi que le rappelle Louis-Antoine Macarel, « *quelque utiles qu'elles soient, (leurs) délibérations ne doivent donc avoir d'autre caractère que celui de simple avis* »²¹⁰. Cependant, bien que leur avis ne soit que consultatif, ils lient de manière indirecte le pouvoir de décision des autorités administratives : il est difficile de contredire l'avis exprimé de manière unilatérale. Selon Paul-Marie Gaudemet, instaurer des conseils au sein de l'administration revient à « *placer auprès de l'autorité hiérarchique l'instrument de sa destruction* »²¹¹. Si le terme de « destruction » est excessif, le constat n'en est pas moins pertinent.

L'administration contemporaine est en effet caractérisée par une crise du pouvoir hiérarchique en tant que mode intégrateur qui devient insuffisant pour assurer la cohésion d'une administration qui se complexifie et se diversifie. Une réorganisation permanente est nécessaire pour préserver l'homogénéité du cadre administratif malgré des tendances centrifuges qui s'intensifient. Elle passe par un développement des dispositifs de coordination, procédés souples d'intégration adaptés au besoin croissant de flexibilité.

Section 2 - Le développement d'une coordination essentielle dans le cadre de l'administration contemporaine fragmentée

*« Singulière administration en effet que celle dont il semble qu'on ne puisse parler avec pertinence qu'au pluriel »*²¹², « *sorte de nébuleuse aux contours plus*

²⁰⁹ Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *op. cit.*, p. 149.

²¹⁰ Louis-Antoine MACAREL, *Eléments de droit politique*, Paris, Librairie de la Cour de cassation, 1833, p. 391.

²¹¹ Paul-Marie GAUDEMET, « Le déclin de l'autorité hiérarchique », *Dalloz*, Chron. 137, 1947 ; cité par Nadine POULET-GIBOT LECLERC, « Le pouvoir hiérarchique », *RFDA*, n°3, 2007, p. 508.

²¹² Lucien NIZARD, « Les dynamiques contradictoires en œuvre dans l'administration française. Un essai d'explication théorique », *op. cit.*, p. 574.

flous et à l'intégration plus faible »²¹³, « *mosaïque de structures diversifiées* »²¹⁴, « *ensemble baroque et complexe* »²¹⁵, « *administration en miettes* »²¹⁶... Les descriptions de l'administration contemporaine mettant l'accent sur l'idée de fragmentation structurelle ne manquent pas. Elles soulignent de manière imagée une réalité : l'unité et la cohésion de l'architecture administrative est devenue précaire. La *fiction d'un Etat monolithique* »²¹⁷ est désormais profondément remise en cause. Face à ce constat, « *il ne nous est possible de conserver que peu de conceptions traditionnelles du problème de la coordination (...) (qui) était considérée dans une optique administrative technique ou bureaucratique* »²¹⁸.

Le facteur premier à l'origine du développement d'une fonction de coordination à finalité d'intégration est l'« *explosion administrative du XX^e siècle* »²¹⁹, corollaire d'un phénomène d'inflation ministérielle. Néanmoins, « *il est probablement erroné de considérer la spécialisation proprement dite comme le seul et unique facteur de coordination* »²²⁰. L'intensification de l'éclatement de la structure administrative se manifeste également par un phénomène de segmentation, c'est-à-dire la multiplication de structures en dehors du cadre hiérarchique classique. L'architecture administrative, de plus en plus brouillée, demande une cohérence que la verticalité ne suffit plus à assurer : « *l'administration française est dès lors contrainte à un processus d'adaptation des cadres axiologiques et pratiques sur lesquels reposaient l'institution* »²²¹. Dans ce contexte, la coordination est devenue un élément clé des politiques de réorganisation de l'administration mises en œuvre en vue de préserver sa cohésion malgré des tensions centrifuges de plus en plus prononcées.

²¹³ Pierre SADRAN, *Le système administratif français*, op. cit., p. 42.

²¹⁴ Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », op. cit., p. 716.

²¹⁵ Guy BRAIBANT, « Panorama de l'administration française », in Françoise GALLOUEDEC-GENUYS (dir.), *A propos de l'administration française*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 15.

²¹⁶ François DUPUY, Jean-Claude THOENIG, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1985.

²¹⁷ Gérard TIMSIT, « Le concept de coordination administrative », op. cit., p. 147.

²¹⁸ Roman SCHNÜR, « Le rôle du chef du gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités », in Heinrich SIEDENTOPF, *La coordination de la politique*, Paris, Editions Cujas, 1976, p. 38.

²¹⁹ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 153.

²²⁰ Koen VERHOEST, Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, « Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005 », *RISA*, vol.73, n° 3, 2007 p. 376.

²²¹ Jacques CHEVALLIER, « Le regard des sciences sociales », in Françoise GALLOUEDEC-GENUYS (dir.), *A propos de l'administration française*, op. cit., p. 184.

§ 1 – La mise en cause de l'intégration verticale

La prise en compte par la doctrine juridique de la réalité d'une administration plurielle et complexe est relativement récente en France où le « mythe de la bureaucratie » édifié sur le modèle d'administration napoléonienne est profondément ancré. C'est à partir des années 1960, sous l'influence en particulier de la sociologie des organisations, que les études relatives à l'administration ont commencé à insister sur ses faiblesses et à penser de nouveaux modes d'organisation non définis pas l'unilatéralité mais tout aussi capables de contenir des pressions centrifuges. Figure centrale de ce courant, Michel Crozier distingue trois principales dysfonctions propres « *aux traits bureaucratiques du modèle français (...) : tout d'abord les décisions ne sont jamais complètement adéquates, parce que les gens qui les prennent doivent être protégés de tout contact avec ceux qui risquent d'en être affectés (experts et groupes de pression) ; en second lieu, la rigidité de chaque administration dans ses rapports avec son environnement se double d'une rigidité dans ses relations avec chacune des administrations, ce qui crée de difficiles problèmes de coordination ; enfin naturellement le problème général et inévitable de l'adaptation au changement est très mal résolu* »²²². S'y ajoute une autre défaillance probablement encore plus essentielle dans la mesure où il s'agit d'un élément fondamental d'une structure administrative fondée sur la verticalité : le pouvoir hiérarchique est remis en cause empiriquement et conceptuellement.

A. L'aggravation des dysfonctions bureaucratiques et la crise du pouvoir hiérarchique

Les problèmes de cloisonnement, de rigidité et d'immobilisme sont les difficultés les plus souvent dénoncées par les auteurs qui insistent sur leur caractère inhérent au système. Ainsi que le résume Jacques Chevallier, « *certaines des défauts découlent de l'application même des principes bureaucratiques (lenteur, rigidité, impersonnalité, difficultés d'adaptation...) ; d'autres apparaissent comme des dysfonctions induites par les dispositifs de correction (déplacement des buts, cloisonnements, différenciation)* »²²³. L'agencement de services sous la forme de

²²² Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 324.

²²³ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, op. cit., p. 386.

strates superposées et subordonnées ne suffirait pas à maintenir une intégration suffisante d'autant plus s'ils sont facteurs de conflits de nature corporatiste²²⁴. L'augmentation des activités prises en charge par l'Etat provoque une prolifération organisationnelle et fonctionnelle à l'origine d'un phénomène de fragmentation mais également de nombreux chevauchements de compétences sources de conflits entre services soucieux de défendre leur pré carré.

Dans le cas du système français, le risque de rivalités est majoré par l'instabilité chronique de la nomenclature administrative qui s'explique en grande partie par l'origine décrétole des règles relatives à la nomination des ministres, secrétaires d'Etat et ministres délégués²²⁵. En conséquence, « *des ministères peuvent être créés ou supprimés. (...) et il arrive que des services soient ballotés d'un ministère à l'autre, ou parfois même écartelés entre deux ou plusieurs ministères, au hasard des combinaisons ministérielles* »²²⁶. Une telle plasticité facilite en théorie une adaptation au contexte socio-économique et donc une meilleure réponse aux enjeux politiques du moment ; mais le penchant des directions et des services au cloisonnement rend tout redécoupage des périmètres ministériels délicat et préjudiciable à la cohérence de l'administration. Ces « *effets dysfonctionnels* »²²⁷ sont complétés par une interrogation quant à la réalité même de la notion de pouvoir hiérarchique, pilier de l'organisation wébérienne : instrument juridique qui permet à un supérieur d'adresser des instructions à ses subordonnés, d'annuler ou réformer leurs décisions de plein droit, c'est-à-dire sans qu'aucun texte ne le prévoit, le pouvoir hiérarchique symbolise l'unilatéralité ; or son inadaptation pour décrire l'administration contemporaine est perçue dès 1947 par le Professeur Paul-Marie Gaudemet qui parle de « *déclin de l'autorité hiérarchique* »²²⁸. L'affaiblissement du

²²⁴ Déjà en 1921, le sénateur Brangier avait constaté la pluralité et la tendance au corporatisme de l'administration française mettant en cause son intégration : « *Il n'y a pas de véritable administration ; il y a bien des organes variés qui se côtoient, qui souvent ne se connaissent pas, qui se jalourent, quelquefois se gourmandent et se chamaillent, mais qui ne constituent pas en fait une administration unique* » (cité par François BURDEAU, *op. cit.*, p. 168).

²²⁵ Les ministres et secrétaires d'Etat sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre (article 8, alinéa 2 de la Constitution). L'organisation de l'administration centrale de chaque ministère en directions générales et en directions est fixée par décret contresigné par le ministre concerné (article 2 du décret du 5 juin 1987). Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2008-208 du 29 février 2008, la consultation du Conseil d'Etat n'est plus requise (décret simple). Un arrêté du ministre intéressé fixe l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions et l'organisation interne des sous-directions (article 3).

²²⁶ Jean-Louis AUTIN, Catherine RIBOT, *Droit administratif général*, Paris, Litec, coll. « Objectif Droit », 2^e éd., 2003, p. 61.

²²⁷ Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration*, *op. cit.*, p. 191.

²²⁸ L'auteur avait ainsi anticipé l'évolution du principe au sein de l'administration contemporaine qui sera très bien décrite une trentaine d'années plus tard par Michel Crozier : « *actuellement, les structures d'autorité qui donnaient son efficacité à ce modèle, semblent s'effriter dans tous les pays*

principe de subordination a depuis fait l'objet de nombreuses études et aujourd'hui encore, comme le note Clément Chauvet, « *l'on peut remarquer que le pouvoir hiérarchique reste une notion contestée, mal établie, incertaine, sujette à désaccords et objet de divergences* »²²⁹. Deux principaux courants doctrinaux peuvent être distingués : certaines analyses se contentent de relativiser la portée actuelle de la notion ; d'autres en revanche vont plus loin et n'hésitent pas à remettre en question son existence.

Le constat dressé par Nicole Belloubet-Frier résume bien la position du premier groupe d'auteurs : « *la chaîne hiérarchique a totalement changé de nature et de sens* »²³⁰. Le pouvoir hiérarchique n'a pas disparu, cependant il ne peut plus être conçu de la même manière au regard de la diversité et de l'horizontalité qui progressivement touchent l'ensemble de l'administration. Aujourd'hui, « *le pouvoir de décider, d'instruire constitue bel et bien la seule réalité tangible de ce pouvoir hiérarchique. (...) se traduit par la nécessité d'argumenter – c'est-à-dire de contextualiser, problématiser, définir des objectifs, évaluer des stratégies et en mesurer les implications – tout en sachant entendre les éléments d'appréciation fournis par les autres acteurs et en les faisant participer à l'élaboration de la décision sous réserve qu'il ne fasse pas perdre de vue l'objectif initial* »²³¹. L'unilatéralité laisserait place à un dialogue oscillant entre négociation et arbitrage selon une logique plus proche de la coordination que de la subordination. D'autres auteurs semblent plus radicaux et décrivent une « *notion juridique fuyante* »²³², un « *mythe* »²³³, voire un « *tigre de papier* »²³⁴ ; des expressions amplement reprises et commentées²³⁵.

et dans tous les domaines... » (Michel CROZIER, « La crise bureaucratique », *op. cit.*, p.114). A cette époque, il s'agit encore d'une approche singulière, la logique de subordination dominant encore la représentation de l'administration comme en témoigne par exemple la consécration de la notion de « contrôle hiérarchique » (qui permet l'annulation et la réfection de l'acte d'un subordonné par son supérieur) au rang de principe général du droit par l'arrêt CE, Sect., *Quéralt* du 30 juin 1950.

²²⁹ Clément CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2013.

²³⁰ Nicole BELLOUBET-FRIER, « Pouvoir et relations hiérarchiques : l'exemple du ministère de l'Éducation Nationale », in *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 235.

²³¹ Nicole BELLOUBET-FRIER, *Ibidem*, p. 242.

²³² André LEGRAND, « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », in *L'unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris, Economica, p. 65.

²³³ Jean-Claude GROSHENS, « Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés », *AJDA*, 1966, p. 144.

²³⁴ *Ibidem*, p. 152 ; cité par Clément CHAUVET, *op. cit.*, p.16. L'auteur nuance néanmoins ses propos en précisant que « *l'autorité hiérarchique n'est pas, dans la vie administrative, un vain mot, même si à bien des égards le supérieur n'est qu'un tigre de papier qui n'en dispose pas moins d'une puissance redoutable* » (*Ibid.*, p. 152).

²³⁵ On pense notamment à la réponse de Jean Rivero à l'article de Jean-Claude Groshens : « *Si le tigre est redoutable, il faut qu'il ne soit pas en papier, s'il est en papier, il n'est redoutable que pour les*

Tous ces auteurs partagent finalement le même constat : la hiérarchie recule ; seule l'intensité de ce reflux les divise. Bien qu'il n'ait jamais été le mode relationnel unique des organes au sein de l'Etat²³⁶, le principe hiérarchique a longtemps été présenté par la doctrine comme l'élément central de l'organisation bureaucratique. Il est aujourd'hui concurrencé par d'autres instruments juridiques qui nuancent, voire écartent, la notion d'unilatéralité. Le processus de délégation fonctionnelle à des entités situées hors du cadre vertical (segmentation) et la « *tendance décentralisatrice* »²³⁷ ont conduit à une multiplication des cas de tutelle et à une remise en question du principe de centralisation, autre pilier de l'administration classique. Parmi les modes de relations plus souples qui se sont répandus, « *dans un inventaire à la Prévert, on peut citer : la transparence, le partenariat, la co-administration, la coopération, la négociation, la prévention, la prospective* »²³⁸ ; ajoutons la concertation, la consultation, ou encore la participation déjà mentionnés. Tous ces instruments révèlent d'une « *dynamique d'évolution des systèmes administratifs se caractérise par la recherche de formes nouvelles d'organisation rompant avec la rigidité bureaucratique* »²³⁹ qui ne parvient plus à assurer la cohésion d'une administration qui se fragmente et se segmente en se complexifiant.

Les besoins de coordination-intégration, c'est-à-dire une coordination qui remplit une fonction de cohésion essentielle et non plus résiduelle comme cela était le cas dans le cadre administratif classique dominé par le principe hiérarchique, se renforcent.

enfants en bas âge » (Jean RIVERO, « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *AJDA*, 1966, p. 154). Selon l'auteur, le pouvoir hiérarchique est patent : « *le pouvoir du chef de service correspond à une nécessité, non pas même juridique ou biologique, en ce sens que, si l'on prétendait éliminer ce pouvoir, le service ne saurait fonctionner normalement* » (Jean RIVERO, *Note sous Conseil d'Etat*, 7 février 1936, *Jamart* ; cité par André LEGRAND, « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », *op. cit.*, p. 62).

²³⁶ A cet égard, Clément Chauvet note que « *si l'on prend la structure administrative communément considérée comme la plus complexe, l'Etat, on distingue bien la part somme toute réduite du pouvoir hiérarchique dans les relations entre ses organes. Par exemple, les rapports entre pouvoirs publics ne se font pas sur un mode hiérarchique. (...) il n'y a pas de subordination hiérarchique entre Parlement et le Gouvernement, entre le Gouvernement et les juges, entre ces derniers et le Parlement. (...) de tels liens seraient en effet contraire à l'essence du principe de séparation des pouvoirs, que celui-ci s'exerce sur un mode souple ou rigide* » (Clément CHAUVET, *op. cit.*, p. 38-39).

²³⁷ François BURDEAU, *op. cit.*, p. 188.

²³⁸ Jean-Jacques GLEIZAL, « L'administration du XXI^e siècle », in Jean-Michel GALABERT, Marcel-René TERCINET (dir.), *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, PUG, 1995, p. 289.

²³⁹ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 291-292.

B. La fragmentation et la segmentation de la structure administrative

La pluralité de l'administration est longtemps restée occultée par la doctrine juridique qui préférait la figure monolithique offerte par le modèle wébérien à la réalité d'une organisation depuis toujours composée d'entités variées. Comme l'a rappelé Lucien Nizard, « *tout se passe dès lors comme si l'essentiel était le singulier, et que le pluriel ne désignait que des ratés superficiels ; comme si l'Administration était normalement unifiée et que les exceptions, pour nombreuses qu'elles fussent, vinssent confirmer la règle* »²⁴⁰. Cependant, initiées au XIX^e siècle, l'extension et la diversification constantes des tâches prises en charge par les pouvoirs publics se sont poursuivies au début du XX^e siècle avant de connaître une forte augmentation à partir de 1945²⁴¹. L'augmentation continue du nombre des ministères chargés de la préparation et de l'exécution des nouvelles tâches prises en charge provoque un « *éparpillement des compétences* »²⁴² qui engendre une complexification croissante de l'administration dont la cohésion est de plus en plus menacée. « *Nous touchons là un des problèmes majeurs de la coordination. Le mécanisme même de la spécialisation ministérielle, qui est une forme normale de la spécialisation des tâches, créé un nombre croissant de problèmes de coordination* »²⁴³ : plus le nombre de ministères augmente, c'est-à-dire plus la spécialisation s'intensifie, plus les besoins de coordination sont importants. Le processus inflationniste a en outre eu tendance à se déplacer de l'échelon ministériel à celui des services : si l'on s'en tient au nombre de ministres, le rythme de croissance a semblé se ralentir sous la V^e République mais il s'agit d'une déflation cosmétique. L'effectif gouvernemental total, c'est-à-dire prenant également en compte les sous-secrétaires d'Etat, secrétaires d'Etat et ministres délégués²⁴⁴, se situe depuis 1958 « *entre vingt-cinq et quarante-deux, avec des phases d'expansion et de récession, celle-ci succédant parfois brutalement à celle-là* »²⁴⁵.

²⁴⁰ Lucien NIZARD, « Les dynamiques contradictoires en œuvre dans l'administration française : un essai d'explication théorique », *RFAP*, n° 15, juillet-septembre 1980, p. 89.

²⁴¹ « *Le nombre des membres du Gouvernement est passé progressivement d'une vingtaine à la fin de la III^e République, à une trentaine sous la IV^e République et à une quarantaine aujourd'hui* ». (Olivier GÖHIN, Jean-Gabriel SORBARA, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 7^e éd., 2016, p. 137).

²⁴² François BURDEAU, *op. cit.*, p. 165.

²⁴³ André G. DELION, « Introduction générale », *op. cit.*, p. 14.

²⁴⁴ Tandis que sous les III^e et IV^e Républiques, le nombre de sous-secrétaires et secrétaires d'Etat est généralement inverse au nombre de ministères, sous la V^e République le nombre de secrétaires d'Etat et de ministres délégués est souvent égal au nombre de ministères.

²⁴⁵ Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Paris, La Documentation française, coll. « Notes et études documentaires », n° 4818,

Le caractère fragmenté de l'administration qui renforce les besoins de coordination est particulièrement important en France. Le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale²⁴⁶, modifié par le décret n° 2008-208 du 29 février 2008, a tenté de rationaliser la structure administrative en la limitant à trois échelons : le texte prévoit d'une part que « *l'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services est fixée par décret* » (article 2) ; d'autre part que « *l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions est fixée par un arrêté du ministre concerné* »²⁴⁷ (article 3). Toutefois, malgré cet effort de clarification et de limitation, l'organisation ministérielle reste caractérisée par une tendance à une expansion²⁴⁸ et à une instabilité chroniques qui s'expliquent notamment par le fait que le nombre et les attributions des ministres ne sont fixés en France ni par la loi²⁴⁹, ni par la Constitution²⁵⁰. La création de nouveaux ministères résulte de décrets du président de la République qui, au moment de la formation du Gouvernement nomme les ministres sur proposition du

1986, p. 32.

²⁴⁶ Un décret édicté à la suite d'un rapport du Conseil d'Etat dénonçant fortement l'inflation interministérielle, et l'expansion infra-ministérielle qui rend difficile une action cohérente.

V. Conseil d'Etat, Section du Rapport et des Etudes, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, *op. cit.*

²⁴⁷ Depuis 2008, un arrêté simple suffit pour déterminer l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions ; auparavant, un arrêté conjoint du ministre et du Premier ministre était requis.

²⁴⁸ Corollaire d'une inflation ministérielle qui n'a cessé de s'accroître depuis la III^e République. Il en résulte une administration pléthorique : « *l'administration centrale comporte ainsi quelques 175 directions (et assimilées), 400 sous-directions et 2000 bureaux – dont l'effectif peut varier de 2 à 800 personnes* » (Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 318).

²⁴⁹ Le nombre des députés et des sénateurs est fixé par voie législative. En revanche, comme le rappelle Jean-Louis QUERMONNE, « *en n'inscrivant pas cette matière (composition du gouvernement) dans le domaine de la loi, l'article 34 de la Constitution de 1958 l'a placée implicitement, en vertu de l'article 37, dans le domaine du règlement. Dès lors, la structure du gouvernement – sinon, toujours celle des administrations centrales – dépend du bon vouloir du président de la République et du Premier ministre. Et elle résulte de la combinaison de quatre séries de textes : les décrets de nomination, (...) les décrets d'attribution (...), les décrets de délégation, (...) les décrets d'organisation* » (in *L'appareil administratif de l'Etat*, *op. cit.*, p. 55). Précisons que la nomination du Premier ministre est un pouvoir propre du Président de la République et ne requiert aucun contreseing. En revanche, le décret présidentiel nommant les ministres doit également porter la signature du chef du gouvernement. Dans d'autres Etats, la composition du gouvernement peut être encadrée par une loi comme au Japon où la loi relative au Gouvernement du 6 janvier 2001 précise que le nombre de ministre ne peut dépasser quatorze (à l'exclusion du premier ministre) tout en concédant une dérogation : celui-ci peut être porté à dix-sept en cas de besoins particuliers ; ou encore en Espagne avec la loi 10/1983 du 16 août 1983 portant organisation de l'administration centrale de l'Etat dont l'article 1^{er}, alinéa 2 dressait une liste de quinze départements ministériels. Parfois, c'est la Constitution elle-même qui encadre le pouvoir qui revient à l'exécutif de composer le gouvernement : aux Etats-Unis, le § 101 du Titre 5 de l'*United States Code* (2011) énumère quinze *Executive departments* (comparables aux ministères).

²⁵⁰ L'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1948 relatif à la composition du gouvernement est particulièrement laconique : « *le Président de la République nomme le Premier Ministre* » (alinéa 1) puis, « *sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement* » (alinéa 2).

Premier ministre (et met fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions ; article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958), en fixe le nombre et les fonctions (décrets relatifs à la composition du Gouvernement)²⁵¹. De même il n'existe pas de loi ou de textes généraux fixant la structure des administrations centrales de l'Etat. Chaque ministère est organisé selon ses propres règles posées par décret pris sur proposition du ministre compétent ; des règles qui peuvent changer si le ministre le décide ou lorsqu'il est remplacé par un autre ministre soucieux de remodeler son administration. Un décret relatif aux attributions de chaque ministre est publié après leur nomination qui doit obligatoirement être un décret en conseil des ministres après avis du CE (article 1^{er} du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres), dont le contenu est généralement très discuté en raison de l'importance des attributions accordées et les moyens attribués. Dès lors, « *pendant la durée du gouvernement, des ministères peuvent être créés ou supprimés. Il n'y a donc pas de structure gouvernementale permanente, et il arrive que des services soient ballotés d'un ministère à l'autre, ou parfois même écartelés entre deux ou plusieurs ministères, au hasard des combinaisons ministérielles* »²⁵².

L'augmentation constante des services qui en résulte donne « *une impression générale de complexification* »²⁵³ à laquelle un schéma hiérarchique rigide peine à répondre. Comme l'indique Nicole Belloubet-Frier, « *la verticalité fonctionnelle ne fonde plus à elle seule la réalité du pouvoir de décision* »²⁵⁴ d'autant plus que les directions ont tendance au cloisonnement. L'intervention d'organes coordonnateurs

²⁵¹ « *C'est donc le Premier ministre – puisqu'il faut un décret – qui organise la structure de chaque ministère dans ses grandes divisions (secrétariats généraux, directions générales, directions et services) par grand domaine d'activité et le ministre qui apporte le détail de cette organisation par arrêté. Cet arrêté peut créer des sous-directions mais il va au-delà : il descend jusqu'à la cellule de base de l'administration centrale qui est le bureau. Les dénominations choisies par les textes ne paraissent pas toujours cohérentes entre elles. Ainsi, les sous-directions ne sont pas nécessairement placées dans une direction, puisqu'il peut en être créées dans des services. Par exemple, le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice prévoit que l'administration centrale du ministère de la justice comprend le secrétaire général ; la direction des services judiciaires ; la directions des affaires civiles et du sceau ; la direction des affaires criminelles et des grâces (...). L'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction des affaires civiles et du sceau (précise) que cette direction comprend trois sous-directions... » (Dominique MAILLARD DESGREES DU LOU, *Institutions administratives*, Paris, PUF, coll. « Themis Droit », 2011, p. 283-284).*

²⁵² Jean-Louis AUTIN, Catherine RIBOT, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 61.

²⁵³ Guy BRAIBANT, « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif (1953-1993) », *Rapport public du Conseil d'Etat*, n° 45, Paris, La Documentation française, 1993.

²⁵⁴ Nicole BELLOUBET-FRIER, « Pouvoir et relations hiérarchiques : l'exemple du ministère de l'Éducation Nationale », *op. cit.*, p.235. Certains auteurs proposent un constat plus radical à l'instar de Véronique LABROT qui considère qu'« *à l'approche sectorielle, s'est désormais superposée, voire substituée, une approche holistique, globale* » (Véronique LABROT, « Droit et complexité. Regard sur le droit de l'environnement », in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, Philippe PEDROT (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, p. 34).

permettant de dynamiser les relations entre services et de redonner une cohésion générale à la structure administrative est devenue une nécessité. Comme le résumait, Koen Verhoest, Geert Bouckaert et B. Guy Peters « *l'évolution vers la spécialisation s'apparente à une fragmentation, (...) ce qui confirme l'une des thèses fondamentales de la théorie de l'organisation selon laquelle la spécialisation et la différenciation renforcent le besoin de coordination* »²⁵⁵. Le foisonnement des ministères et de leurs services - par scissiparité ou création - n'est pas l'unique facteur de « *désagrégation des structures administratives* »²⁵⁶ à l'origine d'un besoin croissant de coordination.

L'extension des fonctions étatiques a par ailleurs conduit à la mise en place d'organes spécialisés pour assurer certaines tâches s'éloignant, à des degrés divers, du schéma classique d'organisation assis sur le principe hiérarchique. En France, ce processus dit de segmentation s'est manifesté par « *la création par l'Etat d'entités fonctionnelles, qu'il va doter d'une autonomie relative ; c'est là un mouvement de scissiparité (...) conduisant à la 'devolution' de certaines missions, le plus souvent sectorialisées* »²⁵⁷. L'établissement public est un exemple typique de ce type de structures. Technique juridique ancienne²⁵⁸ de délégation de tâches opérationnelles²⁵⁹ de l'Etat, leur nombre a connu une forte accélération ces trente dernières années²⁶⁰. Défini comme une « *personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État,*

²⁵⁵ Koen VERHOEST, Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, « Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005 », *op. cit.*, p. 358.

²⁵⁶ Philippe BEZES, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n° 126, 2005/6, p. 34.

²⁵⁷ Maryvonne HECQUARD-THERON, Jean-Pierre THERON, « Variations sur les « tendances du système administratif français » », in *Etudes en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis/Litec, p. 772.

²⁵⁸ Les établissements publics constituent un instrument aux mains de la puissance publique pour gérer son intervention (souvent monopolistique) dans divers secteurs dès les années 1930. Formule juridique utilisée pour la nationalisation d'entreprises privées au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

²⁵⁹ « *Pour familière qu'elle nous soit devenue, la notion d'établissement public ne repose pas sur des fondements juridiques clairement établis. Le terme, consacré par ses premières mentions dans le code civil en 1804 et dans la loi de finances pour 1813 (...). La jurisprudence et la doctrine ont progressivement dessiné les contours de la notion. (...) Parallèlement à cet effort doctrinal qui avait permis de la doter d'une densité dont elle manquait jusqu'alors, la formule de l'établissement public connut un vif succès, qui marqua sa consécration administrative* » (Conseil d'Etat, « Les établissements publics », *Les études du Conseil d'Etat*, octobre 2009, p. 9-10)

²⁶⁰ Cette délégation dite « opérationnelle » qui se réalise au moyen de la création de structures fonctionnelles se double d'une délégation « opérationnelle » territoriale qui s'est notablement développée depuis la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration que nous avons déjà mentionnés.

région, département ou commune) »²⁶¹, l'établissement public n'est pas soumis au pouvoir hiérarchique mais à la tutelle²⁶² de la collectivité publique dont il complète l'action en assumant la gestion de certaines activités²⁶³. La création d'autorités administratives indépendantes (AAI) obéit à une logique encore moins verticale. « *Institution de l'État chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels* »²⁶⁴, le statut d'autorité administrative indépendante est consacré juridiquement pour la première fois en France dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Créées sur le modèle des *regulatory agencies* ou *independent regulatory commissions* aux Etats-Unis et des *quasi non-governmental organizations (QUANGOS)* au Royaume-Uni, les AAI sont « *des autorités autonomes, distinctes de l'administration, mais appartenant à l'État et dotées d'un pouvoir de décision*²⁶⁵ (...) *C'est là la reconnaissance même du principe de l'existence d'autorités administratives n'appartenant pas à la hiérarchie des administrations centrales aboutissant aux ministres* ». En effet, les AAI ne sont pas dotées de la personnalité morale mais le principe d'indépendance qui les caractérise implique l'absence de tutelle ou de pouvoir hiérarchique de la part du pouvoir exécutif²⁶⁶ : dotées d'attributions étendues (recommandation, décision, réglementation²⁶⁷, sanction), elles échappent à tout pouvoir d'instruction,

²⁶¹ Direction de l'information légale et administrative, Premier ministre, « Qu'est-ce qu'un établissement public ? ». Source : www.vie-publique.fr.

²⁶² La tutelle peut se définir comme l'ensemble des pouvoirs, prévus dans un texte, par lesquels une autorité peut approuver les actes de l'organe qui s'y rattache, s'y opposer, ou encore se substituer à lui en cas de carence.

²⁶³ Une distinction est faite entre l'établissement public administratif (EPA) et l'établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC) en fonction de la nature de leur activité : santé (par exemple l'Etablissement français du sang), enseignement (universités, lycées), culture (par exemple certains musées nationaux comme le Louvre), économie (par exemple la Caisse des dépôts et consignations, la SNCF...), etc.

²⁶⁴ Direction de l'information légale et administrative, Premier ministre, « Qu'est-ce qu'une autorité administrative indépendante ? ». Source : www.vie-publique.fr.

²⁶⁵ Le pouvoir de prendre des décisions relève d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois qui leur permettent de prendre des mesures de portée limitée aussi bien dans leur champ d'application que leur contenu (essentiellement cantonné à un pouvoir de régulation).

²⁶⁶ Une indépendance cependant nuancée par un rattachement budgétaire : à l'exception de l'Autorité des marchés financiers, les AAI dépendent financièrement du Premier ministre ou d'un ministère ; souvent les membres des AAI sont nommés par le gouvernement ; parfois un commissaire du gouvernement est placé auprès d'une AAI, chargé de représenter le ministre, voire le Premier ministre. De plus, la responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison des actes dommageables d'une AAI (CE, 22 juin 1984) qui reste par ailleurs soumise au contrôle du juge administratif à l'instar de toute entité administrative (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication).

²⁶⁷ Le Conseil constitutionnel a cependant limité le pouvoir réglementaire des AAI en considérant à propos de la Commission nationale de la communication et des libertés que l'article 21 de la Constitution - qui reconnaît le Premier ministre comme le titulaire de principe du pouvoir réglementaire - ne fait « *pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat, autre que le Premier ministre, le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi* » (Considérant 58, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication) sous réserve : que ce pouvoir réglementaire reste soumis à celui du Premier ministre et qu'il permette l'édiction de « *mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (Considérant 15, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, loi modifiant la loi relative à la liberté de

d'orientation, de révocation et non soumise au contrôle (notamment financier) de l'administration. Le principe d'indépendance s'applique également vis-à-vis des acteurs ou des entreprises du secteur qu'elles ont en charge de réguler. En ce sens, comme a pu le noter René Chapus, les AAI « *contribuent à manifester de plus remarquablement ce que peut être un processus de démembrement du pouvoir central et, par là même, de l'Etat* »²⁶⁸. Ce démembrement est encore accentué par la mise en place d'autorités publiques indépendantes (API) qui, exerçant des fonctions de régulation identiques à celles des autorités administratives indépendantes, s'en distinguent par le fait qu'elles possèdent la personnalité juridique²⁶⁹.

Enfin, dernière manifestation d'une segmentation toujours plus poussée de l'administration, le mouvement d'« agencification » qui a touché la France²⁷⁰ à partir des années 1990. Inspiré du schéma administratif de pays où la formule est beaucoup plus développée²⁷¹, cette multiplication contribue à la transformation progressive du schéma classique d'organisation de l'administration : « *la multiplication des agences est l'expression du basculement vers un système de gouvernance éclatée, passant par des canaux diversifiés* »²⁷². Le développement d'agences spécialisées aux statuts juridiques divers²⁷³ menace la cohésion administrative. Bien qu'elles ne disposent pas d'une autonomie pleine et entière²⁷⁴, les agences se sont de fait émancipées du cadre

communication).

²⁶⁸ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », Tome 1, 14^e éd., 2000, p. 219.

²⁶⁹ L'établissement public est une personne publique spécialisée, l'API est une personne spécialisée à l'instar de l'établissement public mais s'en distingue par son non rattachement à l'Etat ou à une collectivité territoriale, propre de l'établissement public. (cf. avis du 16 juin 1992 à l'occasion duquel le Conseil d'Etat a affirmé que « *tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale* »).

²⁷⁰ S'inspirant du schéma administratifs de pays comme les Etats-Unis, du Royaume-Uni ou encore la Suède.

²⁷¹ A l'instar des Etats-Unis, du Royaume-Uni ou encore de la Suède.

²⁷² Jacques CHEVALLIER, « Agencification et gouvernance », in Conseil d'Etat « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », *Etudes annuelle du Conseil d'Etat*, 2012, p. 241-242.

²⁷³ « Notre droit positif ignore l'agence, qui ne correspond à aucune catégorie juridique définie. Les agences ont le plus souvent été créées sous la forme d'établissements publics administratifs, mais on en trouve dans toutes les catégories de personnes publiques, des établissements publics industriels et commerciaux, comme l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'agence française pour le développement international des entreprises (UbiFrance) ; des groupements d'intérêt public, par exemple l'agence du service civique (ASC) ou l'agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Gip-Bio). Certaines agences sont des personnes de droit privé, des associations comme l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ou des sociétés commerciales, telles qu'Oséo ou l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). Enfin, il existe des agences dépourvues de personnalité morale: les services à compétence nationale (SCN) de l'Etat tels que l'agence de participations de l'Etat (APE), l'agence France Trésor (AFT) ou l'agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) » (Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Rapport annuel, 2012, p. 40-41). Les agences se distinguent néanmoins des AAI : les dernières sont indépendantes (ce qui engendre notamment une irrévocabilité de leurs membres), les premières ne sont qu'autonomes.

²⁷⁴ L'agence reste soumise à un pouvoir de tutelle. Le pouvoir exécutif n'intervient pas dans la gestion courante de l'agence mais définit les orientations politiques qu'elle met en œuvre.

vertical :« *la multiplication des agences est l'expression du basculement vers un système de gouvernance éclatée, passant par des canaux diversifiés* »²⁷⁵. La délégation de la mise en œuvre de politiques à des agences spécialisées dans un secteur d'activité était censée permettre aux administrations centrales de se concentrer sur leur rôle de pilotage, condition d'une action publique plus efficace. Cependant, les administrations centrales rencontrant des difficultés quotidiennes à exercer leurs fonctions de conception, les agences ont eu tendance à se les octroyer. Dès lors, comme le souligne le rapport annuel 2012 du Conseil d'Etat, « *les difficultés posées par le phénomène des agences se situent à un autre niveau, qui est celui de la cohérence d'ensemble de l'action de l'Etat* »²⁷⁶. Afin d'y remédier, l'étude propose une série de mesures reposant sur « *l'idée que les agences ne doivent pas être appréhendées comme des démembrements de l'État mais comme des composantes de l'État entendu largement. C'est à renforcer la cohérence de cet ensemble formé par l'État et les agences - dénommé par l'étude « réseau État-agences* » »²⁷⁷. Ces recommandations délaissent le mode relationnel fondé sur la subordination. Le rapport suggère en particulier de faire évoluer la tutelle exercée par les administrations centrales sur les agence d'un instrument unilatéral à un outil contractuel prenant la forme d'une « convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens » (CPOM). Il s'agit explicitement de promouvoir « *une organisation en réseau qui articule et ouvre plutôt qu'elle ne sépare et se replie sur elle-même* » ; en d'autres termes une coordination de l'activité des agences avec celle des services de l'Etat, mais également avec celle d'acteurs privés de plus en plus nombreux à prendre part à l'action publique.

Or, pour reprendre un principe de théorie des organisations, « *plus l'entreprise est fractionnée et différenciée, plus la procédure hiérarchique est inadéquate et plus les stratégies d'intégration doivent être élaborées* »²⁷⁸. Dans le cas du système administratif, le schéma purement vertical a aujourd'hui clairement montré ses limites. En présence d'une configuration administrative plurielle et complexe, « *on*

²⁷⁵ Jacques CHEVALLIER, « Agencification et gouvernance », *op. cit.*, p. 241-242.

²⁷⁶ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2012, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », Résumé, p. 4. Disponible sur le site du Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/etude-annuelle-2012.html>.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 5.

²⁷⁸ Eric ASENE, François PICHAULT, « La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel », *op. cit.*, p. 62.

comprend que le problème de la coordination devienne, au fil des années, une des préoccupations prioritaires des responsables »²⁷⁹.

§ 2 – Une réorganisation par la coordination en réponse à la complexification administrative

« La coordination « à l'échelle de l'administration » peut prendre des formes multiples, qui vont des efforts pratiques et de différents efforts de coordination nouveaux, ne faisant intervenir aucun changement structurel, à des regroupements organisationnels et autres mesures de coordination structurelle »²⁸⁰. En France, c'est la seconde option qui a été largement plébiscitée. La problématique de la réorganisation de l'administration, indissociable de la question plus large de la réforme de l'Etat, on l'a vu, n'est pas récente : « dès la première guerre mondiale, s'exprime une volonté d'introduire plus de rationalité au sein d'une organisation ébranlée par la brutalité de son développement anarchique »²⁸¹. Les premières mesures, de nature quantitative, visaient la réduction du nombre des services mais assez rapidement la priorité s'est portée vers un réagencement des structures administratives associé à un développement de mécanismes de coordination à tous les échelons. La question prioritaire est devenue celle de la « cohérence par l'organisation des services »²⁸² non garantie par un cadre bureaucratique facteur, au contraire, de cloisonnement structurel et d'enchevêtrement fonctionnel. La lecture des principaux rapports et études à l'origine des politiques de réaménagement de la structure administrative indique qu'une voie a été préférée : « la France (...) privilégie fortement les formes structurelles de coordination »²⁸³. Ce choix, déjà tangible dans les réformes proposées et appliquées au début du XX^e siècle²⁸⁴, s'est affirmé à partir la fin de la Seconde guerre mondiale, et avec une particulière acuité depuis une trentaine d'années.

²⁷⁹ François BURDEAU, *op. cit.*, p.168.

²⁸⁰ Tom CHRISTENSEN, Anne Lise FIMREITE, Per LAEGREID, « La réforme des administrations de l'emploi et de la protection sociales. Les difficultés présentées par la co-ordination d'organisations publiques différentes », *RISA*, 73 (3), p. 431.

²⁸¹ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, *op. cit.*, p. 168.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Koen VERHOEST, Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, « La coordination des organisations du secteur public à l'ère de la marchandisation et de l'administration décloisonnée », *op. cit.*, p. 377.

²⁸⁴ V. notamment : Léon BLUM, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, *op. cit.*

A. La coordination au centre des propositions de réforme administrative

Parmi les travaux les plus significatifs de ces dernières décennies, citons le rapport *Structures gouvernementales et organisation administrative*²⁸⁵ publié en 1986 par la Commission (Section) du rapport et des études du Conseil d'Etat chargée notamment d'« analyser les questions que pose l'articulation entre les compétences gouvernementales et l'organisation des administrations centrales (problèmes posés par la mise de services à la disposition d'autres départements ministériels, rôles respectifs des cabinets et des directions et services, coordination à l'intérieur de chaque département ministériel) »²⁸⁶. Dès le premier paragraphe, la clarification de l'architecture administrative centrale²⁸⁷ et déconcentrée est posée comme une priorité et la question de la coordination reconnue comme « un thème majeur de réflexion »²⁸⁸. A la suite de cette étude, la Mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat présidée par Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes, publie en 1994 un rapport intitulé *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde*²⁸⁹. Le document relève trois principales faiblesses de l'organisation administrative française - l'instabilité, la confusion et la centralisation – avant de rappeler la double inflation connue en France depuis 1958 – ministérielle (membres du gouvernement) et infra-ministérielle (cabinets, directions, services). Le document suggère notamment « trois mesures concomitantes (qui) permettraient de restaurer la capacité de décision de l'Etat : déléguer le travail interministériel (...), réduire le nombre de ministres et stabiliser la structure gouvernementale (...), renforcer les capacités d'expertise et de coordination du premier ministre »²⁹⁰. Les recommandations insistent par ailleurs sur la nécessité de renforcer la fonction coordonnatrice des directeurs généraux d'administration tout en encourageant la mise en place de secrétaires généraux²⁹¹

²⁸⁵ Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Notes et études documentaires, n° 4818, 1986.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 5. Le document cite ici la lettre de mission du Premier ministre adressée au vice-président du Conseil d'Etat en date du 16 juillet 1984.

²⁸⁷ Le décret n°87-389 du 15 juin 1987 précité pris à la suite de ce rapport consacre une structure administrative commune à l'ensemble des ministères : « l'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services » (article 2).

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 5. Le rapport aborde la question de la coordination administrative ou intra-ministérielle (secrétaires d'Etat, ministères horizontaux, etc.) mais se consacre surtout au thème de « la coordination interministérielle effectuée par le Premier ministre ou en son nom ».

²⁸⁹ Jean PICQ (rapp.), *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, rapport au Premier ministre de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, 1994.

Disponible sur le site de la Documentation française :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/954026900/0000.pdf>.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 98-101.

²⁹¹ « La coordination administrative. Dans certains ministères, le directeur général de l'administration remplit déjà cette fonction. Il conviendrait de le consacrer en créant un secrétariat

dotés eux aussi d'une mission de coordination des services et la création de comités de direction composé des directeurs et présidé par le ministre²⁹².

Le rapport Picq s'inscrit dans la continuité du rapport de la Commission du Commissariat général du Plan « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc. Intitulé *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, le document remis en 1993 insiste sur l'urgence de repenser le rôle de l'Etat afin qu'il s'adapte à une société plus complexe. A cette fin, les propositions suggèrent notamment de développer une approche stratégique, un renforcement des moyens d'étude et d'évaluation des politiques, et encore une meilleure formation des fonctionnaires. La réorganisation de l'administration est vue comme l'un des moyens d'atteindre ces objectifs : le rapport recommande un effort de rationalisation des structures passant par plus de déconcentration, (réduire d'un tiers en cinq ans l'effectif des administrations centrales au profit des territoires), la réduction du nombre des ministères et des secrétaires d'Etat mais aussi la recomposition des directions (réduction de moitié en cinq ans) et l'instauration de secrétaires généraux – éventuellement commun à plusieurs départements ministériels – en charge de la coordination des procédures administratives, juridiques et financières des ministères.

Plus récemment, le rapport sur la coordination du travail interministériel de juillet 2007 rédigé conjointement par le Conseil d'Etat et de l'Inspection générale des finances²⁹³ se concentre sur la question de la coordination réalisée au niveau du Premier ministre pour dénoncer son « *emballement pathologique propre à la France* »²⁹⁴ mais précise que cette évolution est en partie provoquée par « *une faible coordination des services en amont des réunions interministérielles* »²⁹⁵. L'importance

général auquel seraient rattachés les services de moyens (...), les services de communication et, le cas échéant, le service chargé des affaires internationales et le service d'étude et de prospective. Alors que c'est la règle au Royaume-Uni, en France seuls quelques ministères ont un secrétaire général (les affaires étrangères, la défense pour les seules affaires administratives). Le secrétaire général serait en charge, expressément, de la coordination des procédures administratives, juridiques et financières du ministère » (Ibid., p.106).

²⁹² Ibid., p. 106.

²⁹³ Conseil d'Etat-Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, n°2007-M-020-01, juillet 2007. Ce rapport a été établi dans le cadre de la sixième vague d'audits lancés par la « Mission d'audit de modernisation.

²⁹⁴ Ibidem, p. 1.

²⁹⁵ Ibid., p. 7. Le rapport précise : « *Dans certains cas, la faiblesse de la coordination interservices préalable aux réunions interministérielles est une stratégie assumée : en retardant cette phase de coordination, le ministère concerné donne peu de temps d'analyse et de contre-expertise aux autres ministères et espère ainsi tirer avantage d'une coordination précipitée. L'absence de coordination entre les services tient également à l'éloignement qui existe entre les ministres et leurs services : les cabinets reproduisant à leur niveau le travail technique des services, c'est logiquement à leur niveau également que se fait le premier stade de la coordination. Dernière raison au manque de*

de la coordination infra-ministérielle est à plusieurs reprises mentionnée et son développement encouragé. Le document rappelle notamment en le valorisant que « *des structures ad hoc destinées à favoriser la coordination entre services, ou favorables à une telle coordination, ont été mises en place pour des sujets correspondant à des priorités gouvernementales de premier rang* »²⁹⁶. Plus explicitement, l'une des propositions suggère de « *décentraliser le travail de coordination au niveau des services en restreignant la taille des cabinets* » avant d'ajouter qu'« *à cet égard, la mission a été frappée par l'effacement assez général des directeurs d'administration centrale dans le processus global de coordination* »²⁹⁷. Finalement, un rééquilibrage de l'exercice de la fonction coordonnatrice est soutenu par les auteurs du rapport qui suggèrent notamment de « *développer la coordination entre le Secrétaire général du Gouvernement et les secrétaires généraux des ministères sur les sujets techniques* »²⁹⁸.

L'ensemble de ces rapports met l'accent, avec plus ou moins d'insistance, sur le caractère central de la coordination dans toute réforme tendant à une rationalisation de l'organisation administrative. Reprenant la définition proposée par B. Guy Peters, on peut alors considérer que la coordination désigne « *les instruments et mécanismes visant à renforcer l'alignement volontaire ou forcé des tâches et des actions des organisations au sein du secteur public. Ils servent à créer une plus grande cohérence et à réduire les redondances, les lacunes et les contradictions dans les politiques et entre celles-ci et la mise en œuvre ou la gestion* »²⁹⁹. Figure représentative de cette fonction de cohésion, après des années d'absence, le secrétaire général de ministère a fait son retour dans les organigrammes ministériels il y a une quinzaine d'années. Depuis, ses attributions n'ont cessé d'être renforcées afin de renforcer son pouvoir de coordination administrative. La recommandation maintes fois réitérée dans les rapports a donc été suivie d'effets.

coordination interservices : aucune structure n'est chargée d'organiser en amont le pilotage de la coordination au niveau des services, contrairement à ce que fait le Cabinet Office au Royaume-Uni ou le secrétariat général à la Commission européenne. En France, le système de coordination est centré sur Matignon et les réunions interministérielles, donc sur un niveau très politique, et le secrétariat général du Gouvernement n'est pas chargé, actuellement, d'intervenir dans les travaux interservices préalables ».

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 8.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 11.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 16. Proposition n° 11 du rapport.

²⁹⁹ B. Guy PETERS, « Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination », *Canadian Centre for Management Development*, Research paper n° 21, 1998 ; cité par Koen VERHOEST, Geert BOUCKAERT, B. Guy PETERS, *op. cit.*, p. 362.

B. Le renouveau du secrétaire général de ministère

Le secrétaire général de ministère est un « *phénix administratif* »³⁰⁰. Rares sous la IV^e République³⁰¹, éphémères au début de la V^e République³⁰², mis à part dans les ministères des Affaires étrangères³⁰³ et de la Défense³⁰⁴, les secrétaires généraux avaient disparu des ministères jusqu'au début des années 2000. Le regain d'intérêt pour cet organe à vocation horizontale s'explique par leur nature de « *grands pôles de coordination au sein d'un ministère aux structures particulièrement lourdes et complexes* »³⁰⁵. Le premier secrétaire général « nouvelle génération » a été institué au ministère de l'Economie et des Finances par le décret n°2000-429 du 23 mai 2000 afin de favoriser une meilleure cohésion et gestion d'un ministère qui comprenait dix-huit directions et directions générales (dont sept directions à un niveau territorial), source de nombreux dysfonctionnements et cloisonnements. Puis, sous l'impulsion de la circulaire du 2 juin 2004³⁰⁶ prise par le Premier ministre dans le cadre de la politique dite des « stratégies ministérielles de réforme » consécutives au vote de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, des secrétaires généraux sont réinstaurés dans plusieurs grands ministères, notamment le ministère de l'Intérieur (décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004), le ministère des Affaires sociales (décret n° 2005-91 du 7 février 2005), le ministère de l'Équipement (décret n° 2005-471 du 16 mai 2005), le ministère de l'Environnement (décret n° 2005-474 du 16 mai 2005), de la Justice (décret n° 2005-1015 du 24 août 2005), le ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (décret n° 2006-572 du 17 mai 2006) et le ministère de la Culture (décret n° 2006-1453 du 24 novembre 2006). On compte à présent des secrétaires généraux dans les principaux ministères qui « *correspondent*

³⁰⁰ Hélène PAULIAT, « Un Phénix administratif : le secrétaire général de ministère », *in Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Oberdorff*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Mélanges », 2015.

³⁰¹ Mise à part la parenthèse du régime de Vichy qui comptait avec une vingtaine de secrétaires généraux dont les fonctions ne correspondaient toutefois pas tout à fait à celles qu'ils exercent aujourd'hui. Sous la IV^e République, notons en 1953 l'instauration qui sera cependant de courte durée d'un Secrétaire général dans les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Marine marchande et de l'Aviation civile.

³⁰² Plusieurs secrétaires généraux sont créés au début des années 1960 mais ils disparaîtront très rapidement.

³⁰³ La fonction y a été créée en 1914.

³⁰⁴ Depuis 1962.

³⁰⁵ Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *op. cit.*, p. 718.

³⁰⁶ La circulaire, actualisant la circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme demandait la nomination « *d'un secrétaire général dans chaque ministère dont la taille et les charges de gestion le justifient* », avec comme action prioritaire « *la mise en œuvre de la stratégie de réforme du ministère* », et le pilotage des audits de modernisation des ministères institués par une circulaire du 29 septembre 2005 (précisée par une circulaire du 13 juillet 2006).

aux grands domaines de responsabilités de l'Etat : les affaires étrangères³⁰⁷, la défense³⁰⁸, l'intérieur³⁰⁹, la justice³¹⁰, les questions économiques et financières³¹¹, l'éducation³¹², les affaires sociales³¹³, l'agriculture³¹⁴, le développement durable³¹⁵, la culture³¹⁶ »³¹⁷. Certains ne relèvent que d'un seul ministre (affaires étrangères, défense, intérieur, justice, agriculture, culture...); d'autres ont une action plus transversale et relèvent de plusieurs ministères (par exemple, le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales³¹⁸, le secrétaire général des ministères économiques et financiers³¹⁹...).

S'agissant de leurs attributions, la circulaire de 2004 précitée ne délimitait aucun périmètre d'action des secrétaires généraux ; cependant la lecture de tous les décrets qui les ont institués révèle un cœur de mission identique : « *les secrétaires généraux sont responsables de la politique de modernisation menée dans le cadre de leur ministère ; et ils sont parallèlement investis d'une fonction de coordination de l'activité des services* »³²⁰. Concrètement, le secrétaire général assiste le (ou les)

³⁰⁷ Décret n° 76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des affaires étrangères.

³⁰⁸ Décret (modifié) n° 2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense (article 2).

³⁰⁹ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer (articles 1, 2, 3).

³¹⁰ Décret (modifié) n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice (article 2).

³¹¹ Décret (modifié) n° 2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et portant création d'un secrétariat général.

³¹² Décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (article 2).

³¹³ Décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

³¹⁴ Décret (modifié) n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt (article 2).

³¹⁵ Décret (modifié) n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (article 2).

³¹⁶ Décret (modifié) n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication.

³¹⁷ Cour des comptes, « Les secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères », référé n° 70554 au Premier ministre, 25 juillet 2014.

³¹⁸ Article 1, alinéa 1 du décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales : « *Le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales assiste, pour l'administration et la conduite des affaires de leur ministère, les ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale, de la santé, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative* ».

³¹⁹ Article 1, alinéa 1 du décret n° 2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et portant création d'un secrétariat général : « *Le secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat assiste les ministres pour l'administration de leur ministère* ».

³²⁰ Jacques CHEVALLIER, « L'Etat central : quelles évolutions ? Quels enjeux ? », *Cahiers français*, n° 346, sept-oct 2008, p. 40. Une mention particulière doit cependant être faite du secrétaire général des affaires étrangères qui a toujours historiquement exercé une fonction plus politique

ministre(s) dont il relève pour l'administration des fonctions « supports » (ou de « soutien ») du ministère exercées par des directions³²¹ horizontales qui, le plus souvent, sont regroupées au sein d'un secrétariat général³²² sur lequel il a autorité. L'article 2 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 est venu combler cette lacune de la circulaire de 2004 et confirmer la nature horizontale de la mission des secrétaires généraux de ministère en insérant un article 3-8 dans le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale listant précisément les fonctions qui leur reviennent : « *Sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes : 1° La fonction financière ; 2° Le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ; 3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ; 4° Les achats et marchés ; l'immobilier ; 5° La politique de développement des systèmes d'information ; 6° Le conseil juridique ; 7° L'information et la communication ; 8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère* ». La disposition prévoit en outre une mutualisation de ces fonctions transversales dans chaque ministère sous la responsabilité des secrétaires généraux.

qu'administrative. Le décret n°76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des affaires étrangères, toujours en vigueur, ne comprend que quatre articles, dont trois précisent laconiquement les fonctions du secrétaire général : « *Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères assiste le ministre dans l'orientation générale et la conduite des affaires. Il assure, à sa demande, toute tâche d'étude et de prévision* » (article 1) ; « *Le secrétaire général supplée le ministre dans les rapports avec les diplomates accrédités. Il peut le représenter dans les réunions ou organismes interministériels* » (article 2) ; « *Le secrétaire général suit les questions relatives à l'organisation du ministère. Il veille à l'adaptation des moyens des services et des postes à leurs missions* » (article 3). L'article 2 du décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères n'est pas plus disert : « *Le secrétaire général assiste le ministre dans la définition des politiques et la conduite des affaires. Outre les missions qui lui sont confiées par le décret du 2 novembre 1976 susvisé, il a autorité, au nom du ministre, sur l'ensemble des services du ministère. Il préside le conseil de direction. Il est secondé dans ses fonctions par un secrétaire général adjoint* ».

³²¹ Parfois qualifiées de « délégations » ; par exemple pour le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales : « délégation à l'information et à la communication » ; « délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé »...

³²² « *Si la circulaire précitée du 2 juin 2004 demandait aux ministres la nomination d'un secrétaire général, elle n'évoquait pas la mise en place d'un secrétariat général, ni ne définissait les services à rattacher au secrétaire général. Les choix initiaux ont en conséquence été divers : nomination de secrétaires généraux sans secrétariat général (économie et finances, affaires sociales, environnement) ; création d'un secrétariat général regroupant l'ensemble des fonctions de soutien (agriculture, culture, éducation) ; mise en place d'un secrétariat général « stratège » (équipement). Mais, au fil du temps, tous les ministères ont fini par se doter d'un secrétariat général réunissant tout ou partie des services de soutien : l'environnement à l'occasion de sa fusion avec l'équipement en 2008 ; l'économie et les finances en 2010 ; les ministères sociaux en 2013. (...) Il existe, toutefois, une exception notable à cette convergence vers le modèle de grand secrétariat général : le ministère des affaires étrangères où le secrétaire général, dont l'autorité est fortement affirmée au sein du ministère, ne dispose que d'une équipe restreinte auprès de lui* » (Cour des comptes, « Les secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères », référé, *op. cit.*).

Hormis cette clarification de leur champ d'attributions, l'objet principal du décret du 24 juillet 2014 était de renforcer la fonction de coordination des secrétaires généraux désormais consacrée dans le nouvel article 3-2 du décret du 15 juin 1987³²³ aux termes duquel « *le secrétaire général assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère. Il peut être chargé, par arrêté du ministre, de missions de coordination particulières, portant sur certains dossiers, ou l'activité de certains services* ». Ce faisant, le décret de 2014 a répondu aux attentes des rapports précités qui dénonçaient la tendance des cabinets à s'approprier la fonction de coordination administrative des secrétaires généraux en s'immiscant dans le travail technique des services³²⁴, au détriment de la cohérence et de la qualité du travail gouvernemental. De plus, il est intéressant de relever que leur fonction de coordination administrative s'étend au-delà des frontières de leur ministère. Le nouvel article 3-3 du décret de 1987³²⁵ prévoit en effet que « *le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel* ».

Toutefois ce qui retient probablement le plus l'attention dans le nouvel article 3-2 précité est la manière dont il associe explicitement coordination et modernisation. Ce lien n'est pas inédit - la plupart des décrets mentionnant les attributions des secrétaires généraux dans chaque ministère mentionnaient déjà leur rôle en matière de modernisation³²⁶ – mais a été amplifié par le décret de 2014 qui n'en fait pas une attribution secondaire. Le secrétaire général apparaît ainsi comme l'organe référent responsable du pilotage des dispositifs mis en œuvre dans les ministères dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique visant une meilleure maîtrise des

³²³ Ajouté par l'article 2 du décret du 24 juillet 2014.

³²⁴ Une pratique néfaste en termes de coordination de l'action gouvernementale : « *Il en résulte que l'échelon politique, que devrait incarner le cabinet, est encombré de sujets de nature technique, à rebours de sa mission consistant à sérier les sujets en repérant ceux d'entre eux qui nécessitent une implication politique. Parallèlement, les services se trouvent démotivés, leur travail étant reproduit au niveau des cabinets et sont incités à faire remonter tous les sujets au niveau de leur cabinet* » (Conseil d'Etat, IFG, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 11).

³²⁵ Ajouté par l'article 2 du décret du 24 juillet 2014.

³²⁶ D'ailleurs la Cour des comptes elle-même reconnaît dans le référé précité leur « *valeur ajoutée indéniable dans la conduite des chantiers de modernisation* » et cite plusieurs exemples illustratifs d'initiatives qui ont été pilotées par des secrétaires généraux : regroupement des offices agricoles au sein de FranceAgriMer en 2009, transformation de la direction du service national au ministère de la Défense, réduction du nombre des directions chargées des politiques publiques au ministre du Développement durable, etc. (p. 4).

dépenses publiques. A cet égard, une attention particulière est portée dans le décret de 2014 à son rôle à l'égard des ressources humaines³²⁷ et de la gestion budgétaire, immobilière et des achats³²⁸ ; domaines qui par nature sont les plus stratégiques en matière de rationalisation administrative. Deux articles leur sont consacrés tandis que leurs autres domaines d'attributions ne sont mentionnés que dans la liste de l'article 3-8 précité. Mais le rôle du secrétaire général n'est pas seulement celui d'un exécutant, il est incité à « *propose(r) les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère qui permettent de rendre celui-ci plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions* » (nouvel article 3-4 du décret du 15 juin 1987 ; article 2 du décret du 24 juillet 2014) et « *exerce une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère* » (nouvel article 3-5 du décret du 15 juin 1987 ; article 2 du décret du 24 juillet 2014).

En définissant un socle minimal de compétences et en réaffirmant leur rôle central en matière de coordination et de modernisation des administrations, le décret du 24 juillet 2014 s'inscrit dans une logique de réorganisation ministérielle destinée à améliorer la cohésion administrative condition d'une action gouvernementale réussie. Preuve supplémentaire de la priorité accordée à cette valorisation du rôle des secrétaires généraux, la dernière circulaire en date du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental³²⁹ consacre une demi-page à la « *responsabilité des secrétaires généraux et des directeurs d'administration centrale (qui) est primordiale pour la préparation des textes et leur mise en œuvre* ». Le document insiste particulièrement sur la nécessité de préserver les frontières entre politique et administratif³³⁰ et d'appliquer le décret de 2014 qui renforce l'action des

³²⁷ Nouvel article 3-7 du décret du 15 juin 1987 : « *Le secrétaire général promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère.*

« *Il est responsable, pour le ministère, de la politique interministérielle d'identification, de diversification et de formation des futurs cadres dirigeants* » (ajouté par l'article 2 du décret du 24 juillet 2014).

³²⁸ Nouvel article 3-4 *in fine* du décret du 15 juin 1987 : « *Il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats* » (ajouté par l'article 2 du décret du 24 juillet 2014).

³²⁹ Circulaire n° 5822/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 30 octobre 2015.

³³⁰ La circulaire fait ici implicitement référence aux empiètements du cabinet sur les attributions du secrétaire général néfastes en termes de coordination du travail gouvernemental : « *Il convient de préserver les domaines respectifs de la délibération politique et de l'action administrative. (...) Pour assurer la qualité du travail de préparation des textes et pour mobiliser les administrations chargées de leur mise en œuvre, il est nécessaire de mettre les secrétaires généraux et les directeurs d'administration au cœur du processus. Ce n'est pas le rôle des cabinets ministériels d'écrire les*

secrétaires généraux au niveau ministériel et interministériel : « *Il appartient aux secrétaires généraux des ministères, en application du décret du 24 juillet 2014 et au titre de leur mission générale de coordination des services, de veiller à ce que l'ensemble des services concernés par la préparation et par la mise en œuvre des réformes soient pleinement associés au travail interministériel* ». Au-delà d'une volonté d'améliorer empiriquement la cohésion administrative, cette réorganisation par la valorisation de la fonction de coordination du secrétaire général est révélatrice de l'évolution de la notion même de coordination en tant que mode de rationalisation de l'administration. Néanmoins, on peut relever un effet néfaste paradoxal de l'institution d'organes de coordination : destinés à éviter le démembrement de l'administration, leur multiplication est aussi susceptible d'accentuer le risque de fragmentation qu'ils sont censés parer.

Dans un premier temps essentiellement attachée à une problématique de réorganisation des services, la coordination est aussi désormais associée au paradigme de la performance administrative qui correspond à une évolution plus générale de la manière de concevoir l'Etat sous l'influence des courants de la « *nouvelle gestion publique* »³³¹ ou *New Public Management*.

projets de textes ».

³³¹ V. not. Michel MASSENET, *La nouvelle gestion publique : pour un Etat sans bureaucratie*, Paris, Ed. Hommes et techniques, 1975.

Chapitre 2 – La coordination vecteur de performance administrative

La coordination organisationnelle est duale : elle peut être perçue comme une solution autant que comme un problème. Une vision négative s'est progressivement répandue parmi la doctrine, en particulier chez les auteurs de science administrative. Certains ont effectivement relevé les effets négatifs du développement des organes de coordination. Plutôt que de contenir le processus de fragmentation, le développement de la coordination y participerait significativement comme l'expliquent Jacques Chevallier et Danièle Lochak : la « *prolifération des administrations de coordination ne fait, dans cette perspective d'un Etat monolithique, qu'apparaître comme un risque : celui d'un démembrement de l'administration ou de la réduction de l'Etat à une « bureaucratie énucléée* »³³². De même, Roland Drago a pu s'interroger sur le point de savoir « *si, par l'excès des mécanismes de coordination, la coordination ne tue pas la coordination, en ce sens que finalement, on va aboutir à un nouveau découpage administratif sans que la coordination réelle soit réalisée* »³³³. Mentionnons enfin Michel Massenet qui a mis en garde contre « *l'idée d'une administration de synthèse en train de passer de l'état d'idée pionnière à celui de gadget intellectuel* »³³⁴.

Le doute s'est donc installé quant à l'effectivité du potentiel intégrateur de ces services horizontaux qui se sont multipliés en se heurtant à une logique verticale toujours ancrée, bien que nuancée, dans la matrice administrative. Cette situation n'est pas propre au système administratif français – « *la plupart des pays ont du mal à mettre en place les mécanismes adéquats de coordination* »³³⁵ - toutefois les difficultés éprouvées par les organes coordonnateurs pour remplir leur mission cohésive y sont particulièrement fortes en raison de la tendance permanente à une spécialisation accrue des tâches. Ceci engendre, on l'a vu, la création de services qui ont tendance au cloisonnement et dont l'agencement évolue en permanence sous l'effet de démembrements, remembrements, imbrications ou superpositions. La

³³² Jacques CHEVALLIER, Danièle LOCHAK, *Introduction à la science administrative*, Paris, Dalloz, coll. « Mémento », 1974, p. 114.

³³³ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », *op. cit.*, p. 31.

³³⁴ Michel MASSENET, *La nouvelle gestion publique : pour un Etat sans bureaucratie*, *op. cit.*, p. 33.

³³⁵ Geert BOUCKAERT, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », n° spécial : « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n°105/106, 2003, p. 51.

coordination visant une rationalisation de l'administration s'est donc renforcée d'un point de vue organisationnel tout en évoluant pour répondre de plus en plus à des exigences de performance : « *la référence au modèle de l'entreprise conduit à mettre l'accent sur le besoin de coordination de l'action administrative et sur la nécessité d'une profonde révision des procédures* »³³⁶.

Section 1 – L'évolution vers une coordination associée au paradigme de l'efficacité administrative

Les origines du paradigme de l'industrialisation des services cherchant à concilier exigences d'efficacité et spécificité de la gestion publique en accordant une place décisive à la coordination sont anciennes. Comme le rappellent Jacques Caillosse et Jacques Hardy, « *sous le terme management sont inscrites des préoccupations dont rien ne permet d'affirmer qu'elles sont nouvelles. L'œuvre d'un Fayol au début du XX^e siècle démontre leur persistance* »³³⁷. Depuis, la thématique d'une organisation rationnelle et efficace de l'administration n'a cessé de se développer, encouragée par des travaux visant une adaptation des méthodes managériales de l'entreprise au secteur public. Cependant, le véritable tournant fut celui du *New Management public* ou « nouvelle gestion publique » qui depuis une quarantaine d'années inspire à travers le monde les réformes touchant à l'organisation et au fonctionnement des administrations. Comme le soulignent Jacques Chevallier et Luc Rouban, « *si la question administrative soulève des enjeux politiques en France, étant donné le fort investissement idéologique opéré depuis la fin de la guerre dans le secteur public, tous les pays occidentaux, à des degrés divers et selon des rythmes différents, ont été confrontés à un mouvement de réforme justifié par deux arguments. Le premier tient au coût budgétaire apparemment excessif de la fonction publique et des administrations. Le second souligne l'évolution de la culture économique et politique des citoyens qui préféreraient choisir leurs prestations selon leur qualité et leur utilité* »³³⁸.

³³⁶ Jean-Benoît ALBERTINI, *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France. Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica, coll. « Collectivités territoriales », 2000, p. 40.

³³⁷ Jacques CAILLOSSE, Jacques HARDY, *Droit et modernisation administrative*, DGAFP, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives », 2000, p. 21.

³³⁸ Jacques CHEVALLIER, Luc ROUBAN « Introduction », n° spécial : « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n°105/106, 2003, p. 7.

§ 1 – Le développement de la thématique ancienne de l'industrialisation des services

L'un des principaux pionniers de l'idée d'industrialisation des services en France est Henri Fayol, ingénieur et ancien directeur général de plusieurs sociétés à qui l'on doit l'ouvrage *Administration industrielle et générale* publié en 1916. Il y décrit six activités que l'on retrouve selon lui dans toutes les organisations : technique, commerciale, financière, de sécurité, comptable et administrative. La fonction administrative précise-t-il se décompose à son tour en cinq tâches : prévoir, organiser, commander, contrôler et coordonner, c'est-à-dire, « *relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts* »³³⁹ au sein d'une entreprise de manière à en faciliter le fonctionnement. En s'inspirant des travaux de l'américain Frederick W. Taylor qui dès 1911 a mis en évidence des « principes du management scientifique »³⁴⁰, le fayolisme opère un rapprochement entre les organisations de type industriel et les administrations publiques³⁴¹ rompant avec le modèle bureaucratique classique³⁴². Est ainsi consacrée une vision instrumentale de la fonction de coordination qui s'exerce dans le cadre de l'administration. Henri Fayol pense ces fonctions comme universelles. Elles seront d'ailleurs reprises par le consultant américain Luther Gulick qui en 1937 conçoit le modèle POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*)³⁴³.

³³⁹ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale*, 1916, p. 8.

Voir not. : Jean-Louis PAUCELLE (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003.

³⁴⁰ Frederick W. TAYLOR, *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper Brothers, 1911.

³⁴¹ Cependant, ainsi que le note Simone GOYARD-FABRE, l'approche managériale ne consiste pas à importer tels quels les outils du privé dans le secteur public mais à les adapter en vue d'améliorer la performance de l'action administrative dans le respect de sa spécificité : « *Dans ces réflexions, toutes pénétrées du souci technique de l'organisation et de rapprochements avec les organisations industrielles, il ne faut pourtant jamais oublier que doit être préservée la spécificité de l'administration. Sujette de droits sur les citoyens, objet de droits des citoyens, son activité est irréductible à l'activité d'une entreprise. (...) aussi loin que nous allions dans les efforts de coordination de l'administration, nous devons toujours nous souvenir qu'elle est au service de l'homme, qu'elle est un organe de droit et qu'elle est un exécutant des décisions de la souveraineté politique* » (in *l'Etat, figure moderne du politique*, op. cit., p. 22).

³⁴² « *Là où le modèle wébérien mettait l'accent sur la direction et le contrôle centraux de l'action des unités organisationnelles mais aussi de l'action collective, les rigidités (en termes de procédures, de règles à suivre, de contrôles, etc.) qui en résultaient ont été considérées comme un obstacle à la performance, comme une restriction de la liberté, de la flexibilité* » (Calliope SPANOU, « Abandonner ou renforcer l'Etat wébérien ? », n° spécial : « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n° 105/106, 2003, p. 117).

³⁴³ Développé par l'*Institute of Public Administration* que L. Gulick présidera de 1942 à 1961, ce modèle est aujourd'hui considéré comme l'un des piliers de la théorie du management public.

Cependant, dès 1921, Henri Fayol propose d'aller encore plus loin pour mettre fin aux « nombreux vices d'administration »³⁴⁴. Dans l'ouvrage *L'incapacité de l'Etat : les PTT*, il propose ni plus ni moins que la privatisation de l'administration des postes et télécommunications au nom d'une rationalisation indispensable. Une partie de la classe politique est conquise par ce discours réformateur visant à rompre avec une gestion pyramidale qui ne remplit plus ses promesses d'unité et de cohésion administratives. En effet, plusieurs hauts fonctionnaires non dupes des limites de la gestion bureaucratique qu'ils pratiquent au quotidien s'emparent de la thématique de la réorganisation de l'administration. Ainsi de Léon Blum qui publie anonymement en 1917-1918 une série d'articles réunis et réédités sous son nom en 1936 sous le titre *Lettres sur la réforme gouvernementale*. De manière comparable, dénonçant avec véhémence les dysfonctions bureaucratiques, le conseiller d'Etat Henri Chardon écrit sensiblement à la même époque : « *Chaque administration est une organisation destinée à produire une utilité sociale, à créer de la vie : elle devrait donc être conçue, dirigée d'après les méthodes industrielles les plus fortes et les plus modernes. Toutes sont combinées, agencées pour produire des mots, des papiers, du néant. Aucune considération technique ne domine leurs efforts ; partout, une multitude folle de rouages ; une constante rupture des forces ; des chapelets d'écluses coûteuses, où les affaires séjournent pour des vérifications frustratoires ; on pèse, on soupèse, on vérifie, on contre-vérifie ; la moindre différence donne lieu à des confrontations, à des suppléments d'enquêtes, à des commentaires, à des discussions aigres-douces. Pendant ce temps, l'intéressé crève de dépit ou de faim : heureux quand on ne s'en prend pas à lui* »³⁴⁵.

Après la Première guerre mondiale, sous l'influence des travaux de la *Public Administration* qui s'affirme en tant que discipline outre-Atlantique, les réflexions liant organisation administrative et efficacité se développent³⁴⁶. Mentionnons par exemple les études de Georges Mer et Joseph Patouillet, deux universitaires et hauts fonctionnaires (docteurs en droit et rédacteurs à l'administration centrale des régies

³⁴⁴ Henri FAYOL, *L'incapacité de l'Etat : les PTT*, Paris, Dunod, 1921, p. 7 ; cité par Grégoire BIGOT, Tiphaine LE YONCOURT, *L'Administration française. Politique, droit et société. Tome 2, op. cit.*, p. 142.

³⁴⁵ Henri CHARDON, *Le pouvoir administratif, op. cit.*, p. 91-92

³⁴⁶ V. sur cette question : Philippe BEZES, « Politique et administration en régime néo-managérial. Recomposition, réactivation ou balancier ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Les Mélanges », 2013, pp. 409-428.

financières) qui créent à la fin des années 1920 la revue *L'Etat moderne*³⁴⁷. Prenant comme exemple le ministère des Finances, ils prônent une meilleure organisation des services en prenant pour modèle les structures industrielles. Citons aussi le groupe « X-Crise » créé en 1931 et rassemblant des anciens élèves de l'Ecole polytechnique mené dans les premiers temps par l'ingénieur Jean Coutrot pour réfléchir entre autres aux moyens d'améliorer le fonctionnement de l'administration en recourant par exemple à l'expertise et à la technocratie³⁴⁸.

La Seconde guerre mondiale puis les besoins de la reconstruction organisée autour d'une planification guidée par l'Etat ralentira ce mouvement industrialiste en France. Il réapparaîtra et se renforcera à partir des années 1970 sous l'influence d'expériences étrangères qui se fondent sur le paradigme du *New Public Management*.

§ 2 – La consécration du principe de nouvelle gestion publique

La coordination participe-t-elle du mouvement de « *juridicisation des préceptes managériaux* »³⁴⁹ ? Comme dans la plupart des pays occidentaux, l'administration française n'a pas échappé à l'influence du paradigme managérial qui a trouvé dans la remise en question du rôle de l'Etat un terreau fertile pour s'épanouir³⁵⁰.

³⁴⁷ « (...) c'est surtout dans le domaine de la réforme des administrations centrales et de la fonction publique que *L'Etat moderne* a émis l'ensemble le plus complet de propositions : création d'un Conseil supérieur de l'administration, distinction entre « employés » ou « collaborateurs » et fonctionnaires d'autorité, renforcement de la promotion interne, rénovation de la formation des fonctionnaires, création d'écoles professionnelles et d'une École supérieure d'administration (idée émise dès 1928), communication de la notation au cours de l'entretien annuel, adoption d'un « contrat collectif » ou d'un statut pour les fonctionnaires, lutte contre le pantouflage, rajeunissement et sélection des chefs, organisation scientifique du travail, rénovation de l'outillage, allègement de « la manutention administrative », développement des statistiques, rénovation des locaux, organisation d'un cadre de réserve pour les remplacements ou pour les périodes de pointe, renforcement de la discipline, recrutement au choix des chefs, mise en place d'un secrétaire général et d'un conseil d'administration paritaire dans chaque ministère, décentralisation et déconcentration, mise en commun de la documentation entre services, création d'inspecteurs généraux pour contrôler les services, création d'un organe de la réforme administrative auprès de la Présidence du conseil et d'un centre d'études administratives ». (Florence DESCAMPS, « *L'Etat moderne*, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'Etat (1928-1940) », *RFAP*, n° 120, 2006/4, p. 671).

³⁴⁸ Plus généralement, sur ce courant qui se développe entre les deux-guerres inspiré notamment par les expériences américaines et allemandes de rationalisation de l'organisation administrative : Stéphane RIALS, *Administration et organisation 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977.

³⁴⁹ Jacques CHEVALLIER, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993 ; cité par Jacques CAILLOÏSSE et Jacques HARDY : « La difficulté – en même temps que l'intérêt du sujet, résulte des interactions constantes entre droit et management. Ce que J. Chevallier avait fort bien identifié il y a quelques années en parlant certes de juridicisation des préceptes managériaux mais aussi de la transcription de ces préceptes managériaux jusque dans le droit dont la substance même, de ce fait, change » (in *Droit et modernisation administrative*, », *op. cit.*, 2000, p. 13).

³⁵⁰ Voir not. sur la question de la réception du paradigme du NPM en France : le numéro spécial de la *RFAP*, coord. par Jacques Chevallier et Luc Rouban, *La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique*, n° 105/106, 2003 ; Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration*

En effet, dans les années 1970 les critiques à l'encontre du modèle étatique interventionniste se sont développées, révélatrices, pour reprendre une expression bien connue de Pierre Rosanvallon, d'une « *crise de l'Etat-providence* »³⁵¹ qui se manifeste de trois manières différentes : une crise de financement, une crise d'efficacité et une crise de légitimité. Emerge la notion d' « Etat stratège »³⁵² qui sous-entend « *une séparation nette, dans l'Etat, entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution* »³⁵³. L'intervention étatique n'est plus systématique ; l'intérêt général ne suffit plus à lui seul à fonder son action. La rupture avec le modèle bureaucratique est consommée et les mesures recherchant la performance se multiplient. Cette redéfinition des fonctions étatiques modifie et interroge la fonction coordonnatrice : « *la question que l'on doit se poser est celle de savoir si les organes de coordination assurent leur mission et arrivent à coordonner* »³⁵⁴. Un vocabulaire négatif se développe : les termes de « manque »³⁵⁵, « problèmes »³⁵⁶, « difficultés »³⁵⁷... reviennent de plus en plus souvent dans le discours doctrinal et politique.

Cependant, plutôt que de servir d'arguments pour écarter la coordination de la panoplie des mesures réformatrices, la mise en évidence de défaillances sert à repenser et valoriser son rôle dans un Etat qui a substantiellement changé d'un point de vue organique et idéologique. Le référentiel du *New Public Management* (NPM)³⁵⁸

française (1962-2008), Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009.

³⁵¹ Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », éd. 1992 (1981).

³⁵² V. not. : Jacques CHEVALLIER, « L'Etat stratège », in *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 372-385 : « *Le thème de l'Etat stratège est à première vue d'une grande banalité. Entendue comme un ensemble de démarches coordonnées en vue d'atteindre un but, la stratégie est en effet inhérente à toute action humaine, dès l'instant où celle-ci s'efforce d'aller au-delà de la simple improvisation du raisonnement à court terme* » (p. 372) ; Philippe BEZES, « Le modèle de « l'Etat stratège » : genèse d'une réforme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 4, 2005, p. 431-450.

³⁵³ Philippe BEZES, « Politique et administration en régime néo-managérial. Recomposition, réactivation ou balancier ? », *op. cit.*, p. 415-416.

³⁵⁴ Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *op. cit.*, p. 749.

³⁵⁵ « (...) les fonctionnaires des ministères se voyaient handicapés dans l'exercice de leur affaire de l'Etat par certaines difficultés qu'ils nommaient « manque de coordination ». (...) Parfois les fonctionnaires s'accusaient mutuellement de mauvaise volonté ou d'absence de volonté de coopérer » (Roman SCHNUR, *op. cit.*, p. 38).

³⁵⁶ « *Des problèmes de coordination complexe à tous les niveaux se rencontrent pourtant...* » (André G. DELION, « Introduction générale », *op. cit.*, p.15 ; cf. du même auteur : « Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social », in *Rapport au XV^e Congrès international des sciences administratives*, Dublin, septembre 1968, publié dans les *Cahiers de l'IFSA*, n° 5, p. 64).

³⁵⁷ « *La lourdeur des procédures hiérarchiques est fréquemment incriminée, de même que l'éloignement ou l'isolement des décideurs, le nombre excessif des niveaux d'administration, les difficultés de la coordination des services, etc.* » (Philippe BRAUD, *Penser l'Etat*, *op. cit.*, p. 232).

³⁵⁸ Un terme générique - voire un « label » - qui traduit de manière générale l'importation de techniques du secteur privé dans l'administration en vue d'améliorer la gestion publique mais il peut

a été à l'origine de réformes de la gestion publique dans la plupart des pays occidentaux. Dans ce cadre, la coordination est envisagée « *comme un préalable technique à tout travail rationnel en groupes, comme un idéal d'efficacité constamment visé mais jamais atteint* »³⁵⁹ ; une finalité qui ne se substitue pas mais s'ajoute et se combine avec sa mission cohésive. Cette évolution n'est pas surprenante au regard du mouvement général de décloisonnement entre les secteurs privé et public qui se manifeste notamment par l'importation de principes issus de l'entreprise au sein de l'administration. La science économique a depuis longtemps envisagé la coordination au prisme de la performance en constatant « *qu'un ensemble non coordonné obtient des résultats inférieurs à ceux d'un ensemble coordonné* »³⁶⁰. Cette formule trouve désormais à s'appliquer au niveau administratif.

En effet, depuis une quarantaine d'années la « *révolution du rendement* »³⁶¹ s'est accélérée, encouragée au niveau international par les recommandations d'institutions comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou encore l'OCDE qui a consacré de nombreux rapports sur le thème du « *Management in*

prendre divers sens plus précis : « *une simple tentative de classement du New Public Management (...) fait ressortir l'ambiguïté de l'expression. Il ne s'agit pas d'une réforme à proprement parler, ni d'une doctrine de l'administration publique. L'étiquette s'applique à une série de réformes diverses, pour la plupart des micro-réformes dans le domaine des appellations, des modes de fonctionnement, des comportements, voire du cadre réglementaire. L'ambiguïté est immense. Pour les uns le terme New Public Management englobe toutes les micro-réformes de la gestion publique, telles qu'elles ont été introduites en particulier au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt et quatrevingt dix, quelle que soit la philosophie qui les sous-tend. Pour d'autres il s'agit de toutes les micro-réformes puisant leur inspiration dans les pratiques de l'administration d'entreprise. Pour d'autres enfin il s'agit de réformes dont la philosophie est nécessairement une version caricaturale du néolibéralisme* » (Jacques ZILLER, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *RFAP*, n°105-106, 2003, p.72). Dans le même esprit, Philippe BEZES note que « *le statut du NPM est ambigu. Il s'agit d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc. Le New Public Management constitue donc largement un puzzle doctrinal à vocation générique, c'est-à-dire susceptible d'être appliquée à tous les services administratifs quel qu'ils soient, et alimentant des conceptions de réformes multiples et parfois contradictoires* » (in « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *op.cit.*, p. 26).

³⁵⁹ Eugen PUSIC, « La coordination de la politique gouvernementale », in Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976, p. 5.

³⁶⁰ André LABOURDETTE, *Les administrations publiques. Environnement, fonctionnement interne et modes de gestion*, Paris, L'Harmattan, 1998, p.31. L'auteur s'interroge sur « *la coordination et à la non-coordination* » d'un point de vue mathématique. Partant du postulat selon lequel « *quand il n'y a pas d'institution de coordination, la décision d'une personne est indépendante de celle des autres* », il présente une série d'équations utilisant notamment la fonction de Lagrange (formule qui permet de décrire les variables dynamiques dans un système physique), et aboutit à la conclusion suivante : « *une allocation optimale, au sens de Pareto, suppose l'existence d'un coordinateur* » (*Ibidem*, p. 35).

³⁶¹ Pierre LEGENDRE, « La bureaucratie, la science et le rendement », *Bulletin de l'Institut international de l'administration publique*, n° 28, 1973 ; cité par Jacques CAILLOSSE, Jacques HARDY, *Droit et modernisation administrative*, *op. cit.*, p. 21.

Government »³⁶² sous l'égide du PUMA³⁶³ (*Public Management Committee*) et dans le cadre du programme SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) co-conduit avec l'Union européenne. Il est intéressant de relever que de nombreuses analyses produites par l'OCDE ont pour objet principal la coordination³⁶⁴ envisagée généralement comme un processus d'« *improvement* »³⁶⁵ de l'action d'organisations complexes, catégorie dans laquelle sont classés l'administration et le gouvernement contemporains: « *It only states the obvious to say that it is a wonder that modern government does not degenerate more often into chaos! It is equally a truism to say that co ordination is crucial to effective government, as it is to any complex organisation. (...) co-ordination allows elements and actors to remain plural and different, while it aims for results that are harmonious and effective* »³⁶⁶.

En France, le mouvement managérial s'est imposé un peu plus tardivement en comparaison d'autres pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou même la Nouvelle-Zélande qui ne partagent pas le même culte du service public et l'attachement à l'intérêt général. Comme le note Jacques Ziller, « *l'utilisation du terme « nouvelle gestion publique » est apparue en 1975 avec la publication du livre de Michel Massenet, alors directeur général de la fonction publique ; c'était la période de rationalisation des choix budgétaires (RCB), avatar français et sophistiqué du Planning Programming Budgeting System (PPBS)* »³⁶⁷ introduit au Département de la Défense américain en 1961 avant d'être étendu à toutes les agences et départements ministériels fédéraux par le président Lyndon B. Johnson en 1965³⁶⁸.

³⁶² Intitulé d'un programme lancé par l'OCDE en 2005 et détaillé notamment dans le rapport « *Towards Better Measurement of Government* », *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1.

³⁶³ Etabli en 1990, le PUMA est renommé *Public Management Programme and Territorial Development Directorate* (GOV) au début des années 2000.

³⁶⁴ Une requête sur le moteur de recherche de la *iLibrary* de l'OCDE révèle l'existence de 42 documents qui ont pour thème principal la coordination (recherche dans le titre). Consultable sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/> (consulté le 27 février 2013).

³⁶⁵ « Amélioration » (traduction libre).

³⁶⁶ « C'est une évidence de noter qu'il est étonnant que le gouvernement moderne ne dégénère pas plus souvent en chaos! C'est également un truisme de dire que la coordination est cruciale à un gouvernement efficace, comme elle l'est dans n'importe quelle organisation complexe. (...) la coordination permet à des éléments et des acteurs de rester pluriels et différents tout en visant des résultats harmonieux et efficaces » (traduction libre), in « *Co-ordination at the Centre of Government* », *Sigma Papers*, n°35, OECD Publishing, 2004, p. 12. Disponible sur : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/co-ordination-at-the-centre-of-government_5kml60v4x2f6-en.

³⁶⁷ Jacques ZILLER, « *Vrais et faux changements dans les administrations en Europe* », *op. cit.*, p. 71.

³⁶⁸ Ne donnant pas de résultats satisfaisant, la méthode sera progressivement abandonnée au Etats-Unis tandis que la RCB inaugurée en France en 1968 s'en inspirera. Le manque de coordination « *top-down* » est l'un des facteurs de cet échec : « *The problems with PPBS were predictable. (...) agencies lacked the clear and singular objectives and technical expertise enjoyed by the Department of Defense. (...) Even if « top-level » officials could agree on the definition of a desirable program outcome, they were unlikely to leave decisions about the means by which it could be achieved to a*

Utilisée de manière parcimonieuse dès le milieu des années 1960 pour le traitement de certaines questions spécifiques (investissement dans le secteur énergétique, équipements routiers etc.), la méthode dite de RCB a été étendue à l'ensemble des procédures budgétaires par une décision prise en Conseil des ministres en mars 1968. Elle est devenue alors une « *démarche cohérente de préparation, d'exécution et de contrôle des décisions publiques* »³⁶⁹ applicable à l'ensemble des administrations. Précisément, l'objectif principal de la RCB était de modifier en amont les conditions de préparation du budget par les ministères en privilégiant une approche programmatique plutôt qu'une discussion par nature des dépenses, tout en promouvant *ex post* une démarche évaluative. Cette ambition transversale impliquant une « *nécessaire coordination* »³⁷⁰ assurée au niveau interministériel par le ministère des Finances (direction de la prévision et direction du budget) et à l'échelon intra-ministériel par des « cellules RCB » créées dans chaque ministère afin de procéder à « *une répartition globale des moyens entre les différents objectifs généraux du gouvernement, puis entre les objectifs particuliers de chaque administration, (...) de manière la plus efficace possible* »³⁷¹. Or, comme l'explique Bernard Perret, le manque de coordination est l'un des facteurs de l'échec de la procédure officiellement abandonnée en 1984 : « *les relations entre le ministère des finances et les ministères dépensiers sont restées marquées par l'opacité et la défiance. Le processus de préparation budgétaire est un processus conflictuel marqué par la résurgence de rapports de force politiques* »³⁷².

L'échec de la RCB n'a pas marqué un coup d'arrêt des volontés de rationalisation de la dépense publique ; bien au contraire. La thématique de réforme administrative continuera de progresser. De nouvelles initiatives se succéderont tout au long des décennies 1980 et 1990 passant progressivement d'une vision quantitative à une vision qualitative de la nouvelle gestion publique qui non seulement doit permettre une meilleure rationalisation des dépenses mais aussi une amélioration structurelle de l'Etat lui-même. Parallèlement se développe une « *exigence de*

process incapable of reflecting their values and priorities. PPBS formally ended with an Office of Management and Budget (OMB) memo in 1971 » (Janet M. KELLY, William C. RIVENBARK, *Performance Budgeting for State and Local Government*, M.E. Sharpe, 2^e éd., 2010, p. 40).

³⁶⁹ Michel GIROUX, « Les développements de la rationalisation des choix budgétaires », *Bulletin de l'IIAP*, n° 28, octobre-décembre 1973, p. 677.

³⁷⁰ *Ibidem*, p.690.

³⁷¹ Renaud de la Génrière, ancien directeur du budget aux débuts de la RCB (de 1967 à 1974) ; cité par Bernard PERRET, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 34.

³⁷² Bernard PERRET, *op. cit.*, p. 34.

qualité »³⁷³ du service public qui, emprunté au secteur privé, tend à une rationalisation des deniers publics mais aussi à une amélioration des relations entre l'administration et les usagers.

Comme le résume Jacques Chevallier : « *Dans un premier temps (décennie 1980), on ne parle encore, mais c'est déjà un changement, que de « modernisation administrative », avec l'accent mis sur la « démarche qualité » (1986) puis sur la recherche des voies d'un « renouveau du service public » (1989) — différence de perspective qui n'est pas dépourvue d'implications politiques. Dans un second temps (décennie 1990), la question de la « modernisation administrative » est intégrée dans une problématique plus large de « réforme de l'Etat », dont elle constitue le volet essentiel : à travers la volonté de « mieux servir les citoyens » (1995), de construire un Etat « plus proche » et « plus efficace » (1997) ou encore de promouvoir une « administration de service », placée sous le triple « signe de l'efficacité, de la proximité et de la simplicité » (2002), l'ambition est fondamentalement la même »³⁷⁴. Un troisième temps débute avec le vote de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) le 1^{er} août 2001 présentée comme le texte fondateur d'une « nouvelle constitution budgétaire » délaissant une « logique de moyens » pour privilégier une « culture de résultats » dans toutes les administrations.*

Parce qu'elle est intrinsèquement transversale et requiert un assentiment des services pour son application effective, l'application de cette réforme qui transforme en profondeur la logique d'action de l'Etat a renforcé les besoins de coordination administrative.

Section 2 – La consolidation de la coordination en tant qu'instrument de modernisation de l'Etat

Après trente-six tentatives de réforme infructueuses de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, un consensus politique entre des députés et des sénateurs de gauche et de droite sur la nécessité de « *contrôler réellement pour*

³⁷³ Lucie CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de thèses », 2006.

³⁷⁴ Jacques CHEVALLIER, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, n° 19, 2010, p. 15.

dépenser mieux et prélever moins »³⁷⁵ aboutit au dépôt d'une proposition de loi organique sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 11 juillet 2000. Le vote de la LOLF marque un tournant important au sein de l'administration française où la « rationalité juridique » et la rationalité managériale »³⁷⁶ ont plus qu'ailleurs été difficilement conciliables compte tenu de son histoire caractérisée par une opposition marquée entre le secteur privé et le secteur public qui justifie notamment le dualisme de juridictions et le caractère exorbitant du droit administratif. Comme le résume Jacques Caillosse, « *en cherchant à rendre nécessaire l'inquiétude sur les performances du service public au lieu de rendre toujours possible l'auto-justification par des usages parfois incantatoires de l'intérêt général ; en contribuant, non sans crises, à discréditer le vieux modèle d'administration bureaucratique miné par le discours de la gestion des ressources humaines, les politiques de réforme de l'État, par leur inspiration managériale rendent de plus en plus artificiels et problématiques la plupart des grands découpages de la réalité par lesquels procède la pensée juridique pour donner à voir un monde ordonné, dans le but de le conformer à ses images. (...) c'est la crédibilité même des procédés de classement, nomenclatures et autres modes de raisonnement qu'emprunte le pouvoir administratif (du moins, tous ceux qui peuvent parler et agir en son nom) pour construire sa propre légitimité, qui finit par faire problème* »³⁷⁷. L'administration a dû s'adapter et désormais des termes comme « Missions », « Programmes », « Indicateurs de performance », « budgets opérationnels de programme »... sont des expressions usuelles pour les agents qui participent à l'élaboration de la loi de finances ; et particulièrement au sein du « ministère horizontal » des Finances qui exerce un rôle privilégié aux côtés du Premier ministre dans le cadre de la procédure budgétaire à travers l'action de plusieurs directions à vocation interministérielle (la direction du budget et la direction générale des finances publiques). Toute question

³⁷⁵ Intitulé du rapport qui a en partie inspiré la proposition de loi organique réalisé par le Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire créé en 1998 au sein de la chambre basse par Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée Nationale. Publié le 27 janvier 1999, il a pour rapporteur Didier MIGAUD, aujourd'hui premier président de la Cour des Comptes. L'un des objectifs principaux du document est réévaluer le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire en prenant en considération les besoins croissants de performance sous la pression notamment de recommandations communautaires (Pacte de Stabilité et de Croissance, 1997) et internationales (études de l'OCDE) : « *Une première conclusion à laquelle le groupe de travail est arrivé, c'est que dépenser mieux suppose que les Assemblées contrôlent réellement dépenses et recettes, ainsi que l'efficacité de celle-ci* ».

Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp>.

³⁷⁶ V. Jacques CHEVALLIER, Danièle LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale », *RFAP*, n° 24, 1982.

³⁷⁷ Jacques CAILLOSSE, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique de réforme de l'Etat », *n° spécial* : « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n° 105/106, 2003, p. 126.

portant sur les deniers publics est en effet par nature transversale et appelle des échanges entre services. La coordination intègre aussi cette « *grammaire lolftienne* »³⁷⁸ : de nouveaux dispositifs ont été instaurés visant à améliorer la coordination administrative budgétaire. Ainsi, la nouvelle nomenclature mise en œuvre par la LOLF comprend une mission « Direction de l'action du Gouvernement » sub-divisée en trois programmes dont l'un est consacré à la « Coordination du travail gouvernemental » ce qui traduit la priorité qui lui est accordée. D'autre part, dans la continuité de la LOLF, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a institué dans les ministères, un responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) désigné par le ministre pour assurer la coordination administrative de la préparation de la loi de finances.

Parallèlement a été initiée en 2007 d'une Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui outre une rationalisation budgétaire visant une diminution des dépenses publiques avait un objectif de plus grande envergure : réformer l'Etat en améliorant son organisation et son fonctionnement. Depuis 2012, s'y est substituée la Modernisation de l'action publique (MAP) avec une finalité identique mais un champ d'intervention plus large. Afin de coordonner la mise en œuvre de ce dispositif qui concerne l'ensemble des administrations, a été créé auprès du Premier ministre un Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui regroupe plusieurs services.

§ 1 – L'amélioration de la coordination au cœur des politiques de rationalisation budgétaire

La nouvelle nomenclature budgétaire instaurée par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 qui privilégie une répartition des crédits aux ministères selon la finalité et non plus la nature de la

³⁷⁸ Jean-François BOUDET, « La « grammaire lolftienne », *RFDA*, nov-déc 2015, pp. 1215-1224.

dépense³⁷⁹ implique une approche horizontale et efficiente de l'action publique³⁸⁰. Les crédits sont en effet désormais alloués en vue d'une intervention publique précise, votés par « mission » présentée dans la LOLF comme « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* ». De nature ministérielle ou interministérielle, chaque mission demande donc l'harmonisation de l'action « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* » (article 7, §1). Parmi les trente-et-une missions définies dans la loi de finances pour 2016³⁸¹, l'exemple de la « Direction de l'action du Gouvernement » est doublement intéressante : interministérielle, elle regroupe les moyens financiers et humains, qui permettent au Premier ministre d'exercer le « *pilotage de l'action gouvernementale et territoriale* » c'est-à-dire d'exercer son rôle de coordination des ministères. Le programme, unité de spécialisation, réunit quant à lui « *des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » (article 7, §1, 2°). La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comprend trois programmes : « Coordination du travail gouvernemental », qui « *fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre* »³⁸² (programme 129) ; « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ; et « Protection des droits et libertés » (programme 308). Le montant des crédits accordés au programme « Coordination du travail gouvernemental » révèle l'importance de la fonction coordonnatrice exercée au niveau du Premier ministre : 570, 137 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes par le projet de loi de finances pour 2015³⁸³. La réussite de la LOLF dépend de l'acceptation et de l'appropriation par ces dernières d'une approche globale des finances publiques ce qui

³⁷⁹ Cette nouvelle présentation mise en œuvre pour la première fois pour la loi de finances pour 2006 est plus que formelle ; elle rompt avec la logique de moyens qui prévalait sous l'empire de l'ordonnance de 1959 dont l'article 7 prévoyait deux modes de présentation du budget de l'Etat : « *selon la nature ou la destination* » des dépenses. Mais en pratique, c'est la nature des dépenses qui a été retenue avec des crédits votés par ministères répartis en titres et spécialisés en 850 chapitres : chaque ministère recevait une somme à dépenser déterminée en fonction des crédits accordés l'année précédente. Été ainsi privilégiée une vision quantitative et le débat budgétaire ne portait essentiellement que sur le montant des dépenses avec la pression de chaque ministère pour obtenir des crédits équivalents à ceux de l'année passée, quitte à dépenser à tout prix l'ensemble de leurs crédits d'une année pour obtenir le même montant l'année suivante.

³⁸⁰ V. not. : Frank MORDACQ (dir.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2006.

³⁸¹ Source : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2016/projet-loi-finances-2016-bg#resultat>.

³⁸² Source : Source : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/PAP2016_BG_Direction_Action_Gouvernement.pdf.

³⁸³ *Ibidem*.

appelle un dialogue permanent visant au partage des mêmes ambitions de rationalisation de la dépense publique et de performance : « *la réforme budgétaire prendra tout son sens lorsque les décisions gouvernementales s'articuleront de manière cohérente avec les objectifs formulés dans le cadre budgétaire* »³⁸⁴. Bien que le terme de coordination ne soit pas explicitement mentionné dans la LOLF, la fonction coordonnatrice est omniprésente et se révèle cruciale pour l'exécution d'une procédure « *ayant pour but une réforme d'envergure* »³⁸⁵ qui demande l'action coordonnée de l'ensemble des administrations tout au long du processus d'élaboration de la loi de finances³⁸⁶ sous l'égide du Premier ministre, autorité de coordination interministérielle, et du ministère horizontal des Finances et des Comptes publics

S'agissant tout d'abord de la phase préparatoire de la loi de finances, son calendrier est ponctué d'étapes de coordination. Dès la fin janvier est organisé un séminaire gouvernemental qui a pour objet de retenir une stratégie générale en matière de recettes et de dépenses publiques précisé dans des lettres de cadrage envoyées à chaque ministère. Le mois de février est le moment du début des « conférences budgétaires de première phase » c'est-à-dire de réunions entre les services de la direction du Budget et les services budgétaires de tous les ministères en vue de d'examiner les crédits demandés par chacun d'eux, dans le respect des lettres de cadrage. S'ensuivent des réunions au mois de mars entre le ministre du Budget et les autres ministres pour coordonner les demandes des diverses administrations et déterminer les différents crédits et effectifs qui peuvent être alloués dans la future loi de finances, éventuellement en arbitrant les points conflictuels qui n'ont pas pu être réglés au niveau des services. Au mois d'avril, le processus de coordination monte encore d'un échelon : c'est au tour du Premier ministre de coordonner et de procéder à des arbitrages sur le montant des crédits associés à chaque mission. Fruit de cette coordination, une lettre-plafond est ensuite envoyées aux ministres fixant une limite supérieure de crédits et de créations d'emploi à ne pas dépasser. Peuvent alors débiter, en avril-mai, les « conférences budgétaires de deuxième phase » entre la direction du Budget et les services des ministères qui se coordonnent pour arrêter une

³⁸⁴ Bernard PERRET, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *op. cit.*, p. 40.

³⁸⁵ Jean-François CALMETTE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 55.

³⁸⁶ Les différents procédés de coordination intervenant au moment de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de la loi de finances feront l'objet d'une analyse détaillée dans la troisième partie de l'étude.

répartition des crédits par programmes. Cette étape est complétée par la tenue de conférences de gestion publique entre les mêmes protagonistes en vue de finaliser les objectifs et indicateurs retenus. Ces rencontres sont complétées par un débat d'orientation budgétaire, qui se déroule en principe au mois de juin au Parlement, au cours duquel sont établis de manière plus précise les objectifs et indicateurs pour la prochaine loi de finances dont le projet sera finalisé, ainsi que les documents qui lui sont obligatoirement attachés, durant l'été. Au mois de septembre, le chef du Gouvernement procède à une dernière coordination et éventuellement à d'ultimes arbitrages sur les recettes du projet de lois de finances, envoyé au Conseil d'Etat pour avis avant d'être adopté en Conseil des ministres, condition pour le début de la phase parlementaire d'examen et de vote du budget qui se déroule d'octobre à décembre.

Complexe et long, le processus de préparation budgétaire implique de nombreux protagonistes à différents niveaux décisionnels ; du Premier ministre à l'ensemble des services ministériels qui exécuteront l'un des programmes prévus dans le projet de loi de finances. Entre ces deux bouts de la chaîne budgétaire s'insèrent des « *acteurs de la performance* »³⁸⁷ qui sont pour l'essentiel des organes exerçant une fonction de coordination. Plusieurs entités placées au sein du ministère des Finances et des Comptes publics répondent à cette définition tels que les services du contrôle budgétaire et comptable, la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP), la direction du Budget (DB), la direction générale des Finances publiques (DGFip). On trouve par ailleurs des organes coordonnateurs en matière budgétaire dans l'ensemble des ministères comme les responsables de programmes et de budget opérationnels de programme (BOP), les directions des affaires financières (DAF), les directions des ressources humaines (DRH) mais aussi les secrétaires généraux de ministère en charge des arbitrages budgétaires sous l'autorité du ministre dont ils relèvent. La mission coordonnatrice de ces organes a notamment été précisée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire à l'occasion d'un rapport d'information sur les décisions d'attribution des moyens budgétaires publié en 2011 qui détaille en particulier comment les directeurs des affaires financières et des ressources humaines agissent conjointement à divers stades de la procédure budgétaire : « *les DAF et les DRH dans chaque ministère préparent,*

³⁸⁷ « Les acteurs de la performance », *Le forum de la performance*, Site Internet du Ministère de l'Economie et des Finances. Disponible sur : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-acteurs-de-la-performance.html>.

en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire. Ils pilotent, pour le premier, l'analyse des coûts, coordonnent et consolident les comptes rendus d'exécution des responsables de programme et organisent le contrôle interne et l'audit, et pour le second exerce un contrôle direct sur la gestion des emplois et des carrières des agents. (...) Ils sont aussi les interlocuteurs attitrés des autorités chargées du contrôle financier et du département comptable ministériel »³⁸⁸. Par ailleurs, afin de répondre à des besoins de coordination croissants, la mise en œuvre de la LOLF s'est parfois accompagnée de dispositifs particuliers. Par exemple, « pour certaines politiques interministérielles présentant de forts enjeux budgétaires et de pilotage par la performance, des documents de politique transversale (DPT) ont été conçus après la LOLF afin de présenter des objectifs coordonnés entre les programmes concourant à une politique transversale »³⁸⁹.

Une coordination est tout autant indispensable au moment de l'évaluation de la loi de finances. La LOLF a créé deux nouveaux documents destinés à responsabiliser les gestionnaires publics autour de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et à faciliter le contrôle traditionnellement exercé par le Parlement sur le budget de l'Etat élaboré par le pouvoir exécutif³⁹⁰ : des projets annuels de performances (PAP) sont désormais annexés au projet de loi de finances auxquels répondent des rapports annuels de performance (RAP) joints à la loi de règlement. La loi organique précise que le projet annuel de performance, qui accompagne chaque programme prévu dans la loi de finances, contient notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (article 51,

³⁸⁸ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Thierry CARCENAC, Charles de COURSON, rapp.), *Rapport d'information sur les décisions d'attributions des moyens budgétaires*, Assemblée Nationale, 2011.

Disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3644.asp#P417_86999.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ Dans une démocratie parlementaire, c'est au Parlement de voter le budget de l'Etat. Ce principe est basé en France sur la DDHC du 26 août 1789 qui, à l'article 14, dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (principe du consentement à l'impôt). Ainsi, le Parlement est théoriquement doté de la capacité de refuser le budget voté par l'exécutif si celui-ci ne lui convient pas. Or, en pratique, le vote du budget s'est révélé être un acte purement formel, le système des services votés en est la plus belle illustration : plus de 90% des dépenses étaient econduites chaque année sans faire l'objet d'un débat et en un seul vote avant l'application de la LOLF. La réforme budgétaire a voulu procéder, selon les mots de rapporteur général à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale à l'occasion d'un séminaire en 2000, à la « réappropriation indispensable par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle en matière budgétaire ».

5°, a). Le vocabulaire utilisé pour définir les indicateurs du programme « Coordination du travail gouvernemental » inscrit pleinement la fonction coordonnatrice gouvernementale dans une démarche performative : « *ratio d'efficacité bureaucratique* » ; « *ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines* » ; « *diffusion des travaux stratégiques et prospectifs* » ; « *taux de raccordement au réseau interministériel de l'Etat* »³⁹¹, etc. D'autre part, parallélisme des formes oblige, chaque projet de loi de règlement doit comporter en annexe un rapport annuel de performance qui indique et analyse, pour chaque objectif et indicateur présentés dans les programmes, « *les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement* » (article 54, 4°).

La mise en œuvre de ces nouvelles pratiques n'a pas été aisée. Peu habitués à une logique de performance, les services chargés de préparer la loi de finances ont rencontré des difficultés pour établir des objectifs et des indicateurs de performance pertinents ainsi que l'avait déjà relevé un rapport de la mission d'information sur la loi organique (MILOF) de la commission des finances de l'Assemblée Nationale qui constatait en 2005 l'existence de « *dispositifs de performance encourageants mais perfectibles* »³⁹². Ces difficultés ont de nouveau été mises en lumière par la Cour des Comptes dans son rapport thématique portant sur la mise en œuvre de la LOLF de novembre 2011 dans lequel elle soulignait « *la nécessité d'impulser une véritable politique de sensibilisation, et pourquoi pas de recherche, relatif au management public, dépassant les aspects techniques, ne doit pas conduire à créer une nouvelle structure, mais à définir le bon échelon de coordination et d'animation d'un réseau d'acteurs encore éparpillés* »³⁹³ et recommandait, en prenant les exemples de l'Allemagne et du Royaume-Uni, « *la nomination d'un haut fonctionnaire responsable de mission, ministérielle ou interministérielle, (qui) serait de nature à renforcer à la fois la portée de la mission et les possibilités d'exercice de la responsabilité managériale. En exerçant une fonction spécifique, « au-dessus » des*

³⁹¹ Pour la liste complète des indicateurs. V. *Ibid.*, p. 16-17.

³⁹² Mission d'information sur la loi organique (Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Charles de COURSON, Didier MIGAUD, rapp.), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Assemblée Nationale, n° 2161, 2005.

³⁹³ Cour des Comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p. 92.

Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-mise-en-oeuvre-de-la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-LOLF>.

responsables de programme à la fois de coordination des actions ministérielles et de répartition des moyens budgétaires... »³⁹⁴. Ce qui fut fait avec le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Afin d'assurer le respect de la procédure budgétaire mise en place avec la LOLF, le texte prévoit que « pour chaque ministère, un responsable de la fonction financière ministérielle est désigné par le ministre. Ce responsable coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget » (article 69, alinéa 1) en constantes relations avec les services du ministères. Dans le cadre de cette fonction, le décret précise notamment que ce RFFIM « coordonne l'élaboration des projets et rapports annuels de performances prévus par la loi organique du 1er août 2001 ; (...) veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles ». La mise en place de cet organe censé assurer une meilleure cohérence des services durant la procédure budgétaire n'a cependant pas résolu les problèmes de coordination ; d'autres difficultés, s'agissant des relations entre les RFFIM et les responsables de programmes (RPROG), sont apparues notamment « pour coordonner leurs interventions respectives dans la préparation des dossiers budgétaires, proposer des arbitrages au ministre, suivre l'exécution budgétaire, piloter le plafond d'emplois ministériels et la masse salariale »³⁹⁵.

La prise en considération de la nouvelle logique de performance par toutes les administrations a été délicate, ces dernières étant peu habituées à une approche en termes de résultats. Une autre raison explique ces difficultés néfastes en termes de coordination : la nouvelle nomenclature budgétaire qui prévoit une présentation de la loi de finances par missions (ministérielle ou interministérielle), programmes (ministériels), et actions (qui regroupent des crédits d'un programme ayant la même finalité) ne modifie pas l'organisation de l'administration selon un découpage ministériel et intra-ministériel classique. Or, comme le remarque Jacques Chevallier, « logiquement, cette réforme aurait du entraîner un complet remodelage des structures des administrations centrales, les directions étant reconstruites autour des programmes (...). Un tel bouleversement, constitutif d'une véritable « révolution »

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 80-81. Le rapport poursuit en précisant : « ... les secrétaires généraux, ou selon les ministères, un responsable de niveau équivalent, semblent les acteurs les plus légitimes pour endosser la responsabilité des missions ».

³⁹⁵ Cour des comptes, « Les secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères », référé n° 70554 au Premier ministre, 25 juillet 2014, p. 6.

*administrative, était cependant peu concevable (...) aussi l'architecture administrative traditionnelles subsiste-t-elle en marge des programmes. La réforme budgétaire aboutit ainsi en pratique à la coexistence de deux logiques organisationnelles au niveau de l'administration centrale : l'une opérationnelle, sous-tendue par l'idée de programmes, dont la réalisation est confiée à un « responsable de programme » ; l'autre gestionnaire, héritée de la conception traditionnelle, et structurée autour des directions à compétence verticale ou horizontale »*³⁹⁶. Ainsi, aux besoins de coordination budgétaires pratiques, c'est-à-dire au moment de la préparation et de l'exécution de la loi de finances, s'ajoutent des besoins de coordination entre logiques d'organisation et de décision au sein de l'administration.

Entre 2001 et 2006, date de la mise en œuvre effective de la LOLF, se sont succédées une série d'initiatives transversales et fondées sur une même logique managériale de rationalisation budgétaire, complétée par une ambition plus large de « métamorphose de l'Etat »³⁹⁷. Ainsi, une circulaire du 25 juin 2003 a prévu le lancement de « stratégies ministérielles de réforme » dans chaque ministère. Puis, une autre circulaire en date du 29 septembre 2005, complétée par une circulaire du 13 juillet 2006, instaure un programme d'audits des administrations. Ces dispositifs ont préfiguré la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par le Premier ministre le 10 juillet 2007 qui s'est articulée autour de trois grands axes : améliorer la qualité du service rendu aux usagers ; réduire les dépenses publiques ; poursuivre la modernisation de la fonction publique et valoriser les initiatives des agents. Pour ce faire, une nouvelle série d'audits est programmée, destinée à identifier des pistes de réforme sous le pilotage d'un Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP). « *Organe névralgique de la RGPP, l'instance décisionnaire ultime* »³⁹⁸, le CMPP dernier est présidé par le président de la République. Il réunit l'ensemble du

³⁹⁶ Jacques CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *op. cit.*, p. 724. Ce décalage a été précisé par Julien Meimon : «... cette réforme, introduite en 2001, façonne, on le sait, une nouvelle « grammaire budgétaire » qui prend ses distances avec les découpages ministériels. Supprimant la notion de « budget ministériel », (...) la LOLF organise le budget de l'Etat en politiques publiques ou « missions ». Et ces « missions », tantôt infraministérielles (par exemple les transports), ministérielles (justice) ou interministérielles (la mission recherche et enseignement par exemple), se déclinent en programmes qui sont, eux, ministériels. (...) chaque recomposition de l'architecture gouvernementale introduit un problème de cohérence entre les choix politiques et le cadre administratif et budgétaire » (Julien MEIMON, « Introduction », in Institut de la gestion publique et du développement économique, *Les réorganisations administratives. Bilan et perspectives en France et en Europe*, *op. cit.*, p. 9)

³⁹⁷ Michel BOUVIER, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *AJDA*, n° 7, février 2008, pp. 329-333.

³⁹⁸ Source : <http://www.senat.fr/rap/r10-666-1/r10-666-122.html>.

Gouvernement et les membres permanents d'un Comité de suivi de la RGPP, organe qui coordonne les propositions des comités de pilotage instaurés dans chaque ministère, dont il valide les propositions de décisions. D'un point de vue quantitatif, le bilan de cette démarche est a priori satisfaisant : « au total, ce sont plus de 300 mesures de modernisation qui ont été adoptées en 2007 et 2008 à l'occasion des trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP). En juin 2010, puis en mars 2011, un quatrième et un cinquième CMPP sont venus conclure un nouveau cycle d'audits ministériels, se traduisant par l'adoption de près de 150 décisions supplémentaires »³⁹⁹. Cependant, le rapport remis au Premier ministre en septembre 2012 réalisé conjointement par l'Inspection générale des Finances, des Affaires sociales et de l'Administration mettant un terme à la RGPP est plus sceptique. A sa lecture, il ressort que l'une des causes principales de l'échec de la RGPP est un déficit de coordination. Plus précisément, le document dénonce un manque de concertation et de dialogue entre toutes les administrations lors du processus de préparation des décisions ; une « démarche verticale et cloisonnée »⁴⁰⁰, organisée en fonction du découpage ministériel classique et non par politiques publiques. « Ce manque de transversalité »⁴⁰¹ révélerait une coordination lacunaire entre acteurs de la RGPP que le document propose de pallier en créant « un nouveau mode de pilotage interministériel »⁴⁰² qui passe par une série de réforme des procédés coordonnateurs impliqués dans une logique de performance en vue notamment de « conforter la coordination interministérielle au plan technique auprès du Secrétariat général du gouvernement »⁴⁰³ et de « maintenir une direction de la modernisation à vocation interministérielle »⁴⁰⁴.

La coordination est donc explicitement mise au cœur de la politique de réforme de l'Etat dont la réussite repose sur le partage d'une même ligne de conduite et de règles d'organisation par toutes les administrations. La politique de Modernisation de l'Action Publique (MAP) qui se substitue à la RGPP⁴⁰⁵ à la fin de

³⁹⁹ Source : Forum de la performance. Disponible sur : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/archives-modernisation-etat-demarches-anterieures/essentiel/revision-generale-politiques-publiques/revision-generale-politiques-publiques#.V7Gw-aKZGAY>.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 65.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 66.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁰⁵ « La MAP se distingue seulement de la RGPP sur la forme en accentuant les questions des ressources humaines et de simplification des relations entre administrations et usagers (...); d'autre part, sur le plan juridique par l'annonce de l'élaboration d'un code des relations entre

l'année 2012 renforce encore plus la corrélation entre coordination et performance : une meilleure coordination permet une meilleure performance de l'Etat. Ainsi, « *la MAP se distingue de la RGPP par son caractère plus global et sa méthode plus concertée* »⁴⁰⁶ assurée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dont l'action coordonnatrice quotidienne est complétée par l'organisation de Comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui ont pour objet est d'impulser des mesures visant la performance publique en réunissant tous les acteurs ministériels concernés⁴⁰⁷.

§ 2 – Le rôle central du Secrétariat général de la modernisation de l'Etat

« *Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est un service du Premier ministre qui accompagne le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de l'État et soutient les administrations dans leurs projets de modernisation. Il encourage les acteurs publics à s'approprier de nouvelles manières de concevoir et mener les politiques publiques. Avec le citoyen au centre de tous ses objectifs et de ses méthodes, le SGMAP œuvre pour une action publique plus performante. Il développe et diffuse le numérique au sein de l'administration pour ajuster les services aux besoins et aux usages des citoyens* ». Telle qu'elle est présentée par le *Portail de la modernisation de l'action publique*⁴⁰⁸, la nature de la mission SGMAP ne fait aucun doute : elle est clairement transversale. C'est précisément pour agir plus efficacement au niveau interministériel que le SGMAP créé par le décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 a été « *placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au Secrétariat général du Gouvernement* »⁴⁰⁹. Il se substitue à la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) qui, instituée par le décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005⁴¹⁰, était placée au sein du ministère

l'administration et les usagers et l'inversion de la règle de la décision implicite de rejet » (Jean-François BOUDET, « La « grammaire lolftienne », *op. cit.*, note 15, p. 1216).

⁴⁰⁶ Michel LE CLAINCHE, « La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », *RFAP*, n°145, 2013/1, p. 203. V. aussi : Jean-Claude SAVIGNAC, « La modernisation de l'action publique : de la RGPP à la MAP », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 329, janvier-février 2013.

⁴⁰⁷ L'organisation et la mission du SGMAP et des CIMAP feront l'objet d'une étude plus poussée dans la seconde partie de la thèse.

⁴⁰⁸ Site officiel de la politique de modernisation de l'action publique.

Disponible sur : <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/missions/roles-et-missions-du-sgmap>.

⁴⁰⁹ Article 1^{er}, alinéa 1 du décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁴¹⁰ La DGME regroupait la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), une Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) ainsi

du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat⁴¹¹. Devenue la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), elle a été placée sous l'égide du SGMAP à l'instar de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)⁴¹² créée par un décret du 21 février 2011. Depuis, pour assurer une meilleure coordination des initiatives mises en œuvre, l'organisation du SGMAP a évolué.

Le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 qui abroge le décret du 30 octobre 2012 précité maintient sa nature de service placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au Secrétariat général du Gouvernement mais il comprend désormais : la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication⁴¹³. Le changement de qualification des directions interministérielles qui lui sont rattachées ne modifie pas la nature de sa mission : « *Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics* »⁴¹⁴. Autrement dit, la fonction principale du SGMAP consiste à améliorer la cohérence de la mise en œuvre de la modernisation de l'action publique (MAP)⁴¹⁵ au sein de tous les

qu'une Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) instituées par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. L'article 2 du décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une Direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat précisait ses attributions qui pour l'essentiel impliquaient l'exercice d'une fonction de coordination : la DGME a « *pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'Etat pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics. Elle est également chargée de l'animation et de la coordination de l'évaluation des politiques publiques* ».

⁴¹¹ Le SAP est quant à lui un service du Premier ministre mais il est mis à disposition de la ministre chargée de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

⁴¹² Une direction dont dépend le « Réseau interministériel de l'État » (RIE), service à compétence nationale.

⁴¹³ Article 1^{er}, alinéa 2 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁴¹⁴ Article 2, I du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁴¹⁵ La politique de « Modernisation de l'action publique » (MAP) lancée le 18 décembre 2012 a succédé à la politique de « Révision générale des politiques publiques » menée de 2007 à 2012 en poursuivant la même mission : la réforme de l'Etat. Trois principaux objectifs y sont associés : simplifier l'administration, améliorer l'efficacité des politiques publiques et promouvoir de nouvelles méthodes d'action publique.

Voir : *Le portail de la modernisation de l'action publique*, site Internet entièrement dédié à la MAP (<http://www.modernisation.gouv.fr/>).

ministères. La « Mission Synthèse et soutien » et le « Service coordination » qui comprenait la « Mission coordination et relations avec les ministères » et la « Mission Coordination interministérielle de l'administration déconcentrée de l'Etat » ont disparu formellement de l'organigramme mais incontestablement le cœur de son action est la coordination se décline en plusieurs actions dans des domaines spécialisés concourant tous à la modernisation de l'action publique.

Ainsi, la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) « coordonne les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers⁴¹⁶. (...) anime, avec la direction du budget, la direction générale des finances publiques et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chacune pour ce qui la concerne, les travaux de modernisation de la gestion publique⁴¹⁷ » (article 4, décret du 21 septembre 2015). La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) quant à elle « oriente, anime et coordonne les actions des administrations de l'Etat visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par le système d'information et de communication de l'Etat et ceux des autres autorités administratives »⁴¹⁸ (article 5, décret du 21 septembre 2015). Chacune de ces directions comprennent à leur tour plusieurs services dont la fonction de coordination est encore plus spécialisée. La DIAT chapeaute le service « stratégies interministérielles de modernisation », le service « appui aux transformations » et la mission « programme de simplification » ; la DINSIC regroupe le service « performance des services numériques », la mission « Etalab », la mission « incubateur des services numériques » et le « réseau

⁴¹⁶« A cet effet : elle promeut les actions permettant de mieux prendre en compte les attentes des usagers, des agents et des partenaires de l'Etat, et d'améliorer et d'évaluer la qualité de service ; elle coordonne et accompagne les actions de simplification et d'allègement des formalités administratives ; elle est associée aux travaux menés pour l'amélioration du langage administratif » (article 4, I).

⁴¹⁷Dans le cadre de cette mission : « Elle assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leur stratégie de modernisation. Elle en suit et en évalue la réalisation. Elle concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'Etat pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion. Elle participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'Etat et de ses établissements publics. Elle est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en oeuvre et à dégager des voies d'amélioration » (article 4, II).

⁴¹⁸Dans le cadre de cette mission, entre autres : « Elle promeut l'innovation en matière de technologies de l'information et de la communication Elle contribue, avec les administrations de l'Etat, à l'ouverture des données publiques. Elle veille à ce que ces systèmes concourent de manière cohérente à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'Etat et entre celles-ci et les autres autorités administratives ».

interministériel de l'Etat ». Enfin, trois services sont directement rattachés auprès de la Secrétaire générale : les Missions « CAPGouv », « Soutien et ressources » et « Communication ».

L'action conjointe de ces directions et services doit permettre d'assurer au quotidien une cohérence des initiatives relevant de la modernisation de l'action publique entreprises dans tous les ministères. Par exemple, le SGMAP a accompagné le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans le lancement en octobre 2013 de la première plateforme française de cours en ligne (« France Université Numérique »). Son rôle a été déterminant pour faire dialoguer et collaborer tous les acteurs impliqués dans le projet ; une « *méthode agile, une méthode reposant sur le fait de rapprocher les utilisateurs (en l'occurrence les enseignants) et les développeurs, au cours de cycles courts d'itération* »⁴¹⁹. Pour s'assurer d'une réelle implication et de la prise en considération des enjeux de réforme de l'Etat par les administrations, l'article 3 du décret du 21 septembre 2015 précité prévoit que « *le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique travaille notamment avec les secrétaires généraux de ministères et les corps d'inspection et de contrôle des ministères* ». L'action coordonnatrice du SGMAP n'a donc pas uniquement une dimension interministérielle ; il veille à une bonne coordination au sein des ministères, notamment grâce à des contacts permanents avec les secrétaires généraux des ministères dont la mission de coordination de la modernisation de l'Etat, on l'a vu, a sensiblement été renforcée depuis 2014. Afin d'accomplir au mieux sa mission de coordination, le SGMAP est composé environ de 170 agents issus de toutes les administrations ; certains venant du secteur privé.

Enfin, le SGMAP pouvant aussi compter sur un Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) créé par le décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012⁴²⁰. Présidé par le Premier ministre et composé de l'ensemble des

⁴¹⁹Source : « France Université Numérique : un accompagnement innovant du SGMAP », *Le Portail de la modernisation de l'action publique*, juin 2014.
Disponible sur :

<http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/france-universite-numerique-fun-accompagnement-sgmap-innovant>.

⁴²⁰Cet organe de coordination succède au Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) créé le décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 dans le but de « *fixer les orientations de la politique gouvernementale* » dans les principaux domaines relevant de la politique de modernisation (article 2). Il est le lointain héritier Comité de la réforme administrative institué en février 1946 en vue de réduire les dépenses publiques mais aussi de veiller à une meilleure organisation des services publics. Dont la composition était aussi révélatrice d'une action coordonnatrice qui se voulait la plus large possible, au-delà même du strict cadre administratif : outre le vice-président du Conseil chargé de la

ministres ainsi que du ministre délégué chargé du budget⁴²¹, le Comité devait se réunir en principe tous les trimestres pour fixer les orientations de la politique gouvernementale visant à remplir les objectifs suivants : « 1° Améliorer l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics de l'Etat, et veiller à l'articulation de leurs missions avec celles des autres administrations publiques ; à cette fin il décide et coordonne les évaluations de politiques publiques, notamment partenariales ; 2° Améliorer le service rendu par les administrations publiques en prenant mieux en compte les attentes des usagers et partenaires de l'administration, développer la simplification des normes et des procédures et évaluer la qualité du service ; 3° Mieux associer les agents publics à la modernisation de l'action publique et à la qualité du service rendu »⁴²². Le premier CIMAP qui s'est tenu le 18 décembre 2012 a confirmé l'ambition interministérielle de « rénover le modèle français en alliant cohésion sociale et performance dans le respect des engagements budgétaires du gouvernement »⁴²³ en privilégiant cinq domaines d'intervention : « simplifier l'action publique » ; « mesurer la qualité du service public » ; « accélérer la transition numérique » ; « évaluer pour moderniser les politiques publiques » ; « intégrer les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique »⁴²⁴. Il ne s'est réuni finalement que quatre fois, le dernier s'étant tenu le 18 décembre 2013. Néanmoins, comme le précise le site Internet dédié à la modernisation de l'Etat : « De 2012 à 2013, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) était l'instance centralisée de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique. La mise en œuvre

Réforme administrative et le Ministre des Finances, le Comité comprend le Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, le Vice-Président du Conseil d'Etat, le Secrétaire général du Gouvernement, les Directeurs du Budget et de la Fonction publique ainsi que cinq représentants d'organisations syndicales.

⁴²¹L'article 2 du décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique précise : « Selon les questions inscrites à l'ordre du jour, les autres membres du Gouvernement peuvent être appelés à y siéger. Le ministre chargé de la réforme de l'Etat en est le rapporteur général. Le secrétariat du comité interministériel est assuré par le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique ».

⁴²²Article 1^{er} du décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

⁴²³ « Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique », *Portail de la Fonction publique* : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/la-modernisation-de-la-fonction-publique-0>.

⁴²⁴ Relevé de décisions du CIMAP réuni le 18 décembre 2012. Disponible sur : http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/CIMAP_18_12_12/DP-CIMAP_Releve_decisions.pdf.

Pour chacun d'entre-eux, l'ensemble des ministres sont appelés à élaborer des « programmes de modernisation et de simplification » pour la période 2013-2015 en concertation avec « l'ensemble des partenaires de l'Etat, notamment les associations représentant les collectivités territoriales et les partenaires sociaux » ; un processus qui doit aboutir à une coordination de la politique de modernisation au niveau interministériel.

des décisions issues des CIMAP se poursuit. De nouvelles décisions sont prises, notamment en Conseil des ministres »⁴²⁵.

CONCLUSION DU TITRE 1

L'administration française est généralement associée à la verticalité. Puisant ses racines dans un modèle napoléonien idéalisé, cette représentation est aujourd'hui encore présente dans de nombreux travaux malgré son caractère mythique. Une relecture de l'histoire du système administratif s'émancipant de ce prisme d'analyse a permis de mettre en lumière l'existence, dès le début du XIX^e siècle, d'organes à caractère horizontal agissant sur l'ensemble des services d'un même ministère ou/et sur plusieurs services de ministères différents : placés en dehors de la ligne

⁴²⁵ Source : <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap>.

Notons notamment parmi les derniers chantiers mis en œuvre dans le cadre de la MAP le lancement en février 2016 d'un « plan d'action publique transparente et collaborative » et la création d'ateliers citoyens pilotée par le SGMAP. Ce dispositif permet « *permet de recueillir l'avis de Français sur une question qui les concerne directement : question sociétale, sujet polémique ou à fort enjeu, évolution d'une politique publique. (..) il doit être organisé en amont d'une décision, lorsque le choix politique est encore ouvert* ». (<http://www.modernisation.gouv.fr/>)

hiérarchique, leur mission consiste à favoriser les relations entre administrations en vue d'une meilleure intégration administrative. Encore inconnue, c'est bien une fonction de coordination qui apparaît visant à améliorer le fonctionnement d'une administration caractérisée par des « dérives bureaucratiques » tels le cloisonnement ou le dédoublement de services. Le secrétaire général de ministère constitue l'exemple le plus révélateur de ce type d'organes qui dans le modèle d'administration classique tient encore un rôle subsidiaire, suppléant les défaillances des modes de cohésion verticaux. Les dispositifs de coordination se développeront sous l'effet de deux principaux facteurs : une fragmentation combinée à une diversification des entités composant l'administration d'une part, une mise en cause du potentiel intégrateur du pouvoir hiérarchique d'autre part. Sensibles dès la fin du XIX^e siècle, ces phénomènes se sont accélérés à partir de la seconde moitié du XX^e siècle complexifiant la structure administrative. Dans ce contexte, la coordination est devenue un élément clé des politiques de réorganisation des services qui se sont succédées jusqu'à nos jours afin de préserver une intégration administrative compromise par des tensions centrifuges.

Parallèlement, une logique managériale s'est progressivement implantée dans l'administration française. L'idée d'un « management administratif » est ancienne comme en témoignent notamment les travaux d'Henri Fayol au début du XX^e siècle ; toutefois, la « *nouvelle gestion publique* »⁴²⁶ ou *New Public Management* ne se sont véritablement affirmés dans l'administration française que depuis une trentaine d'années. A chaque étape de cette évolution matérialisée par la mise en œuvre de politiques visant à une optimisation des dépenses publiques et à une transformation de l'Etat, la coordination a occupé une place centrale. Citons notamment l'instauration dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 de responsables de programmes dans chaque ministère et de hauts fonctionnaires spécialement chargés de la « fonction financière ministérielle ». Par ailleurs, le secrétaire général de ministère, figure emblématique des politiques de réorganisation administrative, est devenu un acteur majeur de la politique de modernisation de l'Etat aujourd'hui coordonnée au niveau interministériel par un Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁴²⁶ V. not. Michel MASSENET, *La nouvelle gestion publique : pour un Etat sans bureaucratie*, Paris, Ed. Hommes et techniques, 1975.

L'évolution de la fonction de coordination-intégration est donc indissociablement liée aux transformations connues par l'administration. Le développement de procédés de coordination visant une meilleure rationalisation et performance des services participe plus largement d'un « *processus d'adaptation des cadres axiologiques et pratiques sur lesquels reposaient l'institution administrative* »⁴²⁷ ; un constat qui se vérifie au niveau central mais également territorial.

TITRE 2 – LA COORDINATION GARANTIE DE L'UNITÉ ADMINISTRATIVE TERRITORIALE

La plupart des auteurs du XIX^e siècle présentent la centralisation comme un trait caractéristique de l'administration française légué par l'histoire comme le révèle la lecture des manuels de référence de l'époque qui rivalisent de formules synthétisant cette idée : « *les règles générales qui président à tout le mécanisme administratif, se*

⁴²⁷ Jacques CHEVALLIER, « Le regard des sciences sociales », in Françoise GALLOUEDEC GENUYS (dir.), *A propos de l'administration française*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 184.

rattachent au principe de la centralisation »⁴²⁸ ; « chez nous, la Centralisation a résolu le grand problème de l'unité dans le Territoire, la Législation, et le Gouvernement. La Centralisation explique la France administrative »⁴²⁹, etc. Depuis le XVII^e siècle et les débuts d'une politique d'élimination des Etats provinciaux qui disposaient d'une large autonomie accordée par le pouvoir royal, c'est en effet une logique d'intégration et de rationalisation de l'administration territoriale par le biais de techniques centralisatrices qui domine. Bien qu'elle se veuille une rupture avec l'Ancien Régime, la Révolution ne met pas fin à cette logique de verticalité qui atteint son apogée avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) instituant un préfet conçu comme le relais passif du pouvoir consulaire, puis impérial, dans les territoires. Son action, qui a pour objet de consolider la centralisation, s'inscrit dans un cadre vertical ; toutefois son statut d'unique représentant de l'autorité centrale dans le département le conduit à exercer une fonction de direction des services extérieurs portant en germe une action coordonnatrice qui s'affirmera surtout à partir du décret du 25 mars 1852. Consacrant le principe selon lequel « *on peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près* »⁴³⁰, ce texte a été interprété comme l'acte de naissance d'un véritable processus de déconcentration⁴³¹ que l'on peut envisager comme « *un moyen efficace de démultiplication de la coordination* »⁴³².

Progressivement, les attributions du préfet s'étendent et s'émancipent du pouvoir central ; une tendance renforcée par un mouvement décentralisateur naissant source de complexification de l'administration territoriale qui doit désormais nouer des relations avec des collectivités placées en dehors du cadre hiérarchique. Cette

⁴²⁸ Alexandre-François VIVIEN, *Etudes administratives, op. cit.*, p.63. Citons encore : « *C'est du centre que part l'impulsion ; c'est au centre que réside le contrôle suprême destiné à maintenir l'unité dans l'application de la législation administrative* » (Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, T. I, Paris, Dunod, 1869, p. 80) ; la centralisation assure « *la promptitude et la sûreté de l'action administrative, et avec elle l'ordre, la régularité, l'harmonie et l'unité de l'ensemble* » (Louis-Antoine MACAREL, *Cours d'administration et de droit administratif*, Paris, Plon Frères, T. I, 2^e éd., 1852, p. 44).

⁴²⁹ Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *op. cit.*, p. 57.

⁴³⁰ Exposé des motifs du décret du 25 mars 1852.

⁴³¹ Bien que qualifié de « décret sur la décentralisation administrative ». *A posteriori*, cette qualification n'est pas correcte. Le terme de décentralisation doit ici être entendu comme synonyme de « déconcentration », terme qui n'apparaîtra qu'en 1869 sous la plume de Léon Aucoc.

⁴³² André G. DELION, « Introduction générale », *op. cit.*, p. 20. On se concentrera ici sur la notion de déconcentration administrative et empruntons la définition de l'auteur : « *La déconcentration consiste à déléguer des pouvoirs à des autorités administratives à un niveau local. Quand des administrations locales reçoivent de telles délégations et peuvent ainsi régler ensemble des problèmes d'intérêt local, cela peut favoriser la coordination. En effet, si les problèmes sectoriels locaux remontent dans chacune des administrations centrales, celles-ci souvent trop cloisonnées risquent de faire attendre la solution des problèmes qu'elles jugent parfois mineurs. Si au contraire les administrations locales sont compétentes, elles ont plus de chances de se rencontrer et de s'entendre sur des problèmes concrets proches d'elles et dont les citoyens exigent sur place la solution* » (André G. DELION, « Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social », *op. cit.*, p. 64).

nouvelle configuration renforce les besoins de coordination assurée par le préfet qui à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle n'est plus un agent passif de la centralisation mais une interface indispensable entre les services extérieurs et les collectivités décentralisées dans un cadre de « co-administration ». Ainsi, « *tout au long de l'histoire politique et administrative française, l'institution préfectorale s'est maintenue, sachant s'adapter, faisant preuve d'une étonnante capacité d'adaptation et de redéploiement* »⁴³³ d'une mission toujours plus transversale.

Chapitre 1 – L'émergence d'une fonction préfectorale de coordination en tant qu'aménagement d'une centralisation défailante

C'est « *moins le principe de centralisation qu'il convient de contester que ses formes qu'il est nécessaire de corriger* »⁴³⁴. Ce constat d'Alexandre-François Vivien résume parfaitement la logique qui préside à l'origine à l'instauration de représentants du pouvoir central au niveau local, depuis les intendants de l'Ancien Régime jusqu'aux préfets napoléoniens. Ces derniers deviendront les pivots d'un processus de déconcentration d'abord envisagé comme un aménagement nécessaire d'une centralisation dont le pouvoir intégrateur est parfois défailant (lenteurs, entraves...),

⁴³³ Henri OBERDORFF, Jean-Charles FROMONT, « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in Jean-Jacques GLEIZAL, *Le retour des préfets ?*, PUG, 1995, p. 19.

⁴³⁴ Alexandre-François VIVIEN, *Etudes administratives*, op. cit., p. 61.

non comme sa mise en cause : « *ce ne serait pas la gêner et la diminuer, que de la déplacer, en l'abaissant* »⁴³⁵.

Section 1 - La naissance d'un préfet subordonné relais des services centraux

Fruit d'une longue tradition centralisatrice, l'organisation administrative du territoire français a longtemps reposé sur une construction de type hiérarchique⁴³⁶ : chaque service implanté localement relève du pouvoir central représenté par des intendants choisis par le roi sous l'Ancien Régime, puis des préfets depuis la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

§ 1 - L'ancrage historique de la centralisation

Principe d'organisation qui tend à regrouper les moyens d'impulsion au niveau central, la centralisation est pensée comme la « *pierre angulaire de tout l'édifice, héritage de l'Ancien Régime* »⁴³⁷. Elle tend alors à asseoir le pouvoir du roi face aux grands seigneurs et aux autonomies municipales qui se développent : « *le roi exproprie les féodalités privées et récupère l'intégralité des prérogatives régaliennes : le pouvoir administratif morcelé, fractionné, parcellisé dans le cadre du féodalisme est ramené à l'unité et concentré entre les mains du monarque* »⁴³⁸. La conception absolutiste du pouvoir se manifeste localement dès le XVII^e siècle par la suppression ou la reprise en main des administrations indépendantes des Etats provinciaux, par l'installation d'intendants qui se substituent aux commissaires de provinces (créés au XV^e siècle) en tant que délégués du pouvoir royal dans les territoires⁴³⁹, par l'unification de l'administration des villes dont les assemblées (« Corps de la ville ») sont présidées par un « juge royal », ou encore par la

⁴³⁵ Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *De la Centralisation, op. cit.*, p. 154.

⁴³⁶ Le caractère vertical de l'organisation territoriale est particulièrement accentué en France, le centralisme étant perçu comme un moyen de soumettre les pouvoirs locaux à l'autorité royale sous l'Ancien Régime et comme la garantie du respect du principe d'égalité et de l'intérêt général sur tout le territoire après 1789 qui marque l'apogée de l'hostilité envers les corps intermédiaires (cf. notamment le décret d'« Allarde » des 2 et 17 mars 1791 et loi « Le Chapelier » du 14 juin 1791 qui proscrivent les corporations).

⁴³⁷ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique, op. cit.*, p. 62.

⁴³⁸ Jacques CHEVALLIER, Danièle LOCHAK, *La science administrative*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1980, p. 72.

⁴³⁹ Instruments de la centralisation, leurs missions n'étaient que temporaire à l'instar de celles des premiers intendants au début du XVII^e siècle. Leur mission devient permanente en 1635.

transformation de la charge du maire en office véral dont la délivrance dépend du bon vouloir du roi (édit de 1662).

Ce verrouillage royal des administrations locales est conçu comme le moyen d'intégration territoriale le plus pertinent dans « *un si vaste royaume, la diversité des sols, des caractères et des habitudes, devait apporter des obstacles à l'exécution* »⁴⁴⁰. La période révolutionnaire n'a pas contredit ce postulat, bien au contraire. L'idée d'une expérience décentralisatrice est vite délaissée au profit d'une réaffirmation du principe centralisateur sur de nouveaux fondements : il ne s'agit plus de garantir un exercice uniforme du pouvoir royal sur tout le territoire mais l'égalité de tous les citoyens devant la loi et la satisfaction de l'intérêt général dont seul le pouvoir central est considéré comme le garant⁴⁴¹. Sous l'influence des Jacobins, la loi consacre juridiquement le département (loi du 22 décembre 1789) et la commune (loi du 14 décembre 1789) mais en tant que circonscriptions administratives conçues sur un mode identique dans tout le pays. La centralisation est perçue comme un moyen d'éviter l'hétérogénéité qui caractérisait l'ancienne organisation territoriale : « *la suppression de la diversité provinciale doit conduire à briser les patries locales qui, fondées sur l'histoire et les mœurs, sont irrationnelles, à supprimer l'amour du clocher, pour créer un amour unique de la grande patrie. Il y a donc dans cette organisation une volonté caractérisée d'unification abstraite* »⁴⁴² ; volonté qui se manifeste explicitement sous le Directoire⁴⁴³, la Convention⁴⁴⁴ et le régime de la

⁴⁴⁰ Arrêt du Conseil d'Etat du Roi, portant établissement d'une administration provinciale dans le Berri, 12 juillet 1778.

⁴⁴¹ Après 1789, « *le pouvoir central a seul été chargé directement du soin des intérêts généraux* » (Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées, op. cit.*, p. 81). C'est sur ce même fondement que les corps intermédiaires sont écartés par la Loi Le Chapelier du 14 juin 1791).

⁴⁴² Jacques ELLUL, *Histoire des institutions. IX^e siècle*, Paris, PUF, 1962, éd. 1999.

⁴⁴³ Durant le Directoire, le Roi est représenté dans les départements par un syndic élu pour quatre ans responsable de l'exécution des lois sur le territoire avec conseil général qui désignait un Directoire de départements, organe à caractère uniquement administratif. Le Roi pouvait annuler les actes des Conseils estimés contraires aux lois et disposait d'un pouvoir semblable au niveau des districts et cantons dont les administrations étaient subordonnées aux administrations départementales qui pouvaient annuler leurs décisions et suspendre leurs membres.

Source : Jacques ELLUL, *Histoire des institutions. IX^e siècle*, Paris, PUF, 1962, éd. 1999.

⁴⁴⁴ On assiste lors de la Convention à un renforcement de la centralisation avec l'envoi de représentants en mission pour lutter contre les résistances locales et la nomination de Directoires de département et la mise en place de municipalités en principe élus mais souvent des représentants du pouvoir central nommaient des administrateurs jacobins. Tous les Directoires et municipalités étaient directement placés sous la direction du Comité de Salut Public et ne devaient se charger que des questions que la loi leur attribuait. Le décret du 14 Frimaire An II (4 décembre 1793) décide le remplacement des procureurs locaux par des « agents nationaux » dépendant du Comité de Salut Public qui adressaient un rapport tous les dix jours au Comité de Salut Public. Le pouvoir des départements a été diminué avec la suppression des Conseils généraux et la Directoire départemental avaient des attributions limitées, comme la répartition des contributions, la gestion des routes, canaux, manufactures et domaines nationaux.

Source : *Ibidem*.

Terreur⁴⁴⁵ qui mettent en place des administrations territoriales dépendantes du centre. Puis le Consulat marque un tournant majeur en institutionnalisant durablement la centralisation relayée par des préfets conçus pour être une « *courroie de transmission de l'autorité centrale* »⁴⁴⁶. Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, ils doivent être les garants de l'unité et de la cohésion territoriale de l'Etat.

§ 2 - L'encadrement hiérarchique de l'action préfectorale

« *Si la centralisation n'eût pas existé, Napoléon l'eût inventée* »⁴⁴⁷. A tout le moins put-il la renforcer avec l'instauration de préfets avant tout considérés comme des moyens d'assurer la présence de l'Etat central sur tout le territoire afin de niveler les derniers particularismes. Choisi *intuitu personae* et révoqué par le premier consul (article 41, Titre IV, Constitution du 22 Frimaire An VIII⁴⁴⁸), le préfet est parfois présenté comme l'héritier de l'intendant de l'Ancien Régime cependant il dispose d'une marge de manœuvre moindre⁴⁴⁹. Comme le résume le conseiller d'Etat Chaptal à l'occasion des débats devant le Corps législatif précédant le vote de la loi de pluviôse an VIII, « *le préfet ne discute point les actes qu'on lui transmet ; il les applique, il en assure et surveille l'exécution* »⁴⁵⁰. C'est la même idée de subordination qui ressort de la circulaire du ministre de l'Intérieur Lucien Bonaparte édictée quelques mois seulement après le vote de la loi. Le texte précise en effet que « *les préfets n'ont le droit de proclamer ni leur propre volonté, ni*

⁴⁴⁵ Sous la Terreur, les Conseils généraux ne sont pas rétablis et les membres des Directoires sont toujours désignés par la Convention thermidorienne. Le Directoire départemental doit surveiller les administrations inférieures et adresser un rapport tous les dix jours au Comité de Législation. Dans les communes, les agents nationaux sont remplacés par les anciens syndics agents du pouvoir central. Source : *Ibid.*

⁴⁴⁶ Francis CHAUVIN, « L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le préfet et ses collaborateurs », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VII*, Paris, PUF, 2000, p. 147. (*Le Moniteur Universel*, 6 ventôse an VIII, p. 624).

⁴⁴⁷ Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *De la Centralisation*, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁴⁸ Article 41, Constitution de l'An VIII : « *Le Premier consul promulgue les lois ; il nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'Etat, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer* ». Autre indice d'un encadrement important de l'administration locale par le pouvoir central, l'article 59 de la Constitution de l'An VIII : « *Les administrations locales établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des portions plus étendues du territoire, sont subordonnées aux ministres* ».

Source : Site du Conseil constitutionnel.

Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>.

⁴⁴⁹ V. sur cette question : Catherine LECOMTE, « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000, p. 11-26.

⁴⁵⁰ Corps législatif, Séance du 28 pluviôse an VIII, Présidence du Citoyen Grégoire, *Archives parlementaires*, II^e Série (1800-1860), p. 230.

leurs opinions »⁴⁵¹ ; autrement dit ils ne doivent en principe être que des relais passifs du pouvoir central dans les services extérieurs placés sous leur autorité. L'étymologie même du terme suggère la verticalité : « préfet » vient du latin *praefectus* qui signifie « mis à la tête »⁴⁵². Le vocable traduit donc une double sujétion : des préfets à l'égard de l'administration centrale (« mis ») et des services territoriaux à l'égard des préfets (« à la tête de ») qui sont secondés par des collaborateurs et des sous-préfets⁴⁵³ relayant à leur tour les orientations préfectorales au niveau des arrondissements⁴⁵⁴.

La loi du 28 pluviôse an VIII donne finalement peu d'indications quant au contenu de la mission d'un préfet : l'article 3 se contente d'indiquer dans une formule aussi laconique qu'imprécise que « *le préfet sera seul chargé de l'administration* ». Pour se faire une idée plus précise de sa nature et son étendue, un détour par les commentaires du texte proposés par la doctrine administrativiste de l'époque est indispensable. Joseph-Marie de Gérando explique ainsi que « *le préfet est, sous les ordres de tous les ministres, l'agent chargé de l'administration locale dans le département* »⁴⁵⁵. Dans le même esprit, bien que dans un contexte politique différent, Léon Aucoc note que « *le préfet est dans le département le représentant de l'Empereur ; par conséquent il est le chef de tous les services publics, à l'exception de ceux qui ont été expressément mis en dehors de ses attributions, et il correspond avec tous les ministres, chacun pour le service qu'il dirige* »⁴⁵⁶. Citons encore Anselme Batbie qui relève à propos des préfets : « *quoiqu'ils dépendent, au point de vue des questions de personnel, du ministère de l'intérieur, ils correspondent directement avec chaque ministre pour les affaires ressortissant à son département ministériel* »⁴⁵⁷. Cependant, c'est probablement à Théophile Ducrocq que l'on doit la définition de la fonction préfectorale la plus précise : « *le préfet (...) relève plus particulièrement du ministre de l'intérieur, dans les attributions duquel se trouvent le*

⁴⁵¹ Circulaire du 24 germinal an VIII.

⁴⁵² Origine étymologique rappelée par René Chapus, in *Droit administratif général. Tome 1*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 2001, p. 235.

⁴⁵³ Le Préfet est aussi assisté par deux Conseils : le Conseil de préfecture et le Conseil général. Le premier est une juridiction administrative composée de conseillers nommés par le chef d'Etat et présidée par le Préfet. Le second a surtout une fonction financière, ses membres sont choisis par le Premier Consul sur une liste de notables locaux. En l'an VIII, une nouvelle circonscription administrative a été créée : l'arrondissement, intermédiaire entre le département et la commune avec des attributions très limitées qui consistent avant tout en l'exécution des décisions du préfet.

⁴⁵⁴ Autre preuve de l'encadrement du centre, les sous-préfets sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat et sont assistés par des Conseils d'arrondissement formés selon les mêmes règles que celles relatives aux Conseils généraux.

⁴⁵⁵ Joseph-Marie de GERANDO, *Institutes du droit administratif français*, Paris, Librairie de la Cour de Cassation, 1829, p. 137.

⁴⁵⁶ Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, op. cit., p. 138-139.

⁴⁵⁷ Anselme BATBIE, *Précis du cours de droit public et administratif*, op. cit., p. 63.

personnel des préfectures et sous-préfectures et toute l'administration départementale et communale ; néanmoins le préfet correspond directement avec tous les ministres pour les affaires ressortissant à chaque ministère. Ses fonctions s'étendent à tous les services administratifs proprement dits, ce qui fait de lui, sous l'autorité des ministres, le représentant direct du pouvoir exécutif dans le département »⁴⁵⁸.

Ces analyses sont intéressantes car plutôt que de mettre l'accent sur le caractère subordonné des attributions du préfet, elles insistent sur la nature transversale de sa mission. En tant qu'unique représentant direct de tous les ministres dans le département, son champ d'action est plus large que celui confié aux intendants de l'Ancien Régime nommés par le roi qui étaient en charge des seules questions de justice, de police et de finances dans la généralité. Cette action s'écarte de la logique verticale habituelle de l'administration : déjà les préfets « *font figure moins de maîtres impérieux que de coordinateurs* »⁴⁵⁹ dont la mission requiert une action emprunte d'horizontalité. Les linéaments de la fonction coordonnatrice du préfet sont ici posés bien qu'elle ne soit encore qu'embryonnaire. Elle se développera tout au long du XIX^e siècle sous l'effet de trois principaux facteurs : l'augmentation des défaillances de la centralisation⁴⁶⁰, l'élargissement des attributions accordées aux préfets, et enfin les débuts d'un mouvement décentralisateur. Lentement, l'organisation territoriale verticale héritée du schéma napoléonien évolue d'une logique de « *subordination totale du pôle périphérique au pôle central, qui dispose seul du pouvoir d'impulsion et peut imposer ses vues grâce à une emprise directe sur ses membres* »⁴⁶¹ vers une relation moins unilatérale. Le préfet reste le représentant subordonné du pouvoir central chargé de transmettre ses ordres à l'échelon local mais il gagne peu à peu en autonomie.

⁴⁵⁸ Théophile DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, Paris, Ernest Thorin, 4^e éd., 1874, p. 78.

⁴⁵⁹ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 30.

⁴⁶⁰ Au milieu du XIX^e siècle, Vivien note par exemple que « *l'absence de toute centralisation conduit à l'anarchie ; (...) poussées à l'extrême, la centralisation enfante la servitude* » (Alexandre-François VIVIEN, *Etudes administratives*, op. cit., p. 39). de même, bien que fervent partisan de la centralisation, Cormenin concède que « *poussée à l'excès (elle) ne serait pas sans dangers* » (Louis-Marie de Lahaye CORMENIN, *De la Centralisation*, op. cit., p. 71).

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 163.

Section 2 - L'autonomisation et l'extension des pouvoirs du préfet

L'idée toujours dominante au XIX^e siècle en matière d'administration locale peut se résumer par la célèbre formule de Maurice Hauriou : l'échelon local n'est qu'« *une manière d'être de l'Etat* »⁴⁶². Cependant, à partir des décrets du 25 mars 1852⁴⁶³, traditionnellement considérés comme l'acte de naissance de la déconcentration⁴⁶⁴, le préfet gagne en autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Par ailleurs, sa mission s'enrichit avec les lois départementales du 10 août 1871 et municipale du 5 avril 1884⁴⁶⁵ marquant les débuts d'une logique relationnelle horizontalisée entre les services extérieurs et les collectivités territoriales⁴⁶⁶. A l'aube de la III^e République, le préfet est reconnu comme un pivot de l'administration chargé de « *stimuler les efforts, les coordonner* »⁴⁶⁷ ; une fonction qui ne cessera de s'approfondir jusqu'à la consécration d'un pouvoir d'animation par deux décrets de 1964 ; puis de direction avec la réforme constitutionnelle de 1982.

⁴⁶² L'auteur poursuit : «... caractérisée par le fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement de services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration ». Pourtant l'auteur faisait référence à la décentralisation ce qui traduit la présence encore très forte d'une approche centralisée des territoires que l'on retrouve chez beaucoup d'auteurs de l'époque. V. Maurice HAURIUO, article « Décentralisation », *Répertoire Béquet*, 1891, p. 482.

⁴⁶³ Commentant ce texte, Emile-Victor FOUCART précise: « le décret n'exige plus l'intervention du ministre de l'intérieur que pour les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'Etat, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires, les délimitations territoriales. Il donne aux préfets le droit de statuer sur toutes les autres affaires départementales et communales, qui jusqu'alors exigeait la décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur, et sur un certain nombre d'affaires d'un intérêt général » (in *Eléments de droit public et administratif*, Tome 1, Paris, Libraires-Editeurs, 4^e éd., 1855, p. 190).

⁴⁶⁴ En dépit de son intitulé dont l'inadéquation a été relevée par Maurice Hauriou : décret « *sur la décentralisation administrative* ».

⁴⁶⁵ La loi départementale du 10 août 1871 pose le principe de l'élection des conseillers généraux au suffrage universel en reconnaissant des attributions propres au Conseil général (travaux publics, instruction publique, tribunaux, police, hôpitaux, hospices) tandis que la loi municipale du 5 avril 1884 consacre le conseil municipal comme organe délibérant de la commune élu au suffrage universel et chargé d'élire un maire (sauf à Paris) responsable de l'application des délibérations portant sur « les affaires de la commune » tout en gardant son statut de représentant de l'Etat. Sous le premier Empire, les communes étaient composées d'un maire (candidat proposé par le Préfet et nommé pour cinq ans par le Premier consul qui pouvait les destituer) et d'un conseil municipal dont les conseillers étaient choisis par le préfet.

⁴⁶⁶ Avant les lois de 1871 et 1884, deux autres lois ont été fondatrices de la décentralisation qui s'est développée surtout à partir de la fin du XIX^e siècle : la loi du 18 juillet 1837 qui accorde la personnalité juridique à la commune dont le maire est à la fois représentant de l'Etat et exécutif local, et la loi du 10 mai 1838 qui la reconnaît implicitement au profit des départements (capacité d'ester en justice, droit de propriété).

⁴⁶⁷ Propos attribués à Léon Gambetta en 1870 ; cité par François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 217.

§ 1 – L'augmentation des attributions déléguées par le pouvoir central

Comme le souligne Jean-Marie Pontier, ce qui caractérise les préfets est « *leur permanence dans le temps allant de pair avec le renouvellement de leurs missions* »⁴⁶⁸ qui a toujours tendu vers un renforcement de leur rôle de coordonnateur. A partir de la seconde moitié du XIX^e siècle le mouvement de déconcentration s'accélère. Conformément à la formule restée célèbre contenue dans l'exposé de ses motifs - « *on peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près* »⁴⁶⁹ -, le décret du 25 mars 1852 confie au préfet des attributions qui relevaient auparavant du chef de l'Etat ou des ministres. Il peut ainsi directement nommer des agents à des fonctions ou emplois nécessaires au fonctionnement des services publics implantés au niveau local sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'aval du pouvoir central⁴⁷⁰. Puis, le décret du 13 avril 1861 transfère au préfet plus d'une centaine de questions qui relevaient auparavant du niveau central et nécessitaient une décision ministérielle. Son champ d'attributions s'étend encore avec le décret-loi du 5 novembre 1926 : désormais, les préfets « *gardent une vocation générale à bénéficier des transferts de compétences en provenance de l'échelon central en qualité de représentants du pouvoir exécutif* »⁴⁷¹ à l'égard duquel ils se trouvent toujours dans une relation de subordination qui va néanmoins peu à peu se distendre. Progressivement, la fonction coordonnatrice des préfets se précise avec l'édiction de plusieurs textes qui vont notamment leur accorder le pouvoir de directement nommer des agents à des fonctions ou emplois nécessaires au fonctionnement des services publics implantés au niveau local sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'aval du pouvoir central⁴⁷². La verticalité s'amenuise dans les relations entre les administrations centrales et les préfets mais aussi entre les préfets et les services extérieurs. Le pouvoir préfectoral exercé sur ces derniers n'est plus

⁴⁶⁸ Jean-Marie PONTIER, « Le nouveau préfet », *AJDA*, 26 avril 2010, p. 819.

⁴⁶⁹ On trouve dans l'exposé des motifs de ce texte la célèbre formule « *on peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près* » qui décrit une situation de déconcentration, c'est-à-dire de création de services extérieurs (déconcentrés) qui peuvent être définis comme des circonscriptions administratives dépourvues de personnalité juridique et soumises au contrôle hiérarchique du pouvoir central qui l'implante au niveau local pour y relayer son action. Il est intéressant de noter que qualifié de « décret sur la décentralisation administrative », ce texte traite en réalité de la déconcentration, indice de la confusion entre les deux mouvements que Maurice Hauriou a bien saisi : les échelons locaux ne sont encore vus que comme l'échelon local n'est encore vu que comme « *une manière d'être de l'Etat* ». Toutefois, il convient d'éviter tout anachronisme, le terme de déconcentration n'apparaîtra qu'en 1869 sous la plume de Léon Aucoc.

⁴⁷⁰ On peut évaluer citer plusieurs décrets de 1926 qui transfèrent d'autres attributions des ministres aux préfets.

⁴⁷¹ Francis CHAUVIN, « L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le préfet et ses collaborateurs », *op. cit.*, p. 149. Il serait plus juste de parler de « délégation » plutôt que de « transfert ».

⁴⁷² V. plusieurs décrets de 1926 qui transfèrent d'autres attributions des ministres aux préfets.

unilatéral et rigide comme en témoigne une circulaire du ministre de l'Intérieur datée de février 1920⁴⁷³ : « vous aurez à cœur de simplifier, d'assouplir, d'accélérer le jeu des rouages administratifs. (...) Dans les conjonctures actuelles, administrer ce n'est pas seulement faire régner l'ordre dans les finances, dans les esprits et aussi dans la rue : c'est stimuler, c'est coordonner les initiatives de tous. Vous entrerez donc en contact, de votre personne, avec tout ce que votre département contient de forces agissantes et d'organisations saines et vivaces (...) (qui) trouveront en vous, non pas un tuteur discret, mais un guide éclairé d'autant plus aisément écouté et suivi qu'il apparaîtra désintéressé »⁴⁷⁴.

La fonction de coordination du préfet change de dimension : il n'est plus un simple relais de l'autorité centrale qui, dans la « chaîne d'exécution (qui) descend sans interruption du ministère à l'administré, transmet la loi et les ordres au gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique »⁴⁷⁵ ; il devient un rouage actif garant d'un dialogue entre les services centraux et extérieurs. Leur action vise à permettre une cohésion générale qui ne peut plus désormais être assurée par le seul lien hiérarchique et une logique de centralisation qui connaissent des défaillances. Ainsi, comme l'explique Pierre Legendre, désormais « l'autorité du préfet joue à double sens : d'une part, en effet, le préfet occupe la position de représentant de l'Etat ; mais d'autre part, sa situation même fait de lui un correcteur ; en d'autres termes, par le préfet la centralisation s'autocontrôle, ne dépasse pas certains seuils dans l'absolutisme administratif »⁴⁷⁶. Les limites de l'intégration territoriale verticale encouragent encore un nouvel approfondissement de la déconcentration⁴⁷⁷ sous la III^e et la IV^e République qui va se combiner avec un mouvement décentralisateur.

⁴⁷³ Circulaire de Théodore Steeg, ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1920 au 16 janvier 1921.

⁴⁷⁴ Source : Site Internet du Ministère de l'Intérieur, « Histoire des préfets ». Disponible sur : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Histoire/Histoire-des-prefets>.

⁴⁷⁵ *Le Moniteur Universel*, 6 ventôse an VIII, p.624 ; cité par Francis CHAUVIN, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁷⁶ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France*, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁷⁷ C'est par exemple la position de Paul Deschanel qui explique en des termes explicites : « Il y a un certain nombre d'affaires qui se traitent à Paris et qui pourraient être mieux réglées sur place, soit par le préfet seul, soit par le préfet assisté de la commission départementale. (...) C'est là un premier remède à la lenteur des bureaux et à l'abus de paperasserie ». (Paul DESCHANEL, *La décentralisation*, 1895, p. 69).

§ 2 - Une expansion de l'action du préfet dans le cadre d'un système de « coadministration »

Dès la fin du XIX^e siècle, l'exercice de la fonction préfectorale implique de développer des relations avec les collectivités décentralisées en dehors du cadre hiérarchique. L'action du préfet devient alors plus horizontale et informelle comme le décrit Jacques Chevallier : « (...) *l'idée d'autorité exclusive et sans partage du préfet, tout aussi illusoire comme l'avait montré sous l'Ancien Régime l'exemple des intendants, sera nuancée par l'établissement de relations d'interdépendance avec les notables locaux : très tôt les préfets rechercheront les bonnes grâces des notables ; et les conseils généraux, censés représenter les intérêts de la circonscription, serviront de médiateurs vis-à-vis de la société locale. On voit ainsi s'esquisser le système d'interdépendance entre le préfet et « ses » notables, qui sera au cœur du modèle républicain d'administration* »⁴⁷⁸.

Ce système s'épanouit pleinement à partir des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 qui renforcent le processus de décentralisation en reconnaissant respectivement le principe de l'élection des conseillers généraux et des conseillers municipaux. Le territoire devient un lieu d'interrelations permanentes caractérisées par l'enchevêtrement, au sein d'un même espace géographique, des logiques de déconcentration et de décentralisation qui, loin d'être contradictoires, n'ont cessé de se développer conjointement depuis lors. Le rôle du préfet s'en trouve transformé. Il dispose d'un pouvoir hiérarchique à l'égard des agents qui lui sont subordonnés dans les préfectures et d'un pouvoir de tutelle *a priori* sur les actes des communes et du département (à partir d'un décret-loi du 5 novembre 1926). Il est toujours le chef de l'exécutif départemental mais il perd ce titre dans la commune au bénéfice du maire élu par le conseil municipal. Ce double rôle du préfet est d'ailleurs explicitement indiqué dans l'article 3 de la loi du 10 août 1871 : « *Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département (alinéa 1). Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du Conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi (alinéa 2)* ».

⁴⁷⁸ Jacques CHEVALLIER, « Synthèse », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000, p. 271.

Pour décrire cette situation complexe, Maurice Hauriou forge le terme de « coadministration » qu'il décrit de la manière suivante : « *il ne faut pas se dissimuler que depuis la décentralisation administrative l'exécution des services publics est devenue le résultat d'une coadministration, c'est-à-dire que beaucoup de services sont organisés de compte à demi entre l'Etat et le département, l'Etat et la commune, le département et la commune ou même la participation des trois administrations. (...) il se produit entre administrations des pourparlers et des tractations qui aboutissent à des accords* »⁴⁷⁹. Ces accords représentatifs de relations de nature horizontale témoignent d'une coordination qui se distingue du pouvoir de tutelle classique. Le préfet n'applique donc pas mécaniquement les mesures prises par le pouvoir central au niveau territorial et prend en considération les intérêts locaux portés par les élus locaux. La notion de coadministration est toujours aussi pertinente pour décrire la configuration territoriale dans laquelle s'exerce les pouvoirs préfectoraux. En effet, depuis la fin du XIX^e siècle, le développement parallèle de la déconcentration et de la décentralisation a eu pour résultat un renforcement constant du rôle du préfet pour répondre aux besoins croissants de coordination non seulement entre services centraux et services déconcentrés ; entre services déconcentrés ; mais aussi entre services déconcentrés et collectivités territoriales.

⁴⁷⁹ Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public général, op. cit.*, p. 790.

Chapitre 2 – La consécration de la coordination en tant qu'élément clé de l'administration territoriale

Comme a pu l'expliquer André G. Delion, « *pour éviter la congestion des échelons de coordination, il faut rechercher tous les moyens de démultiplier la coordination, c'est-à-dire toutes les mesures de déconcentration* »⁴⁸⁰. Cette association entre coordination et déconcentration se retrouve dans tous les textes juridiques relatifs à l'administration territoriale qui ont été adoptés ces dernières décennies. La déconcentration a pour principal objectif d'éviter un encombrement des services centraux mais plus elle s'est intensifiée, plus ce risque s'est déplacé au niveau local. On a pu ainsi constater « *une prolifération des services extérieurs entraînant un enchevêtrement géographique inextricable* »⁴⁸¹ doublée de cloisonnements. Distants de quelques mètres, les services peuvent s'ignorer parce qu'ils dépendent d'un ministère différent. Cette configuration a modifié le rôle du préfet : « *quand les gouvernements se sont étoffés, quand la structure des services centraux s'est alourdie et capillarisée, il en a subi le contrecoup en devenant lui-même le représentant d'une autorité centrale éclatée* »⁴⁸². Pour répondre aux besoins croissants de cohésion de l'administration territoriale qui se sont intensifiés sous la III^e et la IV^e Républiques, les pouvoirs du préfet ont été consolidés à l'égard des services extérieurs mais aussi dans ses relations avec les collectivités locales.

Section 1 – L'approfondissement de la coordination préfectorale

La déconcentration pose un dilemme : « *d'un côté, chaque administration centrale veut des relais efficaces, découpés géographiquement en fonction de nécessités administratives jugées incontournables, de l'autre il fait administrer le territoire dans toutes ses facettes, donc avec un minimum de coordination, d'harmonie et d'interministérialité* »⁴⁸³. Le développement des pouvoirs du préfet permet de le résoudre. Depuis les décrets de 1964, ils sont devenus les pivots de la

⁴⁸⁰ André G. DELION, « Introduction générale », in *La coordination en matière économique et sociale, op. cit.*, p. 20.

⁴⁸¹ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat, op. cit.*, p. 119.

⁴⁸² Francis CHAUVIN, *op. cit.*, p. 146.

⁴⁸³ Henri OBERDORFF, Nicolas KADA, *Institutions administratives*, Paris, Sirey, coll. « Sirey Université », 7^e éd., 2013, p. 165.

déconcentration, une condition de son effectivité, en assurant le décloisonnement des services centraux et en évitant un éclatement des appareils administratifs. Pour remplir cette mission, ils peuvent compter sur des « auxiliaires de coordination » que sont les sous-préfets et les secrétaires généraux de préfecture au niveau départemental et le Secrétaire général des affaires régionales ainsi que le Comité de l'administration régionale dans la région.

§ 1 – L'extension continue du pouvoir de coordination du préfet

Aujourd'hui encore, le statut du préfet, qui déroge au statut général de la fonction publique, n'est pas exempt de toute relation de dépendance à l'égard du pouvoir central⁴⁸⁴. « Délégué du Gouvernement » (article 72, alinéa 3 C), il est nommé et relevé de ses fonctions par décret du Président de la République sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur (article 13, alinéa 3 C). Toutefois, depuis une cinquantaine d'années, les responsabilités du préfet se sont étendues, associées à la reconnaissance puis l'approfondissement d'un pouvoir de coordination des services extérieurs/déconcentrés avec les services centraux mais également avec les collectivités locales. Le préfet coordonnateur est ainsi devenu une figure centrale de l'« Etat territorial », garant de l'unité administrative d'une République déconcentrée, décentralisée mais qui doit rester une et indivisible (article 1^{er} C).

A. La coordination au cœur du pouvoir préfectoral d'animation des services extérieurs

Deux décrets parus le 14 mars 1964 ont procédé à un renforcement majeur de la fonction de coordination préfectorale : le décret n° 64-250 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative et le décret n° 64-251 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les

⁴⁸⁴ « Le statut des préfets est plus marqué par des obligations que par des droits, compte tenu des exigences de loyalisme envers le gouvernement qu'il sert. Un manque de loyauté peut avoir des conséquences négatives sur la carrière. Les garanties dont ils disposent sont plus faibles que pour les autres fonctionnaires. (...) Les mutations sont opérées discrétionnairement comme les avancements. Les sanctions disciplinaires sont prononcées sans recours à des instances disciplinaires, après simple communication du dossier. Le dossier administratif des préfets peut comporter mention des opinions politiques, ce que ne permet pas le statut général de la fonction publique. Les préfets n'ont ni le droit syndical, ni le droit de grève », *Ibidem*, p. 153.

circonscriptions d'action régionale. Aux termes du premier, les préfets sont reconnus comme les dépositaires exclusifs de l'autorité de l'Etat et les représentants directs de l'ensemble des ministres dans le département : *« sous l'autorité des ministres compétents, le préfet anime et coordonne les services départementaux des administrations civiles de l'Etat, et assure la direction générale de l'activité des fonctionnaires de ces services »*⁴⁸⁵. Le second précise la mission du *« préfet coordonnateur institué au chef-lieu de chaque circonscription d'action régionale »*⁴⁸⁶ institué en 1959⁴⁸⁷ en le chargeant de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de développement économique et d'aménagement du territoire dans sa circonscription, action transversale : *« dans ce domaine, il anime et contrôle l'activité des préfets des départements de la région, ainsi que celle des chefs de services, des présidents ou directeurs d'établissements publics et des sociétés d'économie mixte dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription, et qui n'ont pas un caractère national »*⁴⁸⁸. En soulignant le caractère interministériel de la mission coordonnatrice préfectorale, ces décrets ébranlent l'image classique d'une organisation territoriale hiérarchisée en prenant en considération la réalité plurielle des services extérieurs. Comme le souligne Jean-Louis Quermonne, *« il était donc devenu indispensable de rééquilibrer cette structure verticale par une structure horizontale dont l'administration préfectorale serait le pivot »*⁴⁸⁹ ; d'autant plus que cette diversification de l'administration territoriale s'est

⁴⁸⁵ Article 2 du décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

⁴⁸⁶ Article 1^{er} du décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale.

⁴⁸⁷ *« En 1954, les comités régionaux d'expansion, d'initiative privée, sont officiellement agréés. Puis un décret du 30 juin 1955 crée vingt et une régions économiques de programme et un autre, du 7 janvier 1959, les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action décentralisée. Dans chacune d'elles, une conférence interdépartementale réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur, pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion. Les décrets du 14 mars 1964 créent vingt et un préfets de région. Parallèlement, sont mises en place des commissions de développement économique régionales (CODER), instances consultatives composées des représentants des intérêts socioprofessionnels ou territoriaux, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale ». Puis, la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions accorde aux circonscriptions d'action régionale le statut d'« établissements publics régionaux » dotés de la personnalité juridique et d'une autonomie budgétaire. Finalement les régions deviennent des collectivités territoriales à part entière avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. (Source : « La régionalisation, une histoire de plus d'un demi-siècle », Site Internet de l'Association des régions de France) Disponible sur : <http://www.arf.asso.fr/histoire-du-fait-regional>). Notons que c'est une loi du 19 avril 1941 qui a pour la première fois créé des préfets de régions disposant de pouvoirs particuliers en matière économique et de police mais maintenus à la Libération, ils disparaissent en 1946.*

⁴⁸⁸ Article 2, alinéa 1 du décret n° 64-251 du 14 mars 1964. La disposition poursuit en mentionnant une autre compétence transversale et coordonnatrice à caractère plus général attribuée au préfet de région : *« Il est en outre chargé de contrôler et de coordonner l'activité administrative des services civils de l'Etat et des établissements publics n'ayant pas un caractère national, dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription »* (article 2, alinéa 2).

⁴⁸⁹ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points Politique », 1991 p. 123.

poursuivie avec l'apparition de nouveaux ministères qui ont déconcentré une partie de leurs services et l'inclination des ministères plus anciens à implanter localement des services. Les années 1960 et 1970 ont été particulièrement riches en création de directions départementales⁴⁹⁰ ou régionales⁴⁹¹ ayant vocation à coordonner l'action des services extérieurs. Dès lors, comme le soulignait déjà Roland Drago, « *toute l'économie des systèmes actuels de coordination repose donc sur cette idée d'assurer une coordination horizontale par rapport à une spécialisation verticale, et on la retrouve (...) au niveau des circonscriptions d'action régionale et au niveau des départements* »⁴⁹².

La coordination est devenue un instrument essentiel de cohésion territoriale dans le cadre d'un processus de déconcentration qui perd progressivement en verticalité : elle permet de relier le centre et les services extérieurs et devient tout aussi indispensable pour faire le lien entre les services d'une ou plusieurs circonscriptions déconcentrées. L'horizontalisation de la fonction de coordination préfectorale continuera de s'accroître à partir des années 1980 sous l'effet de réformes territoriales qui alternent renforcement de la déconcentration et développement de la décentralisation. Ce « *couple décentralisation/déconcentration* »⁴⁹³ est une particularité du modèle français d'administration territoriale qui révèle une tension permanente entre le principe centralisateur historiquement très ancré et la reconnaissance de pouvoirs croissants à des collectivités locales source de complexification du rôle coordonnateur du préfet garant de la cohésion territoriale. En ce sens, la loi constitutionnelle n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions » a marqué un tournant majeur en transformant les relations entre les services déconcentrés et les

⁴⁹⁰ Par exemple, le décret n° 64-783 du 30 juillet 1964 crée les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) qui fusionnent ces deux directions avec les services des préfetures chargés de l'aide sociale et les services extérieurs du Ministère de l'Éducation nationale chargés de l'hygiène scolaire. Des directions départementales de l'Équipement (DDE) ont par ailleurs été créées en mars 1967 par le décret n° 67-278 reprenant les attributions des services territoriaux des Ponts et Chaussées et des directions de la Construction. D'autres illustrations peuvent être mentionnées : « les autres services extérieurs de l'État implantés à l'échelon du département seront principalement : la Direction départementale du travail et de l'emploi, la Trésorerie générale, la Direction départementale des services fiscaux, la Direction départementale des services et de l'éducation (ex-Inspection académique), la Direction des postes et des télécommunications et le service extérieur de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ».

⁴⁹¹ Notons par exemple la création dans chaque région d'un Comité régional des affaires culturelles (CRAC) chargé d'une fonction coordonnatrice par la circulaire du 22 février 1963 relative aux conditions de coordination administrative pour la préparation et la mise en œuvre des programmes de caractère culturel se rattachant au plan d'équipement. En 1969, leur seront substitués des Directions régionales d'action culturelle (DRAC) dans cinq régions avant leur généralisation à l'ensemble du territoire en 1977.

⁴⁹² Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », *op. cit.*, p. 28.

⁴⁹³ Jacques CAILLOSSE, « Retour sur le couple décentralisation/déconcentration. Une décentralisation sans transfert de pouvoir normatif n'est-elle qu'une figure masquée de la déconcentration ? », *Pouvoirs locaux*, n° 98, III, 2013, p. 67.

collectivités territoriales. Le renforcement du principe de libre administration des collectivités territoriales⁴⁹⁴, le remplacement de la tutelle administrative et financière exercée *a priori* sur les actes des autorités locales et le transfert du pouvoir exécutif départemental et régional à un élu local⁴⁹⁵ sont contrebalancés par un renforcement des pouvoirs des préfets de région et de départements sur les services déconcentrés par les décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982. Les préfets⁴⁹⁶ exercent désormais un rôle de direction des services de l'Etat et non plus seulement d'animation ce qui signifie qu'en principe, les services déconcentrés doivent nécessairement passer par eux pour s'adresser aux administrations centrales.

B. La reconnaissance d'un pouvoir de direction préfectoral des services déconcentrés et l'horizontalisation de la coordination territoriale

Délestée de ses fonctions exécutives, l'institution préfectorale est confortée dans sa fonction de représentante de l'ensemble des ministères garante de l'unité de l'Etat, mise en cause par le transfert de nombreuses compétences à des entités locales⁴⁹⁷ dotées d'une personnalité juridique propre. Comme l'explique Jacques Caillosse, la décentralisation appelle une nouvelle approche des relations centre-périphérie de moins en moins fondée sur un principe de verticalité : « *le centre va devoir assurer la cohérence juridique de l'action publique au regard des exigences constitutionnelles propres à une République décentralisée mais unitaire* »⁴⁹⁸. Le préfet joue un rôle essentiel dans la conciliation de ces deux logiques d'organisation territoriale à travers une fonction cordonnatrice qui s'adapte à une configuration de plus en plus complexe. Une nouvelle « co-administration » s'installe. Concrètement, il lui revient de faciliter le dialogue entre les administrations déconcentrées et les collectivités territoriales⁴⁹⁹ afin d'éviter que ces dernières se tournent vers

⁴⁹⁴ Article 72, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Un principe déjà reconnu à l'article 87, alinéa 1 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui disposait : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ».

⁴⁹⁵ Avec la réforme de 1982, la direction du conseil général passe du préfet de département à un président du conseil général ; de même la direction du conseil régional est transférée du préfet de région à un président de conseil régional.

⁴⁹⁶ Rebaptisés Commissaires de la République jusqu'en 1988.

⁴⁹⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁴⁹⁸ Jacques CAILLOSSE, « Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance » », *op. cit.*, p. 55.

⁴⁹⁹ Il s'agit de dialogues souvent informels entre représentants de l'administration déconcentrée et des collectivités territoriales mais ce dialogue peut aller jusqu'à la conclusion de partenariats ou contrats (Etat-collectivités territoriales ; autorités déconcentrées-collectivités territoriales). Cette pratique est aujourd'hui courante pour certaines politiques, en particulier dans les domaines de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire.

l'administration centrale pour résoudre des difficultés locales. En effet, « *la construction des interrelations et la cohérence de l'action qui en résultait étaient fondées sur le principe de tutelle, principe qui a disparu avec le vote des lois de décentralisation. L'instrument de l'unification est donc supprimé au moment où les ressorts de l'action se sont transformés (...). Face à cette situation nouvelle la réponse du Gouvernement a été de renforcer la politique de déconcentration pour mieux coordonner l'action des administrations centrales* »⁵⁰⁰ sur les territoires. Poursuivant cette finalité, un Comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) est créé en 1982, chargé de veiller à la bonne application des décrets du 10 mai 1982 et à encourager des transferts de pouvoirs des ministres aux préfets. Par ailleurs les recommandations se multiplient pour une nouvelle organisation administrative territoriale. Ainsi, est publié en 1986 le rapport *Structures gouvernementales et organisation administrative*⁵⁰¹ de la Commission (Section) du rapport et des études du Conseil d'Etat chargée notamment d'« *analyser les questions que pose l'articulation entre les compétences gouvernementales et l'organisation des administrations centrales (problèmes posés par la mise de services à la disposition d'autres départements ministériels, rôles respectifs des cabinets et des directions et services, coordination à l'intérieur de chaque département ministériel* »⁵⁰². Dès le premier paragraphe, la clarification de l'architecture administrative centrale⁵⁰³ et déconcentrée est posée comme une priorité et la question de la coordination reconnue comme « *un thème majeur de réflexion* »⁵⁰⁴. Puis, à défaut de résultats concluants, l'action du CIATER est relancée par une circulaire du Premier ministre Michel Rocard en date du 23 février 1989 qui propose de « *faire de la déconcentration le principe de droit commun des interventions de l'Etat* » ; un objectif qui sera repris par le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

⁵⁰⁰ Nicole de MONTRICHER, « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité », in Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », p. 138.

⁵⁰¹ Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Notes et études documentaires, n° 4818, 1986.

⁵⁰² *Ibidem*, p. 5. Le document cite ici la lettre de mission du Premier ministre adressée au vice-président du Conseil d'Etat en date du 16 juillet 1984.

⁵⁰³ Le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 précité pris à la suite de ce rapport consacre une structure administrative commune à l'ensemble des ministères : « *l'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services* » (article 2).

⁵⁰⁴ Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *Structures gouvernementales et organisation administrative*, *op. cit.*, p. 5. Le rapport aborde la question de la coordination administrative ou intra-ministérielle (secrétaires d'Etat, ministères horizontaux, etc. mais se consacre surtout au thème de « *la coordination interministérielle effectuée par le Premier ministre ou en son nom* ». V. Partie 2, Titre 1 : « La coordination gouvernementale ».

Edicté pour l'application de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 sur « l'administration territoriale de la République » (dite « loi ATR »), le texte consacre la déconcentration comme « *règle générale de répartition des compétences entre les administrations centrales et les services déconcentrés* » (article 1^{er} du décret) et clarifie le rôle de chaque échelon territorial. Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre Pierre Bérégovoy du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et à la simplification des structures administratives mentionne explicitement le terme de subsidiarité pour qualifier la nouvelle logique d'organisation du territoire qui reconnaît aux services déconcentrés⁵⁰⁵ une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des politiques décidées au niveau national⁵⁰⁶. Comme le note Jean-Benoit Albertini, la réforme de 1992 marque de ce fait le passage d'une « *déconcentration octroyée par les administrations centrales, sectorielles dans son étendue et dans sa finalité et instrumentale dans sa conception, à une déconcentration assumée conjointement par les différents niveaux d'administration, interministérielle dans son contenu et managériale par sa méthode* »⁵⁰⁷. Le préfet voit son rôle de « *coordonnateur de l'interministérialité* »⁵⁰⁸ conforté en même temps que se développe celui d'interlocuteur privilégié des entités décentralisées ; surtout s'agissant du préfet de région en charge « *de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région* »⁵⁰⁹ (article 3 du décret du 1^{er} juillet 1992 précité). Le cadre hiérarchique de la déconcentration s'atténue et laisse place à une nouvelle configuration de « co-administration »⁵¹⁰ dans laquelle collectivités

⁵⁰⁵ L'expression « service extérieur » est abandonnée et substituée par la formule « services déconcentrés » à partir de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à « l'administration territoriale de la République ».

⁵⁰⁶ « *Vous veillerez tout d'abord à rationaliser vos structures d'administration centrale par la mise en œuvre du principe de subsidiarité posé par les textes précités : - l'administration centrale doit se voir réserver les seules compétences de conception, d'impulsion, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ; - les autres missions devront être déconcentrées à l'échelon départemental ou régional, selon les principes fixés par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et les modalités définies par le décret portant charte de la déconcentration* ». De plus, pour atteindre cet objectif de rationalisation des structures centrales et la délégation de compétences à des services déconcentrés, un Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (CRDA) a été créé pour animer et coordonner les initiatives en matière de réorganisation administrative (décision d Conseil des ministres du 21 octobre 1992).

⁵⁰⁷ Jean-Benoît ALBERTINI, *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Publications de la Faculté de droit de l'Université René Descartes, 1999 ; cité par ÉNA-Direction de l'Information, *L'administration territoriale de l'Etat : les relations entre le niveau national et le niveau régional*, Rapport du groupe n° 19, Promotion 2008-2010, février 2010, p. 13.

⁵⁰⁸ Michel MERCIER (rap.), *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, n°447, Tome 1, 2000, p. 22.

⁵⁰⁹ Outre ce pouvoir de coordination générale, la disposition ajoute que l'échelon territorial de « *la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire ; de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural* ».

⁵¹⁰ « *Aujourd'hui, aucune politique publique n'appartient à une seule collectivité. Toutes sont intersectorielles, interministérielles, inter-collectivités* » (Paul BERNARD, « La coopération entre

territoriales et services déconcentrés se retrouvent sur un pied d'égalité⁵¹¹ : « *la nouvelle administration territoriale de la République qui se met en place vaut rupture avec un vieux modèle centraliste de gestion de l'espace* »⁵¹². On constate un décalage croissant entre le mode relationnel classique fondé sur la verticalité et la complexification de l'administration territoriale. Il devient important « *de trouver des procédures d'ajustement mutuel permettant de susciter la coopération, ou au moins la coordination, à l'échelon opérationnel, entre les agents de l'Etat et ceux des collectivités territoriales* »⁵¹³ afin de préserver malgré tout une cohésion. A cet égard, le rapport *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*⁵¹⁴ (plus connu sous le nom de « rapport Picq ») remis au Premier ministre en 1994 relève trois principales faiblesses de l'organisation administrative française - l'instabilité, la confusion et la centralisation - et propose, à côté d'autres mesures destinées à améliorer la coordination au niveau central, de « *privilégier la coordination des services de l'Etat situés sur un même territoire* »⁵¹⁵, de regrouper les services départementaux et régionaux de l'Etat en grandes directions territoriales sous l'autorité des préfets⁵¹⁶, ou encore d'installer des missions interrégionales facilitant le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat⁵¹⁷. Le rapport Picq s'inscrit dans la continuité du rapport de la Commission du Commissariat général du Plan « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc. Intitulé *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, le document remis en 1993 insiste sur l'urgence de repenser le rôle de l'Etat afin qu'il s'adapte à une société plus complexe. La réorganisation de l'administration est vue comme l'un des moyens de réaliser cet objectif : le rapport recommande notamment un effort de rationalisation des structures qui passe par plus de déconcentration, (réduire d'un tiers en cinq ans l'effectif des administrations centrales au profit des territoires). Par ailleurs, plusieurs

l'Etat et les collectivités locales. Réflexion sur la co-administration », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII*, PUF, 2000, p. 123).

⁵¹¹ La loi du 6 février 1992 dispose en effet dans un article 1^{er}, alinéa 1 que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* ».

⁵¹² Jacques CAILLOSSE, Jacques HARDY, *Droit et modernisation administrative*, op. cit., p. 25.

⁵¹³ Nicole de MONTRICHER, « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité », op. cit., p.136. L'auteur poursuit en expliquant que la loi du 6 février 1992 instaure une « *norme de coordination et de cohérence entre les interventions des fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales...* » (p. 136).

⁵¹⁴ Jean PICQ (rapp.), *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation française, coll. « Collection des rapports officiels », 1995.

Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/954026900.pdf>.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 113.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 116.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 118.

dispositifs de coordination sont effectivement mis en place. Mentionnons par exemple le décret n° 99-896 du 20 octobre 1999 (modifiant le décret n°82-390 du 10 mai 1982) qui permet au représentant de l'Etat dans les régions de créer des délégations interservices en vue d'une meilleure coordination et intégration des administrations déconcentrées.

Toutefois, malgré la prise en compte de ces enjeux, l'insuffisance de cohésion administrative territoriale continuera d'être régulièrement dénoncée en tant que conséquence de cloisonnements persistants entre services déconcentrés⁵¹⁸ et de chevauchements de compétences⁵¹⁹. On constate une augmentation du nombre des services déconcentrés en même temps qu'une extension de leurs champs d'action. Traditionnellement chargés de la gestion des services de l'Etat et du relais des décisions de l'administration centrale au niveau régional et départemental, des services déconcentrés ont été mis en place à l'échelon « zonal », interrégional et interdépartemental. Aggravant encore la fragmentation de l'organisation administrative, le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 a instauré des services à compétence nationale (SCN) en vue d'exercer « *des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés* »⁵²⁰. Ces créations répondent au principe posé par la loi ATR selon lequel l'administration centrale ne devait plus exercer de tâches de gestion pour se concentrer sur ses tâches « stratégiques »⁵²¹ : la fragmentation territoriale se double

⁵¹⁸ Comme l'explique à cet égard Philippe BEZES et Marc-Olivier BARUCH, la permanence d'une logique corporatiste malgré la transversalité croissante de la scène décisionnelle locale complique l'exercice de la fonction préfectorale de coordination : « *La lutte contre le déclin du pouvoir de coordination de l'Etat local, incarné par les préfets, se heurte à la solidité de certains arrangements historiques parce qu'elle met en jeu simultanément une série d'équilibres de pouvoir entre différentes catégories d'agents (parlementaires et élus locaux/hauts fonctionnaires), entre différents échelons (central/régional/départemental), entre différents ministères (ministère de l'intérieur/ministères sectoriels) et corps concurrents* » (in « Généalogies de la réforme de l'Etat. Introduction au numéro spécial », *RFAP*, n° 120, 2006, p. 632.)

⁵¹⁹ Ce phénomène s'explique en grande partie par le mécanisme de la « clause générale de compétence » - instauré par la loi municipale de 1884 pour les communes et étendu à l'ensemble des collectivités territoriales en 1982 - qui accorde à ces dernières la possibilité d'agir au nom « des affaires de la collectivité » ou d'un intérêt public local (propre à chaque collectivité et précisé par la jurisprudence) sans qu'il soit nécessaire que soient énumérées ses attributions et dès lors que la compétence n'a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité. **Critiquée, la clause générale a été supprimée pour les communes.** De fait, les frontières des blocs de compétences qui étaient censés accorder des compétences spécifiques à chaque collectivité ont été chevauchées et les cas de doublons se sont multipliés ; une situation néfaste en termes de cohérence de l'action publique.

⁵²⁰ Article 1^{er} du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.

⁵²¹ « *Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » (article 2 du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant

d'une fragmentation fonctionnelle amplifiée par un processus de diversification organique. Les « *phénomènes de démultiplication de l'appareil* »⁵²² s'intensifient.

Les critiques s'accroissent avec le développement d'une logique de performance notamment prônée, nous l'avons vu, par la LOLF du 1^{er} août 2001. En effet, au moment de la mise en œuvre progressive de la LOLF, « *la plupart des ministères ont conduit leur réflexion sur les objectifs et les indicateurs au niveau des administrations centrales, en occultant la place des services déconcentrés et la mesure comparative de leurs performances* »⁵²³. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes relatif à *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* remis au Président de la République en novembre 2003 consacre un chapitre entier aux difficultés de la « *gestion interministérielle locale* ». Après avoir rappelé l'importance de la coordination exercée dans un cadre décisionnel local particulièrement complexe⁵²⁴, le document insiste sur la nécessité de renforcer l'action interministérielle du préfet et des services préfectoraux⁵²⁵ qui l'assistent dans sa fonction coordonnatrice : « *dès lors qu'il est reconnu que la coordination interministérielle locale des politiques de l'Etat et de la gestion des moyens de leurs services est une condition de l'efficacité des actions engagées et du bon emploi des moyens qu'elles impliquent, sa mise en œuvre doit être plus rigoureusement assurée* »⁵²⁶. Cette recommandation fait écho à la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 fidèle à la tradition française d'organisation territoriale selon laquelle « *la déconcentration a été dès l'origine considérée comme le corollaire indispensable*

charte de la déconcentration).

⁵²² Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA*, 2001, p. 916.

⁵²³ Michel BOUVARD, « La mesure de la performance », *RFFP*, n° 91, septembre 2005, p. 36.

⁵²⁴ « *Les tâches de coordination, de synthèse, d'évaluation, de mise en cohérence, qui sont d'une importance capitale pour l'efficacité du pilotage territorial des politiques nationales peuvent échoir à un service de la préfecture ou à des services déconcentrés dans le cadre de pôles de compétences ou de délégations interservices* » (in Cour des comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat*, Rapport au Président de la République, novembre 2003, p. 165).

⁵²⁵ Sachant qu'il convient de distinguer parmi les services préfectoraux ceux qui jouent le rôle de services déconcentrés du ministère de l'Intérieur (en charge du contrôle de légalité, des élections, de la réglementation...) de ceux qui sont effectivement chargés d'une fonction coordonnatrice d'appui, en complément de la mission de direction et de coordination des services déconcentrés de tous les ministères exercée par le préfet.

⁵²⁶ Cour des Comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat*, Rapport au Président de la République, novembre 2003, Synthèse, p. 23). Le rapport précise à cet égard : « *Au fil de ses enquêtes, la Cour a souvent relevé que l'Etat déconcentré est une juxtaposition de services cloisonnés et disparates dans leurs modes d'organisation et dans leur rapport au préfet. Chaque ministère continue à traiter trop systématiquement avec son chef de service. Les fonctions prioritaires sont morcelées localement entre plusieurs administrations dont le champ de compétences et, en conséquence, les moyens sont réduits. Le regroupement des services déconcentrés en quelques grands pôles, correspondant aux grandes fonctions de l'Etat, placés plus nettement sous leur autorité, est désormais envisagé* » (*Ibidem*, p. 166).

de la décentralisation »⁵²⁷. Le texte établit le principe d' « organisation décentralisée de la République »⁵²⁸ et consacre à l'article 72 de la Constitution le caractère interministériel de l'action préfectorale : « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » (nouvel alinéa 6)⁵²⁹. Bien qu'elle ne soit pas mentionnée explicitement, la fonction coordonnatrice du préfet est donc désormais sous-entendue dans le texte constitutionnel.

Or l'interministérialité implique nécessairement une coordination de l'« Etat déconcentré, (qui) est une juxtaposition de services cloisonnés et disparates dans leurs modes d'organisation et dans leur rapport au préfet »⁵³⁰. La valorisation de la fonction préfectorale⁵³¹ est encore plus évidente avec le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements. A plusieurs reprises le texte procède à une clarification de la coordination exercée au niveau territorial. L'article 2 précise par exemple que « le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région. (...) Il anime et coordonne l'action des préfets de départements » ; plus loin, l'article 27 prévoit le cas de transversalité fonctionnelle en indiquant que « lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés dans le département ou la région concourent à la mise en œuvre d'une même politique, le préfet peut désigner un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ou parties de services, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée ». On peut enfin faire référence à l'article 67 du Titre V

⁵²⁷ Guy BRAIBANT, « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif (1953-1993) », *op. cit.*. Rappelons également les expressions de Gaston Defferre, principal artisan de la réforme décentralisatrice de 1982 qui présentait la décentralisation comme « le deuxième pilier de la décentralisation », ou encore « son indispensable contrepartie ».

⁵²⁸ La révision constitutionnelle modifie l'article 1^{er}, alinéa 1 de la Constitution qui définit les valeurs de la République (indivisible, laïque, démocratique et sociale) en ajoutant : « Son organisation est décentralisée » (article 1^{er} de la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République »)

⁵²⁹ Article 72, alinéa 6 issu de la révision constitutionnelle de 2003 (article 5 de la loi du 28 mars 2003). L'ancienne rédaction inchangée depuis le 4 octobre 1958 n'insistait pas sur le caractère interministériel de la fonction préfectorale : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » (article 72, alinéa 3 avant la loi du 28 mars 2003). Notons que le « délégué du gouvernement » devient « le représentant de l'Etat ».

⁵³⁰ Cour des Comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat*, *op. cit.*, p. 166.

⁵³¹ Valorisation mais aussi évolution du rôle du préfet dans un environnement moins hiérarchisé. Comme le résume effectivement le rapport de la Cour des comptes de 2003 précité, « dans son champ de responsabilité, le préfet a vu conforté son rapport d'autorité avec les chefs de services déconcentrés, nécessaire pour l'unité de l'action de l'Etat dans le département ou la région, mais son rôle à leur égard est, de plus en plus, celui d'un animateur et d'un coordonnateur des interventions administratives, veillant à la fois au respect des priorités gouvernementales et à la nécessaire prise en compte des réalités territoriales » (p. 159)

du décret qui renforce le pouvoir coordonnateur du préfet de région en présence de compétences interrégionales : « *lorsque deux ou plusieurs régions s'associent pour la conduite d'actions communes, un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du ou des ministres compétents peut désigner comme coordonnateur de l'action de l'Etat dans les régions concernées le préfet de l'une de ces régions* »⁵³².

Ces mesures poursuivent le mouvement de territorialisation de l'action publique qui s'est accéléré depuis la réforme de 1992, cadre propice au développement de la fonction coordonnatrice. Le constat est unanime ; la signification en revanche de cette évolution fait débat. Deux lectures sont possibles : si l'on se place dans le cadre d'un schéma hiérarchique classique, la déconcentration est perçue comme un moyen de « *restaurer l'autorité du centre par le biais d'une norme de coordination et de cohérence entre les interventions des fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales* »⁵³³ ; si l'on accepte en revanche de tenir compte des « *nouveaux visages de la déconcentration* »⁵³⁴, on peut y voir des interrelations qui se multiplient entre des acteurs locaux de moins en moins marqués par la verticalité. La réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) initiée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 dans le cadre de la RGPP opte pour la seconde approche. Après avoir constaté que « *l'Etat a très peu adapté la forme de sa présence dans les territoires* », le rapport publié à la suite de ce premier Conseil de modernisation insiste sur « *l'enchevêtrement inextricable de relations horizontales, transversales et verticales* » qui justifie une adaptation de l'administration territoriale de l'Etat : « *il est apparu progressivement que cette organisation éclatée ne permettrait pas de répondre de manière optimale à l'émergence de nouvelles problématiques transversales et nécessitait la mise en place de palliatifs qui n'ont jamais donné entière satisfaction* »⁵³⁵. La nouvelle démarche réformatrice prend acte de l'insuffisance des dispositifs de coordination mis en place sans refonte structurelle⁵³⁶ et

⁵³² Mentionnons aussi l'article 66 qui, suivant la même logique transversale, prévoit : « *lorsqu'une politique d'aménagement et de développement du territoire intéresse plusieurs régions, le Premier ministre peut, par arrêté, confier au préfet de l'une de ces régions une mission interrégionale de mise en œuvre de cette politique. Pour l'accomplissement de cette mission interrégionale, le préfet de région, désigné (...), anime et coordonne l'action des préfets des départements et des départements intéressés* ».

⁵³³ Nicole de MONTRICHER, « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité », *op. cit.*, p. 136.

⁵³⁴ Pascal COMBEAU, « Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration », *op. cit.*.

⁵³⁵ Rapport disponible sur : http://www.modernisation.gouv.fr/uploads/media/dossier_CMPP1-12_decembre_2007.pdf (« La modernisation de l'organisation locale de l'Etat », p. 63 et s.)

⁵³⁶ A cet égard, le Rapport d'information du Sénat sur le bilan de décentralisation publié en 2000 précise : « *le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999, estimant qu'une démarche tendant à une recombinaison fonctionnelle des services se heurtait à des rigidités statutaires et rencontrait de nombreux obstacles structurels, a renoncé à cette réorganisation, préférant explorer d'autres voies* ». Parmi ces dernières, mentionnons les « programmes pluriannuels

propose « *un nouvel Etat territorial* »⁵³⁷ fondé sur une réorganisation des départements et régions ainsi qu'une redéfinition de leurs attributions en donnant une place prioritaire à l'interministérialité et la collégialité à travers le réaménagement et la création d'entités coordonnatrices à l'échelon central et local⁵³⁸. Il s'agit de créer un « *nouveau lieu où les administrations agissent et doivent se coordonner pour traiter les affaires publiques au plus près des problèmes et des citoyens concernés* »⁵³⁹.

C. La coordination au centre du nouvel « Etat territorial »

Les modalités de mise en oeuvre d'une nouvelle réorganisation territoriale se précisent à l'occasion du second (4 avril 2008), mais surtout du troisième CMPP (11 juin 2008) qui envisage de dépasser le schéma hiérarchique classique de l'organisation administrative territoriale de moins en moins pertinent : « *l'administration de demain, c'est aussi une administration qui valorise l'interministérialité. (...) l'administration de demain, c'est aussi une vision nouvelle de l'autorité, qui passe par plus de transversalité. (...) il faut que nous sortions du modèle hiérarchique ancien* »⁵⁴⁰. Répondant à cette ambition, le décret n° 2010-146 du 16 février 2010⁵⁴¹ modifie le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004⁵⁴² et propose une redéfinition des fonctions préfectorales au niveau de la région et du département associée à une nouvelle architecture qui n'ignore pas la dimension horizontale des services. La coordination est posée comme un enjeu majeur au moment de « *la construction, sous la direction du préfet, d'une présence territoriale adaptée et diversifiée, ce qui suppose, non de renoncer aux politiques sectorielles mais d'admettre l'intérêt d'une gestion interministérielle* »⁵⁴³. Comme en 2004, c'est surtout le préfet de région qui voit son rôle coordonnateur renforcé. Lui est reconnue une fonction générale de coordination coomplétée par un pouvoir d'autorité sur les départements. L'article 2, I, de modernisation », le « projet territorial de l'Etat dans le département », les « systèmes d'information territoriaux », ou encore la constitution de « pôles de compétences », etc. Peu ambitieux, ces outils n'ont pas produit les effets escomptés en matière de cohésion territoriale. (Michel MERCIER (rap.), *op. cit.*, p. 115).

⁵³⁷ Compte-rendu du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, p. 1.

⁵³⁸ On se concentre ici sur l'échelon territorial mais les services du Premier ministre ainsi que plusieurs ministères ont connu des réamagements structurels importants.

⁵³⁹ Jean-Jacques GLEIZAL, « L'administration du XXI^e siècle », *op. cit.*, p. 293.

⁵⁴⁰ Discours de François Fillon sur la réforme de l'administration territoriale au CNIT, 16 novembre 2009.

Disponible sur : http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/discours-de-francois-fillon-sur-la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-et.html.

⁵⁴¹ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, JORF n° 0040 du 17 février 2010.

⁵⁴² Aujourd'hui encore en vigueur dans sa version modifiée en 2010.

⁵⁴³ Jean-Benoît ALBERTINI, Sébastien JALLET, « Les nouveaux visages de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n° 91, IV, 2011, p. 49.

alinéa 1 du décret du 29 avril 2004 modifié dispose en effet que :

« le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 11-1⁵⁴⁴. L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée. Le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat. A cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région. Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département ».

Le terme « autorité » utilisé ici n'exprime pas nécessairement un lien de subordination dans la mesure, comme le note Jean-Marie Pontier, où il ne remet pas en question deux principes qui subsistent et empêchent toute relation hiérarchisée : « *en premier lieu, les préfets continuent de former un seul corps. (...) et surtout, la reconnaissance de l'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne s'accompagne pas de la réforme, qui, elle, serait justifiée, consistant à dissocier les fonctions de préfet de région et du préfet de département siège de la région* »⁵⁴⁵. En l'état actuel du droit territorial, transitoire selon l'auteur⁵⁴⁶, il nous semble donc que l'autorité reconnue au préfet de région ne peut être assimilée à un pouvoir hiérarchique sur le préfet de département : cette autorité ne s'exerce que pour certaines matières (exclusion des de l'ordre public, de la sécurité de la population, du contrôle de légalité, de la police des

⁵⁴⁴ Article 10 : « *Le préfet de département assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes.*

Il assure également, sous réserve de dispositions particulières et de celles de l'article 33, le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'Etat dont l'activité ne dépasse pas les limites du département ».

Article 11 : « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale.*

Il est tenu informé par l'autorité militaire de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le département ».

Article 11-1 : « *Le préfet de département est compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile.*

Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence, dans plusieurs départements, à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police, pour statuer sur les demandes d'admission au séjour, au titre de l'asile, présentées par des étrangers se trouvant à l'intérieur du territoire français ».

⁵⁴⁵ Jean-Marie PONTIER, « Le nouveau préfet », *op. cit.*, p. 823.

⁵⁴⁶ « *La déconcentration est le résultat d'un effort patient et continu, d'une « longue patience », le décret de 2010 s'inscrit dans cette politique d'instauration d'une véritable déconcentration qui n'existait pas auparavant et dont l'inexistence, cause de la faiblesse de la décentralisation, a été occultée et étrangement pervertie par une opinion, fautive, selon laquelle la déconcentration aurait été un obstacle à la décentralisation, ce que dément n'importe quelle analyse tant soit peu sérieuse de l'histoire administrative » (Ibidem).*

étrangers, du droit d'asile qui relèvent de la compétence exclusive du préfet de département) ; le pouvoir d'évocation ne s'exerce pas sur les actes mais des domaines de compétence, il est temporaire et mis en œuvre à « *des fins de coordination régionale* »⁵⁴⁷. Il paraît par conséquent plus pertinent d'interpréter l'autorité nouvelle accordée au préfet de région comme un pouvoir de coordination renforcé en vue d'assurer la cohérence devenue plus délicate de l'action de services départementaux désormais transversaux⁵⁴⁸. Le décret de 2004 modifié précise par ailleurs que le préfet de région peut se substituer au préfet de département à des fins de coordination régionale (article 2, I, alinéa 4)⁵⁴⁹. Le préfet de région a également désormais la possibilité de désigner pour une durée limitée et dans un domaine déterminé « *un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner* » plusieurs services déconcentrés dans le département ou la région qui participent à la mise en œuvre d'une même politique (article 27, alinéa 1)⁵⁵⁰. Enfin, notons que son pouvoir coordonnateur ne se limite pas aux services régionaux et départementaux : le préfet de région peut-être aussi chargé d'une mission de coordination inter-régionale (articles 67)⁵⁵¹.

Quant au préfet de département, comme le précise l'article 10 du décret du 29 avril

⁵⁴⁷ L'utilisation du terme « évocation » peut prêter à confusion mais il se distingue du pouvoir d'évocation classique, celui à la disposition du supérieur hiérarchique qui l'exerce sur les actes de son subordonné. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région est très claire à ce sujet : « *Le droit d'évocation confère au préfet de région la capacité de modifier la répartition des compétences opérée par les normes réglementaires. Le préfet de région acquiert en quelque sorte la faculté d'élargir sa propre compétence dans les conditions définies par le décret. Le droit d'évocation s'applique sur « tout ou partie d'une compétence ». Il ne vise donc pas à transférer des blocs de compétences mais à faire traiter au niveau régional des compétences déterminées, le cas échéant des segments de compétences, variables selon les spécificités du moment* ».

⁵⁴⁸ A noter que la version initiale du décret du 29 avril 2004 précisait dans un article 2 que : « *Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région. A ce titre, il fixe des orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans la région. Il anime et coordonne l'action des préfets de département* ». De plus, le compte-rendu du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 déjà mentionné complète la phrase citée en précisant que le préfet de région « *sera ainsi le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'Etat* ». L'« autorité hiérarchique » est associée à la mission de pilotage et de cohésion qui de fait correspond à l'exercice d'une fonction de coordination de l'action des services départementaux.

⁵⁴⁹ « *Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. (...) Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département* ».

⁵⁵⁰ « *Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés dans le département ou la région concourent à la mise en œuvre d'une même politique, le préfet peut désigner un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ou parties de services, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée* ».

⁵⁵¹ « *Lorsque deux ou plusieurs régions s'associent pour la conduite d'actions communes, un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du ou des ministres compétents peut désigner comme coordonnateur de l'action de l'Etat dans les régions concernées le préfet de l'une de ces régions* ». Mentionnons aussi l'article 66 qui, suivant la même logique transversale, prévoit : « *Lorsqu'une politique d'aménagement et de développement du territoire intéresse plusieurs régions, le Premier ministre peut, par arrêté, confier au préfet de l'une de ces régions une mission interrégionale de mise en œuvre de cette politique. Pour l'accomplissement de cette mission interrégionale, le préfet de région, désigné (...), anime et coordonne l'action des préfets des départements et des départements intéressés* ».

2004 modifié, il « assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes ». Cette fonction de coordination administrative découle d'une fonction de coordination politique fondée sur l'article 9 du décret précité : « Le préfet de département met en œuvre les politiques nationales et européennes ». Dans le cadre de cette mission, il veille à la cohérence des politiques interministérielles à l'échelon territorial : l'emploi, la solidarité, la cohésion sociale, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement et la programmation des crédits des fonds structurels européens. Dans ce cadre, « le préfet joue de plus en plus souvent le rôle de chef d'orchestre ou d'animateur des acteurs de la mise en œuvre d'une politique publique. Dans ces domaines, il agit moins par décisions que par négociations »⁵⁵². En outre, deux matières relèvent toujours de la compétence exclusive du préfet de département : l'ordre public et la sécurité⁵⁵³ d'une part ; l'entrée et de séjour des étrangers ainsi que le droit d'asile⁵⁵⁴ d'autre part. Enfin, notons que le décret prévoit aussi la possibilité pour le Premier ministre lorsqu'une politique intéresse plusieurs départements de confier au préfet de l'un de ces départements une mission interdépartementale de coordination pour une durée limitée qui peut être reconduite (article 69, I). A ce titre, le texte précise que le préfet départemental coordonnateur peut négocier et conclure au nom de l'Etat des conventions avec les collectivités territoriales et les établissements publics. Encore une fois l'approfondissement de la déconcentration va de pair avec un renforcement de la fonction coordonnatrice préfectorale et une horizontalisation des relations au niveau territorial. La coordination est ici posée comme un enjeu majeur au moment de « la construction, sous la direction du préfet, d'une présence territoriale adaptée et diversifiée, ce qui suppose, non de renoncer aux politiques sectorielles mais d'admettre l'intérêt d'une gestion interministérielle »⁵⁵⁵.

⁵⁵² Sénat, *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, février 2006, p. 109.

⁵⁵³ Article 11 du décret du 29 avril 2004 modifié : « Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale. Il est tenu informé par l'autorité militaire de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le département ».

⁵⁵⁴ Article 11-1 du décret du 29 avril 2004 ajouté par le décret du 16 février 2010 : « Le préfet de département est compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile. Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'asile peut donner compétence, dans plusieurs départements, à un préfet de département et, à Paris, au préfet de police, pour statuer sur les demandes d'admission au séjour, au titre de l'asile, présentées par des étrangers se trouvant à l'intérieur du territoire français ».

⁵⁵⁵ Jean-Benoît ALBERTINI, Sébastien JALLET, « Les nouveaux visages de l'Etat territorial », *op. cit.*, p. 49.

A nouveau déconcentration et décentralisation vont s'entremêler. Le renforcement du rôle du préfet de région participe d'un mouvement plus général de régionalisation qui se manifeste aussi dans le cadre de la décentralisation comme en témoigne la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (dite loi « MAPTAM »), complétée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁵⁵⁶. Au-delà d'une nouvelle clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat⁵⁵⁷ qui passe notamment par de nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales, c'est toute « *l'identité de la France territoriale* »⁵⁵⁸ qui se transforme. La fonction du préfet trouve à nouveau à se renforcer en tant que coordonnateur des services déconcentrés mais aussi de plus en plus en tant qu'entité charnière des relations sur un mode non hiérarchique avec les collectivités décentralisées. Incontestablement, « *la nouvelle administration territoriale de la République qui se met en place vaut rupture avec un vieux modèle centraliste de gestion de l'espace* »⁵⁵⁹ auquel se substitue progressivement un schéma relationnel horizontal dont la coordination est devenu le pivot⁵⁶⁰ ; ce que confirme le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015.

Abrogeant le décret n° 92-604 du 1 juillet 1992 pour s'y substituer en tant que nouvelle « Charte de la déconcentration », le nouveau décret propose dans son article 1^{er}, une définition de la déconcentration faisant de la coordination l'une de ses composantes essentielles :

« La déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. Elle constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de »

⁵⁵⁶ Le troisième volet de la réforme territoriale engagée après les Etats généraux de la démocratie territoriale réunis au Sénat en octobre 2012 est constitué par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République en cours d'adoption par le Parlement (projet de loi voté en seconde lecture par le Sénat le 2 juin 2015).

⁵⁵⁷ Entretien de Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, *Portail du Gouvernement*, 11 avril 2013. Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/marylise-lebranchu-il-est-temps-de-moderniser-l-action-publique-territoriale>.

⁵⁵⁸ Jean-Luc BOEUF, « L'identité de la France territoriale à l'heure des réformes », *Pouvoirs locaux*, n° 96, I, 2013, p. 66.

⁵⁵⁹ Jacques CAILLOSSE, Jacques HARDY, *Droit et modernisation administrative*, DGAFP, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives », 2000, p. 25.

⁵⁶⁰ L'omniprésence du vocable dans les derniers textes juridiques de la réforme territoriale en témoignent.

l'Etat. Elle implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'Etat ».

Avec la répétition à deux reprises du verbe « coordonner », jamais un texte juridique n'avait aussi explicitement marqué un détachement avec le modèle classique d'une administration déconcentrée recevant passivement des ordres des administrations centrales *via* le préfet. Le décret prend acte des limites du pouvoir hiérarchique pour assurer la cohésion de l'administration déconcentrée. Les relations entre le centre et les services établis au niveau local ne reposent plus sur une logique ascendante et verticale. Comme l'énonce aussi clairement le compte-rendu du Conseil des ministres précédant l'entrée en vigueur du décret, est au contraire recherché « *un renversement du principe d'organisation, en reconnaissant l'initiative au niveau local, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales (principe de modularité)* »⁵⁶¹.

§ 2 – Les auxiliaires de coordination du préfet

Depuis 1964 et la reconnaissance de véritables pouvoirs de pilotage puis de direction aux préfets, leur fonction de coordination s'est considérablement renforcée et élargie. Afin de l'exercer de manière effective au quotidien, les préfets sont entourés de plusieurs agents dont l'action est indispensable. Parmi eux, le secrétaire général de préfecture au niveau du département et le secrétaire général pour les affaires régionales assisté d'un comité de l'administration régionale à l'échelon de la région font figures de véritables auxiliaires de coordination préfectorale.

A. L'entourage du préfet de département

L'article 13 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié⁵⁶² relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements procède à une énumération des personnes chargées d'assister le préfet de département dans l'exercice de ses fonctions. Sont mentionnés : un

⁵⁶¹ Compte-rendu du Conseil des ministres, « Charte de la déconcentration », 6 mai 2015. Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-05-06/charte-de-la-deconcentration>.

⁵⁶² Décret toujours en vigueur : dernière modification de l'article 13 par l'article 7 du décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015.

secrétaire général, un directeur de cabinet, des sous-préfets d'arrondissement, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département et la région et du commandant du groupement de gendarmerie départementale, les responsables des unités et délégations territoriales des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région, un directeur départemental des services d'incendie et de secours et (d'éventuellement) un ou plusieurs chargés de mission⁵⁶³.

Parmi ces organes, les sous-préfets d'arrondissement occupent une place particulièrement importante. Sur délégation du préfet, ils exercent de nombreuses attributions qui en font des collaborateurs privilégiés participant effectivement à la fonction de coordination préfectorale comme l'indique l'article 14 du décret du 29 avril 2004 modifié⁵⁶⁴ :

« Le sous-préfet d'arrondissement est le délégué du préfet dans l'arrondissement. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité : 1° Il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations ; 2° Il anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services de l'Etat. Ces dispositions s'appliquent à la gendarmerie nationale, dans les limites compatibles avec son statut militaire ; 3° Il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales. Le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement ».

Le préfet de région peut, avec l'accord du préfet de département, lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, d'intérêt régional. Parmi ces missions, nombreuses sont celles qui relèvent d'une fonction coordonnatrice. Les sous-préfets sont particulièrement actifs en matière de sécurité, de régulation des flux migratoires ou encore d'emploi à travers notamment le pilotage du service public de l'emploi local (SPEL), lieu de coordination des acteurs locaux, privés et publics qui participent à la politique de l'emploi⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Plus spécifiquement la disposition précise aussi *in fine* : « Le préfet de département est également assisté dans l'exercice de ses fonctions du directeur général de l'agence régionale de santé et du responsable de sa délégation départementale dans le département, dans les conditions définies à l'article L. 1435-1 du code de la santé publique dans sa rédaction à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ».

⁵⁶⁴ Par l'article 8 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

⁵⁶⁵ V. l'instruction de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental qui précise la fonction de coordination du sous-préfet en matière d'emploi local : « L'action des sous-préfets devra s'inscrire dans une démarche de valeur ajoutée par rapport aux actions existantes. En particulier, l'intervention des sous-préfets doit permettre d'amplifier les contacts avec les organisations professionnelles, les employeurs, les élus, en utilisant les compétences d'ensemble, de médiateur et de facilitateur qui sont les leurs. A ce titre, pour garantir la cohérence et l'efficacité des

Issu de ce corps de haut fonctionnaire⁵⁶⁶, le secrétaire général de préfecture est une figure centrale de la coordination départementale. Sous l'autorité du préfet, il est chargé de l'assister dans la mise en œuvre des politiques interministérielles dans le département ; il « *le seconde dans la coordination des services de l'Etat et le fonctionnement de la préfecture. Ses fonctions de coordination intéresseront non seulement les dossiers de fond, mais aussi la coordination des moyens des directions au titre des mutualisations* »⁵⁶⁷. A cette fin, le secrétaire général de préfecture reçoit des délégations dans toutes les matières et il est chargé de remplacer le préfet en cas d'absence ou d'empêchement. Le secrétaire général participe aussi au pouvoir de direction préfectorale sur les services déconcentrés. Dans cette tâche il peut compter sur le travail des services de la préfecture dont il assure la direction sur délégation du préfet. Ces services administratifs sont organisés en directions⁵⁶⁸, habituellement au nombre de quatre et subdivisées en services et bureaux, chargées des principales questions relevant de la compétence du préfet du département : direction de la réglementation et des libertés publiques ; direction de l'immigration et de l'intégration ; direction des relations avec les collectivités locales ; direction des ressources humaines et des moyens. Par ailleurs, il est fréquent que figurent explicitement dans les organigrammes des missions ou directions spécialisées dans la coordination interministérielle et parfois directement rattachées au préfet de département. Ces administrations répondent à un double objectif visant une cohérence générale des interventions de l'Etat dans le département : « *assurer une articulation efficace entre le niveau régional et le niveau départemental ; assurer une coordination entre la préfecture et les directions départementales interministérielles, entre la préfecture et les services déconcentrés départementaux ou les unités territoriales des services déconcentrés régionaux* »⁵⁶⁹.

services de l'Etat, il importe que les sous-préfets s'appuient très fortement sur les compétences de la DIRECCTE et de l'opérateur de placement de référence qu'est Pôle Emploi. Les sous-préfets veilleront également à situer leurs démarches d'impulsion et de coordination dans le cadre des orientations régionales et des objectifs de résultats définis par le préfet de région... » (p. 2).

⁵⁶⁶ Historiquement, le Secrétaire général de préfecture est aussi le sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu du département (ordonnance du 20 décembre 1815).

⁵⁶⁷ Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat.

⁵⁶⁸ La dénomination de ces directions peut sensiblement varier selon les préfectures cependant elles exercent les mêmes attributions dans tous les départements.

⁵⁶⁹ Source : <http://www.correze.gouv.fr/Services-de-l-Etat/La-prefecture-et-les-sous-prefectures/L-organisation-des-services-prefectoraux>. (pour un exemple dans le département de la Corrèze).

Les dernières réformes territoriales n'ont profondément changé, ni les fonctions, ni l'organisation des préfetures de département ; cependant l'évolution du rôle du préfet de département qui apparaît diminué en comparaison du renforcement des attributions du préfet de région a provoqué des interrogations quant à leur positionnement dans cette nouvelle carte de la déconcentration. Le rapport d'information du Sénat sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'Etat remis en 2013 relève à cet égard qu' :

« il ressort de ces échanges (avec les préfets de département et leurs équipes) un doute, presque un désarroi, sur le devenir des préfetures de départements et de leurs missions. Ce sentiment doit être mis en relation, d'une part, avec l'impression de n'être plus qu'une simple courroie de transmission sans prose véritable sur le cours des choses, et, d'autre part, avec une inquiétude relative au manque de moyens pour assumer les missions restantes. (...) Face à ces interrogations, votre rapporteure spéciale rappelle que le département demeure un échelon de proximité essentiel et que le préfet de département doit rester un interlocuteur indispensable pour les élus locaux ainsi que les acteurs du tissu économique et social de nos territoires »⁵⁷⁰.

Une telle interrogation ne se pose pas pour les préfetures de région, et encore moins pour le secrétariat général des affaires régionales dont les fonctions ont été amplifiées dans le cadre de la modernisation de l'administration territoriale parmi lesquelles figure une mission générale de coordination générale des services déconcentrés dans la région.

B. L'entourage du préfet de région

Depuis sa création en 1964, le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) assiste le préfet de région dans sa mission de coordination de l'action des services déconcentrés dans la région avec l'Etat d'une part et avec les services départements d'autre part⁵⁷¹. Ses fonctions n'ont cessé de s'étendre au fur et à mesure

⁵⁷⁰ Sénat (commission des finances, rapp. Michèle André), *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale*, n° 77, 16 octobre 2013, p.16. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r13-077/r13-0771.pdf>. L'une des réponses à ces interrogations est le plan « Préfecture Nouvelle Génération » annoncé à l'issue du Conseil des ministres du 16 décembre 2015 par le ministre de l'Intérieur qui a un objectif double : « rendre aux Français un service de meilleure qualité et renforcer les quatre missions prioritaires des préfetures et des sous-préfetures que sont la gestion des crises, la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, et enfin la coordination territoriale des politiques publiques ». Dans ce cadre, l'avenir de la préfecture du département semble assuré.

Source : <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Le-plan-prefetures-nouvelle-generation>.

⁵⁷¹ Mission dévolue au préfet de région depuis sa création par le décret n° 64-251 du 14 mars 1964. L'article 1^{er} de ce décret (abrogé par le décret n° 82-390 du 10 mai 1982) avait créé un « préfet coordonnateur » dans le chef-lieu de chaque « circonscription d'action régionale ». L'article 2 précisait ses attributions qui participent toutes à l'exercice de sa fonction de coordination : « Le préfet de la région a pour mission de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement de sa circonscription. Dans ce domaine, il anime et

de l'affirmation des pouvoirs du préfet de région. Il est à la tête du secrétariat général aux affaires régionales qui fait notamment office de secrétariat du comité de l'administration, dont l'action coordonnatrice dans la région est complémentaire à celle du SGAR.

1. Le Secrétariat général pour les affaires régionales

La coordination constitue le cœur de la mission du Secrétaire général pour les affaires régionales. L'article 1^{er} (I et II) du décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales est explicite sur ce point :

« I.-Le secrétaire général pour les affaires régionales assiste le préfet de région, en métropole ou outre-mer, dans l'exercice de ses missions. II.-Sous son autorité, il exerce les fonctions suivantes : 1° Il coordonne l'action des services régionaux de l'Etat et veille à l'articulation de celle-ci avec celle des services départementaux ; 2° Il veille à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et de celles de la Communauté européenne qui relèvent du niveau régional et met en œuvre certaines d'entre elles ; il peut également mettre en œuvre certaines politiques nationales ou européennes qui relèvent du niveau interrégional lorsque le préfet de région en a été désigné coordonnateur ; 3° Il anime l'action des services régionaux de l'Etat dans les domaines des études, de l'évaluation et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; 4° Il coordonne la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'Etat relatives aux politiques publiques dans la région, en relation avec le service d'information du Gouvernement ; 5° Il anime et coordonne l'organisation et la mise en œuvre des fonctions mutualisées des services de l'Etat en région ; 6° Il organise et anime une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ; 7° Il organise et anime une plate-forme régionale des achats de l'Etat »⁵⁷².

Pris dans le cadre de la politique de Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), ce décret de 2009 a notablement renforcé la mission de coordination du SGAR qui s'est élargie compte tenu de l'extension des attributions du préfet. La dernière réforme territoriale initiée par la loi NOTRe du 7 août 2015⁵⁷³, qui

contrôle l'activité des préfets des départements de la région, ainsi que celle des chefs de services, des présidents ou directeurs d'établissements publics et des sociétés d'économie mixte dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription, et qui n'ont pas un caractère national. Il est en outre chargé de contrôler et de coordonner l'activité administrative des services civils de l'Etat et des établissements publics n'ayant pas un caractère national, dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription. Il peut enfin être investi par décret en Conseil d'Etat d'attributions particulières. Il reçoit ses directives du Premier ministre et pour les affaires de leur compétence, des ministres intéressés ».

⁵⁷² Modifié par le décret n° 2015-1894 du 29 décembre 2015 (article 2). L'extension des compétences des régions est une des priorités de la loi dont l'intitulé du Titre 1^{er} est explicite : « Des régions renforcées ».

⁵⁷³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (dite « loi NOTRe »).

confie de nouvelles compétences aux nouvelles régions fusionnées⁵⁷⁴, a encore accentué cette mission ; en témoigne la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015⁵⁷⁵ qui explique : « *C'est pourquoi il est important de redéfinir le rôle du secrétariat général pour les affaires régionales autour de ses missions d'animation et de coordination interministérielle et d'impulsion des audits de modernisation* ». A cette fin, une réorganisation du SGAR selon une logique transversale est prévue autour de deux pôles : le premier plus particulièrement dédié à la coordination interministérielle des politiques publiques et du dialogue avec les collectivités territoriales ; le second en charge, en lien avec les directions régionales, de la coordination interministérielle de la mise en œuvre du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, des actions de modernisation ainsi que de la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés.

Pour remplir, ces missions le SGAR s'appuie sur une équipe interministérielle composée d'un Secrétaire général pour les affaires régionales disposant d'une délégation de signature du préfet⁵⁷⁶, d'un adjoint pour les affaires régionales (créé en 2009), de chargés de mission dont le nombre a fortement crû ces dernières années pour répondre à l'extension de son champ d'action⁵⁷⁷, de collaborateurs contractuels,

⁵⁷⁴ Les régions métropolitaines passent de 22 à 13 (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 ; appliquée à partir du 1^{er} janvier 2016).

⁵⁷⁵ Circulaire n° 5812 / SG, « Réforme territoriale de l'Etat – Secrétariats généraux pour les affaires régionales, 29 septembre 2015.

⁵⁷⁶ Il s'agit d'une délégation « *en toutes matières, et notamment pour celles qui intéressent plusieurs chefs de services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région* » (article 38, alinéa 1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements (modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010). De plus, depuis 2010, il peut désormais suppléer le préfet de région en cas de vacance ou d'empêchement de ce dernier : « *En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet de région est suppléé par le secrétaire général pour les affaires régionales. Le préfet de région désigne un des préfets de département présents dans la région afin d'assurer sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général pour les affaires régionales. En cas de vacance momentanée du poste de préfet de région, le préfet du rang le plus élevé en fonction dans la région assure l'intérim* » (article 39 du décret du 29 avril 2004 modifié).

⁵⁷⁷ V. Cour des comptes, *Rapport public thématique : « L'organisation territoriale de l'Etat »*, juillet 2013. Le document souligne l'augmentation soutenue des effectifs des SGAR depuis 2009. Il est précisé qu'en 2013, les SGAR 897 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au titre du seul programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». La Cour des comptes souligne par ailleurs qu'« *en réalité, le nombre d'agents des SGAR est sensiblement supérieur : il comprend des agents relevant de plusieurs administrations des niveaux régional et national, et donc de plusieurs programmes. Ainsi le SGAR du Languedoc-Roussillon comporte 50,5 ETP, celui de Nord-Pas-de-Calais 70,3 ETP avec des objectifs cibles de 78,1 ETP, celui de Poitou-Charentes 46,1 ETP* ». L'institution note aussi que « *[les SGAR] comportent un ou deux conseillers dans le domaine de chacune des directions régionales. Les conseillers constituent, auprès des préfets de région, une sorte de cabinet régional. Cette situation n'est pas totalement compatible avec le rôle de réflexion et de pilotage de ces directions et avec la responsabilisation des directeurs régionaux. L'enquête montre que, dans certains cas, les dossiers préparés par les directions régionales sont ré-instruits par ces conseillers et que la relation entre le SGAR et les directions régionales s'effectue, dans nombre de cas, par leur intermédiaire* ». La Cour des comptes considère ainsi que « *les SGAR sont devenus de véritables services dont le nombre d'agents est parfois supérieur à celui de directions comme la DRJSCS ou la DDCS* ».

d'un délégué régional à la recherche et à la technologie (institué en 2009) et d'un délégué régional aux droits des femmes et à l'égalité. Le SGAR est par ailleurs chargé du secrétariat du Comité de l'administration régionale, instance stratégique en matière de coordination interministérielle et interdépartementale.

2. Le comité de l'administration régionale

Présidé par le préfet de région, le CAR est composé :

« 1° Des préfets de département ; 2° Du recteur de région académique ; 3° Du directeur régional des finances publiques ; 4° Du secrétaire général placé auprès du préfet du département où se situe le chef-lieu de la région ; 5° Du secrétaire général pour les affaires régionales ; 6° Du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; 7° Du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; 8° Du directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; 9° Du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; 10° Du directeur régional des affaires culturelles ; 11° Le cas échéant, du directeur interrégional de la mer. Le directeur général de l'agence régionale de santé est membre du comité de l'administration régionale. Le préfet de région associe, en tant que de besoin, les responsables d'établissements publics et les services de l'Etat ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région. Il peut proposer aux chefs de cour et de juridiction d'assister aux travaux du comité de l'administration régionale. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue »⁵⁷⁸.

Instance de consultation et d'évaluation, le rôle principal du CAR est de faire dialoguer les principales autorités des échelons régional et départemental dans le cadre de la préparation et l'application des politiques de l'Etat dans les territoires. Il est par ailleurs *« consulté sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région »*⁵⁷⁹ et sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat dans la région. Le CAR se prononce notamment sur plusieurs outils de coordination, tels que le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines ou le schéma régional organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat. Son caractère délibératif en fait un organe d'*« expression de la collégialité régionale »*⁵⁸⁰ où se tissent les relations entre les principaux acteurs de l'administration déconcentrée régionale.

⁵⁷⁸ Article 35 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 (modifié par le décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015, article 14).

⁵⁷⁹ Article 36 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 (modifié par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016).

⁵⁸⁰ Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010.

Section 2 – La réorganisation horizontale des services déconcentrés

Depuis les débuts du processus de déconcentration, la multiplication des services déconcentrés associée à un développement des relations avec des collectivités territoriales qui se sont affirmées au fil des réformes accentuant la décentralisation a mis à mal la cohésion territoriale. Le renforcement indispensable de la coordination territoriale a essentiellement été réalisé grâce à une extension des pouvoirs du préfet à laquelle s'est ajoutée dans les années 2000 une réforme organisationnelle d'envergure : « *la RéATE a été conçue avant tout comme une réforme de structures, visant à resserrer le nombre de directions pour leur donner plus de consistance et ainsi simplifier le travail de mise en cohérence interministérielle des actions de chaque service* »⁵⁸¹. Cette ambition a été concrétisée en 2009 avec la création au niveau départemental et régional de directions horizontales permettant une meilleure coordination administrative territoriale. Plus qu'une rationalisation structurelle, c'est une meilleure mutualisation des moyens de gestion et logistiques⁵⁸² des services déconcentrés et la suppression de « doublons fonctionnels » qui est recherchée « *avec pour objectif principal de renforcer l'unité d'action de l'Etat en mettant fin au cloisonnement de ses administrations* »⁵⁸³.

§ 1 - La coordination des directions départementales

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 a procédé à une vaste réorganisation des services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental en créant des directions départementales interministérielles (DDI) qui fusionnent les nombreux services existants. En privilégiant l'interministérialité – les DDI sont rattachées au Premier ministre⁵⁸⁴ (non à un ministre en particulier) et placées sous l'autorité du

⁵⁸¹ ENA-Direction de l'Information, *L'administration territoriale de l'Etat : les relations entre le niveau national et le niveau régional*, op. cit..

⁵⁸² A travers notamment des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

⁵⁸³ Nicolas KADA, « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : les ratés de la Réate », *AJDA*, 2011, n° 14, p.

⁵⁸⁴ « *La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe en premier lieu les crédits et les emplois des entités rattachées aux services du Premier ministre, d'une part, les fonctions d'assistance au Premier ministre dans son rôle de pilotage de l'action gouvernementale (Secrétariat général du Gouvernement, Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, Secrétariat général des affaires européennes, ...) et, d'autre part, les fonctions de soutien du Premier ministre dans les rôles que lui confère la Constitution (direction des services administratifs et financiers, ...). La mission inclut également les effectifs et les moyens mutualisés des administrations territoriales de l'Etat, rattachés depuis 2011 aux services du Premier ministre (directions départementales*

préfet de département⁵⁸⁵ - ; la transversalité – avec l'institution de directions interdépartementales - ; et l'adaptabilité – avec un modèle de base qui peut être modulé en fonction de la population ou du lieu de certains départements -, cette réforme rompt avec une logique d'organisation ministérielle et pose les conditions d'une meilleure coordination de l'action des services départementaux.

1. Les directions départementales interministérielles

Aussi laconique soit-il, l'article premier du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles met en place une administration départementale qui tranche avec la logique classique de la déconcentration : « *les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département* ». L'organisation de ces nouveaux services départementaux n'est plus calquée sur celle des ministères ce qui marque une rupture avec une conception hiérarchisée de l'administration déconcentrée qui a conduit à des cloisonnements sectoriels et doublons fonctionnels. En faisant de l'interministérialité une règle⁵⁸⁶, la réforme de 2009 parachève la disparition de la notion de « services extérieurs » à laquelle le décret du 1^{er} juillet 1992 dit « Charte de la déconcentration » avait en théorie mis fin en lui substituant l'expression de « services déconcentrés ». L'horizontalité gagne progressivement du terrain sur la verticalité, fondement historique de la déconcentration bouleversé par « *la Réate (qui) a été conçue avant tout comme une réforme de structures, visant à resserrer le nombre de directions pour leur donner plus de consistance et ainsi simplifier le travail de mise en cohérence interministérielle des actions de chaque service* »⁵⁸⁷.

interministérielles, Secrétariats généraux aux affaires régionales) » (Ministère de l'Economie et des Finances, « Projet de loi de finances pour 2013. Les missions de l'Etat », *Portail de l'Economie et des Finances*, p. 41).

Disponible sur : <http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-missions.pdf>).

⁵⁸⁵ « *Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département* » (article 1^{er} du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles) ; « *Le préfet arrête, sur proposition du directeur, l'organisation de chaque direction départementale interministérielle dans son département conformément aux orientations du Premier ministre, après présentation au comité de l'administration régionale et accord du préfet de région* » (article 9 du décret précité).

⁵⁸⁶ Avant 2009, plusieurs ministères pouvaient intervenir par le biais d'une seule direction départementale mais cela ne concernait que quelques directions particulières (ex. la DDASS pour le compte du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et du ministère de la santé).

⁵⁸⁷ ENA-Direction de l'Information, *L'administration territoriale de l'Etat : les relations entre le niveau national et le niveau régional*, op. cit., p. 23.

Le décret du 3 décembre 2009 appliqué depuis le 1^{er} janvier 2010 a mis en place un schéma départemental simplifié composé de deux directions interministérielles⁵⁸⁸ : une direction départementale des territoires (DDT) et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Cette organisation est la règle dans tous les départements de moins de 400 000 habitants ; au-dessus de ce seuil, le préfet a la possibilité de créer une autre direction par scission de la DDCSPP pour former une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une direction départementale de la protection des populations (DDPP)⁵⁸⁹. Notons cependant que le décret ne s'applique pas à tous les départements de la région Ile-de-France⁵⁹⁰ ni aux départements d'Outre-mer⁵⁹¹ qui disposent d'une organisation spécifique, liée à leur particularité juridique. Le modèle

⁵⁸⁸ Article 2 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles :

« I. — Dans chaque département sont créées les directions départementales interministérielles suivantes :

1° Sous réserve des dispositions du 2°, une direction départementale des territoires ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ».

Cette organisation est modulable. Le texte poursuit :

« 2° Dans les départements dont la liste figure en annexe 1, une direction départementale des territoires, ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, une direction départementale de la cohésion sociale et une direction départementale de la protection des populations.

II. — Dans les départements dont la liste figure en annexe 2, une délégation à la mer et au littoral est créée au sein de la direction départementale des territoires et de la mer ».

⁵⁸⁹ Les départements qui ont opté pour cette configuration figurent dans l'annexe 1 du décret du 3 décembre 2009. On en dénombre quarante-six (août 2014).

Liste disponible sur :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=09EC842324C17C94E79A064F2BA39A08.tpdjo08v_lidArticle=LEGIARTI000022391721&cidTexte=LEGITEXT000021374056&dateTexte=20110805.

⁵⁹⁰ V. le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Ile-de-France entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010.

« Quatre directions régionales et interdépartementales ont été créées au niveau régional. Elles cumulent le pilotage des politiques au niveau régional et leur mise en œuvre dans les seuls départements de la petite couronne s'agissant des compétences liées à l'aménagement du territoire et au logement. Les départements de la grande couronne sont organisés selon le schéma à trois directions interministérielles comme indiqué à l'article 2 et à l'annexe 1 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. Conformément à l'article 23 du décret du 24 juin 2010, les départements de la petite couronne sont organisés selon un schéma spécifique à deux directions interministérielles : une DDPP et une DDCS dépourvue des missions de logement et d'hébergement qui sont assurées par l'unité territoriale de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Les compétences dévolues à la DDT sont exercées pour l'essentiel par l'unité territoriale de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) ».

Source : « L'administration territoriale de l'Etat », *Le portail de l'Etat au service des collectivités*.

Disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ladministration-territoriale-letat#_RefHeading_38_109887175.

⁵⁹¹ « La réorganisation des services de l'État en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon est intervenue le 1^{er} janvier 2011, selon des modalités prenant en compte les spécificités de ces territoires conformément au conseil interministériel pour l'outre-mer du 6 novembre 2009 :

- une organisation des services déconcentrés de l'État de type régional pour les quatre départements et régions d'outre-mer et pour le département de Mayotte ;

- une adaptation spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon avec deux directions interministérielles ».

Source : « L'administration territoriale de l'Etat », *Le portail de l'Etat au service des collectivités*.

Disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ladministration-territoriale-letat#_RefHeading_38_109887175.

basique de deux DDI peut aussi être modulé en fonction d'une spécificité géographique : dans les départements côtiers, la direction départementale des territoires prend le nom de de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). En outre, la spécificité du traitement des affaires maritimes est pris en compte dans plusieurs départements par la création d'une délégation à la mer et au littoral au sein de la DDTM⁵⁹². Dans tous les cas, il appartient au préfet d'arrêter « *sur proposition du directeur, l'organisation de chaque direction départementale interministérielle dans son département conformément aux orientations du Premier ministre, après présentation au comité de l'administration régionale et accord du préfet de région* ». Bien que certaines directions départementales « traditionnelles » subsistent encore à l'instar de la Direction départementale des Finances Publiques (DDFip)⁵⁹³ ou la Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)⁵⁹⁴, la mise en place de ces nouvelles directions transversales⁵⁹⁵ rationalise une organisation qui était complexe et souvent illisible : le département comptait une quinzaine de directions départementales ayant des configurations variées⁵⁹⁶ et dont les compétences pouvaient se chevaucher. L'amélioration n'est pas seulement structurelle : la rationalisation de la carte déconcentrée départementale doit permettre une action plus cohérente en regroupant des services qui agissent dans un même domaine, au delà des cloisonnements ministériels. Cet objectif est clairement indiqué dans une circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 sur l'organisation départementale de l'Etat : « *Ces services doivent travailler ensemble, sous l'autorité et la coordination des préfets pour tout ce qui relève de leur compétence. Le nouvel organigramme n'a pas pour but, en effet, de tracer des frontières nouvelles entre*

⁵⁹² La liste des départements avec une DDTM comportant une délégation à la mer et au littoral figure à l'annexe 2 du décret du 3 décembre 2009. Ils sont au nombre de vingt-et-un (août 2014).

⁵⁹³ Les premières DDFip sont les services déconcentrés de la Direction générale des Finances publiques du Ministère de l'Economie et des Finances dans les départements. Elles ont été créées par le décret n°2009-707 du 16 juin 2009 pour regrouper les services chargés de la fiscalité et de la comptabilité publique.

⁵⁹⁴ Les DSDEN sont les services déconcentrés du ministère de l'Education nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans les départements. Créées par le décret n°2012-16 du 5 janvier 2012, elles remplacent les anciennes inspections d'académie.

⁵⁹⁵ Outre les DDFip et les DSDEN, d'autres services perdurent aux côtés des DDI : les délégations militaires départementales, les groupements de gendarmerie départementale (Ministère de la Défense, Ministère de l'Intérieur), les directions départementales de la sécurité publique (Ministère de l'Intérieur). Mentionnons également les services de la navigation qui sont présents dans certains départements qui depuis le 1^{er} janvier 2013 ne sont plus des services déconcentrés de l'Etat mais sont rattachés à l'établissement public administratif « Voie navigables de France ».

⁵⁹⁶ L'absence de règles communes d'organisation des directions départementales était source d'illisibilité et d'instabilité. Un même ministère pouvait intervenir à travers plusieurs directions et services (ex. du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie représenté par la DDSF, DDCCRF et la trésorerie générale. Par ailleurs, au regard de leurs attributions, certaines directions n'étaient présentes que dans certains départements (ex. DD des affaires maritimes ou DD de la police aux frontières).

*services mais de traduire des priorités de regroupement fonctionnel et de faciliter les relations entre les structures »*⁵⁹⁷. Autrement dit, les DDI assurent une meilleure coordination de l'action des services départementaux.

Par exemple, la direction départementale des territoires est compétente pour traiter de politiques qui relevaient jusqu'en 2010 de plusieurs directions départementales, en particulier les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt. De manière comparable, la direction départementale de la cohésion sociale est quant à elle chargée de traiter les questions liées notamment au logement social, à l'hébergement d'urgence, ou encore à la jeunesse et aux sports qui auparavant relevaient pour l'essentiel de la compétence des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et des directions départementales de la jeunesse et des sports. Mentionnons encore la direction départementale de la protection des populations qui reprend les attributions des anciens services déconcentrés vétérinaires et des directions départementales de la concurrence, de la répression des fraudes et de la consommation.

La transversalité de l'action des services départements n'est pas seulement de nature interministérielle : certains d'entre-eux agissent à un niveau interdépartemental.

2. Les directions interdépartementales

Aux termes de l'article 7 du décret du 3 décembre 2009 : « *Une direction départementale interministérielle peut exercer certaines des missions définies aux articles 3, 4 et 5 dans plusieurs départements. Dans ce cas, le directeur est placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements intéressés. Les directions départementales interministérielles et les missions concernées sont définies par arrêté du Premier ministre* ». Outre cette « interdépartementalité occasionnelle », notons l'existence de onze directions interdépartementales des routes créées par le décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 toujours en vigueur⁵⁹⁸ qui regroupent les services déconcentrés du ministère de l'Ecologie, du Développement

⁵⁹⁷ Circulaire du Premier ministre n°5359 SG du 31 décembre 2008, p. 1.

Disponible sur : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_2240.pdf.

⁵⁹⁸ Le décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes a été modifié par le décret n° 2013-1181 du 17 décembre 2013.

durable et de l'Energie⁵⁹⁹ chargés de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion des routes nationales ; une mission jusque là dévolue aux directions départementales de l'équipement. Enfin, certains anciens services départements non intégrés dans des DDI sont devenus des « unités territoriales » de directions régionales. De fait, leur action est transversale puisqu'elles s'inscrivent dans le cadre plus général d'une coordination régionale qui dépassent les frontières départementales.

Au plan régional, la formule des pôles régionaux créés par le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 pour coordonner l'action de chefs de services départements et régionaux autour d'une politique commune transversale⁶⁰⁰ a été abandonnée au profit d'une réorganisation des directions dans chaque région⁶⁰¹. Ce nouveau schéma régional repose encore sur une logique de découpage ministériel classique ; cependant les relations entre directions sont encouragées par le SGAR et institutionnalisées dans le cadre du CAR.

B. La coordination des directions régionales

Tandis que la nouvelle administration départementale repose sur un schéma interministériel conçu comme le meilleur moyen de répondre aux besoins des citoyens, l'organisation de la région ne rompt pas avec le découpage ministériel. Pour autant, comme au niveau départemental, les dernières réformes de l'échelon régional ont favorisé la transversalité. Le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 avait créé huit « pôles régionaux » se substituant à une vingtaine de directions régionales⁶⁰². Il

⁵⁹⁹ Des services qui relevaient du ministère de l'Équipement au moment de leur création en 2006.

⁶⁰⁰ Article 1^{er} du décret du 5 octobre 2004 : « *Les pôles régionaux de l'Etat sont au nombre de huit : un pôle « éducation et formation » (...); un pôle « gestion publique et développement économique » (...); un pôle « transport, logement, aménagement » (...); un pôle « santé publique et cohésion sociale » (...); un pôle « économie agricole et monde rural » (...); un pôle « environnement et développement durable » (...); un « pôle développement de l'emploi et insertion professionnelle » (...); un pôle « culture » (...)* ». (Décret abrogé par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, article 51).

⁶⁰¹ L'organisation des services régionaux de l'État est recomposé en huit principales entités, dont certaines sont communes à plusieurs régions, contre une vingtaine de directions auparavant : Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; Direction interrégionale de la mer (DIRM) ; Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; Direction régionale des finances publiques (DRFIP) ; Agence régionale de santé (ARS) ; Rectorat d'Académie.

⁶⁰² Article 1^{er} du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions (abrogé) :

« *Les pôles régionaux de l'Etat sont au nombre de huit :*

-un pôle " éducation et formation ", dont le responsable est le recteur d'académie. Dans les régions comportant plus d'une académie, chaque recteur est responsable du pôle pour l'académie qu'il dirige ;

-un pôle " gestion publique et développement économique ", dont le responsable est le trésorier-payeur général de région ;

-un pôle " transport, logement, aménagement " ou " transport, logement, aménagement et mer " pour les régions littorales, dont le responsable est le directeur régional de l'environnement, de

s'agissait par cette réorganisation d'améliorer la coordination de l'action de services⁶⁰³ prenant part à une politique commune transversale. Toutefois, il ne s'agissait que d'un simple regroupement fonctionnel entre services qui restaient juridiquement distincts. La réforme engagée dans le cadre de la Réate a été plus loin en procédant à la fusion de services et à la suppression de certaines directions régionales ; une véritable institutionnalisation de la transversalité qui donne les moyens d'une meilleure cohérence dans les interventions de services impliqués dans une même politique qui autrefois étaient éparpillés. La réorganisation structurelle encourage une amélioration fonctionnelle. Conformément au modèle proposé dans le cadre du Conseil de modernisation des politiques publiques réuni le 12 décembre 2007 repris dans une circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008⁶⁰⁴, la région comprend désormais huit structures⁶⁰⁵ : un rectorat d'académie, une agence régionale de santé (ARS)⁶⁰⁶ et six directions régionales qui comprennent chacune plusieurs services régionaux.

1. Les directions régionales

Les nouvelles directions ont progressivement été mises en place dans chaque région à partir de 2009 : la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)⁶⁰⁷ ; la

l'aménagement et du logement ;

-un pôle " santé publique et cohésion sociale ", dont le responsable est le directeur régional des affaires sanitaires et sociales ;

-un pôle " économie agricole et monde rural ", dont le responsable est le directeur régional de l'agriculture et de la forêt ;

-un pôle " environnement et développement durable ", dont le responsable, désigné par arrêté du préfet de région, peut être le directeur régional de l'environnement ou le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

-un pôle " développement de l'emploi et insertion professionnelle ", dont le responsable est le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

-un pôle " culture ", dont le responsable est le directeur régional des affaires culturelles ».

⁶⁰³ Pouvaient leur être associées d'autres structures agissant dans le cadre de la même politique (établissements publics, agences, organismes publics régionaux...).

⁶⁰⁴ Circulaire du Premier ministre n° 5285 SG du 19 mars 2008 sur la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'État.

⁶⁰⁵ Dix si l'on tient également compte dans certaines régions la présence de « Région de Gendarmerie » qui regroupent les anciens « groupements de gendarmerie mobile » et les délégués régionaux à la recherche et à la technologie qui sont placés sous l'autorité du SGAR par le décret n°2009-589 du 25 mai 2009 et dont l'une des principales missions consiste à veiller à « la cohérence des initiatives prises dans la région avec les orientations de la politique nationale de recherche et d'innovation et les programmes d'action mis en place dans ce cadre » (article 1^{er}, alinéa 2 du décret du 25 mai 2009).

⁶⁰⁶ Les ARS ont été créées le 1^{er} avril 2010 en remplacement des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les directions générales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) (ou les directions de santé et du développement social (DSDS) en Guadeloupe, Martinique et Guyane), et les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM). A proprement parler ce ne sont pas des services déconcentrés mais des établissements publics administratifs cependant, le directeur général de l'ARS dispose des mêmes pouvoirs que ceux d'un chef de service déconcentré.

⁶⁰⁷ Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles (Ministère de la Culture et de la Communication). Dans les DOM une « Direction des Affaires culturelles » exerce les mêmes attributions.

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)⁶⁰⁸ ; la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)⁶⁰⁹ ; Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)⁶¹⁰ ; Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)⁶¹¹ ; Direction régionale des finances publiques (DRFip)⁶¹². L'exemple des DIRECCTE est probablement le plus illustratif de cette réorganisation qui vise une amélioration des services fournis aux citoyens en même temps qu'une meilleure gestion des dépenses publiques. Les DIRECCTE regroupent de nombreux et divers services déconcentrés : les directions départementales et régionales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP) ; les directions régionales de l'industrie (DDI) et services métrologie des directions régionales de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) ; les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ; les directions régionales du tourisme (DRT) ; les directions régionales du commerce et de l'artisanat (DRCA) ; les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) ; les chargés de mission régionaux à l'intelligence économique (CRIE).

Bien que le décret ne mentionne pas explicitement le terme de coordination, les attributions accordées aux nouvelles directions relèvent effectivement d'une fonction de coordination : elles visent à faire travailler ensemble des administrations prenant part à une même politique. Cette fonction de coordination est sûrement encore plus évidente s'agissant des directions interrégionales.

⁶⁰⁸ Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie). Dans les DOM une « Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement » exerce les mêmes attributions.

⁶⁰⁹ Décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt). Dans les DOM une « Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt » exerce les mêmes attributions.

⁶¹⁰ Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports). Dans les DOM une « Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale » exerce les mêmes attributions.

⁶¹¹ Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique et Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social). Dans les DOM une « Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi » exerce les mêmes attributions.

⁶¹² Arrêté du 18 juin 2009 portant création de directions régionales et départementales des finances publiques (Ministère des Finances et des Comptes publics).

2. Les directions interrégionales

En accord avec l'objectif de transversalité voulu par la Réate, ont été créées quatre catégories de directions interrégionales⁶¹³ : la direction interrégionale des douanes et droits indirects (DRDDI)⁶¹⁴, la direction interrégionale de la mer (DIRM)⁶¹⁵ ; la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP)⁶¹⁶ et la direction interrégionale de la protection judiciaire et de la jeunesse (DIPJJ)⁶¹⁷. Dans le cas de la DIRM, sa mission de coordination est explicitement indiquée :

« I. - Dans son ressort, sous l'autorité des préfets de région, du préfet maritime et sous réserve des compétences des préfets de département et des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat, la direction interrégionale de la mer : 1° Est chargée de conduire les politiques de l'Etat en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources marines et de régulation des activités maritimes et de coordonner, en veillant à leur cohérence, les politiques de régulation des activités exercées en mer et sur le littoral, à l'exclusion de celles relevant de la défense et de la sécurité nationales et du commerce extérieur »⁶¹⁸.

Autre exemple, l'article 5 du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 décrit les attributions des DIPJJ en employant les expressions « concertation », « organisation des relations », « organisation de la complémentarité des interventions des différents acteurs » qui sont autant d'indices ici encore de l'exercice d'une fonction de coordination interrégionale.

Les besoins de cohérence d'action sont plus accentués dans certains territoires en raison de leur population ou de leur emplacement géographique. Ainsi, le schéma d'organisation des services déconcentrés en métropole est adapté aux particularités des départements et régions d'Outre-mer⁶¹⁹. Encore plus dérogoire, l'organisation des services déconcentrés en Ile-de-France est propre à cette région. Le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France a mis en place des services

⁶¹³ Mentionnons également l'existence à l'échelon interrégional de Centres d'études techniques de l'Equipement, de Centres interministériels de renseignements administratifs et de neuf directions de la sécurité de l'Aviation civile.

⁶¹⁴ Il en existe douze. Elles sont rattachées au Ministère des Finances et des Comptes publics.

⁶¹⁵ Décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer Il en existe quatre, une situé sur chaque façade maritime. Dans les DOM et les TAAF, notons la présence d'une « Direction de la mer » qui exerce des compétences identiques. Elles relèvent du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

⁶¹⁶ Décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse. Il en existe neuf sur le territoire métropolitain et un dans les DOM. Elles sont rattachées au Ministère de la Justice.

⁶¹⁷ Il en existe neuf. Elles sont rattachées au Ministère de la Justice.

⁶¹⁸ Article 3 du décret n° 2010-130 du 11 février 2010.

⁶¹⁹ V. le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010.

spécifiques: « *Les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région Ile-de-France comprennent des directions régionales, des directions régionales et interdépartementales et des directions départementales* »⁶²⁰ (article 1^{er}). Quatre directions régionales et interdépartementales ont été instituées⁶²¹ : celle de l'hébergement et du logement (DRIHL) ; de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) ; de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) et de l'alimentation, l'agriculture et la forêt (DRIAAF)⁶²².

Par exemple, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement est notamment chargée :

*« 1° (...) d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière : a) De développement et d'aménagement durables, notamment dans les domaines de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement durable des territoires, des déplacements, des infrastructures et des services de transport, du contrôle des transports terrestres, de la circulation, de l'éducation et de la sécurité routières, de la valorisation des données qui relèvent de sa compétence ; b) D'habitat, notamment dans le domaine foncier, de la répartition de l'offre de logements sur le territoire et de la restructuration urbaine ; 2° Elle assure le pilotage et la coordination des politiques citées aux a et b du 1° mises en œuvre par d'autres services déconcentrés et les établissements publics de l'Etat concernés »*⁶²³.

Ces exemples mettant en lumière l'action transversale des directions locales sont révélateurs d'une coordination territoriale qui se détache de plus en plus d'une logique verticale.

⁶²⁰ Article 1^{er} du décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France.

⁶²¹ Elles s'ajoutent à deux directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations dans les Hauts-de-Seine, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne ; à une direction départementale de la protection des populations placée sous l'autorité du préfet de police qui peut déléguer sa signature dans les matières relevant de ses attributions au directeur de la préfecture de police chargé de la protection du public et une direction départementale de la cohésion sociale placée sous l'autorité du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris à Paris. La région compte aussi trois directions régionales que l'on retrouve également dans les autres régions métropolitaines : la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et la Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

⁶²² Article 2 du décret n° 2010-687 du 24 juin 2010.

⁶²³ Article 9 du décret n° 2010-687 du 24 juin 2010.

CONCLUSION DU TITRE 2

A l'instar de la représentation d'une administration française fortement hiérarchisée, le « dogme de la France jacobine » est tenace en dépit des réformes qui se sont multipliées depuis plus d'un siècle visant un approfondissement de la déconcentration et par conséquent un affaiblissement du cadre vertical. La principale figure de ce processus est le préfet : l'évolution de son statut et de son rôle est révélatrice du développement d'une fonction de coordination destinée à assurer une cohésion de l'administration au niveau local. Créée à la toute fin du XVIII^e siècle, l'institution préfectorale a d'abord été conçue comme un relais du pouvoir des autorités centrales au niveau local. Le rappel des principales étapes de l'évolution de l'administration territoriale a cependant permis de souligner comment le préfet s'est peu à peu détaché d'une relation de subordination pour devenir, non seulement une interface entre le centre et les services implantés au niveau local, mais également entre ces services en vue notamment de faciliter leur relation. Le tournant s'est amorcé avec les décrets de 1964 qui ont explicitement consacré un pouvoir de pilotage au préfet mais s'est véritablement réalisé avec la révision constitutionnelle de 1982 qui lui a reconnu un rôle de direction des services déconcentrés en même temps qu'elle accentuait le mouvement décentralisateur.

Cette évolution traduit une horizontalisation de l'organisation administrative territoriale qui s'est notamment matérialisée par une consolidation de la fonction de coordination préfectorale entre le centre et les services déconcentrés et entre ces derniers, mais aussi entre les services déconcentrés et les collectivités locales. L'approfondissement parallèle de la déconcentration et de la décentralisation s'est poursuivi jusqu'à nos jours, notamment avec la loi d'orientation sur « l'administration territoriale de la République » du 6 février 1992, complétée par le décret portant « charte de la déconcentration » du 1^{er} juillet 1992 ; ou, plus récemment, la loi dite de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014 et la loi du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation de la République », assorties du décret du 7 mai 2015 qui abroge et se substitue au décret de 1992 précité. Il en résulte un renforcement continu des besoins de coordination territoriale et, par conséquent, du pouvoir coordonnateur à caractère général du préfet

et d'une coordination spécialisée exercée par des directions départementales et régionales dont le caractère transversal a été accentué en 2009 à l'occasion d'une réorganisation d'envergure des services déconcentrés de l'Etat privilégiant l'interministérialité.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Les deux figures majeures de la coordination-intégration sont le secrétaire général de ministère au niveau de l'administration centrale et le préfet au niveau de l'administration territoriale. A la différence du premier qui, dès son apparition dans les organigrammes ministériels du début du XIX^e siècle, a été conçu comme un organe à vocation horizontale, le second a d'abord été pensé comme un relais du pouvoir central au niveau local. Tous deux partagent néanmoins des caractéristiques communes. Ils occupent tout d'abord une position d'interface : entre le centre et les services déconcentrés, entre services déconcentrés et entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales s'agissant du préfet ; entre l'autorité hiérarchique et ses services et entre services d'un même ministère ou de plusieurs ministères en ce qui concerne le secrétaire général de ministère. Surtout, ils exercent une action de nature transversale visant un ordonnancement souple des entités composant l'administration. Cette fonction de coordination-intégration s'est peu à peu renforcée parallèlement aux transformations subies par les appareils administratifs ; mieux adaptée que le pouvoir hiérarchique et la tutelle aux problèmes nouveaux de cohésion d'une administration qui n'a cessé de se complexifier et de se diversifier. On retrouve une dynamique similaire d'évolution en matière politique : à une coordination classique qui s'exerce dans le cadre du travail gouvernemental s'ajoutent aujourd'hui une coordination territoriale, européenne et mondiale.

PARTIE 2 – LA « COORDINATION- ARTICULATION », OUTIL DE COHERENCE POLITIQUE

La coordination-articulation consiste à ajuster des compétences en vue d'« établir la cohérence entre plusieurs centres de décision »⁶²⁴. Elle recouvre tout d'abord la coordination gouvernementale. On en trouve les prémisses dans les expériences de gouvernements collégiaux à l'existence éphémère après la Révolution de 1789 qui s'émancipent d'une logique de pouvoir verticale, c'est-à-dire exclusivement détenu par le roi. Elle se développera tout au long du XIX^e siècle parallèlement au parlementarisme et à une extension du champ d'intervention de l'Etat qui se concrétise par une interministérialité croissante des politiques, source potentielle de conflits de compétences entre ministères. Elle s'ancrera avec la réunion de deux éléments : une autonomisation de la fonction de président du Conseil et l'installation de services administratifs permanents à ses côtés pour l'assister dans sa fonction de direction de l'action du Gouvernement, fondement d'un pouvoir de coordination dont la principale composante est la faculté d'arbitrer des désaccords ministériels persistants. La coordination gouvernementale se renforcera encore sous la V^e République qui consacre un dispositif complexe faisant intervenir en premier lieu le Premier ministre, assisté d'auxiliaires de coordination dont un cabinet et le Secrétariat général du Gouvernement au rôle central dans le travail gouvernemental, et de manière plus exceptionnelle le Président de la République.

Cependant, la coordination de nature décisionnelle est aujourd'hui plus large que la seule action gouvernementale. Sous l'effet d'un double mouvement de territorialisation et de supranationalisation des politiques, l'action publique a changé d'échelle. La coordination est devenue multi-dimensionnelle : il s'agit d'articuler les

⁶²⁴ Pour reprendre la définition de la coordination proposée par André Georges Delion (André G. DELION (dir.), *Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1969, p. 5).

compétences d'acteurs prenant part à un même processus de décision mais placés dans des espaces politiques différents (national, européen, international).

TITRE 1 – LA COORDINATION AU CŒUR DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

« Comment le gouvernement combine-t-il ses différentes activités, en faveur de résultats aussi effectifs et harmonieux que possible, c'est-à-dire comment la coordination se fait-elle ? »⁶²⁵. Cette question posée par Eugen Pusić souligne l'importance de la coordination dans le cadre du processus de décision gouvernementale. Elle permet la réalisation effective d'un programme politique ; le passage de l'initiative à la conception puis l'exécution des mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Omniprésente à toutes les étapes du travail gouvernemental, elle relève aujourd'hui en France du chef de gouvernement qui « se présente comme l'institution par excellence chargée d'assurer la coordination »⁶²⁶ ainsi que le suggère implicitement l'article 21, alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958⁶²⁷. La disposition lui attribue un pouvoir de direction de l'action gouvernementale qui implique notamment la définition des grandes orientations politiques et la réalisation d'une coordination interministérielle effective. Il s'agit d'une fonction charnière qui consiste à articuler l'action des différents ministères⁶²⁸ dotés de compétences complémentaires ou concurrentes, en vue d'assurer cohérence et continuité de l'action gouvernementale.

L'association de la fonction coordonnatrice à la fonction de décision politique exercée par le chef de gouvernement est le fruit d'une évolution constitutionnelle plutôt tardive compte tenu d'un trait permanent du système politique français depuis l'Ancien Régime : « le chef de l'Etat est dans notre pays investi d'une réelle autorité. (...) non seulement par les périodes « autoritaires » (...), mais aussi par des régimes

⁶²⁵ Eugen PUSIC, « La coordination de la politique gouvernementale », *op. cit.*, p. 16.

⁶²⁶ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », *op. cit.*, p. 27.

⁶²⁷ L'article 21, alinéa 1 de la Constitution de la V^e République dispose que « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Cette fonction de direction de l'action gouvernementale complète l'article 20 de la Constitution aux termes duquel « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. (alinéa 1). Il dispose de l'administration et de la force armée (alinéa 2) ». A ce double titre, le chef de gouvernement assure l'exécution des lois, exerce le pouvoir réglementaire (d'application et autonome) et coordonne l'activité des ministres dans le cadre de réunions, conseils et comités interministériels et de la réunion du Conseil des ministres qui visent la cohérence et la continuité de la décision politique.

⁶²⁸ Le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres (CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*). Il ne peut donc exercer la fonction de coordination par la voie du pouvoir hiérarchique. Celle-ci se réalise au moyen de réunions, comités, conseils interministériels, et dans le cadre du Conseil des ministres où il détient un pouvoir d'arbitrage.

« mixtes » comme la Restauration ou la Monarchie de Juillet »⁶²⁹. Un pouvoir ministériel commence à se former dès l'Ancien Régime, des tentatives d'institution d'organes administratifs veillant à la cohérence et la permanence de l'action politique émergent durant la période révolutionnaire ; cependant la fonction gouvernementale, et partant une véritable coordination interministérielle, ne s'affirmera qu'avec la combinaison de deux évolutions : le développement de l'interministérialité consécutive à une intervention croissante de l'Etat dans le domaine économique et social d'une part, l'ancrage progressif d'un régime parlementaire d'autre part. La coordination gouvernementale ne prendra de l'envergure qu'à partir de l'apparition, d'abord coutumière, d'un président du Conseil déchargé de toute autre attribution ministérielle et la consolidation d'un véritable conseil des ministres à la fin de la III^e République. Dès lors, « la fonction de chef de Gouvernement est en France considérée comme essentielle »⁶³⁰ et se voit dotée de services administratifs permanents. L'existence d'un Secrétariat général du Gouvernement, dont le « cœur de métier historique (...) consiste principalement à impulser et coordonner l'action du Gouvernement »⁶³¹ sera confirmée après la Seconde guerre mondiale alors que le statut de président du Conseil sera reconnu par la Constitution de la IV^e République. Sous la V^e République, les prérogatives du Premier ministre chargé de la direction de l'action gouvernementale par la Constitution de 1958 s'étendent, notamment en matière de coordination gouvernementale.

⁶²⁹ Francis de BAECQUE, « Le rôle du chef du Gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Rapport français », in Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976, p. 43.

⁶³⁰ *Ibidem*, p. 43.

⁶³¹ Serge LASVIGNES, « Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois », in Roland DRAGO, *La confection de la loi*, Cahier des Sciences morales et politiques, Paris, PUF 2003. « Cœur de métier » de « Matignon » que le SGG partage avec le cabinet selon l'auteur.

Chapitre 1 – L'émancipation progressive d'un pouvoir ministériel : une coordination subordonnée aux autorités exécutives

N'est-il pas tout à fait antinomique d'associer coordination et Ancien Régime ? On serait tenté de répondre positivement tant l'image d'un monarque de droit divin seul à exercer le pouvoir est tenace. La réalité est cependant plus nuancée. Déjà les rois mérovingiens s'entouraient de conseillers, pratique qui s'est progressivement institutionnalisée avec le Conseil du roi que l'on a pu concevoir comme un très lointain ancêtre du Conseil des ministres actuel. Toutefois, les « secrétaires d'Etat », ensuite qualifiés de « ministres », ne feront leur apparition qu'au XVI^e siècle mais on ne peut encore parler de véritable Gouvernement détenteur d'un pouvoir exécutif autonome : le monarque les réunit, les consulte, les écoute mais reste *in fine* le seul à décider parce qu'il est le seul à incarner l'intérêt général⁶³². Il exerce tout le pouvoir exécutif et contrôle le pouvoir judiciaire et législatif. Ce n'est qu'après la Révolution de 1789 qui met fin au système de monarchie absolue que l'on peut déceler quelques éléments indiquant l'existence d'une fonction embryonnaire de coordination politique. Le XIX^e siècle sera néanmoins marqué par la Restauration et deux Empires qui laissent persister l'idée que « *l'Administration française ne peut être réellement dirigée que par l'intermédiaire d'un mode de gouvernement autoritaire* »⁶³³. Une institution se démarquera pourtant en raison de l'importance de son intervention dans le processus de décision gouvernementale : le Conseil d'Etat. Indispensable au chef de l'Etat, son action transversale en fait l'un des premiers grands organes coordonnateurs.

Le facteur essentiel de la naissance puis du développement d'une fonction de coordination politique résidera dans l'émergence d'un régime parlementaire,

⁶³² « Dans cette nation organisée en corps de l'Ancien Régime, la représentation est corporative. On ne prend pas en compte les individus mais les groupes dans lesquels ils sont intégrés. Celle-ci étant divisée, les députés aux Etats généraux ne peuvent défendre que des intérêts particuliers (...) des différents groupes qu'ils représentent respectivement. Bien sûr ces intérêts divergents doivent être conciliés au niveau national. Cependant cette tâche d'arbitre appartient exclusivement au roi, souverain de droit divin, qui est le seul à pouvoir dégager et défendre l'intérêt général » (Gérard CHIANEA, *Histoire des institutions publiques de la France. L'Etat moderne en formation (1789-1870)*, t.III, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. « Le droit en plus », 1996, p. 10). Cf. pour une illustration de cette supériorité de l'exécutif la déclaration de Louis XV au Parlement de Paris, séance de la flagellation, 3 mars 1766 « *A moi seul appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage (...) l'ordre public tout entier émane de moi. J'en suis le gardien suprême (...) et les droits et intérêts de la nation dont on ose faire corps séparé du monarque ne reposent qu'en ses mains...* ».

⁶³³ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p. 432.

relativement tardive⁶³⁴ en France : embryonnaire durant la période révolutionnaire⁶³⁵, il commencera à prendre racine sous la Restauration, se développe dans le cadre de la Monarchie de Juillet, avant de prendre son essor à partir de 1875. La fonction gouvernementale se cristallisera autour de la figure du président du Conseil et d'un Gouvernement désormais responsable devant le Parlement et non plus devant le seul chef de l'Etat (roi ou empereur). La coordination devient alors un élément indispensable du travail gouvernemental qui requiert l'articulation des compétences ministérielles.

Section 1 – La genèse d'une coordination politique limitée

On peut parler de « prémisses ministériels » en France dès l'époque mérovingienne (V-VIII^e siècle) durant laquelle le roi était entouré de « serviteurs du palais » avec à leur tête un maire du palais dont l'influence sur le pouvoir royal était importante (ex. de Pépin le Bref, père de Charlemagne qui a pris la place du roi en 751). Cependant il s'agissait davantage de conseillers personnels du monarque aux fonctions souvent mal définies. Sous les Carolingiens (751-X^e siècle), l'embryon de gouvernement était composé de hauts dignitaires conseillant le roi ; chez les Capétiens et les Valois (X^e-XV^e siècle), la maison royale est composée d'officiers (sénéchal, connétable, chambrier, chancelier...), d'officiers (chambellans, échansons, notaires...) de chevaliers et de clercs ; vassaux du roi, les palatins étaient de proches conseillers qui ont commencé à se réunir sous la forme de conseils. Ce n'est qu'à partir du XII^e siècle que le Conseil du roi s'institutionnalise et figure dans les actes royaux : il réunit les ministres et des conseillers chargés de préparer les actes juridiques que seul le monarque peut édicter. Une coordination s'esquisse mais elle reste subsidiaire, enserrée dans un cadre hiérarchique très fort. Plus tard, le modèle d'organes collégiaux à vocation transversale constitue un outil privilégié de

⁶³⁴ En comparaison de l'Angleterre dont le système dit *Westminster Model* sert de référence en matière de parlementarisme. Ses prémices remontent au XIII^e siècle avec la *Magna Carta* (1215) assurant une protection des droits des nobles qui prennent l'habitude de se réunir en assemblée, contre le pouvoir royal. En 1272, le Parlement qui n'est encore composé que de nobles et de membres du Clergé (actuelle Chambre des Lords) est institutionnalisé par le roi Edward I^{er}. En 1332, sous le règne d'Edward III, une chambre des Communes réunissant des représentants des comtés et villes est consacrée. (Source : <http://www.parliament.uk>). Le régime parlementaire est définitivement consacré au milieu du XVIII^e siècle avec la constitution d'un Cabinet de ministres autonome et politiquement responsable devant la Chambre des Communes.

⁶³⁵ Le régime éphémère instauré par la Constitution des 3-14 septembre 1791 (qui prend fin le 10 août 1792) est une monarchie constitutionnelle mais non encore parlementaire au sens strict du terme. Certes, le pouvoir législatif est reconnu mais il y a peu de relations entre le roi et l'Assemblée (pas de droit de dissolution). De plus, le pouvoir exécutif n'est pas encore divisé : les ministres ne sont pas autonomes et ne sont soumis à aucune responsabilité politique.

gouvernement pour les révolutionnaires mais ces expériences d'horizontalité tourneront court avec l'avènement de l'Empire qui revient à une logique monarchique en créant un Conseil d'Etat subordonné au pouvoir exécutif. Celui-ci devient une pièce maîtresse du régime dont l'action, qui implique une fonction de coordination, est indispensable pour gouverner.

§ 1 – Le gouvernement embryonnaire de l'Ancien Régime : des conseillers au service du roi

Le Conseil du roi institutionnalisé à l'époque capétienne est consulté par le roi sur toutes les questions qui intéressent le Royaume mais il ne se réunit encore que de manière erratique. Ce n'est qu'au XVI^e siècle que les réunions du Conseil deviennent régulières, voire quotidiennes. Cette époque marque le passage progressif du roi seigneur féodal au roi monarque absolu dont l'autorité se renforce pour faire face aux guerres intérieures et extérieures mettant en question l'unité et la cohésion du Royaume. Désormais, le pouvoir royal assume la totalité des domaines touchant à la vie de la Nation, ce qui se manifeste par le développement d'une activité législative royale importante à travers l'édition d'ordonnances à caractère général : le roi ne pouvant assurer seul la préparation de ces actes, le Conseil devient un auxiliaire indispensable, composé de nobles, de grands officiers de la Couronne, de conseillers choisis parmi des officiers (gouverneurs, trésoriers...), de dignitaires ecclésiastiques et de juristes. C'est un lieu de débats où se confrontent et doivent s'harmoniser par le dialogue différentes positions. En ce sens, on peut déceler un embryon de coordination qui reste toutefois subordonnée au « bon vouloir » du monarque, seul titulaire du pouvoir de prendre des décisions pour toute la Nation. Peu à peu, le Conseil se spécialise et se divise en formations, chacune compétente pour traiter un type d'affaires. Les Conseils présidés par le roi prennent le nom de Conseils de gouvernement.

Au XVI^e siècle une catégorie particulière de conseillers se distingue par l'étendue des attributions qui leur sont confiées : les secrétaires d'Etat⁶³⁶. Choisis

⁶³⁶ Créés en 1547. Sous Charles IX (1560-1574), le monarque est entouré de Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine, des sceaux de France et le Chancelier de France, Grand chambellan de France, Surintendant des finances, Grand maître de France et Grand maître de l'artillerie française. Sous Henri IV (1589-1610), on retrouve le même découpage ministériel avec en plus un Ministre principal et le Connétable de France. Sous Louis XIII (1610-1643), d'autres ministres font leur apparition : le Grand maître de la navigation et un Secrétaire

personnellement par le roi qui leur attribue une charge, les secrétaires d'Etat (au nombre de quatre) préparent toutes les décisions royales concernant une portion du territoire ce qui requiert une approche transversale des affaires. A partir de 1588, leurs compétences géographique se transforment en compétences spécialisées par matières⁶³⁷. Les secrétaires d'Etat conseillent le roi, contresignent et expédient les actes royaux dont ils sont de fait les véritables rédacteurs. Un pouvoir ministériel se forme donc progressivement dont l'influence sur les décisions du roi est parfois décisive, notamment sous Louis XIII. Selon Jacques Ellul, le début du XVII^e siècle est caractérisé par le « ministériat » : « *Richelieu pense que le Roi qui incarne le pouvoir absolu ne peut vraiment l'exercer, il lui faut une équipe de gouvernement homogène, fermement dirigée par un principal ministre qui ait l'appréciation de la raison d'Etat, et que, de ce fait, le Roi doit soutenir contre tous. (...) sous sa direction doit s'organiser tout un ensemble administratif* »⁶³⁸. Sous Louis XIV en revanche, les ministres perdent en autonomie : ils ont en principe interdiction de se réunir hors de la présence du roi et n'ont plus de fonctions spécialisées permanentes. Ils sont convoqués au Conseil lorsque le roi le décide mais celui-ci peut préférer travailler seul avec quelques secrétaires d'Etat. Le conseil qui se divise alors en Grand Conseil, compétent en matière de préparation et d'exécution de la législation et de justice retenue⁶³⁹, le Conseil d'en haut chargé des affaires les plus politiques, le Conseil des Dépêches qui traite de l'administration intérieure du Royaume et du Conseil des finances. On ne peut alors parler de coordination proprement dite car les décisions relèvent du pouvoir royal. Certains actes sont édictés sans même faire l'objet d'une délibération : les arrêts du Conseil signés « en commandement » sont des décisions du roi contresignées par un secrétaire d'Etat sans passer devant l'un des Conseils.

La mort de Louis XIV laisse place à une très brève mais intéressante expérience qui tranche avec la logique de la monarchie absolue : la polysynodie. De 1715 à 1718, le rôle des Conseils devient prépondérant. Présidés chacun par un noble,

d'Etat de la religion prétendue réformée (ministère temporaire). Le roi Louis XIV (1643-1715) conserve la même répartition ministérielle à laquelle s'ajoute un Lieutenant général de Police. On retrouve toutes ces fonctions ministérielles pendant le règne de Louis XV (1715-1774) et sous Louis XVI (1774-1791).

⁶³⁷ Au nombre de quatre : le Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères, le Secrétaire d'Etat de la Guerre, le Secrétaire d'Etat de la Marine et le Secrétaire d'Etat de la Maison du Roi. Parmi les plus proches du roi s'ajoutent le Chancelier et le Contrôleur général des Finances.

⁶³⁸ Jacques ELLUL, *Histoire des institutions. XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1956, éd. 1999, p. 78-79.

⁶³⁹ Le Grand Conseil (encore appelé Conseil d'Etat privé) est aussi chargé des rapports avec le clergé, des conflits entre les ordres...

ils remplacent les secrétaires d'Etat pour la préparation des décisions prises par le Conseil de régence⁶⁴⁰. Cependant, la lenteur de ce gouvernement collégial, les défaillances de coordination politique dues à des conflits permanents entre membres d'un même Conseil ont vite raison de ce système. Sous les règnes de Louis XV et Louis XVI, les secrétaires d'Etat réapparaissent avec un pouvoir qui ne cesse de s'accroître : peu nombreux⁶⁴¹, ils sont cependant chacun à la tête d'une administration organisée. La Révolution française va bouleverser le modèle politique monarchique en instaurant des modes de gouvernement collégiaux subordonnés au pouvoir législatif qui n'est plus détenu par le roi mais par une Assemblée nationale.

§ 2 – Les expériences révolutionnaires de gouvernement collégial : les Comités de la Convention et l'apparition d'un Secrétaire général assistant les ministres sous le Directoire

La fin du règne de Louis XVI est marquée par une succession de crises politiques et économiques conduisant à des revendications croissantes notamment de la part du Tiers-Etat qui demande une meilleure représentation au sein des Etats généraux. Le 17 juin 1789, les députés du Tiers Etat et quelques représentants de la noblesse et du clergé se proclament « Assemblée nationale », puis « Assemblée Nationale Constituante » le 9 juillet 1789. La prise de la Bastille quelques jours plus tard acte le passage du pouvoir législatif du roi politiquement affaibli à l'Assemblée nationale⁶⁴². La monarchie perdure mais le gouvernement est assuré par des commissions spécialisées issues de l'Assemblée. La loi des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation des ministères⁶⁴³ crée « *un Conseil d'Etat composé du roi et des ministres* » (article 15) dont l'organisation fait penser à celle du Conseil des ministres actuel : il réunit l'ensemble des titulaires des six départements ministériels existants sous la présidence du roi. La Constitution du 3 septembre 1791 tente une monarchie parlementaire : le roi reste le chef de l'Exécutif, nomme et révoque les ministres, mais

⁶⁴⁰ Régence assurée par Philippe d'Orléans durant la minorité de Louis XV.

⁶⁴¹ Au nombre de six, leurs compétences correspondent à ce que l'on qualifie aujourd'hui de fonctions régaliennes, à savoir les Affaires étrangères, l'Intérieur, la Justice, les Finances, la Défense et la Guerre.

⁶⁴² Tout acte (loi ou décret) votés par l'Assemblée n'est cependant applicable que s'il a fait l'objet d'une promulgation par le roi.

⁶⁴³ La loi de 1791 modifie l'intitulé de certaines fonctions : la Chancellerie devient la Justice, l'Intérieur se substitue aux Affaires particulières, enfin le Contrôle général des Finances prend l'appellation de Contributions et Revenus publics.

exerce désormais ses pouvoirs au nom de la Nation. Une ébauche de coordination interministérielle est prévue à l'article 4 de la Section IV (« Des ministres ») du Chapitre II (« De la Royauté, de la régence et des ministres ») avec la consécration d'un contreseing ministériel des actes royaux : « *Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département* ». Cependant, l'article 1^{er} de la Section première (« Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative »), du Chapitre III (« De l'exercice du pouvoir législatif ») précise que relève du Corps législatif la fonction de « *proposer et décréter les lois : le roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération* ». Par ailleurs, les ministres font figures d'exécutants qui ne sont plus subordonnés au roi mais aux députés : ce régime marque une rupture avec le système de l'Ancien régime, non avec le principe de sujétion ministérielle qui le caractérise. Dans ce contexte, aucune réelle coordination gouvernementale impliquant un minimum d'autonomie d'action des ministres n'est possible. Cet encadrement du pouvoir ministériel se renforce encore le 10 août 1792 lorsque l'Assemblée législative décide d'assumer tout le pouvoir politique en suspendant le roi et en renvoyant ses ministres : est alors désigné par acclamation un Conseil exécutif provisoire composé de six ministres qui reçoivent directement leurs ordres des parlementaires.

Elue en septembre 1792⁶⁴⁴, la Convention nationale qui succède à l'Assemblée législative fonde la Première République et marque le début d'un gouvernement inédit fondé sur la collégialité. Après avoir aboli la royauté lors de sa première séance le 21 septembre 1792, un Comité se constitue, dominé par les Girondins, qui élabore un projet de Constitution présenté devant la Convention nationale par Condorcet les 15 et 16 février 1793. L'article 1^{er} du Titre V prévoit un organe exécutif qui se veut collégial et égalitaire : « *Le Conseil exécutif de la République sera composé de sept Ministres et d'un Secrétaire* »⁶⁴⁵ ; l'article 3 du Titre V ajoute : « *Le Conseil exécutif sera présidé alternativement par chacun des Ministres, et le Président sera changé*

⁶⁴⁴ Première expérience de suffrage universel dans l'histoire constitutionnelle française. A nuancer cependant car seuls les hommes de plus de 21 ans pouvaient voter. Les conditions étaient : « être Français, âgé de vingt et un ans, domicilié depuis un an, vivant de son revenu et du produit de son travail, et n'étant pas en état de domesticité » (article 2 du décret relatif à la formation des assemblées primaires pour le rassemblement de la Convention nationale du 11-12 août 1792).

⁶⁴⁵ L'article 2 du Titre V du projet de Constitution girondine précise : « *Il y aura, 1°. Un Ministre de la Législation ; 2°. Un Ministre de la Guerre ; 3°. Un Ministre des Affaires étrangères ; 4°. Un Ministre de la Marine ; 5°. Un Ministre des Contributions publiques ; 6°. Un Ministre d'Agriculture, de Commerce et de Manufactures ; 7°. Un Ministre des Secours, Travaux, Etablissements publics et des Arts* ».

tous les quinze jours ». Parmi les attributions de ce Conseil exécutif, on trouve celles de veiller à l'exécution des lois et des décrets par l'administration, le traitement des affaires en Conseil, l'enregistrement ainsi que l'application par les ministres des décisions prises en Conseil. L'enregistrement relève du « secrétaire » du Gouvernement mentionné à l'article 1^{er} précité que l'on peut envisager comme un loitain ancêtre du Secrétariat général du Gouvernement. Cependant, ce projet de Constitution avorte et la Convention qui se veut le « *centre unique de l'impulsion du gouvernement* »⁶⁴⁶ préserve le Conseil exécutif provisoire en y associant une vingtaine de comités spécialisés⁶⁴⁷. Composés de membres élus par la Convention pour un mois et renouvelables indéfiniment, ils sont chargés de préparer les textes soumis au vote des députés dans le domaine qui relève de leurs attributions. Assez rapidement des conflits de compétences se font jour et la Convention crée pour y pallier le 1^{er} janvier 1793 un Comité de Défense générale qui exerce une fonction de coordination de l'activité des comités. Composé de représentants des huit principaux comités (trois membres par comité), c'est à lui que revient le pouvoir effectif de proposer les lois et mesures nécessaires en matière de défense intérieure et extérieure mais aussi la direction du travail parlementaire. Le Comité de défense générale reçoit ainsi une part importante du pouvoir exécutif ; les ministres doivent lui rendre compte quotidiennement de leurs activités. Complétant cette coordination politique centrale, des représentants en mission sont envoyés dans toute la France pour coordonner les actions des autorités locales avec le système de gouvernement collégial.

Défaillant dans sa mission d'articulation des attributions de tous les comités, le Comité de Défense générale est finalement remplacé le 6 avril 1793 par un Comité de salut public. Exerçant un contrôle direct sur le Comité exécutif, le Comité de salut public s'émancipe de la Convention et s'octroie des compétences exécutives de plus en plus étendues : les membres désignés par les députés (en principe pour un mois mais de fait souvent automatiquement réélus) se répartissent les affaires par domaines : intérieur, guerre, marine, diplomatie... Cet organe collégial issu du pouvoir législatif se substitue empiriquement aux ministres qui ne sont plus que des agents d'exécution de ses décisions jusqu'à leur suppression par la loi du 1^{er} avril 1794

⁶⁴⁶ Loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

⁶⁴⁷ Parmi lesquels : le Comité de guerre, le Comité des finances, le Comité d'instruction publique, le Comité de législation, le Comité de la marine et des colonies, le Comité des décrets, le Comité de secours public, le Comité des domaines, le Comité de division territoriale, etc.

(12 germinal an II) qui redistribue leurs compétences à douze commissions exécutives spécialisées nommées par la Convention (article 2). Cette suppression marque un transfert implicite du pouvoir gouvernemental au Comité de salut public. Comme le note en effet Raphaël Matta-Duvignau : « *Malgré le refus d'officialiser la situation, les membres du comité savent, au fond d'eux, qu'ils sont le gouvernement, et qu'ils dirigent, en fait, la Révolution* »⁶⁴⁸. Toutefois, les conflits qui se multiplient au sein du Comité de salut public qui devient incapable d'assurer un minimum de coordination du pouvoir constituent l'un des principaux facteurs de la chute du régime de la Convention. Le poids des comités est progressivement réduit jusqu'à disparaître avec la Constitution du 22 août 1795 (5 fructidor an III) approuvée par plébiscite.

Cette nouvelle Constitution instaure un pouvoir exécutif collégial composé de cinq membres qui exercent le pouvoir exécutif délégué par le Corps législatif (article 133) : ils sont élus par un Conseil des Anciens qui discute et vote les lois sur proposition d'un Conseil des Cinq-Cents qui détient l'initiative des lois. Ces directeurs sont assistés de ministres (article 148) qui ne forment toutefois pas conseil (article 151) et sont essentiellement chargés de fonctions administratives. Par ailleurs il est intéressant de relever que « [le Directoire exécutif] *se choisit, hors de son sein, un secrétaire qui contresigne les expéditions, et rédige les délibérations sur un registre où chaque membre a le droit de faire inscrire son avis motivé ; - Le Directoire peut, quand il le juge à propos, délibérer sans l'assistance de son secrétaire ; en ce cas, les délibérations sont rédigées sur un registre particulier, par un des membres du Directoire* »⁶⁴⁹. Ni ministre, ni directeur, le secrétaire est un haut fonctionnaire attaché au pouvoir exécutif qui a donc l'exclusivité de la tenue du registre des délibérations auxquelles il doit en principe assister, sauf désaccord du Directoire. Il est chargé de coordonner l'activité du Directoire avec les ministres et regroupe les textes adoptés afin de les transmettre aux journaux compétents pour publication. Ainsi, comme a pu le relever Jean Guiselin, « (Joseph-Jean) *Lagarde*⁶⁵⁰ *exerçait donc des fonctions qui préfiguraient des fonctions remplies aujourd'hui par le Secrétariat général du Gouvernement, aussi bien dans un rôle de coordination relativement simple que dans*

⁶⁴⁸ Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)*, op. cit., 2013.

⁶⁴⁹ Article 143, Constitution du 22 août 1795.

⁶⁵⁰ Avocat, magistrat et administrateur, il a été secrétaire général jusqu'à la fin du Directoire en 1799.

l'enregistrement des décisions, la liaison entre les différentes institutions et le monopole exercé sur les publications officielles »⁶⁵¹.

§ 3 – Le Premier Empire : l'émergence d'une Secrétairerie d'Etat et d'un Conseil d'Etat dévoués au chef de l'Etat

La fonction de secrétaire ne disparaîtra pas après le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799) qui marque le début du régime du Consulat fondé sur un système de gouvernement reposant sur trois consuls « *nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles* » (article 39) mais dont les pouvoirs ne sont pas égaux ainsi que des ministres. Le Premier Consul (« *le citoyen Bonaparte* », article 39) exerce de fait la totalité du pouvoir exécutif et une grande partie du pouvoir législatif, les deux autres consuls n'ayant qu'une voix consultative. En principe aucune décision n'est valable sans l'accord des ministres chargés d'exécuter les lois mais de fait, choisis discrétionnairement par le Premier Consul devant lequel ils sont responsables, leur pouvoir reste limité. Le cadre constitutionnel consulaire laisse donc peu de place à une réelle coordination gouvernementale qui requiert la prise en considération des positions ministérielles. Elle est encore plus faible après le sénatus-consulte du 4 août 1802 (16 thermidor an X) qui instaure le Consulat à vie et ne prévoit pas de conseil des ministres réguliers : ceux-ci sont convoqués par le premier Consul puis l'Empereur pour traiter des questions les plus délicates⁶⁵² mais ils ne sont pas toujours écoutés. Cependant, le Secrétaire perdure et va même paradoxalement être renforcé en étant directement placé auprès de l'Empereur et doté d'une Secrétairerie d'Etat créée par un arrêté du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799) qui joue un rôle central en matière de coordination :

« dans le fait, d'une part, tous les portefeuilles des ministres, contenant les actes soumis à Napoléon, passaient par les mains du secrétaire d'Etat ; d'autre part les propositions adoptées par l'empereur étaient contre-signées par lui. (...) le ministre secrétaire d'Etat avait d'autres fonctions importantes. D'abord, il était le lien de correspondance entre Napoléon et le Conseil d'Etat. Il était chargé

⁶⁵¹ Jean GUISELIN, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Thèse en droit public, Université Panthéon-Assas, dir. Guillaume Drago, 2015, p. 32-33.

⁶⁵² « *Le conseil d'administration est une institution propre à l'époque napoléonienne. Ce n'est pas un organe permanent, mais une réunion informelle, autour de Napoléon, de ministres et de hauts fonctionnaires. L'objet en est d'éclairer le chef du gouvernement sur tel problème particulier ou sur une question d'ensemble (...). Napoléon sollicite l'avis de ces conseils quand il juge insuffisantes les informations fournies par les ministères* » (Yves THOMAS, *Histoire de l'administration*, op. cit., p. 32).

de réunir tous les travaux des divers départements ministériels, pour les transmettre à l'empereur, quand il était absent, et de distribuer entre les différents ministres les ordres de Napoléon. Il tenait la plume aux différents conseils de Gouvernement et d'administration, que l'empereur rassemblait dans son cabinet, en dehors des séances du Conseil d'Etat. Enfin, il avait toutes les affaires de gouvernement qui n'étaient pas attribuées aux autres ministres »⁶⁵³.

Quant au Secrétaire, Napoléon lui donne le statut de ministre secrétaire d'Etat en 1804. Il devient alors :

« un personnage qui, sans en avoir le titre, en avait du moins l'influence (ministre). (...) contresigna des actes qui, suivant les règles d'une responsabilité ministérielle bien entendue auraient dû avoir la garantie des chefs de départements auxquels ils se rapportaient. Placé fréquemment entre le premier Consul ou l'Empereur et les ministres à portefeuille, il lui fallait un grand fond de modération et de réserve pour se faire pardonner par ceux-ci quelques empiètements presque forcés sur leurs attributions. Ce poste exigeait en même temps beaucoup de flexibilité dans l'esprit, des connaissances très variées et une grande facilité de travail. Depuis le premier jour du Consulat jusqu'au dernier jour de l'Empire, le dévouement fut sans borne d'un côté, comme la confiance de l'autre »⁶⁵⁴.

Cette description fait ressortir le rôle central du Secrétaire d'Etat mais aussi sa dépendance à l'égard du Premier Consul devenu Empereur. Ces attributions en font un point de passage obligé de toutes les affaires discutées ce qui rappelle celles du Secrétariat général du Gouvernement actuel ; toutefois cette subordination en fait un auxiliaire politique loyal au service du pouvoir impérial, ce qui interdit de pousser plus loin le rapprochement. Rouage entre les ministres et le chef de l'Etat, il « *jouait à la fois le rôle du secrétaire général de gouvernement et du secrétaire général de la V^e République* »⁶⁵⁵. En charge de la préparation des conseils des ministres et de son compte-rendu verbal, tout le travail ministériel passe de fait entre ses mains. Un autre organe central du régime napoléonien est le Conseil d'Etat qui peut être considéré comme une pièce maîtresse de la coordination gouvernementale. En effet, le pouvoir limité des ministres sous l'Empire doit être nuancé : leur participation directe à

⁶⁵³ Louis-Antoine MACAREL, *Cours d'administration et de droit administratif*, op. cit., p.87. Pierre Legendre a précisé la nature de cette fonction en employant explicitement le terme de coordination : « *si les conflits ouverts appellent des décisions de coordination de la part du Premier Consul ou de l'Empereur lui-même, la régulation permanente est assurée (..) entre ministres par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'Etat* » (in *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p. 431).

⁶⁵⁴ Louis Pierre Edouard BIGNON, *Histoire de France sous Napoléon*, I, 9, 1829 (cité par Alfred-Auguste ERNOUF, *Maret, duc de Bassano*, Paris, Librairie académie Didier Émile Perrin, 2^e éd., 1884 ; in Jean GUISELIN, op. cit., p. 34-35)

⁶⁵⁵ La fonction a été occupée durant tout l'Empire par Hugues Maret.

l'élaboration de la politique générale est minime mais ils exercent une influence indirecte sur l'action politique de par leur accès au Conseil d'Etat.

Chargé aux termes de l'article 52 de la Constitution de l'an VIII de « *rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative* », le Conseil d'Etat est l'un des premiers organes exerçant une fonction « *non seulement de coordination juridique, mais de coordination sur le plan de la politique administrative, économique et sociale* »⁶⁵⁶. En effet, sa mission de nature interministérielle et sa position intermédiaire entre la sphère politique et la sphère administrative sont des signes de l'exercice d'une fonction coordonnatrice qui a pour finalité de seconder le pouvoir exécutif. Sous la plume de certains auteurs, le Conseil d'Etat est même considéré comme l'un des organes du pouvoir exécutif. Ainsi d'Emile-Victor Foucart qui écrit : « *les ministres et le Conseil d'Etat, tels sont les organes du pouvoir exécutif s'exerçant dans la sphère politique ou dans la région supérieure de l'administration* »⁶⁵⁷. Cette confusion peut s'expliquer historiquement par l'emploi de l'expression « Conseil d'Etat » pour désigner sous la Convention une entité composée des autorités exécutives comme l'indique l'article 15 de la loi du 27 avril 1791 : « *il y aura un Conseil d'Etat composé du Roi et de ses ministres* ». Cet organe éphémère correspond davantage à la conception contemporaine du Conseil des ministres dont la fonction coordonnatrice à l'appui de l'action gouvernementale s'est renforcée tout au long du XIX^e siècle.

Le Conseil d'Etat est un organe collégial qui trouve ses origines dans le Conseil du roi de l'Ancien Régime (disparu définitivement en avril 1791)⁶⁵⁸. Placé auprès du Premier Consul (puis de l'Empereur) qui nomme discrétionnairement ses

⁶⁵⁶ André G. DELION, « Introduction générale », *op. cit.*, p. 13.

⁶⁵⁷ Emile-Victor FOUCART, *Eléments de droit public et administratif*, *op. cit.*, p. 170.

⁶⁵⁸ « *Le Conseil d'Etat a une double origine : par l'une, l'ancien conseil du roi, il est une de nos plus antiques institutions ; par l'autre, le conseil d'Etat de l'an VIII, qui a mis l'ancien corps en harmonie avec le nouveau droit public de la France, il est devenu non seulement, comme autrefois, l'une des plus grandes, mais aussi l'une des plus vitales institutions du pays (...). En 1789, le conseil du roi, qui avait subi des vicissitudes et des changements divers, était divisé, bien qu'il fût un et indivisible, en cinq conseils royaux : le conseil des affaires étrangères (ou conseil d'en haut, dit aussi le conseil d'Etat), le conseil des dépêches, le conseil des finances, le conseil du commerce, le conseil privé ou conseil des parties. Par les quatre premiers, l'ancien conseil du roi correspond aux conseils d'Etat modernes, divisés en comités ou sections ; mais par le dernier de ces conseils royaux, il correspond à la cour de cassation de nos jours. (...) En toutes matières du reste, le conseil dépouillé de pouvoir propre, auxiliaire du roi, ne faisait que préparer les actes du roi, qui était toujours réputé présent en son conseil* » (Théophile DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 46).

membres⁶⁵⁹, il est conçu comme un auxiliaire qui l'assiste dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Son champ d'attributions est donc par nature interministériel⁶⁶⁰ : il rédige des projets de lois et d'actes réglementaires, donne un avis sur toutes les questions qui lui sont soumises quelle que soit la matière concernée, tranche les conflits en matière administrative⁶⁶¹. C'est sur cette proximité avec le pouvoir et la transversalité de son intervention que met l'accent la doctrine classique sans jamais mentionner explicitement le terme de coordination ; mais les formules employées sont suggestives. Dans ses *Etudes administratives*, Alexandre-François Vivien par exemple que le Conseil d'Etat pour fonction « *d'empêcher la confusion des pouvoirs, de maintenir l'harmonie entre tous les ressorts de la machine administrative (...). Il apaise les débats d'attributions qui s'élèvent entre les divers départements ministériels, et introduit ainsi l'unité dans la pluralité* »⁶⁶². Dans le même esprit, Ducrocq constate que « *le Conseil d'Etat présente toujours l'application la plus élevée du principe, qui, à chaque degré de la hiérarchie, place la délibération confiée à des conseils administratifs à côté de l'action administrative, remise à des agents uniques* »⁶⁶³ : son activité coiffe tous les ministères. De manière plus directe Aucoc remarque qu' « *en ce qui concerne les services publics, il n'y en a presque pas où le Conseil d'Etat n'intervienne* »⁶⁶⁴.

Ce rôle d'assistant du Gouvernement le place en surplomb de chaque ministère. La transversalité de son action lui accorde une légitimité et un pouvoir d'influence sur les décisions prises par le chef de l'exécutif bien qu'en droit ses avis n'aient qu'un caractère consultatif. En ce sens, le Conseil d'Etat peut être vu comme « *le premier rouage de l'administration, dont il facilite la marche en résolvant les difficultés qui peuvent l'arrêter* »⁶⁶⁵. Cette position privilégiée dépend néanmoins de

⁶⁵⁹ Sauf sous la II^{de} République comme le rappelle Emile-Victor Foucart : « *la Constitution de 1848 fit du Conseil d'Etat un corps politique composé de membres élus par l'Assemblée législative, qui coopérait nécessairement, sauf quelques exceptions, au pouvoir législatif par la préparation de la loi, suppléant ainsi en partie une seconde Chambre qui n'existait pas. Comme auxiliaire du pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat rédigeait les règlements* » (*op. cit.*, p. 162).

⁶⁶⁰ Pour exercer une activité aussi diverse, le Conseil d'Etat est alors divisé en cinq sections spécialisées : finances, législation, guerre, marine, intérieur.

⁶⁶¹ Le Conseil d'Etat intervient également dans le cadre de la tutelle sur les collectivités locales et les établissements publics en proposant l'approbation de leurs actes les plus importants ; plus rarement le Conseil peut proposer au chef de l'Etat des sanctions disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires coupables de forfaiture.

⁶⁶² Alexandre-François VIVIEN, *Etudes administratives*, *op. cit.* ; cité par André G. DELION, « Introduction générale », *op. cit.*, p. 13.

⁶⁶³ Théophile DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁶⁴ Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, *op. cit.*, p. 126.

⁶⁶⁵ Emile-Victor FOUCART, *Eléments de droit public et administratif*, *op. cit.*, p. 163.

la volonté de l'Exécutif de lui accorder ou non une place effective : instrument actif du pouvoir, doté d'attributions administratives et politiques étendues sous le Consulat, le Conseil d'Etat n'est mentionné ni dans la Charte du 4 juin 1814, ni dans celle du 14 août 1830. Sous la Restauration, un organe qualifié de Conseil d'Etat est créé et organisé par les ordonnances du 9 juin 1814, 23 août 1815 et du 9 avril 1817 mais il est cantonné à la rédaction d'avis ; il ne participe plus à la préparation des lois et des règlements d'administration publique. Après une courte période sous la coupe du pouvoir législatif⁶⁶⁶, l'institution retrouve sous le Second Empire son statut d'auxiliaire du chef de l'Etat et du Gouvernement qu'il conserve encore aujourd'hui.

La consécration d'un véritable dispositif structuré et permanent de coordination gouvernementale ne sera possible qu'avec l'avènement d'un gouvernement collégial et solidaire avec à sa tête une présidence du Conseil stable. Les expériences de coordination jusqu'à la fin de la III^e République sont intermittentes et éphémères, à l'image d'un régime parlementaire qui n'est pas encore stabilisé. Après l'Empire, le Secrétaire de Gouvernement ne fera qu'une apparition ponctuelle, en période de crises politiques ou institutionnelles, comme en 1848 et 1870, afin d'assurer la continuité d'un pouvoir menacé. Cependant, dans le même temps, à partir de la Restauration se développe le parlementarisme et émerge progressivement une véritable présidence du Conseil dont l'autonomisation et la pérennisation seront les conditions de l'institutionnalisation d'un dispositif de coordination gouvernementale pérenne.

Section 2 – La consolidation d'un pouvoir gouvernemental : une coordination interministérielle en gestation

La tradition monocratique du pouvoir en France a longtemps remis l'action des ministres au second rang : ce n'est qu'avec la conjugaison d'une spécialisation ministérielle croissante et la consécration du régime parlementaire qu'elle a été

⁶⁶⁶ D'après la Constitution du 4 novembre 1848, le Conseil d'Etat est composé de membres nommés pour six ans par l'Assemblée Nationale (article 71) ; en outre, il est « *consulté sur les projets de loi du Gouvernement qui, d'après la loi, devront être soumis à son examen préalable, et sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée lui aura renvoyés. - Il prépare les règlements d'administration publique ; il fait seul ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui a donné une délégation spéciale. - Il exerce, à l'égard des administrations publiques, tous les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui lui sont délégués par la loi* » (article 75).

reconnue. La naissance d'une fonction gouvernementale s'accompagne de l'affirmation progressive d'une coordination interministérielle. L'augmentation du nombre de ministères - de sept au début du Consulat à onze à la fin de l'Empire - a eu pour conséquence de multiplier les affaires de nature transversale requérant l'organisation de réunions ayant pour objet l'ajustement des positions des ministères. Comme le note Jacques Fournier, « *le nombre des ministres suffit, à lui seul, à imposer une coordination du travail gouvernemental* »⁶⁶⁷ : il suffit en effet qu'au moins deux ministres soient compétents à propos d'une même affaire pour qu'une coordination soit nécessaire et plus leur nombre est important, c'est-à-dire plus l'interministérialité se développe, plus les besoins de coordination augmentent. Or, le XIX^e siècle a été témoin d'une spécialisation croissante des tâches provoquée notamment par le développement des interventions étatiques dans le domaine économique et social. Cette évolution a eu des répercussions sur l'organisation gouvernementale qui s'est enrichie de nouveaux départements créés de toutes pièces ou issus d'un mouvement dit de scissiparité du ministère de l'Intérieur.

Cependant le facteur décisif de la consolidation d'une coordination interministérielle est l'affirmation d'un régime parlementaire qui, rééquilibrant les pouvoirs exécutif et législatif, vient nuancer une tradition monocratique fortement ancrée dans l'histoire politique française. Le principe de responsabilité politique, essence du régime, consacre le Gouvernement et le Parlement en tant que principaux acteurs de la vie institutionnelle. Les ministres prennent progressivement de l'ascendant et leur action, de plus en plus transversale, appelle une articulation accrue de leurs attributions, condition d'une action gouvernementale cohérente. Alors, « *le gouvernement, en tant qu'outil de direction politique de l'Administration, découvre les dimensions nouvelles de la tâche, qui se résument en un maître-mot : coordination* »⁶⁶⁸. Ce tournant historique de la coordination au niveau politique décrit par Pierre Legendre date de la fin de la III^e République, précisément lorsqu'est officiellement mais discrètement institué avec la loi de finances du 24 décembre 1934 un président du Conseil doté de services propres, puis créé un Secrétariat général du Gouvernement (SGG) par le décret du 31 janvier 1935⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz, 1987, p. 23.

⁶⁶⁸ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p. 435.

⁶⁶⁹ Comme l'indique en effet Antoine Faye, « *sa création discrète, dans l'article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934, puis dans le décret d'application du 31 janvier 1935, ne s'observe*

§ 1 – Les balbutiements du parlementarisme sous la Restauration et la Monarchie : l'affirmation difficile d'une présidence du Conseil dénuée de structure administrative propre

« Le principe du gouvernement parlementaire est né, on le sait, dans le contexte culturel et le cadre juridique de la monarchie libérale »⁶⁷⁰ en s'inspirant des institutions politiques britanniques. Ce constat n'est au premier abord pas évident à la lecture des premières dispositions des Chartes du 4 juin 1814 et du 14 août 1830 : le roi y est présenté en tant que « *chef suprême de l'Etat* » (article 14, C 1814) à qui « *seul appartient la puissance exécutive* » (article 13, C 1814 ; article 14, C 1830). Cependant bien que Jean-Jacques Chevallier ait pu considérer que la Charte constitutionnelle de 1830 « *n'est autre chose qu'une nouvelle édition, revue et corrigée, de la précédente* », on constate quelques évolutions entre les deux textes qui traduisent une diminution des pouvoirs du monarque. Tout d'abord, la disparition du préambule de 1814 par lequel Louis XVIII précisait qu'il « octroyait » unilatéralement une Charte à ses sujets en est un indice. Le pouvoir législatif prend par ailleurs de l'importance réduisant du même coup le pré carré royal : l'initiative des lois n'est plus un monopole du roi⁶⁷¹ mais est partagée avec les Chambres (article 15, C 1830) ; le président de la Chambre des députés est élu par ses membres et non plus nommé par le roi (article 30, C 1830) ; le pouvoir réglementaire royal est limité (il ne peut plus permettre de paralyser l'application des lois). De plus, la Charte de 1830 (article 42) tout comme celle de 1814 (article 50) reconnaissent au chef de l'Etat un droit de dissolution de la chambre basse néanmoins aucune réciprocité n'est encore juridiquement prévue : les députés ne peuvent renverser le chef de l'Etat, ni les ministres qui, d'après une lecture littérale des textes constitutionnels, ne constituent pas encore un organe autonome du monarque. L'article 55 de la Charte de

qu'à la lumière des crédits alloués au recrutement des chargés de mission » (in *Le Secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire pour le Master 2 Recherche de droit public approfondi, dir. Guillaume Drago, Université Panthéon-Assas, 2010, p. 4).

⁶⁷⁰ Armel LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, octobre 2011.

Disponible sur : <http://www.juspoliticum.com/Vers-la-fin-du-parlementarisme.html>.

⁶⁷¹ La Charte de 1814 accorde l'initiative des lois au roi (article 16). Le texte institue un Parlement composé de deux chambres (Chambre des pairs et Chambre des députés des départements) qui discute et vote les lois qui leur sont proposées (article 18) mais leur « *puissance législative* » est encore très limitée : elles ne peuvent que « *supplier le roi de proposer une loi* » (article 19), ce dernier pouvant également refuser de sanctionner et de promulguer les lois après leur vote (article 22). L'article 14 de la charte réserve en outre un pouvoir réglementaire au monarque qui « *fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat* ».

1814 prévoit un principe de responsabilité⁶⁷² devant le Parlement mais uniquement « *pour fait de trahison ou de concussion* » (article 56). Néanmoins, on constate que dans la pratique la généralité de la formule de l'article 13 - « *Ses ministres sont responsables* »⁶⁷³ - fait naître un début de responsabilité politique et solidaire des ministres devant le Parlement ; en contrepartie du droit de dissolution de la Chambre des députés accordé au chef de l'Etat (article 50, Charte 1814 ; article 42, Charte 1830). Comme le note Pierre Legendre, c'est à partir de ce moment que l'on discerne les débuts d'un partage du pouvoir exécutif : « *ce n'est plus le monarque qui fait front, mais le gouvernement* »⁶⁷⁴ portant politiquement la responsabilité des actes pris par un roi irresponsable politiquement.

Il est toutefois intéressant de noter qu'une ordonnance de Louis XVIII du 9 juillet 1815 nomme Talleyrand président du Conseil des ministres et secrétaire d'Etat au département des Affaires étrangères. Malgré l'hostilité de Charles X puis de Louis-Philippe à l'égard de cette fonction susceptible de concurrencer leur pouvoir, la présidence du Conseil va progressivement se renforcer à l'instar d'un principe de solidarité gouvernementale entre ministres qui gagnent en autonomie et latitude d'action, secondés par des cabinets qui sont désormais officiellement reconnus⁶⁷⁵. Ainsi, à propos du président du Conseil sous la Restauration, Raymond Hayem explique : « *ayant une juste et haute idée de sa mission, il s'informait de l'activité des différents départements ministériels pour assurer la coordination de la politique du Conseil. Son contrôle s'appliquait rigoureusement aux affaires étrangères qu' il regardait comme les plus importantes (...)* Casimir Perier était le maître absolu du Gouvernement »⁶⁷⁶. Néanmoins, le président du Conseil ne peut encore compter sur une structure administrative permanente pour le seconder dans sa tâche de

⁶⁷² « *La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger* ». Une disposition reprise mot pour mot dans l'article 47 de la Charte de 1830.

⁶⁷³ L'article 12 de la Charte de 1830 reprend exactement la même expression. L'article 68 de la Constitution de 1848 reprend le principe d'une responsabilité de nature pénale.

⁶⁷⁴ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, op. cit., p. 433.

⁶⁷⁵ Prenant modèle sur les « *secrétaires intimes* » de l'Ancien régime qui procuraient au roi des conseils politiques, les ministres dotés d'une véritable administration au lendemain de la Révolution ont à la même époque commencé à s'entourer de proches pour les seconder dans leur office. Ce qui n'était qu'une coutume informelle est devenue une véritable institution au début du XIX^e siècle. Comme le rappelle François Burdeau, « *c'est sous la Restauration que les cabinets ministériels accèdent à l'existence officielle : l'Almanach royal les mentionne* » (in *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 258).

⁶⁷⁶ Raymond HAYEM, *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe*, Paris, Thèse, Droit, 1939, p.74 ; cité par Jean GUISELIN, op. cit., p. 45.

coordination interministérielle. La Secrétaire d'Etat instituée sous le Premier Empire disparaît en 1815, supprimée par Louis XVIII sur le conseil du duc de Richelieu :

« sous la monarchie de Juillet, était posé le principe d'un Président du Conseil puissant, coordonnant l'action gouvernementale, pouvant imposer ses vues, voire destituer les ministres s'opposant à la politique définie. (...) la place occupée par le Président du Conseil dans le Cabinet était très largement tributaire de la personnalité de son titulaire (...). L'absence de structure administrative peut s'expliquer aussi par la difficulté des Présidents du Conseil à faire accepter par le roi leur autorité sur le Gouvernement. La consécration de cette supériorité par la mise en place d'une structure administrative permanente était inacceptable par le roi, sans être indispensable en raison du nombre restreint de ministres et du nombre limité de questions à traiter »⁶⁷⁷.

Néanmoins, l'imprécision des Chartes donne libre cours à une interprétation de plus en plus orientée vers une autonomisation du Gouvernement à l'égard de l'autorité royale qui, de plus en plus impopulaire, finit par être renversée par des émeutes mettant fin à la Monarchie de Juillet.

§ 2 – Du Second Empire à la confirmation du régime parlementaire : l'avènement d'un Gouvernement collégialement responsable devant le Parlement et l'affirmation progressive d'une présidence du Conseil autonome

La Constitution du 4 novembre 1848 instaurant la II^e République comprend deux dispositions révélatrices d'une avancée notable de la logique parlementaire dans le système constitutionnel français : la mention explicite d'un Conseil des ministres (article 64) et du contreseing ministériel des actes du président⁶⁷⁸ comme condition nécessaire de la production d'effets juridiques (article 67). Ces éléments sont les indices d'une dissociation du pouvoir exécutif et de l'affirmation du Gouvernement ; cependant, en l'absence de responsabilité politique des ministres, on ne peut encore parler de véritable régime parlementaire. Le Président élu au suffrage universel direct est dépossédé du droit de dissolution de l'Assemblée unique⁶⁷⁹ qui ne peut obliger ni

⁶⁷⁷ Jean GUISELIN, *op. cit.*, p. 47.

⁶⁷⁸ « ... autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres » (article 67, Constitution 1848).

⁶⁷⁹ L'article 51 de la Constitution du 4 novembre 1848 dispose que le Président de la République « ne peut céder aucune portion du territoire, ni dissoudre ni proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre, en aucune manière, l'empire de la Constitution et des lois ». En procédant à une dissolution, la responsabilité du Président de la République se verra engagée : « Toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de

le chef de l'Etat, ni les ministres à quitter le pouvoir. De plus, à défaut de moyens de renversement réciproques, en cas de conflit l'avantage est au Président de la République qui jouit de la légitimité de son élection au suffrage universel direct.

C'est ce qui se produit en janvier 1852 lorsque le Président Louis-Napoléon Bonaparte transforme la République en Second Empire dont la Constitution consacre de nouveau un chef d'Etat détenant la réalité du pouvoir exécutif et dominant le pouvoir législatif. L'ancienne Secrétairerie d'Etat est restaurée sous le nom de « Ministère d'Etat », une structure administrative « dont l'intitulé masque en réalité la multitude d'attributions que détient cet organisme puisqu'il regrouperait aujourd'hui le cabinet civil du Président de la République, le Secrétaire général de la présidence de la République (SGPR), le Secrétariat général du Gouvernement et même le ministère de la Culture »⁶⁸⁰. Sa principale fonction est d'être un relais entre l'Empereur et les ministères d'une part, entre le pouvoir exécutif, les corps législatif et le Conseil d'Etat d'autre part ; autrement dit de coordonner l'activité des principales institutions du régime : « créé comme un intermédiaire entre l'Empereur et les rouages supérieurs de l'organisation gouvernementale et administrative. (...) c'est par son intermédiaire que l'Empereur correspond vers les divers ministères »⁶⁸¹. Cependant, le ministère d'Etat est supprimé en 1869 et ses attributions réparties entre les autres ministres qui durant le Second Empire ont perdu de leur pouvoir. Comme le soulignent Jean-Jacques Chevallier et Gérard Conac, « les ministres ne sont qu'un moyen du chef de l'État, ne sont que ses commis. La Proclamation explicative précise que, « auxiliaires honorés et puissants » de la pensée du chef de l'État, les ministres cependant « ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacles journaliers à l'impulsion particulière du chef de l'État (...) ». Ces ministres, commis du chef de l'État, ne composent donc pas un Conseil des ministres

son mandat, est un crime de haute trahison » (article 68).

⁶⁸⁰ Jean GUISELIN, *op. cit.*, p. 38. L'auteur poursuit en insistant sur le rôle central de cette institution : « Ministère d'Etat : « *Napoleon III cumule les fonctions de chef d'Etat et de chef de gouvernement. D'autre part, les ministres ne paraissent pas devant les Assemblées. La direction des affaires manquerait donc de coordination, si l'un des ministres, nommé ministre d'Etat, ne servait d'intermédiaire à la fois entre l'Empereur et les autres ministres pour le travail de routine et, surtout, entre le gouvernement tout entier et chacune des Assemblées. Il est ainsi amené à étudier toutes les questions importantes traitées par les ministres et notamment celles qui passent devant le Conseil d'Etat. En outre, il centralise peu à peu ce qui touche aux Beaux-Arts, assure la direction du Moniteur et le secrétariat du souverain. Le Ministre d'Etat siège aux Tuileries* (Jacques de BRABANT, *Achille Fould et son temps (1800-1867). L'homme clef du second Empire*. Paris, Ed. Cairn, 2001) » (p. 38-39).

⁶⁸¹ Emile-Victor FOUCART, *Eléments de droit public et administratif, op. cit.*, p. 158.

comme en régime parlementaire»⁶⁸². Mentionnons toutefois le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 qui modifie la Constitution dans un esprit plus parlementariste : l'article 1^{er} partage l'initiative des lois entre le Corps législatif et l'Empereur auparavant réservée à ce dernier et l'article 2 dispose que les ministres délibèrent en conseil sous la présidence de l'Empereur devant lequel ils sont responsables. Cette orientation libérale est confirmée par le sénatus-consulte du 20 avril 1870, ratifié par plébiscite le 8 mai 1870, qui consacre la responsabilité des ministres devant le Parlement.

Le Second Empire s'effondre avec la guerre franco-prussienne : à l'issue de la défaite de l'armée française à Sedan le 2 septembre 1870, Napoléon III capitule. La III^e République proclamée le 4 septembre 1870 confirme le caractère parlementaire du régime. Un Gouvernement de Défense Nationale est mis en place et une Assemblée Nationale majoritairement monarchiste est élue le 8 février 1871, quelques semaines après la signature de l'armistice avec la Prusse. Au printemps 1871 éclate la Commune de Paris (18 mars-28 mai 1871) qui ressuscite dans la capitale le système de gouvernement par comités de la Convention. La III^e République survit et renforce le pouvoir exécutif : le chef de gouvernement⁶⁸³ Adolphe Thiers prend le titre de « président de la République » avec la loi Rivet du 31 août 1871 révocable par l'Assemblée nationale et dont les actes doivent être contresignés par les ministres qui en endossent ainsi la responsabilité politique. Cette évolution institutionnelle est soutenue par les monarchistes, légitimistes comme orléanistes, qui se partagent les sièges de l'Assemblée Nationale avec les républicains minoritaires. Ils la voient comme une étape vers le retour de la monarchie. Au printemps 1873, Adolphe Thiers qui a finalement soutenu le régime républicain est remplacé par Patrice de Mac Mahon ; celui-ci laisse de fait la tâche de gouverner à Albert de Broglie qui prépare le retour imminent d'un roi. Cependant en raison des désaccords entre les deux courants monarchistes sur le nom d'un futur monarque, le projet d'une nouvelle Restauration échoue. Dans ce contexte politique instable, Auguste-Casimir Perrier, républicain conservateur, demande d'ouvrir les travaux pour une future Constitution. Le 30 janvier 1875 est voté « l'amendement Wallon » aux termes duquel : « *le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre*

⁶⁸² Jean-Jacques CHEVALLIER, Gérard CONAC, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz 1991, 8^e éd., p. 213-214.

⁶⁸³ Le titre officiel était : « chef du pouvoir exécutif de la République ».

des députés réunis en Assemblée Nationale. Il est nommé pour sept ans ; il est rééligible ». L'impersonnalité de la fonction présidentielle est ainsi consacrée. Sont ensuite votées les lois constitutionnelles de 1875 qui fixe le régime de la III^e République : la loi du 24 février 1875 qui instaure un Sénat⁶⁸⁴ ; la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics ; la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre pouvoirs publics.

La plus importante est probablement la loi du 25 février 1875 qui confirme le caractère parlementaire du régime : le pouvoir législatif est exercé par deux assemblées (la Chambre des députés élue au suffrage universel et le Sénat) (article 1) ; le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale pour sept ans renouvelables (article 2) et détient l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux chambres (article 3) ; le Gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement⁶⁸⁵ (article 6) tandis que le chef de l'Etat retrouve un droit de dissolution (article 5)⁶⁸⁶ ; enfin est mentionné un « Conseil des ministres » (article 4, article 7) qui est notamment investi du pouvoir exécutif en cas de vacance du pouvoir dans l'intervalle de l'élection d'un nouveau président de la République (article 7). Le chef de l'Etat n'est donc constitutionnellement plus le seul détenteur du pouvoir exécutif et ce sont les ministres qui engagent leur responsabilité politique pour les actes qu'ils contresignent. La consécration d'une conception moniste du parlementarisme suite à la « crise du 16 mai 1877 »⁶⁸⁷ parachève une lente évolution : le Gouvernement se révèle progressivement en tant qu'organe autonome qui n'est responsable que devant la chambre élue, non devant le chef de l'Etat. Par ailleurs

⁶⁸⁴ « *Le Sénat se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale* » (article 1^{er}, loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat).

⁶⁸⁵ « *Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Le président de la République n'est responsable qu'en cas de haute trahison* » (article 6, loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics).

⁶⁸⁶ « *Le président de la République peut sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois* » (article 5, loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics).

⁶⁸⁷ Deux conceptions du parlementarisme s'opposent au lendemain du vote des lois constitutionnelles de 1875 : le Maréchal Mac Mahon, chef de l'Etat, défend une lecture dualiste du régime, c'est-à-dire un gouvernement responsable non seulement devant l'assemblée élue, mais également devant le chef de l'Etat (« interprétation orléaniste » de la Constitution qui de fait s'est imposée depuis 1814) ; en revanche, les républicains sont partisans d'un système moniste selon lequel le principe de responsabilité politique du gouvernement ne s'applique qu'à l'égard du Parlement. Après plusieurs dissolutions suivies d'une victoire électorale des républicains, le président Mac Mahon quitte le pouvoir ; cet événement entérine un effacement du chef de l'Etat au profit du Gouvernement qui devient durant la III^e et la IV^e République l'acteur principal du pouvoir exécutif.

malgré le silence des lois constitutionnelles de 1875, le titre de président de Conseil est utilisé en 1876 par Jules Dufaure et le sera de nouveau ; cependant il n'est pas exclusif : le « président du Conseil » est aussi un ministre. De plus, en raison de la défiance des assemblées à l'égard d'un pouvoir exécutif qu'elles veulent contrôler et limiter, cette pratique restera coutumière : aucune institutionnalisation de la présidence du Conseil ou d'une structure permanente de coordination gouvernementale n'est réalisée jusqu'à la Grande guerre.

Depuis la fin de la période révolutionnaire, on constate en effet « *une spécialisation de plus en plus poussée, qui se traduit notamment par l'élévation du nombre des ministères : de 7 à la veille de Brumaire, ils sont passés à 11 en 1814* ». Puis, ce phénomène d'« inflation ministérielle »⁶⁸⁸ s'accroît tout au long du XIX^e siècle⁶⁸⁹ à tel point qu'à la fin de la III^e République⁶⁹⁰ on compte une vingtaine de membres du Gouvernement⁶⁹¹. Dès lors, « *la verticalité fonctionnelle ne fonde plus à elle seule la réalité du pouvoir de décision* »⁶⁹² : la mise en place d'un dispositif institutionnel permanent de mise en cohérence de l'action gouvernementale devient de plus en plus indispensable pour parer aux crises politiques qui se multiplient avant la Première Guerre mondiale, dues pour l'essentiel à une défaillance de coordination entre ministres. Cette évolution trouve son origine dans une intervention croissante de l'Etat pour accompagner le développement économique et répondre aux nouveaux besoins sociaux qui en découlent. Dès les premières décennies du XIX^e siècle le pouvoir politique s'emploie à créer les conditions d'un développement industriel, commercial et agricole par le biais de mesures d'encadrement, d'incitation et de protection⁶⁹³. L'application de ces politiques transforme l'organisation administrative

⁶⁸⁸ L'étude reprend ici un article qui détaille les principales caractéristiques du phénomène d'augmentation constante du nombre des ministères couramment qualifiée d'« inflation ministérielle » : « L'inflation ministérielle », in Pascal MBONGO (dir.), *La séparation entre administration et politique en droits français et étrangers*, Paris, Berger-Levrault, 2014.

⁶⁸⁹ Le gouvernement est composé de 7 membres en 1815 sous Louis XVIII ; 9 à la fin du règne de Louis-Philippe en 1848 ; 12 avant la Première guerre mondiale en 1914.

⁶⁹⁰ Et l'inflation ministérielle s'est poursuivie jusqu'à nos jours : une trentaine de membres de gouvernement en moyenne sous la VI^e République ; une quarantaine sous la V^e République.

⁶⁹¹ En moyenne, on relèvera que le nombre des membres du Gouvernement est passé progressivement d'une vingtaine à la fin de la III^e République, à une trentaine sous la IV^e République et à une quarantaine aujourd'hui.

⁶⁹² Nicole BELLOUBET-FRIER, « Pouvoir et relations hiérarchiques : l'exemple du ministère de l'Education Nationale », *op. cit.*, p. 235.

⁶⁹³ Des législations encourageant l'initiative entrepreneuriale sont alors votées à l'instar par exemple de la loi du 21 avril 1810 autorisant la concession de l'exploitation des mines ou du Code de commerce de 1807 qui consacre la possibilité de créer des sociétés anonymes. L'interventionnisme économique se traduit également à cette époque par la mise en place d'infrastructures dans le cadre de politiques de grands travaux (routes, canaux, chemins de fer). L'Etat encourage par ailleurs le financement de l'industrie en fondant dès 1816 une Caisse des Dépôts et Consignations et en incitant à la création d'institutions bancaires privées telles que la Banque de France en 1800, la Caisse

qui évolue et s'adapte⁶⁹⁴ : des ministères techniques sont créés dans le but de fournir les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles législations qui se multiplient.

Un premier mouvement inflationniste se réalise par scissiparité du ministère de l'Intérieur en charge de très nombreuses matières depuis la loi du 27 avril-25 mai 1791⁶⁹⁵. Progressivement, plusieurs de ses directions se détachent pour former des ministères à part entière : en 1812 est créé le ministère des Manufactures et du Commerce chargé de mettre en œuvre les politiques industrielles et commerciales ; en 1831, un ministère des Travaux publics voit le jour afin de superviser la construction d'infrastructures. Quelques années plus tard, en 1837, ces matières sont regroupées pour former un ministère plus large en charge des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce traduisant la prise en considération de l'importance croissante du secteur agricole dans l'économie nationale. A la fin du XIX^e siècle, la multiplication des interventions étatiques en matière commerciale, industrielle et agricole rend nécessaire le démembrement de ce ministère pour donner naissance à un ministère de l'Agriculture en 1881, un ministère des Travaux publics en 1869 et à un ministère du Commerce et de l'Industrie en 1892. En 1880, apparaît un ministère des Postes et Télégraphes qui deviendra en 1932 le ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones ; une évolution qui tient compte des innovations technologiques et de leur rôle majeur dans le développement du pays. Le développement économique produit de la croissance qui permet une amélioration générale des conditions de vie sans pour autant mettre fin à la pauvreté prise en compte par les pouvoirs publics qui élaborent une législation de plus en plus contraignante. Sa mise en œuvre effective appelle la création de nouveaux ministères comme celui du Travail et de la Prévoyance sociale

générale du Commerce et de l'Industrie en 1837, ou encore le Crédit Lyonnais en 1863. Dans le même esprit de valorisation de l'activité économique du pays, le secteur agricole est modernisé et protégé de la concurrence extérieure grâce à la mise en place des « tarifs Méline » en 1892.

⁶⁹⁴A partir de la fin du XVI^e siècle, un noyau dur ministériel se forme autour de six fonctions qualifiées aujourd'hui de régaliennes : la Chancellerie ; le Contrôle général des Finances ; les Affaires étrangères ; la Guerre ; la Marine ; les Affaires particulières. Cette répartition sera reprise et consacrée au lendemain de la Révolution par la loi des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation des ministères. En 1815 sous Louis XVIII, le Gouvernement se compose de sept ministères ; neuf à la fin du règne de Louis-Philippe en 1848 ; douze avant la Première guerre mondiale en 1914. Cette inflation ministérielle continuera de s'intensifier sous la III^e, la IV^e et même la V^e République : « le nombre des membres du Gouvernement est passé progressivement d'une vingtaine à la fin de la III^e République, à une trentaine sous la IV^e République et à une quarantaine aujourd'hui ». (Olivier GOHIN, Jean-Gabriel SORBARA, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 7^e éd., 2016, p. 137).

⁶⁹⁵ Relations avec les corps administratifs, police, mines, travaux publics, santé, assistance, agriculture, commerce, industrie, instruction.

en 1906 qui ne sera plus en charge que du Travail à partir de 1920⁶⁹⁶, avant que lui soit rattachée la Sécurité sociale en 1946. Les préoccupations sociales de l'Etat s'étendent progressivement au-delà des questions de protection (hygiène, santé et travail) et tendent à améliorer les conditions de vie des habitants. Un ministère de l'Instruction publique voit le jour en 1828 auquel sont rattachés tantôt les Cultes (en 1848, 1852...), tantôt les Beaux-Arts (en 1871, 1876, 1896, 1920, 1925...). A partir de la création d'un Conseil supérieur de l'Instruction publique en 1850 puis des lois Jules Ferry rendant l'école élémentaire gratuite (1881) et l'enseignement public laïc (1882)⁶⁹⁷.

§ 3 – L'institutionnalisation de la coordination interministérielle : l'autonomisation de la présidence du Conseil et la consécration de services administratifs permanents

Cette accentuation continue de la spécialisation est à l'origine de crises politiques et institutionnelles à répétition mais la prise de conscience de l'importance d'un véritable statut de président du Conseil n'aura lieu que durant la Première guerre mondiale. Dès le début du conflit, sont créées des administrations spécifiques qui viennent se superposer à l'action de ministères déjà nombreux. Sont ainsi institués en août 1914 quatre sous-secrétaires d'Etat respectivement en charge de l'Artillerie et de l'Equipement militaire, du Ravitaillement et de l'Intendance militaire, du Service de santé militaire et enfin de l'Aéronautique militaire. Puis est formé en 1916 un ministère de l'Armement et Fabrications de guerre et nommé un sous-secrétaire d'Etat au Blocus. Plus que jamais la cohérence et la permanence du travail gouvernemental sont indispensables pour réaliser l'effort de guerre nécessaire tout en

⁶⁹⁶ Par exemple, les lois de 1893 sur l'aide médicale gratuite, de 1902 sur la protection de la santé publique, de 1904 sur l'assistance aux enfants abandonnés ou encore et celle de 1905 relative à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Cette centralisation des questions sanitaires et sociales se traduit administrativement par la création en 1886 d'une direction générale de l'assistance publique au sein du ministère de l'Intérieur avant de s'en détacher en 1920 pour former un nouveau ministère de l'Hygiène, Assistance et Prévoyance sociale. A partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les politiques sociales s'orientent vers de nouvelles priorités : d'hygiéniste l'Etat devient protecteur. Une première loi est votée le 22 mars 1841 limitant le travail des enfants mais à défaut de contrôles sérieux, elle ne produit pas les effets escomptés. Il faut attendre la fin du siècle pour que de nouvelles mesures soient instaurées : une loi de 1892 régleme le travail des enfants et des femmes dans les établissements industriels, une autre datant de 1898 précise le statut des accidents du travail, une troisième votée en 1900 limite la durée du travail.

⁶⁹⁷ Son champ d'action s'élargit ; il devient ministère de l'Education Nationale en 1932. Suivant la même logique seront créés plus tard un Secrétariat aux sports et aux loisirs en 1936, un ministère du Logement en 1954.

assurant le cours normal des autres politiques, notamment économiques et sociales. Pour répondre à ces besoins grandissants de coordination, alors qu'il forme un second gouvernement à la suite de l'entrée en guerre de la France (août 1914 - octobre 1915), René Viviani décide de se consacrer entièrement à ses fonctions de président du Conseil ; une expérience qui ne sera toutefois pas réitérée : « *les présidents du Conseil se réservèrent les ministères devenus les plus prestigieux : les Affaires étrangères pour Viviani dans son premier Gouvernement, puis pour Aristide Briand et Alexandre Ribot ; la Guerre pour Paul Painlevé et Georges Clemenceau* »⁶⁹⁸. De plus, une myriade d'organes chargés d'une mission de coordination spécifique et temporaire sont instaurés ; « *près de trois cents comités, commissions ou offices, dont plus de quatre-vingts rattachés au ministère de la Guerre, permirent de soulager l'administration centrale et de recourir à de nouvelles compétences* »⁶⁹⁹. La création de ces structures va en réalité encore augmenter les besoins de coordination gouvernementale assurée par le président du Conseil qui peut s'appuyer sur un auxiliaire administratif.⁷⁰⁰

En effet, en juin 1914, Alexandre Ribot qui succède à René Viviani met en place un Secrétariat administratif à la présidence du Conseil, « *ébauche du Secrétariat général du Gouvernement* »⁷⁰¹, afin de seconder le président du Conseil dans l'exercice de sa fonction gouvernementale ; en particulier pour préparer les Conseils des ministres, suivre les travaux parlementaires et arbitrer. Paul Painlevé qui lui succède n'abandonne pas l'idée d'un organe administratif de coordination et crée un Secrétaire général de la présidence du Conseil par un décret du 15 septembre 1917 qui mentionne explicitement le verbe « coordonner » : « *il est institué à la présidence du Conseil en vue de coordonner l'action gouvernementale un Secrétariat général*

⁶⁹⁸ Anne-Laure ANIZAN, « 1914-1918. Le gouvernement de guerre », *Histoire@Politique*, n° 22, 2014/1, p. 221. L'auteur précise : « *Le ministère qui ne revint pas au président du Conseil fut confié à une personnalité de premier plan : la Guerre, à Adolphe Messimy puis à Alexandre Millerand dans les gouvernements Viviani, aux généraux Gallieni, Roques puis Lyautey dans les cabinets Briand, enfin, à Paul Painlevé dans le ministère Ribot ; aux Affaires étrangères furent nommés Alexandre Ribot (gouvernement Painlevé) puis Stéphane Pichon (ami personnel de Clemenceau, lui ne dirigea que formellement ce ministère). Les Finances, nerf de la guerre, la Marine, de plus en plus stratégique avec l'extension du front en Orient, l'Intérieur, toujours plus surveillé alors que la contestation gagnait, les Colonies, qui constituaient un réservoir d'hommes et de matières premières, furent également des ministères convoités* ».

⁶⁹⁹ *Ibidem*, p. 224. Parmi les plus connus, on peut mentionner le haut-commissaire auprès du Gouvernement britannique pour le règlement des Affaires maritimes interalliées ou le haut-commissaire aux États-Unis de mars à septembre 1917.

⁷⁰⁰ Notons aussi la création éphémère par un décret du 13 février 1912 d'un cabinet spécial de trois membres auprès du cabinet ministériel du président du Conseil par ailleurs ministre pour l'aider dans sa tâche de coordination gouvernementale.

⁷⁰¹ Cité par Gérard CONAC, « Le secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in I.F.S.A., *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, p.18.

chargé de centraliser les renseignements, documents, études et travaux qui sont demandés dans ce but par le Président du Conseil aux divers départements ministériels ». Pour assurer cette mission, le Secrétariat général est composé de deux sections : la première est chargée de « réunir et classer les travaux et études élaborées par les différents ministères et les documents de toute nature pouvant intéresser l'action gouvernementale » ; la seconde a pour mission d'« étudier les questions actuelles d'ordre administratif ou juridique ». Ces attributions étendues sur le papier sont en réalité plus limitées et consistent pour l'essentiel, non pas à coordonner l'action du Gouvernement, mais à assurer une fonction de nature logistique : la transmission de documents entre le chef du Gouvernement et les ministères.

Le Secrétariat général avait été conçu comme un organe temporaire appelé à disparaître après la guerre. Georges Clémenceau qui prend la présidence du Conseil à la suite de Paul Painlevé en novembre 1917 ne supprime cependant pas la structure mais l'incorpore à un sous-secrétariat d'Etat au ministère de la guerre. Ainsi, le décret du 21 novembre 1917 dispose : « *M. Jeanneney, sous-secrétaire d'État au ministère de la guerre, est attaché à la présidence du Conseil en vue d'assurer sur toutes les questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre* ». Pragmatique et fort de plusieurs expériences gouvernementales antérieures qui l'ont sensibilisé à l'importance de renforcer la présidence du Conseil afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale, Georges Clémenceau oriente l'action du sous-secrétariat vers un objectif prioritaire : gagner la guerre. La structure est donc cantonnée à une mission de coordination spécifique qui sous-entend son caractère éphémère : une fois accomplie, elle a donc vocation à disparaître. A la fin de la guerre, le sous-secrétariat survit néanmoins mais sa mission est réorientée vers la gestion de la transition de l'état de guerre à l'état de paix. En ce sens, le décret du 6 décembre 1918 précise qu'il « *a qualité pour provoquer et coordonner dans toutes les branches de l'activité militaire et civile, le passage progressif de l'état de guerre à l'état de paix et en suivre l'exécution. Il prend, dans la limite des délégations qui lui sont consenties par les ministres intéressés, toutes décisions ayant trait à la démobilisation. Il en est référé pour le surplus au ministre de la guerre, Président du*

Conseil ». Finalement un secrétariat général administratif existera par intermittence après 1918 mais reste essentiellement un organe de documentation.

Cependant, comme le note Maurice Hauriou, « à mesure que les présidents du Conseil se sont succédés, l'idée s'est dégagée que la présidence du Conseil était un poste nécessaire et elle a pris figure d'institution »⁷⁰². Après la guerre, les propositions de consécration d'un véritable statut de président du Conseil secondé par une structure administrative permanente l'assistant dans sa fonction de coordination gouvernementale, qui commençaient déjà à se manifester avant 1914, se multiplient. En effet, « c'est surtout depuis la Grande Guerre que l'aménagement d'une coordination interministérielle a été ressenti comme une exigence majeure. Depuis lors, elle est devenue prioritaire et les formules diverses imaginées ont pris une considérable extension »⁷⁰³. Ainsi d'Henri Chardon qui propose un président du Conseil sans autre portefeuille ministériel : « Quel que soit le nombre des ministres, dans une organisation rationnelle, le Président du Conseil ne doit pas assumer la gestion spéciale d'un ministère. Il doit être le véritable chef du gouvernement ; il doit diriger effectivement tout le gouvernement, surveiller constamment la gestion des différents ministres, se tenir prêt à conférer à tout instant sur chaque affaire, avec chacun d'eux ; contrôler leur action, mettre de l'unité dans leurs vues et faire prévaloir au besoin les siennes sur les leurs »⁷⁰⁴; c'est-à-dire coordonner et arbitrer l'action gouvernementale. L'auteur ajoute que dans l'exercice de cette fonction, le président du Conseil doit être accompagné d'une structure administrative interministérielle permanente : « Donnons-lui les instruments permanents de travail nécessaires ; un service d'administration générale ; un service de législation ; un service de presse , un service de statistique générale et rattachons à la présidence du Conseil le Conseil d'État... »⁷⁰⁵. L'auteur reprend ici la proposition de loi de Louis Marin déposée en 1917, puis à nouveau en 1919, visant à mettre en place un organe administratif permanent afin de « rendre possible la liaison entre les gouvernements successifs. (...) on ne peut compter, pour remplir cette mission sur le sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil, lequel a un caractère politique, est toujours plus

⁷⁰² Maurice HAURIUO, *Ibidem*, p. 132.

⁷⁰³ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle, op. cit.*, p. 171-172.

⁷⁰⁴ Henri CHARDON, *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces, le nombre ; l'élite*, Paris, Librairie académique Perrin et Cie, 1921, p. 99.

⁷⁰⁵ *Ibidem*, p. 98.

ou moins alourdi de services de gestion, et dont l'existence même est remise en cause à chaque changement de ministère »⁷⁰⁶. De même, Léon Blum écrit « il faut un chef de gouvernement comme il faut un chef d'industrie »⁷⁰⁷ ; en insistant sur l'importance de créer à ses côtés un bureau des affaires générales qui « devra réunir l'ensemble des services statistiques, dispersés aujourd'hui dans une foule de ministères, alors que les chiffres n'instruisent que par la confrontation et l'interprétation (...) l'essentiel sera que le bureau compte à sa tête un certain nombre d'hommes que l'étendue de leur intelligence et de leur culture rende capables de mettre promptement au point toutes les affaires, fût-ce les plus spéciales. (...) Quant au chef de bureau, collaborateur intime et constant du président, il devra assurer le secrétariat de la présidence du Conseil des ministres. (...) Toute mesure qui peut engager à un degré quelconque la politique générale, et par conséquent toute mesure qui excède l'expédition des mesures courantes de chaque ministère doit pareillement être soumise au Président du Conseil et décidée d'accord avec lui. L'exécution doit en être suivie et contrôlée par lui. C'est au bureau des affaires générales à préparer cet accord et à pratiquer cette surveillance »⁷⁰⁸.

Ces propositions ont porté leurs fruits puisque qu'en 1924 Edouard Herriot recrée un véritable Secrétariat général des services administratifs à la présidence du Conseil dont les fonctions dépassent celles d'un organe de documentation. Comme l'explique René Menesson, « il ne s'agit pas seulement de fournir des renseignements, il faut avant tout servir de trait d'union entre les divers départements dans les questions exigeant un accord entre eux. Il s'agit également de suivre les affaires qui par leur caractère et leur objet intéressent l'action gouvernementale. Au rôle documentaire du sous-secrétariat vient s'ajouter une fonction directrice. Et comme conséquence de cette extension de pouvoirs, le sous-secrétaire a dans les limites de ses attributions la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil »⁷⁰⁹. En 1925, les services, confiés à un sous-secrétaire d'Etat, s'étoffent et se structurent. Un arrêté du 2 octobre 1925 les organise en quatre sections : la section de la présidence du Conseil, la section économique et sociale, la section administrative et juridique, et la section des services intérieurs et

⁷⁰⁶ Propos du député rapporteur de la proposition de loi ; cité par Jean GUISELIN, *op. cit.*, p. 62

⁷⁰⁷ Léon BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936.

⁷⁰⁸ *Ibidem*, p. 61 et s.

⁷⁰⁹ Robert MENNESSON, *L'organisation des services de la présidence du Conseil en France*. Thèse, Droit, Paris, La Sorbonne, 1928, p. 126.

financiers. Cette organisation esquisse les traits du Secrétariat général du Gouvernement actuel tant du point de vue de l'étendue de ses attributions que du caractère transversal de son action. La section de la Présidence du Conseil devient un organe central de la coordination gouvernementale : désormais les ministres ne peuvent plus adresser de question au Conseil des ministres sans avoir au préalable saisi la section de la Présidence du Conseil⁷¹⁰. Autre élément que l'on retrouve aujourd'hui, la fonction exercée par la section administrative et juridique qui, en lien avec le Conseil d'Etat, veille à une cohérence normative entre les projets de textes discutés et les règles existantes. L'existence de cet organe auxiliaire de coordination gouvernementale sera toutefois de courte durée : devenu président du Conseil en juillet 1926, Raymond Poincaré décide par mesures d'économies de supprimer le secrétariat administratif de la présidence du Conseil et transfère ses services au ministère des Finances dont il assume aussi le portefeuille⁷¹¹.

Le secrétaire général de la présidence du Conseil ne sera définitivement institué qu'avec l'affirmation pleine et entière de la fonction de président du Conseil ; c'est-à-dire un chef de Gouvernement qui ne cumule plus cette tâche avec un portefeuille ministériel. « *La « naissance » du Premier ministre et de ses services comme instrument central de la coordination, est peut-être la plus importante évolution de notre organisation administrative depuis plus d'un siècle* »⁷¹². Cette réforme a été initiée par le président du Conseil Gaston Doumergue qui envisagea dans son « *Projet de réforme de l'Etat* » une « *présidence du Conseil (qui) doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné permanent et peu nombreux, détaché des grandes administrations publiques. Grâce à ces services, le président du Conseil doit suivre attentivement l'action de chaque département, veiller à ce que l'un ne gêne pas l'autre et à ce que travaux, initiatives et efforts soient coordonnés en vue du bien général* »⁷¹³. Cependant, démissionnaire en novembre 1934, c'est sous son

⁷¹⁰ « *En vertu de cette nouvelle organisation, chaque membre du gouvernement doit, avant de saisir le Conseil des ministres d'une question en aviser la Présidence du Conseil, ou plus exactement la section dite de la Présidence. Celle-ci fait étudier le problème par la section compétente (section économique et sociale ou administrative et juridique), puis avertit les ministres intéressés de la date à laquelle la discussion aura lieu au conseil en leur adressant un rapport résumant à la fois les caractères et l'état d'avancement de la question. Chaque ministre a donc les moyens et le temps d'étudier personnellement l'affaire avant de prendre part à la délibération du Conseil* » (Robert MENNESSON, *op. cit.*, p. 129 et s.

⁷¹¹ Décret du 23 août 1926.

⁷¹² André G. DELION, « La coordination administrative en matière économique et sociale. Introduction générale », *op. cit.*, p. 14.

⁷¹³ Définition de la présidence du Conseil selon Gaston Doumergue.

Source : « Histoire du SGG », *Portail du Gouvernement*.

Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/histoire-du-sgg>.

successeur Pierre-Etienne Flandin que sera votée le 24 décembre 1934 la loi de finances pour l'année 1935 qui dispose dans un article 23 que « *le ministre chargé de la présidence du Conseil a sous sa direction : les services administratifs de la présidence du conseil...* »⁷¹⁴. Le président du Conseil est donc exclusivement en charge de la présidence du Conseil sans autre attribution ministérielle et secondé par des services spécifiques qui lui sont attachés en propre. La loi de finances est complétée par le décret du 31 janvier 1935 organisant les services administratifs de la présidence du Conseil qui prévoit dans un article 1^{er} que le président du Conseil est désormais assisté d'une dizaine de fonctionnaires⁷¹⁵ et de chargés de mission⁷¹⁶ dont l'un d'eux prend le titre de secrétaire général des services administratifs de la présidence du Conseil. Leur rôle principal consiste à « *documenter le président du Conseil, de lui fournir les éléments de décision et de suivre les travaux législatifs* »⁷¹⁷. L'action du Secrétariat reste toutefois modeste au début et difficilement distinguable de celle du cabinet du président du Conseil. En outre, plusieurs secrétaires généraux se succèdent rapidement ce qui nuit à la légitimité de la structure dont la régularité est critiquée par certains parlementaires qui contestent une création institutionnelle non prévue par la Constitution. De plus, les administrations ont tendance à résister à l'intervention du Secrétariat dans la coordination interministérielle, notamment lorsqu'il aide le chef du Gouvernement à arbitrer entre les ministères en cas de conflits de compétences.

Néanmoins, lorsque Léon Blum qui s'était montré favorable à cette réforme dans ses écrits devient président du Conseil en juin 1936, il renforce la fonction et le poids du Secrétariat qui devient un « *pivot de toute l'action gouvernementale et organe charnière entre le gouvernement et l'administration* »⁷¹⁸. L'institution perdure durant la Seconde guerre mondiale en se politisant comme le souligne Jean Guiselin : « *l'importance attribuée par Vichy aux processus administratifs donne une place prééminente au Secrétaire général du Gouvernement qui acquiert un rôle essentiel de*

⁷¹⁴ D'autres services sont rattachés au Président du Conseil. En effet, l'article 23 de la loi de finances poursuit : « ... *la direction générale des services d'Alsace et de Lorraine ; le secrétariat général du conseil supérieur de la défense nationale ; le conseil national économique ; le conseil national de la main-d'œuvre ; les services de la statistique générale de la France* » .

⁷¹⁵ Nommés par le président du Conseil. Parmi lesquels : un chef de bureau, un sous-chef de bureau, deux rédacteurs, un commis d'ordre et de comptabilité, servant de chef du service intérieur, un autre commis d'ordre et de comptabilité, et des huissiers dont un argentier. S'y ajoutent des auxiliaires temporaires.

⁷¹⁶ Recrutés par le président du Conseil parmi des hauts fonctionnaires. Le nombre de chargés de mission est plafonné à quinze.

⁷¹⁷ Source : « Histoire du SGG », *Portail du Gouvernement*.

⁷¹⁸ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 80.

coordination du travail gouvernemental et de conseil »⁷¹⁹. Parallèlement, le général de Gaulle crée en 1940 à Londres un Secrétariat général à la coordination placé sous l'autorité d'un Commissaire et chargé de traiter les questions communes aux services civils mis en place pour organiser la Résistance. Lorsque le Comité français de Libération nationale (CFLN) est formé en juin 1943 à Alger, le Secrétariat général survit et prend le nom de Secrétariat général à la Présidence dont l'action porte désormais sur des questions civiles et militaires. La structure connaît un nouveau changement en juin 1944 lorsqu'il devient le Secrétariat général du Gouvernement provisoire qui succède au CFLN. En 1946, il prend le nom de Secrétariat général du Gouvernement et est doté d'un règlement intérieur adopté par le Conseil des ministres le 3 février 1947. Le SGG s'ancre alors dans le paysage politico-administratif français : « *c'est sous les gouvernements provisoires de la Libération puis pendant les premières années de la IV^e République que le Secrétariat général du Gouvernement acquiert ses traits définitifs d'organisme administratif et d'instrument léger et souple de coordination et de continuité, à la fois au service du chef de gouvernement et du gouvernement tout entier* »⁷²⁰. Sous la IV^e République, l'instabilité politique chronique qui affaiblit les pouvoirs du président du Conseil aurait pu conduire à la disparition du Secrétariat général du Gouvernement ; cependant son rôle a paradoxalement été renforcé : il est en effet apparu comme le principal garant de la cohérence et de la continuité de l'action gouvernementale en dépit des changements incessants de chefs de Gouvernement et de ministres. Preuve de ce statut, à l'occasion du passage de la IV^e à la V^e République, le Secrétaire général du Gouvernement n'a pas été changé⁷²¹.

L'institutionnalisation du travail gouvernemental sera confortée sous la V^e République jusqu'à la consécration d'un dispositif complexe de coordination gouvernementale sous l'égide d'un Premier ministre doté d'un pouvoir de direction de l'action du Gouvernement.

⁷¹⁹ Jean GUISELIN, *op.cit.*, p. 103.

⁷²⁰ Jean-Louis QUERMONNE « La coordination du travail gouvernemental », *in* IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986, p. 26.

⁷²¹ Il s'agissait de Roger Belin, Secrétaire général du Gouvernement du 23 janvier 1958 au 14 mars 1964.

Chapitre 2 – L'affirmation d'une fonction gouvernementale : une coordination associée au pouvoir exécutif

Le travail gouvernemental est un processus décisionnel qui débute par une impulsion des autorités exécutives et aboutit à l'édiction d'un texte juridique destiné à mettre en œuvre un programme politique. Cela n'est possible que par une articulation et ajustement des compétences des ministères qui agissent dans des domaines interdépendants ou voisins : rares sont les politiques qui n'impliquent pas plusieurs ministères. La conjugaison du principe de spécialisation ministérielle et du caractère interministériel de la plupart des politiques requiert une double coordination⁷²² : au niveau des services ministériels pour la préparation des projets de textes⁷²³ et au niveau interministériel pour leur consécration. Toutefois « *quant à la coordination, elle est dans un Gouvernement nécessaire à tous les échelons, mais tout particulièrement au niveau du Premier ministre qui est responsable de la cohérence de l'action des divers secteurs de l'activité juridique* »⁷²⁴. En effet selon l'article 20 de la Constitution de 1958, c'est au Gouvernement dans son ensemble qu'il revient de déterminer et conduire la politique de la Nation mais la responsabilité de fixer des priorités, de procéder à des choix, d'impulser l'action des ministères et le cas échéant d'arbitrer entre leurs positions - autrement dit de coordonner l'action gouvernementale - relève du Premier ministre qui aux termes de l'article 21, alinéa 1 de la Constitution « *dirige l'action du Gouvernement* » .

Néanmoins, dans l'exercice de cette fonction de « coordination de direction », le chef du Gouvernement doit composer avec les « interférences présidentielles » dans le travail gouvernemental. L'une des spécificités du système politique français est l'existence d'un exécutif effectivement dualiste. Comme dans tout régime parlementaire, le pouvoir exécutif est distribué sous la V^e République entre un chef de Gouvernement et un chef d'Etat mais l'élection de ce dernier au suffrage universel

⁷²² A défaut d'organe qui centralise la préparation des projets de lois tel que le *Parliamentary Counsel Office* britannique, en France « *qu'il s'agisse d'un projet de loi, d'un décret ou de tout autre texte, c'est d'abord dans les services du ministère compétent qu'est élaborée normalement la première mouture du projet* » (Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental, op. cit.*, p. 241).

⁷²³ Cette question sera traitée en détails dans la Partie 3, Titre 1.

⁷²⁴ Francis de BAECQUE, « Le rôle du chef du Gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Rapport français », *Colloque international de Spire*, Institut international des sciences administratives, 1974, p. 3.

direct⁷²⁵ et une pratique présidentialiste des institutions l'ont investi d'une réelle autorité. De fait le chef de l'Etat joue un rôle actif dans la détermination des priorités politiques et n'hésite pas à intervenir dans le processus de décision gouvernementale. Le chef du Gouvernement ne peut ignorer les indications du chef de l'Etat à qui il doit son poste : le Président de la République nomme le Premier ministre (de son choix, sauf en période exceptionnelle de cohabitation) et les membres du Gouvernement sur proposition de ce dernier (article 8 de la Constitution de 1958). De plus l'article 9 de la Constitution dispose que « *le Président de la République préside le conseil des ministres* », instance centrale de la coordination interministérielle. Enfin, dans les matières qui relèvent de son « pré carré » (diplomatie, affaires militaires...) et en cas de dossiers politiquement stratégiques, le Président de la République n'hésite pas à intervenir, en préemptant ou en remettant en cause l'arbitrage interministériel du Premier ministre.

On retrouve cette dualité dans l'entourage des deux têtes de l'exécutif : « *le président et le Premier ministre ont tous deux un cabinet et un secrétariat, même si, pour le premier, le cabinet est souvent inclus dans le secrétariat. La fonction administrative est assurée par le secrétariat général du gouvernement à Matignon et par le cabinet du chef de l'Etat à l'Elysée, tandis que la fonction politique est confiée au cabinet du Premier ministre et au secrétariat général de l'Elysée* »⁷²⁶. Ces « administrations d'état-major » sont de fait les principaux artisans de la coordination interministérielle.

Section 1 – La coordination primo-ministérielle

La corrélation entre fonction de coordination gouvernementale et pouvoir de direction du Gouvernement figure désormais explicitement dans les lois de finances.

⁷²⁵ Le Président de la République française se distingue de ses homologues étrangers par son élection au suffrage universel direct (article 6 de la Constitution) qui lui accorde une légitimité particulière à intervenir dans l'action quotidienne du Gouvernement dirigé par un Premier ministre qu'il a choisi pour appliquer le programme politique sur lequel il a été élu.

⁷²⁶ Xavier MAGNON, « L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015, p. 362. L'auteur précise sa thèse : « *Dans mélange de droit et de pratique – ou mieux de pratique institutionnelle -, on retrouverait dans cette organisation un chef de l'Etat qui détermine la politique de la Nation et un Premier ministre qui la conduit. De fait, le Secrétariat général de l'Elysée, en tant que structure d'information du président, doit être à même de l'éclairer sur les impulsions politiques qu'il entend donner à la politique de la Nation et lui permettre d'apprécier l'exécution que le gouvernement fait de ces orientations politiques. Le cabinet du Premier ministre, quant à lui, doit aider ce dernier dans sa tâche de direction politique du gouvernement et de coordination des différents ministères entre eux* » (Ibidem, p. 376)

Depuis la mise en œuvre en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la nomenclature budgétaire mentionne en effet une mission « Direction de l'action du Gouvernement » dont le principal programme, on l'a vu, porte sur la « Coordination du travail gouvernemental » qui mentionne également d'autres entités chargées d'assister le Premier ministre. En effet, sa fonction de coordination, qui vise à faire agir de concert les ministres prenant part à une même politique, est très large si l'on tient compte du nombre élevé de ministères, du caractère transversal de la plupart des politiques et de la logique conflictuelle qui caractérisent historiquement les gouvernements français.

Ainsi, « *si c'est effectivement le chef de l'exécutif qui doit assurer la coordination interministérielle, si cette fonction relève de ses attributions constitutionnelles et de la logique administrative, il n'a pas les moyens d'assurer effectivement cette coordination* »⁷²⁷. Le Premier ministre est assisté d'un cabinet et d'un Secrétaire général du Gouvernement qui jouent des rôles d'auxiliaires de coordination interministérielle. Il est aussi entouré d'une « *nébuleuse de services de coordination* »⁷²⁸, organes⁷²⁹ temporaires ou *ad hoc*, chargés de coordonner des questions gouvernementales spécifiques.

§ 1 – Le pouvoir coordonnateur de direction du Premier ministre

A défaut de pouvoir hiérarchique sur les ministres⁷³⁰, la coordination interministérielle à caractère général⁷³¹ exercée par le Premier ministre consiste en

⁷²⁷ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », *op. cit.*, p. 27.

⁷²⁸ *Ibidem*, p. 31. Cf. la liste des services du Premier ministre sur le site « Portail du Gouvernement ».

Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/organismes-directement-places-sous-l-autorite-du-premier-ministre>.

⁷²⁹ « *On a relevé en maintes occasions le foisonnement des textes qui portent création d'organes de coordination, conseils, comités, commissions ; ou qui insistent sur l'importance des missions de coordination dévolues à certains organismes : délégations, commissariats, missions* » (Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *op. cit.*, p. 747).

⁷³⁰ Le Premier ministre propose le nom des ministres au président de la République qui les nomme (article 8, alinéa 2 de la Constitution) mais n'en est pas le supérieur hiérarchique comme a pu l'affirmer le Conseil d'Etat dans l'arrêt CE, 13 juin 1961, *Premier ministre c/ Bestaux*. Une position confirmée avec l'arrêt CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie* qui a précisé qu'il n'existait pas de hiérarchie entre les actes des ministres.

⁷³¹ La coordination de certaines questions spécifiques (logistiques ou opérationnelles) est déléguée à des services primo-ministériels ou à des entités spécialement créées à cet effet.
V. ci-après : § 2 : « Le pouvoir coordonnateur auxiliaire de l'entourage du Premier ministre ».

une « *recherche simultanée d'impulsion et de cohérence* »⁷³² qui tend, non pas à imposer ses vues aux ministères, mais à ajuster leurs positions divergentes. Cette « coordination de direction » se manifeste tout d'abord par un pouvoir de cadrage exercé en amont du travail gouvernemental destiné à guider l'action des ministères en insistant sur la nécessaire collégialité de leur action. Ce procédé de nature incitative peut suffire pour aboutir à une position interministérielle consensuelle sur un projet de loi ou de décret discuté durant le travail gouvernemental, surtout si ce dernier porte pas sur des questions sensibles politiquement ou budgétairement. Cependant les relations entre ministères sont souvent conflictuelles et sources de blocages et peuvent requérir de « monter au bleu »⁷³³ ; c'est-à-dire à l'arbitrage du Premier ministre, directement ou *via* son cabinet, afin de résoudre les désaccords persistants entre deux ou plusieurs ministères empêchant la finalisation du projet de texte juridique.

A. La coordination de cadrage

Parce qu'il est le seul détenteur d'un droit d'initiative législative coconjointement avec les parlementaires⁷³⁴ et d'un pouvoir réglementaire général et autonome⁷³⁵, il revient au Premier ministre de fixer les lignes d'action prioritaires du Gouvernement ; celles-ci devront se concrétiser par l'édition de textes juridiques dont l'élaboration et l'application relèvent des ministres en fonction de leur domaine d'attributions. On peut considérer ce pouvoir d'impulsion comme un moyen de réaliser une « coordination gouvernementale de cadrage », c'est-à-dire une coordination exercée en amont du processus décisionnel : elle consiste à fixer des grandes orientations politiques par le biais notamment d'un programme de travail gouvernemental préparé par les services du Premier ministre en concertation avec les ministères et après plusieurs consultations obligatoires (par ex. du Conseil d'Etat) ou informelles (experts, syndicats...). Lorsqu'il intervient après la nomination d'un nouveau Premier ministre, le programme de travail gouvernemental reprend

⁷³² Pierre SADRAN, *op. cit.*, p. 25.

⁷³³ Expression qui fait référence au « bleu », document qui matérialise une décision d'arbitrage réalisé au niveau du Premier ministre établi par le SGG à l'issue d'une réunion interministérielle ou d'un comité interministériel.

⁷³⁴ Article 39, alinéa 1 de la Constitution : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ».

⁷³⁵ Article 21, alinéa 1 de la Constitution : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ».

généralement les éléments du discours de politique générale prononcé devant l'Assemblée Nationale conformément à l'article 49, alinéa 1 de la Constitution⁷³⁶.

Cette « coordination par anticipation » peut aussi prendre la forme d'indications plus techniques directement adressées aux ministères et à leurs administrations par la voie de circulaires relatives à « la méthode de travail gouvernemental »⁷³⁷, à « l'organisation du travail gouvernemental »⁷³⁸ ou encore à « l'organisation du travail interministériel »⁷³⁹. Il s'agit de documents à caractère descriptif et pédagogique destinés à guider l'action des ministères et de leurs services afin de prévenir l'émergence de positions divergentes ou concurrentes. L'amélioration de la coordination réalisée à différentes étapes du travail gouvernemental constitue le sujet principal de ces circulaires visant à assurer l'unité et la cohérence de l'action du Gouvernement. Par exemple, la circulaire du Premier ministre du 30 octobre 2015 relative à l'organisation du travail interministériel insiste sur l'importance de renforcer le lien entre coordination infra-ministérielle et coordination gouvernementale :

« Il appartient aux secrétaires généraux des ministères (...) au titre de leur mission générale de coordination des services, de veiller à ce que l'ensemble des services concernés par la préparation et par la mise en œuvre des réformes soient pleinement associés au travail interministériel ».

Plus subtilement, la circulaire du Premier ministre en date du 12 septembre 2014 sur la méthode de travail du Gouvernement explique qu' :

« un membre du gouvernement ne doit pas rester prisonnier des intérêts particuliers de son ministère ; il faut qu'il sache s'engager dans la démarche collective ».

Dans le même esprit, le Premier ministre fait clairement référence à l'importance de la coordination interministérielle dans la circulaire du 18 mai 2007 lorsqu'il précise :

« Il incombe à chaque membre du Gouvernement de préparer, dans le domaine

⁷³⁶ « La programmation du travail gouvernemental doit assurer la mise en œuvre des orientations que je donnerai lors de mon discours de politique générale, conformément aux priorités du Président de la République » (Circulaire du Premier ministre, « Méthode de travail du Gouvernement », n°5735/SG, 12 septembre 2014).

⁷³⁷ V. not. la circulaire du Premier ministre n° 5735/SG relative à la « Méthode de travail du Gouvernement » du 12 septembre 2014.

⁷³⁸ V. not. les circulaires du Premier ministre n° 5222/SG intitulée « Organisation du travail gouvernemental » du 18 mai 2007 et du 6 juin 1997 qui porte aussi sur l'organisation du travail gouvernemental.

⁷³⁹ V. la circulaire du Premier ministre n° 5822/SG, « Organisation du travail interministériel », 30 octobre 2015.

d'attributions qui est le sien, les décisions que le Gouvernement doit prendre. (...) J'ai voulu que ces compétences soient simplement et nettement délimitées afin de tirer de nos administrations le meilleur d'elles-mêmes et d'imprimer une parfaite cohérence de l'action gouvernementale »⁷⁴⁰.

Enfin, certaines circulaires enjoignent aussi les ministères à porter une attention particulière à la coordination juridique entre les projets de textes préparés par leurs services et le corpus normatif existant. Mentionnons par exemple la circulaire du 18 mai 2007 portant sur l'organisation du travail gouvernemental particulièrement précise sur cette question :

« Il s'agit aussi de rendre les textes parfaitement conformes à l'objectif poursuivi et d'assurer leur intelligibilité et leur lisibilité, comme leur correcte insertion dans l'ordonnancement juridique. (...) Vous prendrez également les mesures de coordination requises pour faire en sorte que l'activité de vos différents services ne conduise à une multiplication de textes épars, contraire aux exigences de cohérence et de clarté ».

Dénuées de valeur juridique contraignante, les circulaires témoignent néanmoins d'une « fonction d'autorité du Premier ministre »⁷⁴¹ et doivent en principe être respectées par les ministères ainsi prévenus que « la règle doit demeurer le travail interministériel coopératif, qui débouche sur des accords »⁷⁴². Suivant la même logique d'incitation, mentionnons la réunion de ministres autour du Premier ministre dont l'ancêtre est le conseil de cabinet, pratique instaurée au début de la V^e République qui avait pratiquement disparue jusqu'à ce que les cohabitations lui redonnent tout son intérêt. Ce type de rencontre permet en effet un dialogue général et ouvert entre les ministres et le Premier ministre en dehors du Conseil des ministres, donc à l'écart du président de la République⁷⁴³. A l'origine, les conseils de cabinet étaient convoqués surtout en cas de tensions entre le Gouvernement et le chef de l'Etat mais désormais requalifiés plus sobrement de réunions de ministres, elles n'ont

⁷⁴⁰ La circulaire reprend ici presque mot pour mot la circulaire du Premier ministre du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental qui indiquait : « Chaque ministre et chaque secrétaire d'Etat a la responsabilité de préparer, dans le domaine d'attributions qui est le sien, les décisions que le Gouvernement doit prendre. Les décrets d'attributions, qui assignent à chacun de vous des compétences au sein du Gouvernement, seront élaborés dans les prochains jours par le secrétariat général du Gouvernement, arbitrés par moi-même ou par mon cabinet, puis délibérés en conseil des ministres. J'ai voulu que ces compétences soient simplement et nettement délimitées afin de tirer de nos administrations le meilleur d'elles-mêmes et d'imprimer une parfaite cohérence à l'action gouvernementale ».

⁷⁴¹ V. not. sur cette question : Geneviève KOUBI, « Les circulaires du Premier ministre », in *Mélanges G. Dupuy*, Paris, LGDJ, 1997, p. 197 et s.

⁷⁴² Circulaire du Premier ministre relative à la méthode de travail du Gouvernement du 12 septembre 2014.

⁷⁴³ V. not. sur cette question : Olivier SCHRAMECK, *Matignon rive gauche, 1997-2001*, Paris, Ed. du Seuil, 2001, p. 35 et s.

plus pour objet d'écarter ce dernier du travail gouvernemental mais de renforcer la collégialité et la solidarité des ministres comme le laisse entendre la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 :

« Les projets de loi ou les sujets appelant une décision engageant plusieurs membres de l'ensemble du Gouvernement seront précédés, très en amont, d'une réunion de nature politique, réunissant sous ma présidence les principaux ministres concernés. Elle aurait fait au préalable l'objet des échanges nécessaires entre ministres. Par ailleurs (...) je vous réunirai, avec l'accord du Président de la République, tous les quinze jours, le jeudi matin, afin que nous délibérions, de façon ouverte et confiante »⁷⁴⁴.

Ces réunions, qui complètent les dialogues informels que le Premier ministre entretient quotidiennement avec chacun de ses ministres, ont pour finalité de les sensibiliser aux enjeux des politiques prioritaires du programme gouvernemental et de s'assurer de leur implication. Ces rencontres peuvent aussi permettre de prévenir des défaillances de coordination durant le travail gouvernemental dès lors qu'en cas de conflits de positions entre ministres, celui qui s'oppose aux lignes fixées par le Premier ministre ne pourra éviter, s'il s'obstine, un arbitrage défavorable. La coordination peut effectivement se faire plus directive lorsque la seule manière de mettre fin à ces divergences est un arbitrage au nom ou du Premier ministre.

B. La coordination par arbitrage

L'autre composante essentielle du pouvoir de coordination primo-ministériel, qui intervient cette fois en aval du travail gouvernemental, est l'arbitrage⁷⁴⁵. Ce procédé n'a cessé de se développer au fur et à mesure que s'est étendue l'action du Gouvernement en devenant de plus en plus transversale. Le décalage entre la réalité d'une horizontalisation des tâches et la permanence d'une configuration gouvernementale sectorielle impose le recours à un échelon supérieur de décision en cas de rivalités persistantes entre ministères : *« toute l'économie des systèmes actuels de coordination repose donc sur l'idée d'assurer une coordination horizontale par*

⁷⁴⁴ Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014. Suivant la même logique, la circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental du 6 juin 1997 dispose : « La direction de mon cabinet tiendra avec tous les autres directeurs de cabinet, chaque lundi, une réunion consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du Gouvernement ».

⁷⁴⁵ L'arbitrage peut se définir comme « toute décision du Premier ministre prise dans le cadre de sa fonction de direction gouvernementale afin de trancher un litige mettant aux prises des membres du collège gouvernemental l'ayant saisi à cet effet » (Alexandre BONDUELLE *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », tome 94, 1997, p. 85).

rapport à une spécialisation verticale »⁷⁴⁶. Un autre facteur de cette évolution est lié au mouvement plus général de concentration du pouvoir exécutif, corollaire d'une intervention croissante de l'Etat, qui a touché la plupart des régimes politiques dans la deuxième moitié du XX^e siècle : « *la nécessité de coordonner les domaines de l'action publique a eu en particulier pour conséquence l'augmentation du pouvoir du chef de Gouvernement* »⁷⁴⁷. Un lien explicite est ainsi fait entre les besoins croissants de coordination interministérielle et le renforcement de l'autorité du Premier ministre ; une relation confirmée par Philippe Bezes qui remarque que « *dans la première moitié des années 1990, plusieurs traces, souvent hétérogènes, témoignent du souci des Premiers ministres de réaffirmer l'autorité politique face à l'administration en général et aux ministères transversaux en particulier* »⁷⁴⁸.

Pourtant, dans la majorité des cas, « *la pratique habituelle des réunions interministérielles aboutit à un arbitrage au nom du Premier ministre par le cabinet de celui-ci. L'arbitrage du Premier ministre intuitu personae est plus rare. (...) l'appel d'une décision d'arbitrage sur les questions faciles seront réglées par un membre du cabinet du Premier ministre, les questions difficiles seront réservées à l'arbitrage du directeur du cabinet et seules les questions « les plus importantes » remonteront jusqu'au Premier ministre lui-même* »⁷⁴⁹. L'arbitrage réalisé au nom du Premier ministre se fait dans le cadre des nombreuses réunions interministérielles qui ponctuent quotidiennement le processus d'élaboration des projets de loi ou de décret. Le Premier ministre y intervient indirectement, *via* un membre de son cabinet chargé de présider les réunions rassemblant des fonctionnaires représentant les ministères concernés⁷⁵⁰. L'arbitrage est généralement sollicité par les ministres eux-même, le

⁷⁴⁶ Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », *op. cit.*, p.28. L'auteur pousse le raisonnement plus loin en constatant que « *si les organismes de coordination deviennent si nombreux par l'utilisation de procédés de recoupements horizontaux, cela veut dire, que la spécialisation ministérielle telle que nous la connaissons (non fonctionnelle selon l'auteur mais organique et statique) est inadaptée, et plus les organismes de coordination se développent et plus on doit considérer que les structures ministérielles sont inadaptées. On peut alors aboutir ainsi à une nouvelle spécialisation ministérielle remettant en cause la plupart des compétences ministérielle* » (p. 31).

⁷⁴⁷ Heinrich SIEDENTOPF explique en effet que « *la nécessité de coordonner les domaines de l'action publique a eu en particulier pour conséquence l'augmentation du pouvoir du chef de Gouvernement et l'élargissement de son rôle aux moyens des instruments de planification, de coordination et de contrôle qui lui sont propres* » (in « Introduction », *op. cit.*, p. 3).

⁷⁴⁸ Philippe BEZES, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la « réforme de l'Etat » en France dans les années 1990 », *op. cit.*, p. 247.

⁷⁴⁹ Alain PARIENTE, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 107. Plus rarement, le Premier ministre peut décider de « s'auto-saisir » pour arbitrer une question dont les enjeux politiques sont importants. En principe, des conseillers du Président de la République sont présents à la réunion de coordination.

⁷⁵⁰ V. Partie 3, Titre 1. Les réunions interministérielles ponctuent quotidiennement le processus d'élaboration des projets de lois et de décrets. Il s'agit de l'instance basique de coordination

chef de Gouvernement préférant encourager le dialogue entre eux pour éviter d'atteindre ce palier supérieur de coordination. Cette position ressort clairement des circulaires relatives au travail gouvernemental précitées :

« Lorsque pour la préparation de telle ou telle mesure relevant de vos compétences, les attributions d'autres membres du Gouvernement sont en cause, il vous appartiendra d'engager sans attendre avec eux les discussions nécessaires. J'insiste sur la nécessité d'une discussion interministérielle préalable à la saisine éventuelle de mon cabinet »⁷⁵¹ ; « L'efficacité du travail interministériel doit être vérifiée en permanence. On se conformera aux principes suivants : - il ne doit y avoir réunion que s'il doit y avoir arbitrage, c'est-à-dire décision ; - l'arbitrage doit avoir été préparé par un travail en amont entre les services ; - la réunion à Matignon doit être l'exception »⁷⁵².

L'intervention directe du Premier ministre lorsque des conflits d'intérêts ou de compétences susceptibles de porter atteinte à la cohésion d'ensemble de l'action gouvernementale persistent se fait dans le cadre de comités interministériels qu'il préside. Par ailleurs, il arrive que le Premier ministre décide de recourir à l'évocation, c'est-à-dire de se saisir lui-même d'un dossier politiquement urgent ou sensible pour l'arbitrer. L'arbitrage peut ainsi être conçu comme l'ultime degré de coordination primo-ministérielle qui prend ici une dimension verticale – *« le chef du gouvernement n'est jamais le tiers neutre par rapport à un différend ; il est toujours celui qui, devant assumer la totalité des politiques gouvernementales, a le pouvoir de décision »⁷⁵³*. – mais non hiérarchique – *« le Premier ministre dirige le gouvernement, il ne le résume pas, et sa signature ne peut remplacer celle d'un ministre »⁷⁵⁴*. La décision du Premier ministre n'est donc pas en principe discrétionnaire. Il doit trancher les positions divergentes en se fondant sur le dossier d'arbitrage préparé par ses collaborateurs. A côté du cabinet du Premier ministre, un autre acteur indispensable au travail gouvernemental est le Secrétariat général du Gouvernement qui, *« aux frontières du politique et de l'administratif, (...) est par excellence l'instrument de coordination, le régulateur et le maître d'oeuvre des procédures d'élaboration et d'exécution des lois et décrets »⁷⁵⁵*. Ces deux auxiliaires du Premier

interministérielle.

⁷⁵¹ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

⁷⁵² Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014.

⁷⁵³ Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points », 3^e éd., 1999, p. 124. Voir : CE, 16 décembre 1959, *Société Mavrommatis Frères* : la direction du gouvernement n'entraîne pas un pouvoir hiérarchique sur les ministres donc de droit à intervenir dans les affaires confiées réglementairement à un ministre.

⁷⁵⁴ *Ibidem*.

⁷⁵⁵ Gérard CONAC, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in Institut Français des Sciences Administratives, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris,

ministre à l'action discrète sont de fait les principaux artisans de l'unité et la cohérence du travail gouvernemental.

§ 2 - Le pouvoir coordonnateur auxiliaire de l'entourage du Premier ministre

« *Le Premier ministre, au surplus, ne signe les décrets qu'après que le secrétariat général du Gouvernement ait vérifié leur contenu et que le cabinet ait été également consulté, examens qui permettent tout à la fois de s'assurer que les priorités retenues ont bien été respectées et de veiller à la coordination de l'ensemble* »⁷⁵⁶. Cette remarque résume parfaitement le rôle crucial et complémentaire de ce duo à toutes les étapes du travail gouvernemental. Le Premier ministre dispose comme les autres ministres d'un cabinet dont les membres ont la charge de régler certaines questions en son nom. Ils président les réunions interministérielles au niveau des hauts fonctionnaires (sans les ministres) et préparent au nom du Premier ministre les arbitrages entre les divers départements ministériels. Quant au Secrétariat général du Gouvernement, « *gardien de la légalité, gestionnaire, coordonnateur, il ne participe au processus de décision politique qu'indirectement* »⁷⁵⁷ mais de manière décisive.

A. Le cabinet du Premier ministre

Ce qui n'était qu'un petit groupe de collaborateurs auprès du ministre qui exerçait concomitamment les fonctions de président du Conseil sous la III^e République⁷⁵⁸ est devenue une structure importante composée de conseillers et de chargés de mission choisis pour leur expertise dont le nombre oscille sous la V^e République entre cinquante et soixante⁷⁵⁹. S'y ajoutent un directeur de cabinet (assisté

Economica, 1986, p. 11.

⁷⁵⁶ Francis de BAECQUE, *op. cit.*, p. 56.

⁷⁵⁷ Jean-Louis QUERMONNE « La coordination du travail gouvernemental », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁵⁸ Le décret du 13 février 1912 permet au ministre exerçant par ailleurs les fonctions de président du Conseil (avant la loi du 30 décembre 1934, le président du Conseil exerçait également, sauf rares exceptions, les attributions d'un ministre de plein exercice). de s'entourer uniquement de trois collaborateurs : un chef de cabinet et deux chefs adjoints ou sous-chefs ; article 3 du décret du 13 février 1912. Ce texte ne sera cependant jamais réellement appliqué et sous la IV^e République, le décret n° 48-1223 du 28 juillet 1948, toujours en vigueur, augmente le seuil. Cependant, comme l'indique son article 1^{er} *in fine*, le décret n'est pas applicable au cabinet du Président du Conseil/Premier ministre ce qui explique le nombre important des membres du cabinet primo-ministériel qui a eu tendance à croître depuis 1958 malgré les dénonciations récurrentes de plusieurs rapports.

⁷⁵⁹ S'y ajoutent des « membres officieux » proches conseillers du Premier ministre malgré l'interdiction maintes fois répétées dans les circulaires du Premier ministre.

habituellement d'un ou deux directeur(s) de cabinet adjoint(s)) qui coordonne leur travail quotidien et un chef de cabinet (et souvent d'un chef de cabinet adjoint) qui joue un rôle plus logistique : il dirige (assisté généralement d'un chef de cabinet adjoint) le secrétariat du cabinet composé notamment d'un secrétariat particulier, d'un service de presse et de quelques conseillers techniques. Le cabinet est structuré selon une logique horizontale : les membres du cabinet se regroupent en pôles dont la plupart ne coïncident pas avec les découpages ministériels. Comme le souligne Xavier Magnon, à travers cette organisation « *il s'agit de disposer de conseillers en charge de questions plus générales et plus larges, ce qui marque une transversalité à même de faciliter la coordination et la direction du gouvernement* »⁷⁶⁰. L'essentiel de leur mission consiste en effet à assister quotidiennement le Premier ministre dans sa fonction de direction de l'action du Gouvernement au moment de la préparation des textes qui mettent en œuvre son programme politique. Autrement dit, à l'articulation du politique et de l'administratif et en surplomb des ministères, le cœur de mission des membres du cabinet primo-ministériel consiste à faciliter la coordination interministérielle en encourageant le dialogue entre les principaux acteurs du travail gouvernemental : « *le cabinet d'un ministre vit au cœur du ministère. Celui du Premier ministre vit au cœur de l'Etat* »⁷⁶¹.

Concrètement, l'essentiel du travail d'un collaborateur ou d'un chargé de mission de cabinet consiste à suivre, au regard de son domaine de compétence, le travail des services ministériels en veillant à prévenir toute divergence qui perturberait le bon déroulement du travail gouvernemental. Ils informent et conseillent le Premier ministre sous la forme de notes, transmises par l'intermédiaire des directeurs de cabinet, pointant les difficultés politiques, techniques et juridiques posées par tel ou tel projet en discussion et proposant généralement des solutions pour les régler. En principe, le cabinet primo-ministériel ne peut s'adresser qu'aux cabinets ministériels ; cependant, bien que cette pratique ait maintes fois été dénoncée, il a tendance à s'immiscer dans le travail des services. Il arrive également aux

⁷⁶⁰ Xavier MAGNON, « L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015, p. 379. L'auteur relève toutefois que « *cette dimension verticale ne se vérifie pas toujours. Il existe des domaines dont l'organisation « colle » au plus près des ministères* ». Il cite notamment la Justice, l'Éducation Nationale, ou encore l'Agriculture qui laissent peu de place à la transversalité.

⁷⁶¹ Alain CLAISSE, *Le Premier ministre de la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1972 p. 224.

collaborateurs du Premier ministre de consulter des représentants de la société civile (notamment des représentants d'organisations professionnelles), tâche qui revient en principe aux services opérationnels chargés d'élaborer les projets de textes. Cette ingérence est usuelle pour les dossiers les plus sensibles politiquement, le cabinet recevant des instructions plus ou moins formelles du Premier ministre pour orienter le dialogue qui se réalise au niveau ministériel. Ainsi, « *le Premier ministre dispose d'un instrument de direction politique avec son cabinet, à travers lequel il contrôle l'action des membres du gouvernement. Ses collaborateurs (...) couvrent chacun un secteur comprenant plusieurs ministères qu'ils ont mission de suivre et lui assurent une espèce d'ubiquité grâce à leurs correspondants dans les différents cabinets ministériels* »⁷⁶². En réalité, les contacts directs entre le Premier ministre et les membres de son cabinet ne sont pas usuels. Le directeur de cabinet, qui est habilité à prendre certaines décisions au nom du Premier ministre en son absence, fait souvent office de « filtre » et les réunions de directeurs de cabinets ministériels régulièrement organisées sous sa présidence sont des lieux de prédilection pour transmettre aux administrations, de manière plus ou moins subtiles, les orientations à suivre.

Ainsi, « *on aurait tort de sous estimer ce travail quotidien, opiniâtre, rigoureux, efficace, courageux des conseillers-arbitres de Matignon* »⁷⁶³. Le cabinet primo-ministériel est loin d'être un relais passif entre le chef du Gouvernement et les ministères. Son rôle est particulièrement notable en cas de désaccords persistants entre administrations qui bloque la finalisation du travail gouvernemental. Dans ce cas, c'est au cabinet qu'il revient de préparer l'arbitrage du Premier ministre qui sera le plus souvent rendu dans le cadre des nombreuses réunions interministérielles organisées tous les jours à Matignon sous la présidence d'un membre du cabinet primo-ministériel (voire du directeur de cabinet)⁷⁶⁴ ; le Premier ministre réservant son pouvoir d'arbitrage aux dossiers les plus sensibles politiquement qui sont notamment traités en comités interministériels. En théorie, ces réunions ne doivent porter que sur

⁷⁶² Pierre AVRIL, « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 34.

⁷⁶³ Guy THULLIER, *Regards sur la haute administration*, Paris, Economica, 1979, p. 27.

⁷⁶⁴ En effet, « *la pratique habituelle des réunions interministérielles aboutit à un arbitrage au nom du Premier ministre par le cabinet de celui-ci. L'arbitrage du Premier ministre intuitu personae est plus rare. (...) l'appel d'une décision d'arbitrage sur les questions faciles seront réglées par un membre du cabinet du Premier ministre, les questions difficiles seront réservées à l'arbitrage du directeur du cabinet et seules les questions « les plus importantes » remonteront jusqu'au Premier ministre lui-même* » (Alain PARIENTE, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Cinquième République*, op. cit., p. 107). Plus rarement, le Premier ministre peut décider de « s'auto-saisir » pour arbitrer une question dont les enjeux politiques sont importants. En principe, des conseillers du Président de la République sont présents à la réunion de coordination.

des questions politiques mais le plus souvent, demandées trop tôt dans le processus d'élaboration des projets de texte par le cabinet du Premier ministre ou un ministre, elles sont aussi le lieu d'une coordination portant sur des points techniques. A nouveau, les collaborateurs du Premier ministre, présents en considération de leur domaine d'expertise, ont l'occasion d'influencer le contenu du projet de texte qui sera finalement adopté.

Pour certains auteurs, l'importance de la fonction coordonnatrice exercée par le cabinet du Premier ministre est telle qu'elle peut empiéter sur le pouvoir de direction de l'action du Gouvernement détenu par le Premier ministre. En ce sens, Francis de Baecque explique qu'« *en pratique, le système fonctionne sans à coups graves et le cabinet est souvent pour le premier ministre l'organe qui élabore pour lui les grandes lignes de sa politique* »⁷⁶⁵ ; autrement dit, les collaborateurs du Premier ministre influencent « *la définition de pans entiers de l'action gouvernementale, d'un ensemble de décisions coordonnées* »⁷⁶⁶. L'ascendant pris sur le Premier ministre par son cabinet est ici probablement présenté de manière exagérée ; pour autant le pilotage de la coordination interministérielle, en particulier à travers les arbitrages rendus à l'occasion des dizaines de réunions interministérielles qui se tiennent tous les jours à Matignon, relève effectivement pour l'essentiel du travail des collaborateurs et chargés de mission. Selon Olivier Schrameck, cette tendance à empiéter, tantôt sur les compétences du chef du Gouvernement, tantôt sur les attributions des ministres s'explique par « *une nature ambiguë : ni simple cellule d'aide à la décision, ni superministère* ». Autrement dit, cela découle de son positionnement institutionnel d'interface propre à sa nature d'organe coordonnateur. Pour éviter « *une telle dérive* », l'une des solutions recommandées par l'auteur est « *d'éviter d'arbitrer c'est-à-dire de décider sur des affaires opposant plusieurs départements ministériels lorsqu'un*

⁷⁶⁵ Francis de BAECQUE, « Le rôle du chef du Gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Rapport français », *op. cit.*, p. 50.

⁷⁶⁶ Francis de BAECQUE, Jean-Louis QUERMONE, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, p. 85. L'auteur précise en outre : « *La dialectique du pouvoir au sein de l'état-major du Premier ministre montre qu'il y a un secteur dans lequel le Premier ministre est particulièrement influençable, c'est celui des micro-décisions touchant des affaires où l'aspect technique est important. Le travail effectué sur le dossier à la base par le chargé de mission, ou le conseiller technique qui en est responsable, est revu par le chef de secteur, puis soumis au Premier ministre. Plus le dossier est complexe, plus le Premier ministre est lié par les « experts » : il est prisonnier de la confiance qu'il a en eux, des informations qu'ils lui fournissent, des réseaux de relations qu'ils ont établis avec les autres acteurs responsables, de leur compétence* ».

membre du gouvernement a personnellement fait valoir une position en appelant à l'autorité du Premier ministre lui-même »⁷⁶⁷.

On voit que la fonction de coordination du cabinet du Premier ministre a un caractère essentiellement politique, dans les deux sens du terme : d'une part, il permet la mise en œuvre du programme gouvernementale, en veillant au bon déroulement du processus d'élaboration des textes juridiques qui l'applique ; d'autre part, il doit tenir compte de facteurs qui relèvent d'une logique partisane, tâche qui revient essentiellement au directeur de cabinet. En cela le cabinet primo-ministériel se distingue fondamentalement d'un autre acteur central du travail gouvernemental, l'« *acteur privilégié de l'organisation et de la coordination du travail collectif* »⁷⁶⁸ : le Secrétariat général du Gouvernement.

B. Le Secrétariat général du Gouvernement

« Courroie de transmission entre les pouvoirs publics »⁷⁶⁹, « organisme administratif et d'instrument léger et souple de coordination et de continuité, à la fois au service du chef de gouvernement et du gouvernement tout entier »⁷⁷⁰, « par excellence l'instrument de coordination, le régulateur et le maître d'oeuvre des procédures d'élaboration et d'exécution des lois et décrets »⁷⁷¹... Les auteurs rivalisent de formules pour souligner le rôle central joué par le Secrétariat général du Gouvernement dans le cadre du travail gouvernemental. Aboutissement de nombreuses expériences de structures administratives auxiliaires de coordination du Gouvernement, le SGG dans sa forme contemporaine trouve son fondement juridique, on l'a vu, dans l'article 23 de la loi de finances pour 1935. Depuis son action n'a cessé de se renforcer, surtout sous la V^e République, sous l'effet notamment d'une

⁷⁶⁷ Olivier SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006, p. 124-125.

⁷⁶⁸ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, op. cit., p. 172.

⁷⁶⁹ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points », 1991, p. 45-46. Le SGG joue également un rôle important de « conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministères. Les membres du SGG et notamment les chargés de mission examinent la correction juridique et formelle des textes qui passent entre leurs mains. Ils peuvent être consultés par les ministres ou leurs cabinets sur certaines questions juridiques sur lesquelles ils souhaitent avoir l'avis d'un organe détenant une « expertise horizontale » » (« Le Secrétariat général du Gouvernement » *Portail du Gouvernement*, Site Internet du Premier ministre. Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-secretariat-general-du-gouvernement-5>.)

⁷⁷⁰ Jean-Louis QUERMONNE « La coordination du travail gouvernemental », op. cit., p. 26

⁷⁷¹ Gérard CONAC, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, op. cit., p. 13.

interministérielle croissante⁷⁷² rendant plus délicate la coordination interministérielle et d'un renforcement du pouvoir exécutif. C'est aujourd'hui « *une institution administrative et non politique, peu connue du grand public, qui occupe une place importante dans l'organisation des institutions françaises, et dans leurs relations dont il est un rouage essentiel* »⁷⁷³.

Aux frontières du politique et de l'administratif et organisé selon une logique transversale (composition et structure), le SGG répond parfaitement à la définition de l'« *administration d'état-major* » proposée par Jean-Louis Quermonne⁷⁷⁴ ou d'« *administration du sommet de l'Exécutif* » formulée par Vincent Wright⁷⁷⁵. Sa mission principale consiste à permettre l'exercice effectif du pouvoir de coordination interministérielle qui revient au premier chef au Premier ministre. Elle se décompose en trois principales fonctions exercées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets de textes gouvernementaux : l'organisation du travail gouvernemental, le conseil juridique au Gouvernement et la direction des services civils du Premier ministre. Pour chacune d'elle, point de passage obligé des principales procédures du travail gouvernemental, il joue un rôle de « coordonnateur de la coordination » en assurant un dialogue entre les principales institutions de l'Etat : le Premier ministre, le Président de la République (*via* le SGPR), les ministères et leurs administrations, les services des assemblées parlementaires et le Conseil d'Etat. Ces échanges sont favorisés grâce à une « *symbiose entre de nombreux membres du cabinet du Premier ministre, les directeurs des cabinets ministériels, les fonctionnaires du SGG, et même certains collaborateurs du président de la République, souvent tous issus des mêmes corps et formés à la même école – y compris lors des cohabitations – des discussions*

⁷⁷² Secrétaire général du Gouvernement de 1982 à 1986 Jacques Fournier explique en effet : « *Il s'agit de la complexité des structures gouvernementales, qui est liée à la diversification progressive des tâches de l'Etat. Aujourd'hui, nous avons en France, et cet exemple n'est pas isolé, un Gouvernement composé de quarante-trois personnes, dont dix-neuf en comptant le Premier ministre. Il faut coordonner cet ensemble et le faire fonctionner. C'est la première justification du Secrétariat général du Gouvernement* » (« Le Secrétariat général du gouvernement », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 34).

⁷⁷³ Pour reprendre la formule de présentation du Secrétariat général du Gouvernement qui figure sur le site Internet du Gouvernement : [http://www.gouvernement.fr/secretariat-general-du-gouvernement-sgg](http://www.gouvernement.fr/secretariat-general-du-gouvernement-<u>sgg</u>).

⁷⁷⁴ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif*, *op. cit.*, p. 29 et s. Selon l'auteur, l'« administration d'état-major » est reconnaissable à trois éléments : « *on la rencontre au sommet de la pyramide administrative (...)* ; *elle est également pluri-disciplinaire (...)* ; *enfin, l'administration d'état-major prospère à l'articulation de l'administration et de la politique* ». A noter que la notion avait déjà été dégagée par Max Weber qui décrivait un « *état major administratif* » (*Le Savant et le Politique*, Paris, UGE, 1963) ; puis a été reprise par Gérard TIMSIT qui distingue des systèmes moniste et dualiste d'administration d'état-major (*Administrations et Etats, Etudes comparées*, Paris, PUF, 1987).

⁷⁷⁵ Vincent WRIGHT, « Administrer le sommet de l'exécutif », *RFAP*, n° 83, juillet-septembre 1997.

*et des arbitrages qui évitent bien des conflits. Cette communauté de formation, de culture et de valeurs entre les membres des cabinets – à rôle politique – et la trentaine de fonctionnaires du SGG – dont le rôle est fait de technicité juridique et de mémoire de la République pour en incerner la continuité – permet un fonctionnement harmonieux des réunions de travail gouvernemental »*⁷⁷⁶ L'expertise pluridisciplinaire de ces hauts fonctionnaires ainsi que l'organisation transversale du SGG sont également des atouts majeurs pour réaliser la coordination interministérielle.

1. Une organisation horizontale pour faciliter la coordination gouvernementale

En dépit de l'étendue de ces tâches, le SGG reste un organe administratif relativement léger : il comprend une centaine de fonctionnaires dont une trentaine chargés de tâches de conception. Il est dirigé par un haut fonctionnaire, traditionnellement issu du Conseil d'Etat, nommé par le Président de la République en Conseil des ministres qui incarne la stabilité nécessaire à l'action gouvernementale. Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, seulement neuf secrétaires généraux se sont succédés : l'actuel titulaire de la fonction Marc Guillaume a été nommé le 2 avril 2015⁷⁷⁷. Le secrétaire général exerce une fonction à caractère politique : outre la direction du SGG et la supervision des services du Premier ministre, il intervient au moment de la préparation et du suivi du Conseil des ministres auquel il assiste. Il est secondé par un cabinet⁷⁷⁸, de conseillers (un « conseiller constitutionnel », un « conseiller pour la coopération internationale » et un « chargé de mission

⁷⁷⁶ Christian BIGAUT, « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », in Jean-Michel EYMERY-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015, p. 602-603.

⁷⁷⁷ Sauf en 1986 et 1995, le secrétaire général du Gouvernement est resté en poste après une alternance politique consécutive à une élection présidentielle. Depuis 1946 se sont succédés seulement neuf secrétaires généraux du Gouvernement : André Segalat (nommé le 15 septembre 1946) ; Roger Belin (nommé le 23 janvier 1958) ; Jean Donnedieu de Vabres (nommé le 14 mars 1964) ; Marceau Long (nommé le 13 février 1975) ; Jacques Fournier (nommé le 30 juin 1982) ; Renaud Denoix de Saint Marc (nommé le 24 mai 1986) ; Jean-Marc Sauvé (nommé le 24 mai 1995) ; Serge Lavisgnes (nommé le 22 septembre 2006) ; Marc Guillaume (nommé le 2 avril 2015). Cette permanence correspond à sa mission de garant de la cohérence et de la continuité de l'action gouvernementale et témoigne de l'importance du rôle du Secrétariat général du gouvernement, au-delà des contingences politiques. Un autre élément révélateur de ce rôle de garant de la constance du pouvoir est sa fonction particulière lors de la formation d'un nouveau gouvernement : il lui appartient de le « guider » dans son installation, de préparer les décrets d'attributions et de délégations qui définissent les compétences de chaque ministre, d'affecter les moyens logistiques aux nouvelles équipes ministérielles (immeubles, bureaux...). Le SGG conserve aussi les dossiers du travail gouvernemental et les tient à la disposition des gouvernements successifs.

⁷⁷⁸ En étroite relation avec le Secrétaire général adjoint, le cabinet composé d'un directeur, d'un chef et de chargés de mission fixe l'ordre du jour du Conseil des ministres, constitue les dossiers qui y seront discutés, envoie les convocations, prépare les communiqués, suit les décisions qui y sont prises. Le cabinet est notamment chargé de la préparation concrète chaque semaine du Conseil des ministres. Voir ci-après.

développement des systèmes d'information et valorisation des ressources documentaires ») et d'un directeur adjoint. Lui sont également directement rattachées une « mission d'organisation des services du Premier ministre », une « mission cadres dirigeants » et une « mission coordination de la réforme des services déconcentrés de l'Etat »⁷⁷⁹.

Le SGG comprend aussi deux pôles placés sous l'égide du directeur adjoint du Secrétaire général du Gouvernement. Le premier, le pôle économique, est composé d'une dizaine de chargés de mission⁷⁸⁰ (choisis souvent parmi d'anciens élèves de l'ENA qui ont le statut d'administrateur civil), chacun responsable de plusieurs secteurs de l'activité gouvernementale⁷⁸¹ et généralement assistés de chargés de mission adjoints. Le second pôle, le Service de la législation et de la qualité du droit, est chargé de surveiller le bon déroulement de la procédure d'élaboration des projets de textes et se compose d'une « cellule de programmation de l'activité normative », d'une « mission de dématérialisation des procédures », d'un « département de l'activité normative » et d'un « département de la qualité du droit » dont l'action est horizontale. Enfin, le SGG comprend une « mission des archives nationales » et un « service de documentation » responsable du traitement logistique des dossiers correspondant aux réunions organisées à Matignon⁷⁸² et de leur diffusion⁷⁸³.

2. Une mission de « coordonnateur de la coordination » gouvernementale

Le rôle primordial du SGG « *c'est d'être l'une des chevilles ouvrières de l'organisation du travail collectif du Gouvernement* »⁷⁸⁴, ce qui implique une

⁷⁷⁹ Source : « Annuaire de l'administration ».

Disponible sur : <https://lannuaire.service-public> (dernière consultation : août 2016).

⁷⁸⁰ Leurs principales fonctions consistent à suivre l'activité des ministères qui relèvent de leurs attributions en liaison avec les membres du cabinet du Premier ministre, de préparer les réunions interministérielles, d'en rédiger les compte-rendus, d'assurer une expertise juridique à destination du Gouvernement, de suivre les projets transmis au Conseil d'Etat ou soumis au Conseil des ministres. Voir ci-après.

⁷⁸¹ Justice, culture, communication, télécommunications ; Équipement, logement, transports, tourisme, mer, environnement, urbanisme, ville ; Fonction publique, réforme de l'État, éducation nationale, recherche, espace, jeunesse et sports ; Intérieur, collectivités territoriales, outre-mer, déconcentration ; Industrie, énergie, agriculture, forêt, pêche et aménagement du territoire ; Solidarité, santé, protection sociale, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi et formation professionnelle, droits des femmes ; Affaires étrangères et européennes, défense, coopération, anciens combattants, rapatriés et francophonie ; Questions de constitutionnalité, affaires contentieuses et diffusion du droit ; Conseiller pour les affaires économiques.

⁷⁸² Tous les matins, les agents de ce service sortent les dossiers qui seront étudiés lors des nombreuses réunions qui se tiendront dans la journée et les remettent aux chargés de mission compétents qui y participeront.

⁷⁸³ Le service enregistre les relevés de décisions des réunions interministérielles et du Conseil des ministres, répertorie les textes législatifs et réglementaires en les saisissant dans une base de données informatique.

⁷⁸⁴ Marceau LONG, « Le secrétaire général du Gouvernement », in *Les services du Premier ministre, conférences*, PUAM, 1981, p. 64.

omniprésence à toutes les étapes du travail gouvernemental⁷⁸⁵ en tant que garant de sa cohérence et de sa continuité ainsi que du bon fonctionnement des institutions qui y prennent part.

Sa première tâche est logistique. Elle consiste tout d'abord en l'organisation des réunions interministérielles qui, au nombre d'une vingtaine par jour, sont les instances de coordination les plus communes. Les chargés de mission compétents au regard de leur portefeuille d'attributions convoquent les ministères intéressés, élaborent l'ordre du jour, préparent les dossiers à traiter. En outre, la présence d'un chargé de mission est obligatoire aux réunions interministérielles dont il doit rédiger les relevés de décisions portant arbitrage du Premier ministre (les « bleus ») qui sont diffusés aux ministères intéressés par le SGG. Le SGG assure également le secrétariat des conseils interministériels en relation avec le Secrétariat général de la présidence de la République et du conseil des ministres où doivent obligatoirement être délibérés les projets de textes gouvernementaux les plus importants (projets de loi, article 39 C) ; projets d'ordonnances, articles 13, 38 C ; certains décrets, article 13 C).

L'organisation de ce dernier, instance de finalisation du processus de coordination gouvernementale, obéit à une routine minutieuse : tous les vendredis matins, le Secrétaire général lui-même secondé par son cabinet prépare des projets d'ordre du jour des six prochains Conseils des ministres. Une seconde réunion est ensuite organisée en présence des principaux membres du cabinet du Premier ministre pour arrêter les ordres du jour qui seront soumis au Président de la République, qui préside le Conseil des ministres, pour approbation. De plus, le Secrétaire assiste personnellement au Conseil des ministres et en rédige le compte-rendu, le relevé de décisions qui sera diffusé aux administrations concernées par voie dématérialisée et le communiqué public. Comme le souligne Jean Guiselin, l'implication du SGG dans la procédure du Conseil des ministres est essentielle pour préserver la cohérence du travail gouvernemental sur des dossiers qui ont normalement déjà été arbitrés avant d'être délibérés dans le cadre de cette instance qui symbolise la collégialité du Gouvernement : « *sans cette présence au Conseil des ministres du secrétaire général*

⁷⁸⁵ Le texte de référence reste cet égard le Règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 « *délibéré et adopté en Conseil des ministres, (qui) a pour objet de préciser la procédure suivant laquelle s'ordonnent les travaux du Gouvernement de la République et s'établissent ses rapports avec les Assemblées* ». Comme le relève de nombreux auteurs, ce document est difficile d'accès (non publié au *Journal Officiel* mais seulement dans *Notes et études documentaires*, n° 605, 26 février 1947). V. reproduction du Règlement dans la thèse de Jean GUISELIN, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, op. cit., p. 414-429.

du Gouvernement, - dont la neutralité et la crédibilité sont ici essentielles -, il serait toujours possible à un ministre de contourner ou de contredire une décision ou une solution retenue en Conseil des ministres au motif qu'il n'aurait pas compris la décision de la même manière que le ministre des finances par exemple »⁷⁸⁶. En d'autres termes, la présence du secrétaire général du Gouvernement tend à dissuader les ministres de remettre en question la coordination interministérielle qui a été réalisée en amont. Le Secrétaire général du Gouvernement joue aussi un rôle d'intermédiaire entre le Premier ministre et le Président de la République. En principe neutre et apolitique, il permet de faciliter leurs échanges au moment de la préparation du Conseil des ministres et plus largement durant tout le processus de travail gouvernemental. En cas de relations conflictuelles il préserve un lien entre les deux têtes de l'Exécutif indispensable à une bonne conduite des affaires publiques, en particulier durant les périodes de cohabitation.

Le SGG est aussi un relais entre le Gouvernement et le Parlement qui doivent coordonner leur action dans le cadre de la procédure législative. A l'issue du Conseil des ministres, les textes réglementaires délibérés sont signés et entrent en vigueur à leur publication ; en revanche, les projets de loi discutés doivent être transmis aux assemblées afin qu'elles les votent. Cet échange entre les deux institutions passe obligatoirement par le SGG qui assure la transmission des dossiers qui se fait aujourd'hui pour l'essentiel de manière dématérialisée⁷⁸⁷ via l'application SOLON II. En relation avec le ministre chargé des relations avec le Parlement⁷⁸⁸ et le ministre chargé de défendre le texte devant le Parlement, le SGG entretient des « relations

⁷⁸⁶ Jean GUISELIN, *Le Secrétariat général du Gouvernement, op. cit.*, p. 232.

⁷⁸⁷ « Selon le SGG, sur environ 28 000 textes publiés chaque année au Journal officiel, seuls 4 000 ne transitent pas par l'application informatique « Solon II » » (SENAT (Alain ANZIANI, rapp.), *Coordination du travail gouvernemental et publications officielles*, rapport pour avis sur le projet de lois de finances pour 2014, n° 162, 2013-2014, p. 23).

⁷⁸⁸ « Par délégation du Premier ministre, (le) secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, est chargé de suivre les rapports entre le Gouvernement et le Parlement » (article 1^{er} du décret n°2014-399 du 17 avril 2014). Le ministre chargé des relations avec le Parlement est aussi un auxiliaire de coordination interministérielle du Premier ministre. Il intervient dès le début de la procédure législative en participant à l'élaboration de l'ordre du jour lorsqu'il revient au Gouvernement de le fixer. Il doit alors prendre en considération à la fois les priorités des ministres, l'état d'avancement des projets de lois à présenter et la charge de travail des assemblées parlementaires. Il participe aux réunions interministérielles destinées à harmoniser les différents projets de loi préparés par les ministères et aux réunions d'arbitrage qui permettent de choisir les projets de lois susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour des assemblées et de prévoir un calendrier d'examen de ces textes. D'une manière générale, il est chargé de faciliter les relations entre les ministres et les parlementaires. Il doit notamment veiller à prévenir d'éventuelles difficultés entre le Gouvernement et sa majorité. Ainsi, non seulement le ministre chargé des relations avec le Parlement participe activement à la coordination interministérielle nécessaire à la participation gouvernementale au processus législatif, il est aussi le maître d'oeuvre d'une coordination de l'action du Gouvernement et du Parlement.

avec le Parlement (qui) sont essentiellement procédurales. Il s'agit d'établir le décret de présentation des projets de loi, d'assurer la transmission du projet d'une Assemblée à l'autre, de demander la convocation d'une commission mixte paritaire, de transmettre la déclaration d'urgence »⁷⁸⁹. Pour autant, le rôle du SGG n'est pas celui d'un relais passif : il suit les débats en veillant au respect de la procédure, prévient d'éventuelles difficultés entre les ministres et les parlementaires et peut avertir le cabinet du Premier ministre s'il constate des incohérences juridiques ; par exemple si un amendement pose question en termes de compatibilité avec le corpus juridique existant, notamment au regard de la Constitution. De plus, après le vote d'une loi, le SGG s'assure que les décrets d'application soient pris dans un délai raisonnable et en rend compte au Premier ministre. L'interlocuteur privilégié du Parlement au sein du SGG est le chef du service de la législation qui est en contact permanent avec les directions de la séance des assemblées et veille à un dialogue constant entre les ministres et les parlementaires. Ainsi, le SGG centralise les réponses aux questions écrites des différents ministères, contrôle leur contenu, les transmet aux assemblées pour publication au *Journal Officiel*. Il transmet aussi les rapports des ministres au Parlement.

L'organisation du travail gouvernemental implique également une fonction de « greffier »⁷⁹⁰ de l'Etat : outre la conservation des « bleus » rédigés à l'issue des réunions interministérielles et des relevés de décisions des Conseils des ministres, c'est au SGG qu'il revient après le vote d'une loi ou l'adoption d'un décret de recueillir les contreseings⁷⁹¹ nécessaires à leur mise en œuvre conformément à ce que prévoit la Constitution⁷⁹². Ce faisant, le SGG permet d'acter matériellement le consensus des

⁷⁸⁹ Renaud DENOIX de SAINT MARC, « Le secrétaire général du Gouvernement », *Revue des sciences morales et politiques*, n° 2, 2002, p. 11.

⁷⁹⁰ *Ibidem*, p. 8 et s.

⁷⁹¹ Via l'application SOLON. « Les textes que ceux-ci ont compétence pour signer (principalement décrets de promulgation des lois, ordonnances et décrets. En ce qui concerne les contreseings, le secrétariat général du Gouvernement recueille celui du Premier ministre sur les actes du Président de la République pour lesquels ce contreseing est requis, ainsi que les contreseings des ministres sur les décrets de promulgation des lois, les ordonnances, les décrets en conseil des ministres, les décrets en Conseil d'Etat et les décrets pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution. Dans les autres cas, c'est au ministère responsable du texte qu'il revient de recueillir les signatures pour les arrêtés ministériels et interministériels, ainsi que les contreseings pour les décrets autres que ceux mentionnés ci-dessus ».

Source : Guide de légistique, en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.7.-Procedures-de-recueil-des-signatures-et-contreseings>.

⁷⁹² Aucune décision qui relève du domaine de compétences d'un ministère ne peut être prise sans son consentement comme le confirme l'article 22 de la Constitution qui précise que tout acte du Premier ministre requiert le contreseing des ministres chargés de son exécution ; de même que les actes du Président de la République pris en dehors de l'exercice de ses « pouvoirs propres » doivent recueillir le contreseing des ministres responsables (art.19 C).

ministères sur les textes adoptés et leur engagement implicite d'assurer leur application. Le SGG est par ailleurs le point de passage obligé des textes pour leur publication au *Journal Officiel* : qu'il s'agisse d'une loi, d'un décret ou d'un acte réglementaire ministériel, aucun texte ne peut être publié, donc produire des effets juridiques, sans l'accord du secrétaire général du Gouvernement. En ce sens la circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental du 18 mai 2007 précise : « *Le Secrétariat général du Gouvernement assure la publication de tous les textes émanant des ministères. Préalablement à leur publication, les textes font l'objet d'un ultime examen par ses soins et par le cabinet du Premier ministre* »⁷⁹³. Cette obligation n'a pas seulement un caractère procédural en permettant de vérifier le respect des étapes du processus décisionnel⁷⁹⁴ : elle manifeste indirectement l'assentiment du Premier ministre auquel le SGG est directement rattaché, à la publication des textes. A nouveau, il s'agit de préserver une coordination de l'action gouvernementale en évitant que chaque ministre procède lui-même à la publication des textes, éventuellement en les modifiant à la dernière minute. Par ailleurs, le SGG procède à l'enregistrement des lois et règlements dans un répertoire : « *ce fichier législatif, créé en 1949 et devenu depuis la banque de données LEX, est tenu à jour par le service de documentation. Il présente divers avantages : outre son exhaustivité (il recense les textes en vigueur depuis l'Edit de Villers-Cotterêts du 25 août 1539), il offre par une indexation appropriée la possibilité de retrouver une norme particulière et de suivre son évolution à travers les textes qui l'ont successivement modifiée ou appliquée. En ce sens il est complémentaire de la banque de données LEGI, produite par la direction des Journaux Officiels, qui met en ligne une série de codes, lois et décrets* »⁷⁹⁵. Ce « *travail de mémoire du travail gouvernemental* »⁷⁹⁶ répond à un besoin de permanence de l'Etat au-delà des changements de gouvernements mais aussi à l'exigence démocratique d'accès des citoyens aux données publiques, en l'espèce au droit via le site *Legifrance*.

⁷⁹³ Circulaire du Premier ministre, « Organisation du travail gouvernemental », n° 5222/SG, 18 mai 2007, p. 7.

⁷⁹⁴ Avant la publication, le SGG vérifie notamment que les contreseings et signatures nécessaires ont bien été recueillis, contrôle la régularité des délégations de signatures, vérifie que les saisines obligatoires d'organes consultatifs ont été réalisées...

⁷⁹⁵ Pascal PETITCOLLOT, « La mémoire du travail gouvernemental », *RFAP*, n° 102, avril-juin 2002, p. 288.

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

Plus généralement, le Secrétariat est chargé de la diffusion de la documentation juridique auprès des ministres et de leurs administrations qui peuvent l'interroger sur tel ou tel point de droit. On aborde ici une autre fonction essentielle du SGG, celle de conseiller juridique. Ses chargés de mission peuvent être consultés par les ministres et leurs cabinets, ou par le cabinet du Premier ministre, sur des questions juridiques. Toujours en tant que conseiller juridique, le SGG joue un rôle qui est loin d'être négligeable au moment de la formation d'un nouveau gouvernement puisqu'il prépare les décrets d'attributions et de délégation précisant les compétences de chaque membre du Gouvernement, affecte les moyens logistiques nécessaires aux nouvelles administrations et leur apporte toute indications juridiques nécessaires (notamment s'agissant de la procédure du travail gouvernemental). Ce sont aussi les chargés de mission du SGG qui sont chargés de la correction juridique et formelle des textes juridiques qui leur sont soumis dans le cadre du travail gouvernemental en portant une attention particulière à la qualité du droit et à une insertion harmonieuse des règles de droit envisagées dans le corpus juridique existant.

Cette vigilance portée à la coordination normative se manifeste spécialement avant la transmission de projets de textes au Conseil d'Etat. Pour tous les projets de lois (article 39 de la Constitution), d'ordonnances (articles 38 et 74-1 de la Constitution), et certains décrets⁷⁹⁷, le Conseil d'Etat doit être obligatoirement consulté. Le ministre à l'origine de ce type de projet de texte doit le transmettre au SGG qui seul est habilité à saisir le Conseil d'Etat (formations consultatives) au moins quatre semaines avant la date prévue pour son inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres⁷⁹⁸ (sauf urgence) où il sera délibéré avant d'être transmis aux

⁷⁹⁷ Pour les projets de décrets réglementaires (article 37) et des décrets pris en application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant la consultation. Plus rarement, le Conseil d'Etat peut être saisi si le Gouvernement le juge utile.

⁷⁹⁸ A noter que « *le Secrétariat général du Gouvernement doit disposer du texte suffisamment à l'avance pour pouvoir, avant d'en saisir le Conseil d'Etat, le soumettre à l'accord du Premier ministre ou de son cabinet et examiner les diverses questions de droit susceptibles de se poser. (...) Si un décret a été transmis au Conseil d'Etat par un ministère alors qu'il nécessite une délibération du Conseil des ministres, le Secrétariat général du Gouvernement, informé par le Conseil d'Etat ou par le ministère chargé du texte, décide soit de retirer le texte, soit de régulariser la procédure par l'envoi au Conseil d'Etat d'un projet, après s'être assuré qu'il fait l'objet d'un accord interministériel. Pour les autres décrets en Conseil d'Etat ou après avis du Conseil d'Etat, sous réserve de ceux pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, le Conseil d'Etat est saisi par le ministre intéressé. Seuls les ministres ou les fonctionnaires ayant une délégation expresse ont qualité pour signer la lettre de saisine ; lorsqu'elle n'est pas signée par un ministre, il est d'usage qu'elle le soit par le directeur d'administration centrale intéressé* ».

Source : Guide de Légistique, « Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'Etat ».

Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.1.-Le-role-du-Secretariat-general-du-Gouvernement-et-du-Conseil-d-Etat>.

assemblées pour les projets de lois et adoptés pour les projets de décrets. Le Conseil d'Etat exerce ici un rôle de coordination juridique déterminant qui consiste à vérifier la compatibilité des projets de texte avec l'ensemble de la législation en vigueur. Le suivi de l'avis du Conseil d'Etat par le Gouvernement est une garantie de la cohérence de l'ordonnancement juridique. Le SGG prend part à cette coordination juridique, il ne se contente pas d'être un simple transmetteur de dossiers comme le laisse apparaître la circulaire du Premier ministre sur l'organisation du travail interministériel du 30 octobre 2015 : « *la pratique qui s'est installée d'organiser sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement une réunion de relecture des projets de loi avant la saisine du Conseil d'Etat doit être généralisée pour tous les projets de textes importants* »⁷⁹⁹. De plus, un chargé de mission du Secrétariat assiste aux délibérations du Conseil d'Etat, y expose le point de vue du Gouvernement, s'assure de la cohérence des interventions des représentants des ministères.

Le rôle du SGG est tout aussi important à l'égard du Conseil constitutionnel⁸⁰⁰ : non seulement les chargés de mission exercent une veille juridique sur les questions de constitutionnalité éventuellement soulevées par un projet de texte à tous les stades de la procédure et en informe les ministres mais surtout, en cas de saisine, ce sont eux qui, en liaison avec les ministères intéressés avec lesquels sont organisées plusieurs réunions, rédigent les observations⁸⁰¹ du Gouvernement⁸⁰². A nouveau, le SGG intervient de manière active pour permettre de préserver une cohérence normative. Comme le souligne en effet Guillaume Drago, « *il ne se contente pas de défendre la loi par une argumentation objective. Lors de la réunion avec le rapporteur, il lui arrive de suggérer des interprétations au Conseil constitutionnel pour éviter une déclaration de non-conformité. On se trouve là en présence d'une véritable exécution « négociée » ou « marchandée », selon laquelle les inconstitutionnalités soulignées qui ont pu être soulignées dans la saisine ou par le rapporteur sont analysées et transformées par le Gouvernement en des*

⁷⁹⁹ Circulaire du Premier ministre, « Organisation du travail gouvernemental », n° 5822/SG, 30 octobre 2015, p. 3.

⁸⁰⁰ V. sur le sujet : Antoine FAYE, *Le Secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire pour le Master 2 « Recherche de droit public approfondi », dir. Guillaume Drago, Université Panthéon-Assas, 2010.

⁸⁰¹ Seules les saisines parlementaires font l'objet de telles observations.

⁸⁰² A noter qu'avec l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, le SGG a créé un poste de chargé de mission particulier pour coordonner la préparation de la position du Gouvernement sur les QPC examinées par le Conseil constitutionnel en relation avec les ministères concernés.

interprétations conformes, du type interprétation minorante ou « retrait de venin » »⁸⁰³. Par ailleurs, en cas de doute sur la constitutionnalité d'un texte qu'ils préparent, les ministres doivent en principe se tourner vers le SGG afin qu'il les éclaire. La circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 relative à la méthode de travail du Gouvernement insiste sur ce point :

*« Le risque d'inconstitutionnalité doit s'anticiper et s'évaluer. Dans le cas d'un projet de loi, il doit être pris en compte tout au long de la procédure parlementaire. Vous saisirez le secrétaire général du Gouvernement dès qu'il existe un doute sur la constitutionnalité d'une disposition. Vous le ferez suffisamment en amont lors de la préparation des projets de loi pour qu'une solution évitant le risque ne puisse être trouvée »*⁸⁰⁴.

Il s'agit ce faisant d'assurer une coordination juridique « par anticipation » en prévenant tout risque d'incohérences normatives.

Enfin, la dernière grande fonction du SGG est d'ordre administratif ; elle consiste en la direction de ses propres services mais aussi la supervision de l'ensemble des services rattachés au Premier ministre. A ce titre, il est notamment chargé de questions logistiques (bâtiments, parc automobile, documentation...) en portant une attention particulière à la modernisation de l'action publique qui impose une gestion rationalisée de l'argent public. Parmi ces nombreux organes, certains exercent une fonction de coordination interministérielle spécialisée, à titre principal ou secondaire, de façon temporaire ou permanente.

C. Les services du Premier ministre

Alors que les services rattachés au Président de la République sont peu nombreux et pour l'essentiel chargés de tâches d'administration générale⁸⁰⁵, outre un cabinet et le SGG, gravite autour du Premier ministre une « constellation bigarée »⁸⁰⁶ d'une soixantaine d'organes formant « un ensemble administratif qui a la taille d'un petit ministère sans en avoir pour autant l'homogénéité »⁸⁰⁷. C'est le résultat de dizaines d'années de sédimentation administrative résultant d'une extension continue du champ d'intervention de l'Etat. Parce qu'elles demandent une expertise particulière

⁸⁰³ Guillaume DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel*, PUAM-Economica, coll. « Droit public positif », 1991, p. 208-209 (cité par Jean GUISELIN, *op. cit.*, p. 317).

⁸⁰⁴ Circulaire du Premier ministre, « Méthode du travail du Gouvernement », n° 5735/SG, 12 septembre 2014, p. 4.

⁸⁰⁵ Mis à part le SGPR, les services présidentiels sont notamment en charge du personnel administratif nécessaire au fonctionnement du cabinet et du secrétariat général, personnel d'intendance, de sécurité, ou encore de logistique. **V. ci-après.**

⁸⁰⁶ Pierre SADRAN, *Le système administratif français*, *op. cit.*, p. 27.

⁸⁰⁷ Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 151.

ou qu'elles sont considérées comme prioritaires, le traitement de certaines questions transversales a été délégué à des entités placées sous l'orbite du Premier ministre selon des modalités de rattachement divers : certaines se trouvent sous son autorité directe ; d'autres lui sont rattachées par l'intermédiaire d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat ; quelques-unes enfin sont autonomes et bénéficient des moyens financiers destinés aux services du Premier ministre. Ces organes sont tout aussi divers dans leur statut (administration, autorité administrative indépendante...), dénomination (délégué interministériel, mission interministérielle, comité interministériel, commission interministérielle, commissariat, secrétaire général, service, conseil, délégation...), composition (certains emploient une centaine de personnes voire plus ; d'autres sont des organes plus légers d'une dizaine d'agents), durée d'existence (permanents ou éphémères), et surtout fonction.

Pour reprendre la classification officielle du Gouvernement, parmi cette « nébuleuse »⁸⁰⁸ figurent des organes chargés des thématiques suivantes⁸⁰⁹ : « affaires sociales »⁸¹⁰ ; « droits et libertés »⁸¹¹ ; « économie »⁸¹² ; « formation »⁸¹³ ; « information administrative »⁸¹⁴ ; « mémoires et distinctions »⁸¹⁵ ; « modernisation »⁸¹⁶ ; « politique européenne et internationale »⁸¹⁷ ; « santé

⁸⁰⁸ Jean Louis QUERMONNE, « Le Secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 52.

⁸⁰⁹ Le site officiel du Gouvernement mentionne aussi une rubrique non thématique : « autorités administratives indépendantes » : Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; Haute autorité à la transparence de la vie publique (HATVP) ; Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ; Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; Défenseurs des droits (DDD) ; Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ; Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ; Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

⁸¹⁰ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ; Conseil national de l'insertion par l'activité économique ; Haut conseil de la famille ; Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ; Haut conseil à la vie associative ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ; Délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat (DIMH).

⁸¹¹ Observatoire de la laïcité ; Commission nationale d'orientation et d'intégration (CNOI) ; Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ; Haut conseil à l'égalité entre les hommes et les femmes ; Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'Outre-Mer ; Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA).

⁸¹² Conseil national de l'industrie ; Délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) ; Investissements d'avenir (CGI) ; Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

⁸¹³ Ecole Nationale de l'Administration (ENA).

⁸¹⁴ Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) ; Direction de l'information légale et administrative (DILA).

⁸¹⁵ Grande chancellerie de la Légion d'Honneur ; Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

⁸¹⁶ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

⁸¹⁷ Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

publique »⁸¹⁸ ; « sécurité et défense »⁸¹⁹ ; « soutien »⁸²⁰ ; « stratégie et prospective »⁸²¹ ; « coordination du travail gouvernemental » ; « coordination territoriale ». Ces deux dernières catégories nous intéressent tout particulièrement. La première catégorie regroupe une dizaine d'organismes : Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) ; Service d'information du Gouvernement (SIG) ; Secrétariat général de la mer (SGMer) ; Délégué et Comité interministériel aux Archives de France ; Cabinet du Premier ministre et organismes rattachés ; Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ; Commission supérieure de codification ; Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) ; Comité Interministériel du Handicap (CIH) ; Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). La seconde rubrique ne mentionne que la Délégation interministérielle à la méditerranée (DIMED) et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce classement n'est toutefois pas entièrement satisfaisant : les deux rubriques dédiées à la coordination sont incomplètes. Certains services tels que le Secrétariat général des affaires européennes ou encore le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale sont classés dans d'autres catégories alors que la coordination interministérielle constitue le cœur de leur activité.

On retrouve une classification thématique semblable dans la nomenclature budgétaire. La mission « Direction de l'action du Gouvernement » se subdivise en trois programmes : « Protection des droits et libertés » (programme 308), « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (programme 333) et « Coordination du travail gouvernemental » (programme 129)⁸²². Ce dernier « *sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement (...) fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre, au sein d'un ensemble budgétaire rationalisé. Il intègre également les subventions versées aux Ordres nationaux (Grande Chancellerie de la Légion*

⁸¹⁸ Haut conseil du financement de la protection sociale.

⁸¹⁹ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ; Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) ; Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ; Comité de la Filière industrielle de sécurité (CoFIS).

⁸²⁰ Direction des services administratifs et financiers (DSAF).

⁸²¹ France Stratégie ; Conseil d'orientation pour les retraites (COR-Retraites) ; Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) ; Conseil d'analyse économique (CAE) ; Centre d'études prospectives et informations internationales (CEPII).

⁸²² Source : Projet de loi de finances pour 2016, « Direction de l'action du Gouvernement ».

Disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/PAP2016_BG_Direction_Action_Gouvernement.pdf.

d'honneur, Conseil national des communes compagnons de la Libération). Enfin, les moyens du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique figurent, depuis 2013, dans le programme »⁸²³. Précisément, le programme comprend les actions suivantes : « Coordination du travail gouvernemental » ; « Coordination de la sécurité et de la défense » ; « Coordination de la politique européenne » ; « Soutien » ; « Stratégie et prospective » ; « Ordre de la Légion d'honneur » ; « Ordre de la Libération » ; « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » ; « Modernisation de l'action publique ». Cependant, parce qu'elles ne sont pas exhaustives, ces classifications thématiques officielles ne rendent pas compte de toute la réalité de la coordination interministérielle exercée par les services placés sous l'égide du Premier ministre. Aussi est-il nécessaire de se référer subsidiairement à l'annuaire public qui dresse une liste de tous les services du Premier ministre en les classant non pas selon leur domaine d'action mais leur nature⁸²⁴.

La combinaison de ces deux types de classement permet de proposer une nouvelle classification se concentrant sur les services du Premier ministre coordonnateurs qui partagent plusieurs caractéristiques communes : ils sont habilités par un texte juridique à exercer une coordination interministérielle spécifique, à titre principal ou secondaire, complémentaire de la fonction de coordination générale du Premier ministre qui revient à ce dernier au nom de son pouvoir de direction de l'action gouvernementale ; leur action, aux frontières du politique et de l'administratif, a un caractère transversal ; leur composition privilégie la pluridisciplinarité ; enfin, leurs effectifs sont limités, spécialisés⁸²⁵ et comprennent généralement une proportion importante de fonctionnaires issus des « grands corps de l'Etat »⁸²⁶. Quatre

⁸²³ « Présentation stratégique du Projet annuel de performances » par le Secrétaire général du Gouvernement Marc Guillaume, in *PLF 2016 - Extrait du bleu budgétaire de la mission : Direction de l'action du gouvernement*, octobre 2015, p. 2.

⁸²⁴ Liste sur le site de l'annuaire public : https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/administration-centrale-ou-ministere_172210. Dernière consultation : septembre 2016

⁸²⁵ Comme a pu le souligner Roland Drago, « les agents les plus dynamiques (ou ceux qui disposent de meilleurs appuis) vont chercher à s'orienter vers ces organismes de coordination nouveaux et le risque alors, comme pour les Administrations de mission, consiste à créer une sorte d'aristocratie au sein de la fonction publique, les agents qui composent en petit nombre ces organismes de coordination ayant évidemment des tâches plus exaltante ». (Roland DRAGO, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », in IFSA, *La coordination en matière économique et sociale*, Cahier n° 2, Paris, Ed. Cujas, 1967, p. 30).

⁸²⁶ V. notamment : Marie-Christine KESSLER, « Les grands corps de l'Etat », *Revue administrative*, 1986, p. 221. La composition des autorités de coordination est révélatrice d'un rapport de combinaison et non de subordination entre administration et politique ; d'une « osmose entre la haute fonction publique et le personnel de direction politique de l'Etat » (Jacques CAILLOSSE, « Sous le droit administratif, quelle(s) administration(s) ? Réflexions sur l'enseignement actuel du droit administratif », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, PUG, coll. « Droit public », 1995, p. 85)

catégories d'organes peuvent alors être distingués : les « coordonnateurs d'état-major »⁸²⁷, les « coordonnateurs de mission »⁸²⁸, les « coordonnateurs d'expertise », les « coordonnateurs de soutien ».

Mis à part le SGG et le cabinet qui sont des auxiliaires de coordination directs du Premier ministre, la première catégorie correspond aux « secrétariats généraux », organes administratifs qui ont généralement vocation à être permanents et à exercer une fonction de coordination à titre principal dans un domaine d'activité particulier et/ou prioritaire pour le Gouvernement. Il s'agit du Secrétariat général des affaires européennes⁸²⁹, du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et du Secrétariat général de la mer.

La qualification de « coordonnateurs de mission » peut s'appliquer aux organes qui exercent une fonction de coordination, à titre principal et en principe de manière éphémère et/ou intermittente, au sujet de questions prioritaires pour le Gouvernement. Ces entités sont reconnaissables par leur qualification : l'adjectif « interministériel » qui leur est accolé est signe de l'exercice d'une fonction de coordination. Cette catégorie regroupe notamment les délégués/délégations interministériel(le)s, les comités interministériels, les commissions interministérielles.

Par « coordonnateurs d'expertise » on désigne les organes qui exercent une fonction de coordination mais de manière secondaire, en complément de leur activité principale consistant à produire des connaissances dans un domaine qui requiert des compétences techniques spécifiques. On les retrouve notamment sous les dénominations d'observatoire, de commissariat, ou encore de conseil. Prenons

⁸²⁷ En empruntant la notion d' « administration d'état-major » mise en évidence par Jean-Louis Quermonne. V. not. *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, ed. du Seuil, coll. « Points Politique », 1991).

⁸²⁸ En s'inspirant de la notion d' « administration de mission » dégagée par Edgar Pisani dans l'article : « Administration de gestion, administration de mission », *RFSP*, n° 2, 1956. Prenant comme modèle la *Tennessee Valley Authority* américaine, l'auteur décrit l'administration de mission comme « adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée, elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu. (...) légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement » (p. 324-325).

V. aussi : Christian AUTEXIER, Mireille HEPPEHEIMER, « Essai de définition de l'administration de mission », *RAP*, n° 18, avril-juin 1971 : « ces administrations sont essentiellement chargées de tâches d'impulsion, d'animation et surtout de coordination. (...) Animation et coordination sont les caractéristiques principales de ces administrations » (p. 271).

⁸²⁹ V. ci-après, Titre 2 pour une étude détaillée de l'action coordonnatrice du Secrétariat général des affaires européennes.

l'exemple du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (« France Stratégie »)⁸³⁰ qui participe de manière indirecte à la fonction de coordination interministérielle comme l'indique l'article 1^{er} du décret du 22 avril 2013 l'instituant⁸³¹ :

« Le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics. Par ses méthodes de travail, notamment l'association des partenaires sociaux et des autres parties intéressées, il favorise la concertation, l'élaboration d'analyses et de scénarios partagés et la large participation de l'ensemble de la société française à la réflexion sur l'avenir ».

Plus directement, *« il peut apporter un appui méthodologique aux administrations et au secrétariat général du Gouvernement pour l'élaboration des études d'impact des projets de loi. Il peut également assurer la coordination de travaux de prospective sectoriels, notamment en matière de métiers et de qualifications »*⁸³². Autre exemple qui figure dans la rubrique « Coordination territoriale » sur le site du Gouvernement, le Commissariat général à l'égalité des territoires qui a fusionné la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Le décret du 31 mars 2014 qui l'a créé dispose en effet que :

« Le Commissariat général à l'égalité des territoires conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle. Il est chargé, en particulier, de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Il veille au développement de la participation citoyenne à l'ensemble de ces politiques. Il assure l'évaluation des politiques publiques en matière d'égalité des territoires. (...) Il coordonne la préparation et le suivi des instruments contractuels de mise en œuvre de la politique d'égalité des territoires associant l'Etat et les collectivités territoriales. Il est tenu informé par les services compétents des prévisions budgétaires et des évaluations de ces instruments, et en assure la synthèse. Il

⁸³⁰ Le CGSP succède au Centre d'analyse stratégique qui s'était substitué en 2006 au Commissariat général au Plan créé en 1946 afin de coordonner l'effort de reconstruction après la Seconde guerre mondiale en prévoyant des plans de redressement de l'économie française.

⁸³¹ Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

⁸³² Article 1^{er}, in fine du décret du 22 avril 2013 précité. L'organisme « est également chargé de coordonner un réseau de huit organismes : le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le Haut Conseil de la famille (HCF), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS), le Conseil national de l'industrie (CNI) et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ».

Source : site Internet de France Stratégie.

Disponible sur : <http://www.strategie.gouv.fr/presentation-de-france-strategie>.

pilote l'élaboration des contrats de plan Etat-régions et des contrats de ville, coordonne leur mise en œuvre, assure leur suivi et veille à leur cohérence. (...) Il coordonne l'utilisation des fonds structurels européens et d'investissement, en lien avec leurs autorités de gestion, les ministères compétents et les collectivités territoriales intéressées »⁸³³.

Enfin, la dernière catégorie de coordonnateurs près le Premier ministre que l'on peut distinguer est celle des « coordonnateurs de soutien » regroupant les organes permanents qui permettent au quotidien aux services du Premier ministre d'agir en assurant leurs besoins humains, financiers, informatiques, ou encore documentaires. L'administration essentielle en la matière est la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) qui, placée sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement :

« assure les missions d'administration générale destinées à fournir à l'ensemble des services généraux du Premier ministre les moyens de leur fonctionnement et de leur activité »⁸³⁴.

Une fonction qui implique notamment de gérer les ressources humaines, préparer et exécuter leur budget, gérer les opérations immobilières, ou encore d'organiser les moyens informatiques et d'information. Outre cette coordination logistique des moyens accordés aux services primo-ministériels, la DSAF :

« peut se voir confier l'animation, la coordination et le pilotage opérationnel de la mise en œuvre de politiques et de projets qui intéressent l'ensemble des services budgétairement rattachés au Premier ministre. En liaison avec le haut fonctionnaire au développement durable des services du Premier ministre, elle participe à la mise en œuvre des politiques de développement durable »⁸³⁵.

Mentionnons par ailleurs le Service d'information du Gouvernement (SIG) placé sous l'autorité du Premier ministre qui est chargé :

« d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ; de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ; d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'Etat ; d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière

⁸³³ Article 2 du décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

⁸³⁴ Article 1^{er}, alinéa 1 du décret n° 2000-1088 du 10 novembre 2000 relatif à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (modifié le décret n° 2011-171 du 11 février 2011).

⁸³⁵ Article 1^{er}, 6° du décret n° 2000-1088 du 10 novembre 2000 relatif à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre modifié.

de campagnes d'information et d'études d'opinion »⁸³⁶.

Cet ensemble disparate de services auxiliaires de coordination du Premier ministre constituent pour certains auteurs un véritable « premier ministère »⁸³⁷, une qualification que tendrait à confirmer le montant du budget qui leur est alloué. En effet, comme le précise le rapport pour avis du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016 : « *Le programme « Coordination du travail gouvernemental » ne connaît que des changements de périmètre très limités dans le projet de loi de finances pour 2016 par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. En outre, il connaît une augmentation de 8,88 % de ses autorisations d'engagement, à 621 millions d'euros contre 570, et de 2,08 % de ses crédits de paiement, à 618 millions d'euros contre 606. À l'issue de l'examen du budget par l'Assemblée nationale, cette augmentation a été ramenée respectivement à 8,10 % et 1,35 %* »⁸³⁸.

Section 2 – La coordination présidentielle

En matière de répartition du pouvoir coordonnateur au sommet de l'Exécutif, « *il est tentant d'y retrouver la répartition des rôles entre le chef de l'Etat et le Premier ministre telle qu'elle résulte de la Constitution et de la pratique de la Cinquième République* »⁸³⁹. Ainsi, le Premier ministre peut être vu comme le « coordonnateur interministériel de droit commun » chargé au premier chef de la coordination du travail gouvernemental tandis que le Président de la République, de par sa position en surplomb des institutions, serait un « coordonnateur interministériel d'exception » intervenant de manière occasionnelle sur des questions particulièrement sensibles. Selon ce schéma, auxiliaire privilégié du chef de l'Etat, « *le secrétariat général de l'Elysée, en tant que structure d'information du président, doit être à même de l'éclairer sur les impulsions politiques qu'il entend donner à la politique de*

⁸³⁶ Article 2 du décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement. Le SIG a été créé en 2000 se substituant au Service d'information et de diffusion (SID) créé en 1976.

⁸³⁷ V. not. Roselyne PY, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, La Documentation française, coll. « Notes et études documentaires », 1985.

⁸³⁸ SENAT (Alain ANZIANI, rapp.), *Coordination du travail gouvernemental, publications officielles et modernisation de l'Etat*, rapport pour avis sur le projet de lois de finances pour 2016, n° 170, 2015-2016, p. 7.

⁸³⁹ Xavier MAGNON, « L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015, p. 376.

la Nation et lui permettre d'apprécier l'exécution que le gouvernement fait de ces orientations politiques »⁸⁴⁰.

A. Le pouvoir coordonnateur d'évocation du Président de la République

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. (alinéa 1) Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. (alinéa 2) ». Une lecture littérale de l'article 5 de la Constitution dresse le portrait d'un chef de l'Etat qui tient une place essentielle ; cependant le terme « arbitrage » est ici utilisé dans le sens de régulateur en surplomb des institutions et non d'acteur direct du travail gouvernemental. Toutefois, cette disposition doit être combinée avec l'article 19 de la Constitution qui mentionne un certain nombre d'actes du Président de la République dispensés de contreseing : nomination du Premier ministre (article 8, alinéa 1), organisation d'un référendum législatif (article 11), droit de dissolution (article 12), mise en œuvre des « pouvoirs exceptionnels » (article 16), saisine du Conseil constitutionnel (article 54), etc.

L'importance de ces « pouvoirs propres » laisse entrevoir la place qu'occupe réellement le Président de la République dans le régime de la V^e République : il n'est pas le chef d'Etat passif des autres régimes parlementaires. Il se distingue de ses homologues étrangers par son élection au suffrage universel direct (article 6 de la Constitution) qui lui accorde une légitimité particulière à intervenir dans l'action quotidienne du Gouvernement dirigé par un Premier ministre qu'il a choisi pour appliquer le programme politique sur lequel il a été élu. Cet ascendant du chef de l'Etat apparaît d'ailleurs clairement dans les directives primo-ministérielles relatives au travail gouvernemental. Dans la circulaire du 12 septembre 2014, le chef du Gouvernement précise ainsi que « *la programmation du travail doit assurer la mise en œuvre des orientations que je donnerai lors de mon discours de politique générale, conformément aux priorités du Président de la République* »⁸⁴¹. Une bonne entente est nécessaire entre les deux têtes de l'Exécutif dont la qualité dépend de la personnalité

⁸⁴⁰ *Ibidem*.

⁸⁴¹ Circulaire du PM n° 5735/SG, « Méthode du travail du Gouvernement », 12 septembre 2014.

des hommes au pouvoir, des enjeux politiques du moment, mais aussi de la configuration institutionnelle. Comme l'explique Pierre Avril, « *contraint dans la répartition des rôles, le Premier ministre peut se heurter aux interférences que le président tolère ou encourage en admettant que les ministres fassent appel des décisions de Matignon auprès de l'Élysée, voire en leur adressant lui-même des instructions sans passer par le chef du gouvernement* »⁸⁴².

Le chef de l'Etat n'est donc jamais neutre par rapport à l'action gouvernementale. Il l'est d'autant moins en période de fait majoritaire durant laquelle il peut avoir un rôle actif dans la détermination des grandes lignes politiques⁸⁴³ de manière directe⁸⁴⁴ ou plus discrète à travers notamment son pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires les plus importants⁸⁴⁵ et, on l'a vu, du Premier ministre lui-même⁸⁴⁶. L'implication du Président de la République est particulièrement sensible dans certains domaines qui relèvent de son « pré carré ». Par exemple, aux termes de l'article 15 de la Constitution, en tant que « *chef des armées* », le chef de l'Etat « *préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* » dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)⁸⁴⁷. Outre ces compétences de coordination spécifiques, l'article 9 de la

⁸⁴² Pierre AVRIL, « Diriger le gouvernement », *op. cit.*, p. 38.

⁸⁴³ Comme en témoignent les références fréquentes au programme présidentiel dans les circulaires du Premier ministre portant sur l'organisation ou les méthodes de travail gouvernemental. Citons à titre d'exemple la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 : « *Lors du conseil des ministres du 27 août dernier, le Président de la République a fixé le cap du Gouvernement. Il s'agit d'assurer le redressement du pays, pour que les Français vivent mieux, dans une société plus juste, avec une économie plus forte. A cete effet, il incombe au Gouvernement de mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité...* ». Tout aussi illustrative, on peut aussi mentionner la circulaire du Premier ministre du 18 mai 2007 : « *Le Président de la République a souhaité qu'une nouvelle impulsion soit donnée à la politique du pays afin de répondre aux attentes exprimées par les Françaises et les Français lors de la campagne électorale. Conformément au mandat confié par le Président de la République, le Gouvernement a pour mission de préparer, sans délai, leur mise en œuvre...* ».

⁸⁴⁴ On pense notamment aux interventions du Président de la République, habituelles ou exceptionnelles, à forte teneur politique qui donne des orientations de gouvernement qui dépassent souvent les frontières des domaines d'intervention qui lui sont en principe attribués (diplomatie, affaires militaires...) : conférences de presse, vœux présidentiels, entretien du 14 juillet, etc.

⁸⁴⁵ Article 13, alinéa 2 : « *Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État* ».

⁸⁴⁶ Le Président de la République nomme le Premier ministre (de son choix, sauf en période exceptionnelle de cohabitation) et les membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre (article 8 de la Constitution de 1958) ce qui prédétermine les grandes orientations politiques qui seront conduites.

⁸⁴⁷ Le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 crée le « Conseil de défense et de sécurité nationale » qui se substitue au Conseil de sécurité intérieure et au Conseil supérieur de défense. Un Secrétariat général de la défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) est par ailleurs mis en place ; il remplace le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et le fusionne avec le Secrétariat général du conseil de sécurité intérieure (SGCI) créé en 2002 : « *au sommet de l'Etat, les conseils qui traitaient de défense, de sécurité intérieure et de crises extérieures ont été unifiés en un unique conseil de défense et de sécurité nationale, afin d'améliorer et de rendre plus cohérents la préparation des décisions et le suivi de leur mise en œuvre* ».

Source : Site du SGDSN. Disponible sur : http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique92.html).

Constitution permet au Président de la République de s'immiscer dans la conduite de l'action interministérielle. Cette disposition lui confie en effet la présidence du Conseil des ministres, instance de concrétisation juridique du travail gouvernemental qui se réunit hebdomadairement à l'Élysée. L'intervention présidentielle est loin d'être uniquement protocolaire : il convoque le Conseil des ministres, il en arrête l'ordre du jour proposé par le Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général du gouvernement et peut écarter ou imposer des sujets de délibération. Le SGG arrête l'ordre du jour et prépare le Conseil des ministres en collaboration avec le Secrétariat général de la présidence de la République (SGPR).

B. Le Secrétariat général de la présidence de la République

L'entourage du Président de la République est à l'image de ses fonctions constitutionnelles : la « machine élyséenne »⁸⁴⁸ est composé de plusieurs organes que l'on ne retrouve pas auprès du Premier ministre. Comme le résume Jacques Fournier, *« du côté du président, le côté « représentation » est plus important. Les entrevues diplomatiques, les déplacements du président en France ou à l'étranger, impliquent l'existence de services chargés de la logistique et du protocole qui seront plus développés à l'Élysée qu'à Matignon. Le Premier ministre, lui, est placé plus directement au contact des ministres. Ses collaborateurs devront consacrer plus de temps au travail interministériel. L'équipe des conseillers techniques et chargés de mission sera donc plus lourde à Matignon qu'elle ne l'est à l'Élysée »*⁸⁴⁹. Créés sous la IV^e République⁸⁵⁰, les services de l'Élysée se sont depuis lors développés mais leurs effectifs sont généralement moins nombreux que ceux des services qui entourent le Premier ministre. Le Président de la République dispose tout d'abord d'un cabinet mais dont la fonction se distingue de celui des cabinets ministériels ou du cabinet primo-ministériel dans la mesure où l'essentiel de son activité a trait à la logistique : sous l'égide d'un directeur et d'un chef de cabinet, le cabinet présidentiel est l'héritier de la « maison civile » des présidents de la III^e République ; il est chargé d'organiser

Le Conseil de défense et de sécurité nationale est présidé par le chef de l'Etat, responsabilité qui découle de son statut de « *chef des armées* » (article 15 de la Constitution).

⁸⁴⁸ Yves CANNAC, « La « machine élyséenne » (1974-1981) », in Serge BERNSTEIN, René REMOND, Jean-François SIRINELLI (dir.), *Les Années Giscard. Institutions et pratiques politiques (1974-1978)*, Paris, Fayard, 2003.

⁸⁴⁹ Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 139.

⁸⁵⁰ V. not. le décret du 18 janvier 1954.

la vie quotidienne du Président (agenda, courrier, déplacements, réceptions...). Le chef de l'Etat, en tant que « chef des armées » (article 15 de la Constitution) est par ailleurs entouré d'un état-major particulier, héritier de la « maison militaire » des présidents avant 1958, qui est dirigé par un officier de rang supérieur, général ou amiral, et composé de plusieurs officiers représentant des trois corps d'armées (terre, air, mer) : en relation avec Matignon, le ministère de la Défense, l'état-major des armées et les état-majors des trois armées, l'état-major particulier assiste le Président dans l'ensemble de ses attributions de nature militaire (nomination des officiers, préparation des Conseils de sécurité et de défense nationale en collaboration avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale sous l'autorité du Premier ministre...). Enfin, pièce centrale de la « maison Elysée », le Secrétariat général de la présidence de la République (SGPR) qui, en dépit de son appellation, joue un rôle plus proche de celui cabinet du Premier ministre que du Secrétariat général du Gouvernement⁸⁵¹.

Cette similitude se manifeste tout d'abord dans la composition du SGPR : dirigé par un Secrétaire général, il est composé de secrétaires généraux adjoints et de conseillers techniques et chargés de missions spécialisés par grands secteurs fonctionnels. Elle transparaît ensuite dans l'activité de ses membres, notamment le premier d'entre eux : « *le Secrétariat général a (...) pris sa consistance dans le contexte nouveau de la V^e République conduisant le Secrétaire général à exercer par sa polyvalence un rôle homologue à celui du directeur de cabinet du Premier ministre* »⁸⁵². Premier collaborateur du chef de l'Etat, le Secrétaire général l'informe et le conseille quotidiennement au sujet des grands dossiers nationaux et internationaux sur la base des notes produites par les conseillers et les chargés de mission dont il coordonne l'activité qui est comparable à celle des collaborateurs du Premier ministre. Enfin, mentionnons l'existence de quelques collaborateurs directs du président de la République : par exemple, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, figuraient dans l'organigramme des services élyséens, aux côtés du Secrétaire général a la présidence de la République, du directeur de cabinet, du chef de l'état-major particulier : un

⁸⁵¹ A noter à ce sujet que la dénomination retenue sur le site internet de l'Elysée est désormais « cabinet du Président de la République » pour mieux rendre compte de ses réelles fonctions et dans son organigramme figurent les conseillers relevant du cabinet présidentiel *stricto sensu* qui se trouvent ainsi formellement intégrés au Secrétariat général de la Présidence de la République. Disponible sur : <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique/>.

⁸⁵² Olivier SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, op. cit., p. 130.

« conseiller special du président de la République », un « conseiller diplomatique et sherpa », des « conseillers (techniques) du président de la République » et des « conseillers a la présidence de la République »⁸⁵³. Les membres du SGPR suivent au quotidien le traitement des dossiers dans les ministères et en informent le Secrétaire général qui transmet au président de la République les données les plus pertinentes afin de lui permettre de veiller à la cohérence de l'action gouvernementale au regard des grandes orientations politiques prioritaires qu'il a fixées. Autrement dit, le SGPR est une courroie de transmission entre les ministères et le chef de l'Etat qui permet à ce dernier d'exercer une influence sur le travail gouvernemental plus ou moins appuyée selon l'interprétation qui est faite de son rôle d'« arbitre des institutions » (article 5 de la Constitution). Selon Xavier Magnon, la « *faiblesse institutionnelle et structurelle de fait du chef de l'Etat renforce le rôle du Secrétariat général dans sa fonction d'information afin que le président dispose des éléments les plus précis et pertinents possibles pour pouvoir donner ses orientations politiques et vérifier leur réalisation* »⁸⁵⁴.

Cet ascendant s'exerce essentiellement de manière informelle : le dialogue par convocation personnelle à l'Elysée, appels téléphoniques ou courriels entre conseillers du SGPR, conseillers des cabinets ministériels et parfois directeurs d'administration centrale et déconcentrée est préféré aux directives présidentielles⁸⁵⁵. Généralement, l'influence du Président de la République par orientation des travaux des ministres et supervision de la phase de coordination interministérielle reste donc discrète ; cependant les membres du SGPR peuvent aussi assister à des réunions formelles de coordination (réunions interministérielles⁸⁵⁶, comités interministériels⁸⁵⁷) ce qui leur permet de manifester un intérêt présidentiel particulier pour telle ou telle question et en retour de fournir de nombreuses informations au chef de l'Etat : « « *branchés* » *en permanence sur les membres du cabinet du Premier ministre et sur les directeurs de cabinet des principaux ministres, les collaborateurs du président se font constamment entretenir de l'état d'avancement des travaux gouvernementaux. A chaque comité*

⁸⁵³ S'y ajoutent des conseillers plus officieux, parfois qualifiés de « visiteurs du soir ».

⁸⁵⁴ Xavier MAGNON, « L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre », *op. cit.*, p. 377.

⁸⁵⁵ V. not. Maurice GAILLARD, *Les directives présidentielles*, Presses Universitaires de Lyon, 1979.

⁸⁵⁶ Les réunions interministérielles regroupent des hauts fonctionnaires et des collaborateurs du Premier ministre intéressés à un même dossier (V Partie 3, Titre 1).

⁸⁵⁷ Les comités interministériels sont présidés par le Premier ministre ou l'un de ses collaborateurs et réunissent les ministres concernés par un même dossier (V. Partie 3, Titre 1).

interministériel (...), un émissaire de l'Elysée, généralement le conseiller technique compétent, assiste régulièrement. Il y prend rarement la parole. Il le fait généralement quand il estime nécessaire de rappeler les positions prises par le chef de l'Etat »⁸⁵⁸. De plus, le SGPR contribue aux côtés du SGG à la préparation technique du Conseil des ministres. La participation du Président à l'action gouvernementale peut être encore plus directe avec l'organisation de réunions à l'Elysée. Certaines sont institutionnalisées comme le Conseil de défense et de sécurité nationale ; d'autres peuvent être convoquées par le Président de la République (conseils restreints, conseils interministériels). Or, « *à travers la préparation des conseils élyséens, c'est en fait directement le travail effectué par les ministres que les membres du Secrétariat général de la présidence surveillent. Surveillance qui ne se limite pas à la vérification ultime des textes. L'entourage élyséen entre généralement plus tôt dans le processus d'élaboration des projets, surtout lorsqu'il s'agit de textes auxquels le chef de l'Etat attache une importance particulière* »⁸⁵⁹. De manière plus exceptionnelle, le Président de la République peut aussi décider d'intervenir dans le processus de coordination interministérielle en évoquant⁸⁶⁰ certains dossier qui à ses yeux revêtent une importance politique ou stratégique particulière⁸⁶¹. Il peut le faire de manière informelle ou en réunissant à l'Elysée des conseils restreints *ad hoc* composés du Premier ministre, des ministres intéressés et de plusieurs hauts fonctionnaires compétents.

L'ascendant présidentiel doit cependant être nuancé en fonction de la configuration politique⁸⁶². En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, la nature et le degré d'ingérence présidentielle varient surtout la personnalité du chef de l'Etat⁸⁶³. En cas de cohabitation, le rôle du SGPR est plus

⁸⁵⁸ Samy COHEN, « Le Secrétaire général à la Présidence de la République », in Francis de BAECQUE, Jean-Louis QUERMONNE, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, p. 123.

⁸⁵⁹ *Ibidem*, p. 120.

⁸⁶⁰ Comme le relève Pierre SADRAN, ce potentiel coordonnateur du chef de l'Etat est propre au régime politique de la V^e République qui consacre un partage des pouvoirs au sein de l'Exécutif entre le chef du Gouvernement et le Président de la République. Historiquement, le président du Conseil devenu Premier ministre est caractérisé par un « *rôle d'impulsion, de coordination et d'arbitrage qu'il partage sous la V^e République avec le chef de l'Etat, mais qui lui revenait en propre sous les régimes précédents* » (in *Le système administratif français*, *op. cit.*, p. 25).

⁸⁶¹ L'évocation explicite de dossiers par le Président de la République est plus rare et se réalise essentiellement dans les domaines pour lesquels il dispose d'une compétence constitutionnelle propre, donc d'une légitimité à arbitrer (diplomatie, affaires militaires...).

⁸⁶² V. not. Fabien FOUCAUD, « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, n° 4, 2010.

⁸⁶³ V. not. le témoignage de Frédéric SALAT-BAROUX, ancien Secrétaire général de Jacques Chirac qui avait plutôt tendance à ne pas trop s'immiscer dans le travail du Gouvernement, in Fabien FOUCAUD, « Le Secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *op.*

délicat, le Gouvernement étant moins réceptif aux instructions présidentielles. Ainsi, on oscille entre « *un fonctionnement minimaliste d'une administration d'état-major assistant le président de la République dans ses strictes attributions présidentielles* » et « *une pratique maximaliste d'une administration d'influence qui amplifie la fonction présidentielle* »⁸⁶⁴.

cit.

⁸⁶⁴ Henri OBERDORFF, « L'administration des sommets de l'Etat en France », *RFAP*, n° 83, juillet-septembre 1997.

CONCLUSION DU TITRE 1

Le retour à l'histoire constitutionnelle française a permis de mettre en lumière les premiers dispositifs auxquels on peut associer une fonction de coordination gouvernementale. Cette démarche a par ailleurs souligné l'existence d'une relation étroite entre la nature du régime et le degré de développement des organes placés aux côtés des autorités exécutives dont la mission principale consiste à assurer la cohérence de l'action politique : chaque régime invente une structure de coordination propre. Avant la fin du XIX^e siècle, il est délicat de parler d'une réelle coordination gouvernementale en l'absence d'un véritable Gouvernement, c'est-à-dire d'une structure collégiale et solidairement responsable devant le Parlement. On ne peut néanmoins ignorer l'existence éphémère d'un Secrétaire général assistant les ministres sous le Directoire, ou encore d'une Secrétaire d'Etat durant le premier Empire, qui font figures de lointains ancêtres de l'actuel Secrétariat général du Gouvernement ; surtout la création du Conseil d'Etat contribue à apaiser les conflits de compétences qui peuvent s'élever entre ministères. Sous la Restauration et le Second Empire, l'existence de structures de coordination gouvernementale est intermittente et leur action privilégiée surtout en période de crise politique (1848, 1870) afin de préserver la continuité du pouvoir. La III^e République ancrera durablement le régime parlementaire caractérisé par un gouvernement détenteur de réels pouvoirs, condition primordiale à l'émergence d'une véritable coordination gouvernementale.

Cependant, ce n'est qu'avec la conjonction de deux autres éléments que celle-ci ne pourra réellement se développer : d'une part, l'extension du champ d'intervention de l'Etat qui entraîne l'augmentation du nombre de ministères au risque de conflits de compétences ; d'autre part, l'institution d'une présidence du Conseil autonome, non associée à un portefeuille ministériel, assistée par des services administratifs permanents qui assurent au quotidien une articulation des compétences ministérielles. Cette dernière évolution se produira avec la loi de finances de 1935 : le dispositif de coordination gouvernementale actuel est esquissé. Il sera consolidé sous la V^e République qui, en renforçant le pouvoir exécutif, lui donne également les moyens d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale.

Le détenteur de principe du pouvoir de coordination interministérielle est le Premier ministre, compétence qui découle de son pouvoir constitutionnel de direction de l'action du Gouvernement. En l'absence de pouvoir hiérarchique sur les ministres, la direction primo-ministérielle se manifeste essentiellement à travers une faculté d'arbitrage visant à régler les conflits entre ministères en cas de désaccords persistants. L'exercice quotidien de cette fonction est assuré par deux auxiliaires du chef du Gouvernement : son cabinet d'une part, chargé d'une coordination de type politique consistant pour l'essentiel à préparer les arbitrages du Premier ministre ; le Secrétariat général du Gouvernement d'autre part, qui assure l'aspect administratif de la coordination en organisant les principales instances où elle est effectivement réalisée (réunions interministérielle, Conseil des ministres...). Le bicéphalisme du pouvoir exécutif qui caractérise la V^e République n'est en outre pas sans portée : le Président de la République a la possibilité d'intervenir de manière plus ou moins directe pour influencer les arbitrages rendus.

Les phénomènes de territorialisation, d'eupéanisation et de mondialisation des politiques ont par ailleurs rendu nécessaire une articulation de compétences d'organes qui, situés dans des espaces décisionnels différents, ne sont pas liés par des relations de type vertical.

TITRE 2 – LA COORDINATION ENTRE ESPACES

DECISIONNELS

Le constat du passage d'un gouvernement classique à une *multi-level governance* est connu : « un système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'Etat et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérise l'éclatement des frontières »⁸⁶⁵. L'Etat ne détient plus le monopole du traitement des questions politiques et doit ajuster son action avec celle d'autres acteurs situés au niveau national, local et supra-national. Cette superposition de scènes décisionnelles est le fruit d'un double phénomène synthétisé dans le néologisme oxymorique de « *glocalization* » : la territorialisation et la mondialisation. Un changement d'échelle intermédiaire complexifie encore ce nouveau cadre politique multi-niveaux : l'europanisation.

Ces trois mouvements participent d'une recomposition majeure de l'action publique : il ne s'agit pas d'une simple superposition d'espaces décisionnels mais d'une véritable imbrication fonctionnelle et institutionnelle qui se manifeste par l'explosion des interactions entre acteurs répartis sur plusieurs niveaux de décision. Comme le note Jean-Philippe Leresche, « on ne peut en effet penser les changements d'échelles sans appréhender conjointement les enchevêtrements de compétences, les réseaux de politiques publiques multi-acteurs et multi-scalaires et les articulations entre multi-dimensionnelles entre les différents niveaux de gouvernement »⁸⁶⁶ Cette dispersion complique la recherche d'une action cohérente, d'autant plus que, comme l'ont souligné certains auteurs, ce changement d'échelle ne s'accompagne pas de l'émergence d'un référentiel partagé par tous les acteurs des politiques publiques multi-niveaux. Le référentiel étatique ne s'impose plus. L'articulation entre espaces décisionnels⁸⁶⁷ - national, territorial, européen et mondial - passe par des dispositifs

⁸⁶⁵ Jean-Claude THOENIG, Patrice DURAN, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580.

⁸⁶⁶ Jean-Philippe LERESCHE, « Introduction. Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux », in Alain FAURE, Jean-Philippe LERESCHE, Pierre MULLER, Stéphane NAHRATH, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007, p. 253.

⁸⁶⁷ Les configurations de coordination multi-niveaux sont plurielles : central-local ; national-mondial ; national-européen ; local-mondial ; local-européen.

qui ne relèvent pas du principe hiérarchique mais d'une « *coordination complexe entre un continuum d'acteurs aux différents niveaux d'action publique* »⁸⁶⁸.

⁸⁶⁸ Gilles MASSARDIER, *Politiques et action publiques, op.cit.*, p. 193.

Chapitre 1 – La territorialisation des politiques

Entendue comme la « *tendance à une définition plus localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge de ces problèmes* »⁸⁶⁹, la territorialisation de l'action publique est l'une des conséquences du processus de décentralisation qui s'est accéléré en France à partir de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (dite « loi Defferre »). L'émergence de véritables politiques locales a créé de nouveaux besoins de coordination avec les politiques nationales voire européennes. Autre facteur important d'un renforcement des besoins de coordination : la combinaison des processus de déconcentration et de décentralisation déjà mentionnée qui participe d'une complexification et d'une horizontalisation des relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales. Cette nouvelle configuration est caractérisée par une tension permanente entre centralisation et émancipation des territoires qui se traduit dans le texte même de la Constitution. L'article 1^{er}, alinéa 1 affirmant que « *la France est une République indivisible* », avant de préciser que « *son organisation est décentralisée* »⁸⁷⁰. Les modèles d'analyse classiques faisant de la hiérarchie et de la tutelle la clé de voûte des rapports entre le centre et le local trouvent leurs limites : ils doivent être complétés par une réflexion en termes de « *gouvernance locale* » dans laquelle la coordination occupe une place centrale en tant que procédé adapté au caractère pluriel et de moins en moins vertical des interactions entre des acteurs locaux toujours plus nombreux et divers. L'évolution envisagée par Claude Goyard il y a près de quarante ans est aujourd'hui une réalité : « *la coordination ne devrait pas devoir s'opérer seulement au niveau interministériel proprement dit, c'est-à-dire entre les ministères mais, surtout dans la période dans laquelle nous paraissions entrer, au niveau local* »⁸⁷¹.

⁸⁶⁹ Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, vol. 53, n° 4, août 2003, p. 586.

⁸⁷⁰ La mention de l'organisation décentralisée de la République française a été ajoutée avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'équilibre entre ces deux forces se réalise à travers le principe d'autonomie locale c'est-à-dire, pour reprendre la définition proposée par l'article 3 (alinéa 1) de la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1988), « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ». En d'autres termes, l'autonomie locale désigne le degré de latitude accordée par l'État, seul souverain, aux collectivités territoriales qui ne disposent pas de la « *compétence de leur compétence* ». Leur existence et leur action sont encadrées par le législateur qui leur transfère des attributions dans la limite du respect des principes d'unité et d'indivisibilité de l'État.

⁸⁷¹ Claude GÓYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *op. cit.*, p. 763.

Section 1 – Le développement des politiques locales et l'approfondissement de la coordination entre administrations et collectivités territoriales

Le renforcement du principe de libre administration des collectivités territoriales et la fin de la tutelle préfectorale *a priori* par la loi constitutionnelle du 2 mars 1982⁸⁷² ont rendu possible le développement de politiques locales menées sous l'impulsion et la responsabilité d'une collectivité territoriale ou de plusieurs d'entre elles (par exemple dans le cadre d'une coopération intercommunale). Cependant, la cohabitation de deux modes de répartition des compétence entre le niveau central et les collectivités territoriales qui caractérise le système local français est une source potentielle d'enchevêtrement et de doublons d'actions. Le mécanisme de transfert de compétences « par blocs », présent dans les lois du 7 janvier⁸⁷³ et du 22 juillet⁸⁷⁴ 1983⁸⁷⁵ et la loi du 13 août 2004⁸⁷⁶, a longtemps coexisté avec une « clause générale de compétence »⁸⁷⁷ qui autorise en principe les collectivités territoriales à prendre des décisions de leur propre initiative dès lors qu'il est possible de discerner un intérêt

⁸⁷² De plus, la tutelle administrative et financière exercée *a priori* par le préfet sur les actes des collectivités locales est remplacée par un contrôle de légalité réalisé *a posteriori* par le juge administratif (qui peut être saisi d'un déferé préfectoral, obligatoire pour certaines matières) et un contrôle financier des chambres régionales des comptes (sur saisine du préfet ; loi du 10 juillet 1982). Enfin, les présidents des conseils généraux et régionaux sont reconnus comme exécutifs locaux à la place des préfets de département et de région.

⁸⁷³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

⁸⁷⁴ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286.

⁸⁷⁵ Ces deux lois ont institué un calendrier sur trois ans prévoyant des transferts de compétences jusque là exercées par les préfets au profit des élus locaux : la première année, l'Etat a dû se défaire de compétences dans les domaines de l'urbanisme, du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement territoire ; la seconde, ce sont les attributions relatives à l'action sociale, à la santé et aux transports qui ont été concernées ; enfin, la troisième année les transferts ont touchés les champs de l'éducation, de la culture et de l'environnement.

⁸⁷⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁸⁷⁷ Même si la formule « clause de compétence générale » n'a jamais été consacrée en ces termes par le législateur, elle est présente dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Son fondement est à rechercher à l'article 61 la loi du 5 avril 1884 pour les communes (« *Le conseil municipal, règle par se délibérations, les affaires de la commune* ») et la loi du août 1871 pour le département qui précisait la copétence générale de principe du conseil général pour « statuer sur tous objets d'intérêt départemental ». La clause générale de compétence est aujourd'hui codifiée à l'article L. 1111-2 du CGCT disposant que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Un principe large et peu précis qui se décline pour chacune des catégories de collectivités (article L. 2121-29 du CGCT pour la commune, article L. 3211-1 pour le département et article L. 4221-1 pour la région). On peut aussi lire l'alinéa 2 de l'article 72 de la Consitution ajouté par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 comme une confirmation implicite du principe de la clause générale de compétence : « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » (article 72, al.2 de la Constitution). D'aucuns y ont également vu l'affirmation d'un principe de subsidiarité.

public local⁸⁷⁸ (municipal, départemental ou régional)⁸⁷⁹. Cette situation d'incertitude a régulièrement été dénoncée par plusieurs rapports⁸⁸⁰ qui ont fini par aboutir à une refonte du système proposant une définition plus stricte des compétences de chaque niveau. Dans le but de clarifier l'architecture territoriale et d'éviter les actions concurrentes voire redondantes des collectivités territoriales, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 dite de réforme des collectivités territoriales avait prévu la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions annulée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) à travers l'article 1^{er} du Titre premier intitulé « Clarification des compétences et collectivités territoriales et coordination des acteurs ». Cependant, la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a de nouveau supprimé à partir du 1^{er} janvier 2016 la clause générale de compétence pour les régions et les départements. Cependant, cette suppression n'est pas synonyme de « spécialisation rigide » des compétences des collectivités territoriales : d'une part, la clause générale de compétences a été maintenue pour les communes ; d'autre part, à l'exclusion de la compétence exclusive de la région en matière de développement économique, de soutien de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, la loi NOTRe ne

⁸⁷⁸ En tout état de cause, la « clause de compétence générale » est limitée par deux éléments relevés par le sénateur Antoine Lefèvre dans le *Rapport d'information sur la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales* (Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, rapport n° 283, 2 février 2011) : de fait, cette clause n'habilite les collectivités territoriales à agir dans un domaine qui relève de la loi donc de la compétence de l'Etat central (par exemple, les communes ne peuvent réglementer le droit de vote des étrangers) ou d'une compétence attribuée par la loi à une autre collectivité même s'il existe un intérêt local (interprétation des compétences des blocs selon une logique exclusive) ; par ailleurs, l'article L. 1111-4, alinéa 2 du CGCT impose que « les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi » ce qui restreint fortement en pratique la mise en œuvre de la clause compte tenu de l'état des finances locales (les crédits résiduels après financement des actions relevant des compétences attribuées par la loi sont rares).

⁸⁷⁹ Pour certains auteurs néanmoins la clause générale de compétences obéirait à une logique cachée de centralisation ; une position notamment partagée par Jérôme CHAPUISAT qui la résume ainsi : « présentée souvent cille la garantie de libertés indéfinies, la clause générale de compétences n'es en réalité que l'instrument d'une implacable mise sous tutelle » (*in* « Libertés locales, libertés publiques », *AJDA*, 1982 ; cité par Jacques CAILLOSSE, « Comment le droit de l'Etat ouvre le territoire au « local » », *in* Jacques CAILLOSSE, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009, p. 109).

⁸⁸⁰ Pour ne citer que les rapports les plus connus sur la question du partage des compétences et du besoin de les coordonner : Guichard (1976), Hoeffel (1991), Hauswirth (1995), Mauroy (2000). Et plus récemment les rapports des députés Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas (2008) et du sénateur Antoine Lefèvre (2011). Pour citer un exemple typique d'enchevêtrement de compétences territoriales : « il est de l'intérêt de la commune de verser une aide économique à une entreprise qui envisage de s'implanter sur le territoire communal. Mais le département peut également avoir intérêt à ce que l'entreprise, dont le bassin d'emploi est plus large que celui de la commune, se développe. Enfin, la région a tout intérêt à participer à la dynamique économique » (Didier QUENTIN, Jean-Jacques URVOAS (rap.), *Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, rapport n° 1153, 8 octobre 2008).

prévoit pas de cloisonnement d'attributions, ce qui de fait serait difficilement applicable. Comme l'a noté Gérard Marcou, « *pour établir une véritable spécialisation des compétences et définir des compétences vraiment exclusives, à supposer que cela soit réellement souhaitable, il faudrait réviser l'ensemble des politiques publiques organisées par la loi depuis le début des années 1980 et qui ont en général délibérément prévu ou permis la coopération ou la concurrence des collectivités territoriales dans les mêmes domaines, entre elles ou avec l'État* »⁸⁸¹.

Au contraire, la loi NOTRe montre « *l'inanité des blocs de compétences* »⁸⁸² en encourageant une action coordonnée des collectivités territoriales. Un nouvel article L. 1111-4 du CGCT prévoit des compétences partagées (alinéa 2), par nature transversales, qui permettent aux collectivités d'intervenir en dehors des compétences qui leur sont attribuées : « *Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ». Cette coordination implique une relation horizontale conformément à l'article 72, alinéa 5 de la Constitution qui pose le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre tout en prévoyant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, que l'une d'entre elles puisse organiser les modalités de leur action commune. Autrement dit, la coordination des compétences entre collectivités territoriales est assurée par une collectivité « chef de file », fonction créée pour la région par la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui a été étendue à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'aux EPCI à fiscalité propre bénéficiaires d'un transfert de compétences par la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014⁸⁸³.

L'action publique territoriale appelle donc des mécanismes d'ajustement des politiques locales entre elles et des politiques nationales avec les politiques locales passant par une coordination des actions de tous les acteurs territoriaux qui parfois

⁸⁸¹ Gérard MARCOU, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *RFAP*, n° 141, 2012, p. 34.

⁸⁸² Jean-Marie PONTIER, « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *RDP*, n° 5, 2015, p. 1247.

⁸⁸³ V. notamment sur le sujet : Samuel DYENS, « La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *AJCT*, 2014 ; Laetitia JANICOT, « La fonction de collectivité territoriale chef de file », *RFDA*, mai-juin 2014.

s'enchevêtrent ou se superposent. Il s'agit de trouver un juste équilibre de pouvoirs qui correspond à la logique de coexistence de la déconcentration et de la décentralisation qui ne s'opposent pas mais se combinent comme l'expliquait déjà Charles Eisenmann en forgeant la notion de « *semi-décentralisation* » très intéressante pour comprendre le système local actuel. Conçue comme un troisième modes de relations entre le centre et le local reposant sur des principes d'interdépendance et d'association⁸⁸⁴, la « *semi décentralisation* » désigne « *le système dans lequel la maîtrise de l'action administrative locale appartient à un organe suprême – ou à plusieurs, il n'importe – composé d'un organe d'Etat et d'un organe local non centralisé (ou organe de collectivité locale), les volontés de ces deux organes entrant à égalité dans les décisions majeures, puisqu'elles exigent leur concordance et leur concours, - ce qui les lie l'un à l'autre et l'un par l'autre* »⁸⁸⁵. Même si elle n'est pas explicitement mentionnée, c'est bien la nécessité d'une coordination qui ressort de cette définition. Ce schéma d'analyse fait figure de précurseur en soulignant une complexification de l'action publique territoriale qui n'a jamais été aussi forte qu'aujourd'hui avec le passage d'un système de relations verticales à un mode de rapports de plus en plus horizontaux entre des acteurs de plus en plus variés.

On retrouve ici une configuration proche du modèle de « *régulation des systèmes organisés complexes* »⁸⁸⁶ qui avait été mis en évidence par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig pour étudier le système décisionnel politico-administratif local en soulignant la diversité des acteurs⁸⁸⁷ qui y prennent part et l'existence d'arrangements informels entre services déconcentrés et élus des collectivités territoriales. Cette analyse soulignait déjà les

⁸⁸⁴ Autrement dit, « *c'est à cet état d' « entre-deux » que C. Eisenmann réserve son concept de semi-décentralisation ; désignant par là la combinaison (et non la simple juxtaposition) des principes de la décentralisation – en cela que l'administration locale ne se trouve nullement soumise à la décision de l'autorité territoriale de l'Etat – et de la centralisation, puisque la norme locale requiert le consentement d'un organe d'Etat et n'est donc pas le fait d'une institution réellement indépendante* » (Jacques CAILLOSSE, « La décentralisation comme objet d'analyse juridique. Les leçons de Charles Eisenmann », in Jacques CAILLOSSE, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, op. cit.*, p. 65.

⁸⁸⁵ Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, t.1, Paris, LGDJ, ed. 1982, p. 297-298 ; cité par Nicolas CHIFFLOT, *Le droit administratif de Charles Eisenmann*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2009, p. 133.

⁸⁸⁶ Jean-Claude THOENIG, Michel CROZIER, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975.

⁸⁸⁷ « *L'ensemble politico-administratif départemental français est formé d'un assez grand nombre de services administratifs, de collectivités, degroupes et d'associations indépendants les uns des autres: conseils généraux, préfectures, directions de services extérieurs, municipalités, chambres de commerces, d'agriculture, de métiers, fédérations de syndicats d'employeurs, de travailleurs, d'agriculteurs, etc.* », *Ibidem*, p. 6

limites d'une coordination de type vertical, de moins en moins adaptée à une configuration décisionnelle plus complexe : « *si l'on résiste à la coordination du sommet, ce n'est pas parce qu'on ne se connaît pas, parce qu'on est trop loin l'un de l'autre, c'est parce qu'on fait partie d'un système qui a d'autres formes de coordination qui sont elles à demi-conscientes mais d'autant plus efficaces* »⁸⁸⁸. Reprenant l'étude de Jean-Pierre Worms portant sur « le préfet et ses notables »⁸⁸⁹ et l'étendant à l'ensemble des relations entre services déconcentré et élus territoriaux, les auteurs insistent sur le degré élevé d'interdépendance⁸⁹⁰ qui caractérise leurs relations et fonde les besoins d'une coordination plus horizontale : « *comme dans tout système complexe, aucune décision d'aucun acteur ne peut être prise de façon unilatérale ; parvenir à un compromis acceptable constitue le préalable indispensable à toute action* ». Le système appelle une coordination par des relations largement informelles, un va-et-vient de négociations entre « bureaucrates et notables » (d'où la qualification de « régulation croisée » qui écarte l'idée d'une coordination qui passe uniquement par le central) agissant dans la même sphère décisionnelle locale⁸⁹¹. La sociologie des organisations vient ici éclairer les interrelations permanentes qui existent entre représentants de l'Etat, services déconcentrés et collectivités territoriales en montrant comment elles peuvent se développer en marge du cadre vertical formel. Par conséquent, la coordination passe par des ajustements, des accords d'actions et de stratégies dans le cadre d'une action locale commune. Pour autant, comme le soulignent Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, le modèle de « régulation croisée » est aujourd'hui dépassé : d'une part il ignore l'intervention croissante d'acteurs privés et le développement de la contractualisation encore renforcée par la loi NOTRe⁸⁹² ; d'autre part, il décrit « *des mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités territoriales et services de l'Etat qui se déploient dans un contexte où l'action collective s'opère localement dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi bien que bureaucratique* »⁸⁹³.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁸⁹ Jean-Pierre WORMS, « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8, juillet-septembre 1966.

⁸⁹⁰ « *Entre bureaucrates et notables se développe une complicité basée sur le partage d'une expérience commune, d'intérêts complémentaires et de normes identiques, complicité forte et qui résiste à l'épreuve* » (Jean-Claude THOENIG, Michel CROZIER, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système policito-administratif local en France », *op. cit.*, p. 7).

⁸⁹¹ Des échanges qui peuvent être médiatisés par l'intervention d'une instance coordonnatrice qui ne se place pas forcément position de supérieur hiérarchique : « *les fonctions d'intégration et de coordination sont généralement remplies par quelqu'un dont l'activité et la source de légitimation sont d'une autre nature que celles des parties qu'il intègre ou coordonne* », *Ibidem*, p. 7.

⁸⁹² V. Partie 3, Titre 1, Chapitre 2.

⁸⁹³ Jean-Claude THOENIG, Patrice DURAN, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *op. cit.*, p.581. De même l'étude de Pierre GREMION sur le pouvoir périphérique a tenté de nuancer une approche moins hiérarchique des relations entre l'Etat et ses services déconcentrés et avec les élus locaux mais sans se défaire d'une vision jacobine (cf. Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976).

Parce qu'elle met l'accent sur les articulations horizontales du processus décisionnel local, l'analyse est intéressante mais insuffisante parce qu'elle occulte ou sous-estime trois grands traits majeurs du système territorial actuel : la perte de centralité de l'Etat, une horizontalisation des rapports entre acteurs de plus en plus divers et une transversalisation des matières ; trois éléments clés du modèle de gouvernance territoriale qui constitue désormais une grille de lecture plus pertinente de la configuration décisionnelle locale actuelle caractérisée par une pluralité et une horizontalisation accrues des relations entre acteurs centraux et locaux qui demandent des besoins croissants de coordination.

Section 2 – La coordination au prisme de la « gouvernance locale »

Selon Jean-Bernard Auby, « *la répartition des rôles n'était certainement pas plus claire (...) sans doute l'était-elle même moins encore, mais les actions locales et d'Etat étaient imbriquées sous la houlette de l'Etat, qui était en position de les coordonner ; les flottements n'étaient donc pas perceptibles. Il en va différemment dans l'univers né des réformes de décentralisation, où l'Etat n'est plus, ou n'est plus toujours, en posture de coordonner* »⁸⁹⁴. La tutelle administrative et financière *a priori* du centre sur les collectivités territoriales a été supprimée, le principe de libre administration des collectivités territoriales a été renforcé, les partenariats entre acteurs publics mais également entre acteurs publics et privés ont été multipliés, la coopération entre collectivités territoriales s'est aussi développée, particulièrement entre régions, qu'elle soit « conventionnelle » ou « spontanée »⁸⁹⁵. Cette horizontalisation de la décision locale appelle une meilleure coordination. Comme le souligne Daniel Behar, la territorialisation rend « *caduques les logiques verticales, sectorielles au profit d'une transversalité de l'action. Par essence, l'approche territoriale serait globale et décloisonnée. Quels que soient les domaines, elle produirait ainsi un changement d'appréhension du réel en suscitant le basculement*

⁸⁹⁴ Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *op. cit.*, p. 920.

⁸⁹⁵ « *On peut ainsi à l'heure actuelle distinguer une coopération conventionnelle, qui passe, comme son nom l'indique, par la conclusion de conventions entre les régions et une coopération institutionnelle, que l'on entendra ici commela coopération par le biais d'établissements publics de coopération interrégionale. A cela s'ajoute une coopération que l'on peut qualifier de spontanée, en ce qu'elle n'est pas prévue expressément par les dispositions applicables du Code général des collectivités territoriales, mais tout de même engagée par certaines régions, de leur propre initiative* » (Pierre de MONTALIVET, « La coopération interrégionale. Etat des lieux et perspectives », in Jacques FIALAIRE, Pierre de MONTALIVET (dir.), *Coopération locale et territoire*, Paris, LexisNexis-Litec, coll. « Colloques et débats », 2008, p. 51)

de catégories verticales et fragmentées vers des catégories horizontales donc globales »⁸⁹⁶.

La fonction de coordination a aussi évolué pour répondre aux nouveaux besoins de cohérence nés du décloisonnement des secteurs public et privé, du brouillage des frontières sectorielles et de l'affirmation d'espaces décisionnels territoriaux qui produisent « *hétérogénéité, flexibilité, pluralité, instabilité, fluidité, labilité, ductilité, transversalité, hybridité...* »⁸⁹⁷. La coordination consiste désormais en un ajustement qui se veut flexible de compétences concurrentes ou complémentaires détenues par des acteurs divers impliqués dans un même processus d'action et qui se trouvent en interactions permanentes. Certains auteurs n'hésitent ainsi pas à analyser « *la gouvernance territoriale comme processus de coordination des acteurs* »⁸⁹⁸. Il est intéressant de noter que l'on retrouve explicitement cette association entre coordination et gouvernance territoriales dans la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à « l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral » qui « *prévoit notamment de poser le principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales* »⁸⁹⁹ à travers le dispositif du « *pacte de gouvernance territoriale* » et la mise en place d'une « *conférence territoriale de l'action publique* »⁹⁰⁰ visant une meilleure cohérence de l'exercice des compétences au niveau

⁸⁹⁶ Daniel BEHAR, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Dominique PAGÈS, Nicolas PELISSIER, *Territoires sous influence.1*, Paris, L'Harmattan, coll. « Communication et civilisation », 2000.

⁸⁹⁷ Romain PASQUIER, Julien WEISBEIN, « La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique », in Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN, Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007, p. 219.

⁸⁹⁸ Fabienne LELOUP, Laurence POYART, Bernard PECQUEUR, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie Économie Société*, vol. 7, n°4, 2005, p. 324.

⁸⁹⁹ « Objet du texte », *Dossier législatif*, Site du Sénat ; disponible sur : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>.

⁹⁰⁰ La loi prévoit notamment l'institution d'une « *conférence territoriale de l'action publique* » dans chaque région qui « *débat et rend des sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements* » (article 4). De plus, le texte prévoit la création de « *schéma régional de l'intermodalité* » qui « *coordonne à l'échelle régionale, en l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique et dans le respect de l'article L. 1221-1, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques mentionnées à ce même article, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique* » (article 8 bis). Sont également mentionnés la mise en place d'« *organes de coordination* » : « *une conférence métropolitaine* » qui est une « *instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités* » ; « *un conseil de développement* » qui est « *consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire* »).

local. Bien que l'idée de « *pacte de gouvernance territoriale* »⁹⁰¹ ait été abandonnée, ce projet de loi est intéressant car il souligne le défi central posé par une configuration territoriale sous-tendue par un mouvement de balancier permanent entre centralisation et décentralisation : une coordination de l'action de l'Etat, des services déconcentrés et des collectivités territoriales de moins en moins fondée des relations de type hiérarchique.

Les enjeux de coordination territoriale ont donc changé de nature, mais aussi d'envergure. Il ne s'agit plus seulement d'assurer une cohérence de l'action de services centraux et déconcentrés mais plus largement de préserver un équilibre entre la liberté de décision des collectivités territoriales et des autres acteurs publics et privés aujourd'hui légitimes à intervenir et l'action des autorités centrales. On touche ici la question de l'unité, donc de la pérennité, d'un Etat devenu pluriel comme le soulignait déjà le rapport annuel du Conseil d'Etat de 1993 : « *la promotion, sous l'effet des choix arrêtés en 1981, du principe de libre administration des collectivités locales, s'est opérée au détriment d'autres principes, non moins fondamentaux, tels que le principe d'indivisibilité du territoire, de continuité de l'Etat et des services publics, d'égalité devant le service public* »⁹⁰². En ce sens, la coordination est plus qu'un instrument technique de mise en cohérence qui s'adapte pour répondre aux nouveaux besoins d'une action publique devenue plus complexe ; elle permet d'éviter les effets désintégrateurs d'une double perte de centralité de l'Etat, interne et externe. Le phénomène de territorialisation est accompagné et encouragé par le processus d'eupéanisation qui offre aux collectivités territoriales un lieu de représentation et d'expression, parfois sans médiation de l'Etat⁹⁰³. Comme le note Romain Pasquier, « *l'intégration européenne peut en effet être analysée comme une nouvelle structure*

⁹⁰¹ Ce « *pacte de gouvernance* » figure dans la première version du projet de loi déposé par le Gouvernement au Sénat le 10 avril 2013 (texte n° 495, 2012-2013) mais le dispositif disparaît du texte adopté par les sénateurs le 6 juin 2013 (texte n° 163, 2012-2013). Le pacte était envisagé comme « *le cadre dans lequel les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre coordonnent leurs interventions, définissent, dans le cadre de leurs compétences, des modalités d'organisation de l'action publique adaptées aux particularités locales et rationalisent l'organisation de leurs services* ». (« Etude d'impact » attaché au projet de loi déposé le 10 avril 2013 au Sénat).

Disponible sur : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj112-495-ei/pj112-495-ei.html>.

⁹⁰² Conseil d'Etat, « Décentralisation et ordre juridique », in *Rapport annuel*, 1993.

⁹⁰³ V. sur ce point : Joël RIDEAU, Sophie PEREZ, « La place des régions dans le système institutionnel de l'Union européenne », in Jean VERGES (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1997, p.7 et s.). Par exemple, l'action des collectivités territoriales au sein du Comité des régions, la présence des régions au sein des différents comités établis auprès du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, l'accès des régions à la juridiction communautaire ; participation des régions au processus décisionnel communautaire au niveau national (ex. *Länder* en Allemagne à travers l'action du *Bundesrat* , cf. article 23 de la Loi fondamentale allemande), etc.

*d'opportunités, fournissant des ressources inédites aux acteurs territoriaux pour renforcer leurs positions vis-à-vis des administrations centrales »*⁹⁰⁴. Le Conseil de l'Europe s'inscrit dans une démarche identique avec l'adoption d'une Charte européenne de l'autonomie locale⁹⁰⁵ qui prend acte de l'importance de l'« *universalisation de la décentralisation* »⁹⁰⁶ et consacre un modèle de statut juridique des collectivités territoriales. Cette « européisation de la territorialisation » n'est pas que théorique : en témoigne par exemple la politique régionale des fonds structurels dont l'élaboration et la mise en œuvre impliquent les administrations régionales au même titre que les administrations nationales et la Commission européenne. Par ailleurs, bien que le Conseil constitutionnel ait rappelé que les collectivités territoriales n'ont pas la qualité de sujet de droit international⁹⁰⁷, la création d'un Comité des régions par le traité de Maastricht a permis l'institutionnalisation de la représentation et de l'implication politique des territoires au niveau communautaire. Enfin, répondant à une logique d'action encore plus horizontale, « *il faut y ajouter le fait que, de plus en plus, les collectivités territoriales développent des coopérations internationales, et même dans des conditions de grande liberté en ce qui concerne certaines collectivités d'outre-mer - d'assez grande liberté aussi en métropole pour ce qui est de la coopération transfrontalière qu'encouragent les autorités européennes* »⁹⁰⁸. La coopération décentralisée entre collectivités territoriales françaises (ou leurs groupements) et

⁹⁰⁴ Romain PASQUIER, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *RFAP*, n° 141, 2012, p. 169.

⁹⁰⁵ La Charte européenne de l'autonomie locale (adoptée en 1985, entrée en vigueur en 1988) élaborée par le Conseil de l'Europe distingue sept composantes de l'autonomie locale définie comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » : exercice d'un pouvoir réglementaire pour gérer les affaires publiques locales (article 3, alinéa 1) ; transfert de compétences par la Constitution ou la loi (article 4) ; disposition de moyens administratifs humains (article 6) et financiers (article 9) ; exercice d'une démocratie locale (article 3, alinéa 2, article 7) ; droit d'association avec d'autres collectivités territoriales (article 10) ; droit de recours juridictionnel pour assurer le respect du libre exercice de leurs compétences (article 11) ; exercice d'un contrôle administratif (de légalité ou d'opportunité) à l'encontre des actes des collectivités territoriales prévu par la Constitution ou la loi en vue d'assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels (article 8).

V. *Charte européenne de l'autonomie locale. Rapport explicatif*, coll. « Local et Régional », Editions du Conseil de l'Europe, 2010.

Disponible sur : http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_fr.pdf.

⁹⁰⁶ Pour reprendre une expression de Gérard MARCOU, in *Decentralization and Local Democracy in the World*, World Bank and United Cities and Local Governments co-publication, First global report 2008.

⁹⁰⁷ Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Convention fiscale de Nouvelle-Calédonie*. Mentionnons aussi dans le même esprit l'avis du Conseil d'Etat n° 326996 du 16 mars 1980 qui rappelle que les collectivités ne sont pas compétentes pour créer du droit international, compétence relevant du pouvoir exécutif selon la Constitution.

⁹⁰⁸ Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *op. cit.*, p. 920.

autorités locales étrangères est en effet en pleine expansion⁹⁰⁹ et en voie d'institutionnalisation comme l'illustre la création d'un Groupement européen de coopération territoriale en 2006⁹¹⁰ qui « *a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et / ou d'organismes de droit public à titre facultatif* »⁹¹¹.

Plus généralement, le cadre européen est le lieu par excellence de la coordination, en particulier l'Union européenne dont le processus décisionnel ne pourrait fonctionner sans dispositifs visant à articuler les niveaux décisionnel national et européen.

⁹⁰⁹ Permises grâce à l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 qui a reconnu aux régions la possibilité de mener des actions de coopération transfrontalière ; puis encouragée par la loi du 6 février 1992 qui élargit la possibilité de former des coopérations transfrontalières à toutes les catégories de collectivités territoriales). Ce procédé se développe de plus en plus : « *environ 3250 collectivités territoriales ayant mené de telles actions et près de 6000 liens de coopération de coopération développés avec plus de 115 pays différents, une majorité d'entre eux concernant toutefois l'Union européenne. (données 2007)* » (Nathalie JACQUINOT, « La coopération décentralisée, entre facilité et complexité », in *Etudes en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis, coll. « Mélanges », 2009, p. 381).

⁹¹⁰ Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale du 5 juillet 2006.

⁹¹¹ Site officiel de l'Union européenne (EUROPA). V. « Groupement européen de coopération territoriale », *Synthèse de la législation de l'UE-Agriculture-Cadre général*.

Disponible sur :

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_fr.htm.

Chapitre 2 – La supra-étatisation des politiques

Complétée voire concurrencée à l'échelle nationale par l'intervention croissante d'acteurs privés et publics variés, l'action étatique est par ailleurs enserrée dans une double dynamique supra-nationale - la mondialisation⁹¹² et l'eupéanisation⁹¹³ – qui pose la question de l'obsolescence du schéma classique des relations internationales. Le modèle dit westphalien fondé sur les principes de souveraineté et d'intergouvernementalisme ne rend plus compte de manière satisfaisante des nouveaux types de relations qui se nouent entre les Etats. On constate une multiplication des interactions et interdépendances entre ces derniers ainsi qu'une prolifération d'organisations internationales. Plutôt que de parler d'un ordre transnational, la coordination nous semble être une notion pertinente pour caractériser l'articulation de l'action des Etats mais aussi, de plus en plus, d'organisations non gouvernementales, qui repose sur une logique relationnelle non hiérarchique. La complexification et la diversification du système international sont des facteurs majeurs d'augmentation des besoins de cohérence décisionnelle au niveau international d'autant plus que de « *nouveaux défis planétaires* »⁹¹⁴ (environnement, développement, etc.) émergent appelant une intervention conjointe des Etats non fondée sur une logique de confrontation de souverainetés mais sur des « *efforts de coordination entre différentes organisations* »⁹¹⁵.

L'enceinte politique qui a poussé le plus loin le développement de ces relations de coordination est l'Union européenne qui se fonde sur la problématique suivante : « *comment maintenir un minimum d'unité, de continuité et donc de cohérence dans un*

⁹¹² On préfère ici le terme de « mondialisation » à « globalisation » davantage employé en matière d'économie et de finances.

⁹¹³ Cadre d'analyse qui met l'accent sur l'adaptation nécessaire des structures administratives des Etats membres pour répondre aux exigences de participation au processus décisionnel de l'Union européenne. Il est ici préféré à l'analyse « néo-réaliste » stato-centrée proposée par Stanley Hoffman et Andrew Moravcsik qui envisagent l'Union européenne en tant que coopération d'Etats rationnels qui décident de mettre en commun des intérêts en restant maîtres du niveau et de la vitesse d'intégration européenne (Stanley HOFFMANN, « Reflections on the Nation State in Western Europe », *Journal of Common Market Studies*, 21, 1982, p. 21-37 ; Andrew MORAVSCIK, « Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, p. 473-517). L'eupéanisation offre une grille d'analyse également plus large que le « néo-fonctionnalisme » inspirée des travaux fonctionnalistes de David Mitrany repris par Ernst B. Haas qui adopte une approche plutôt eupéocentree en se concentrant sur le phénomène de *spill over*, c'est-à-dire les de transferts fonctionnels constants des Etats membres au bénéfice de l'Union européenne (Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic forces*, Stanford University Press, éd. 1968).

⁹¹⁴ Pierre de SENARCLENS, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, Paris Armand Colin, coll. « U-Science Politique », 2^e éd., 2002, p. 129.

⁹¹⁵ Serge SUR, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat politique », 3^e éd., 2004, p. 79.

« système caractérisé par la multiplicité des traités institutifs, l'extrême diversité des structures organiques qui en sont issues ainsi que des politiques qu'elles sont appelées à développer et à mettre en œuvre ? »⁹¹⁶. Pour répondre à ce défi, un processus décisionnel particulier a été mis en place : à défaut d'appareil administratif européen suffisant⁹¹⁷, l'édiction de règles juridiques européennes requiert également l'intervention des administrations nationales. Le système décisionnel européen repose sur un mécanisme complexe de coordination multi-niveaux.

Section 1 – La coordination au cœur du processus décisionnel européen

Comme l'ont explicitement rappelé les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 qui rappellent les concepts de « co-administration »⁹¹⁸ et d'« administration composée »⁹¹⁹ forgés par la doctrine communautariste :

« le Conseil doit avoir une vue d'ensemble des politiques de l'Union. Il est essentiel, à cette fin, de disposer, au cœur du système, d'une filière unique de coordination capable d'orienter l'action de l'Union conformément à la volonté de ses responsables politiques. Cet axe privilégié commence au niveau des Etats

⁹¹⁶ Claude BLUMANN, Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, coll. « Manuel », 5^e éd., 2013, p. 115.

⁹¹⁷ Cette absence de réseau administratif unique de préparation et de mise en œuvre de la décision communautaire s'explique par « le faible développement quantitatif de l'administration communautaire au sens strict (services des institutions, organes et agences communautaires) (qui) est le résultat d'un choix à la fois clair et implicite des rédacteurs des traités pour un modèle reposant essentiellement sur « l'administration indirecte » des politiques communes par les services des Etats membres ». V. Jacques ZILLER, « Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne, avec ou sans traité constitutionnel » in « L'europanisation des administrations : nouvelles missions, nouveaux partenaires », *RFAP*, n° 114, 2005, p. 213-218. La Commission européenne comprend au total un plus de 32000 agents au 1er janvier 2013 (fonctionnaires, agents temporaires, agents contractuels, agents locaux, conseillers spéciaux, et agent de droit national de la Commission européenne). Source : Site de la Commission européenne, « Chiffres-clés des membres du personnel » (disponible sur http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_fr.htm). Il s'agit d'un effectif administratif très limité pour une organisation de vingt-huit Etats membres. A titre de comparaison, la seule administration d'Etat en France compte près de 2,6 millions d'agents.

⁹¹⁸ V. notamment : Jacques ZILLER, « Introduction : les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen », in Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 237 et s. Comme l'explique Jacques Ziller, « la fonction administrative européenne est exercée non seulement de manière directe par les institutions, organes et organismes de l'Union, mais aussi de manière indirecte par les institutions, organismes et démembrements de ses Etats membres » (p. 237) ; « la co-administration n'est pas à proprement parler une troisième catégorie d'administration communautaire qui serait apparue chronologiquement, après l'administration directe et l'administration indirecte (...) La co-administration n'est que la coordination des deux types d'administration, directe et indirecte, qui passe par différentes modalités organisationnelles » (p. 243).

⁹¹⁹ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, « Où va l'administration européenne ? », in *Etudes Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Mélanges », 2005, p. 500. L'auteur emploie par ailleurs le terme allemand de *Verwaltungsverbund* que l'on peut traduire par « association administrative ».

membres, avec un dispositif de coordination et d'arbitrage efficace au niveau interministériel, et se prolonge, au niveau de l'Union, par le Coreper, le Conseil "Affaires générales" et le Conseil européen. (...) Si les mécanismes de coordination interne dans les Etats membres relèvent et doivent continuer à relever de la compétence exclusive de chaque Etat membre, il n'en reste pas moins que l'efficacité de ces mécanismes a une incidence directe sur le fonctionnement du Conseil et sur la cohérence de ses travaux »⁹²⁰.

Ce *continnum* de coordination débute au niveau supra-national avec l'élaboration d'un projet de texte par la Commission européenne, souvent influencée par les orientations et priorités exposées par le Conseil européen⁹²¹ en amont. Il se poursuit au niveau national (en France, sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes en collaboration avec la représentation permanente basée à Bruxelles), puis continue au niveau européen dans le cadre des groupes de travail, des comités et du Comité des représentants permanents (COREPER) du Conseil de l'Union européenne et parallèlement au sein des commissions du Parlement européen. Une fois le règlement ou la directive voté(e), son application requiert une nouvelle phase de coordination qui se réalise simultanément au sein de la Commission chargée de l'exécution des traités et du droit avec généralement l'aide de comités, mais également au niveau des Etats membres chargés de mettre en œuvre les textes européens sur

⁹²⁰ Conseil européen d'Helsinki, « Lignes directrices pour une réforme », Conclusions, Annexe III, 10-11 décembre 1999. Une « filière de coordination » cruciale dont le bon fonctionnement commence dès le niveau national c'est pourquoi le texte ajoute que « *chaque Etat membre procédera régulièrement au réexamen de ses modalités de coordination interne des questions relevant de l'UE et les ajustera de manière à assurer un fonctionnement optimal des rouages du Conseil* ». Ce document officiel n'est pas le seul à faire référence à la coordination qui est une préoccupation constante de l'Union européenne, condition d'une action multi-niveaux. Mentionnons notamment les conclusions dressées à l'issue du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 qui appellent à une « *coordination effective entre (1)es différentes formations* » du Conseil » Citons également le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » du 25 juillet 2001 : « *Le Conseil doit renforcer sa capacité à coordonner tous les aspects de l'action européenne, tant en son sein que dans les Etats membres* » (p. 35).

⁹²¹ Composé des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, le Conseil européen est issu d'une pratique débutée en 1961 (réunions connues sous le nom de « Sommet »). Non prévu dans les traités originels, le Conseil européen a été reconnu dans une « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » (Stuttgart, 19 juin 1983) qui a donné une définition et une description de ses fonctions, reprises défini dans l'Acte unique européen (1986). Les traités ultérieurs le mentionne et précisent sa définition mais ce n'est qu'avec le Traité de Lisbonne qu'il acquiert le rang d'« institution » de l'Union. Cependant, le Conseil européen ne se réunit pas souvent et n'a pas vocation à être un organe actif de coordination à l'inverse de la Commission et du Conseil qui participent au processus décisionnel européen. Comme l'indique l'article 15, TUE, « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales ». Le rapport du groupe institué par le Secrétaire général du Conseil relatif au « Fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie » (dit « rapport Trumpf/Piris ») du 10 mars 1999 est sur ce point très clair : « *Lorsque la coordination nationale entre les différents ministères est insuffisante, et en cas de difficultés entre deux Conseils, la tentation est forte de se tourner vers le Conseil européen pour qu'il arbitre. Telle n'est cependant pas la vocation de ce dernier, sauf dans les cas particulièrement importants. Son rôle est de donner à l'Union, au plus haut niveau, les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations politiques générales* » (p. 4).

Disponible sur : http://www.cvce.eu/content/publication/2006/10/5/0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3/publishable_fr.pdf.

leur territoire respectif conformément aux principes de primauté du droit de l'Union et de « coopération loyale »⁹²².

§ 1 - Le Secrétariat général des affaires européennes, une administration de coordination interface entre le niveau national et l'échelon européen

S'agissant de la « *face nationale de la gouvernance communautaire* »⁹²³, l'émergence d'un agenda européen s'est accompagnée d'une adaptation des administrations nationales qui s'est accentuée avec l'accélération du processus d'intégration à partir des années 1980⁹²⁴. Le processus décisionnel original de l'Union européenne (UE), caractérisé par une méthode décisionnelle particulière et un réseau administratif propre peu développé, nécessite une adaptation constante des systèmes politico-administratifs nationaux pour permettre leur participation à l'élaboration d'actes européens toujours plus nombreux. On a alors assisté à un processus dit d'eupéanisation⁹²⁵ qui s'est notamment traduit par la mise en place de structures

⁹²² Le principe de primauté du droit européen sur les droits nationaux découlent du fameux arrêt de la CJUE, *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964 ; celui dit de « coopération loyale » entre les Etats membres et l'Union résulte de deux dispositions :

- « *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.* (al. 1) *Les Etats membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union européenne* (al.2)... » (article 4-3 du Traité sur l'Union européenne) ;

- « *Les Etats membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union...* » (article 291, al. 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

⁹²³ Franck PETITEVILLE, *La face nationale de la gouvernance communautaire*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1998.

⁹²⁴ Au moyen surtout de l'Acte unique européen de février 1986 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987) qui étend le vote à la majorité qualifiée au sein du conseil et crée les procédures de coopération et d'avis conforme accordant une place plus importante au Parlement européen dans le processus décisionnel ; le Traité de Maastricht du 7 février 1992 (entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993) qui crée l'Union européenne et consacre notamment la procédure de codécision qui accroît encore le poids du Parlement européen dans le processus de décision communautaire ; enfin, le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) qui renforce de nouveau les pouvoirs du Parlement européen, consacre la personnalité juridique de l'Union européenne, crée un poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et de président du Conseil européen, enfin précise le système de répartition des compétences entre celles attribuées à l'Union européenne, celles restant à l'Etat et celle qui sont partagées conformément à un principe de subsidiarité en vertu duquel « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et locale, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5, § 3, TUE).

⁹²⁵ V. not. Stefanie TRAGL, « L'adaptation des structures centrales dans les nouveaux Etats membres » in *L'eupéanisation des administrations : nouvelles missions, nouveaux partenaires*, RFAP, n°114, 2005, p. 269-280. L'origine de la notion d'eupéanisation est attribuée à Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen qui analysent dans un ouvrage paru en 1993 les effets de l'intégration européenne sur le système décisionnel national en qualifiant ce processus d'« *européification* » (Svein S. ANDERSEN et Kjell A. ELIASSEN, *Making Policy in Europe, the Europeification of national policy-making*, London, Sage, 1993, rééd. 2001) ; et qui prendra plus tard le nom d'« *européanization* » (Robert LADRECH, « *Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The case of France* », *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol. 32, p. 69). V. aussi la définition proposée par Jacques Ziller, in « *Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration*

assurant un dialogue permanent entre l'échelon européen et l'échelon national, une interaction à la base du fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, à l'instar des autres Etats membres, la France s'est dotée d'une représentation permanente basée à Bruxelles qui veille à ce que les positions nationales soient entendues lors des négociations européennes⁹²⁶. De plus, les ministères ont adapté leur organisation en créant des cellules spécialisées dans le traitement des affaires européennes, rattachées soit aux directions juridiques ou aux services chargés des affaires internationales existants⁹²⁷. Par ailleurs, l'Assemblée nationale et le Sénat ont en outre été respectivement dotés en 1979 d'une « Délégation pour l'Union européenne » ayant pour mission de suivre les travaux conduits à Bruxelles en vue d'assurer l'information de leur assemblée respective et éventuellement de donner un avis sur un projet d'acte européen au moyen de résolutions ou de rapports publics. A également été institué, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, un ministre chargé des Affaires européennes, dont la fonction consiste à l'heure actuelle essentiellement à communiquer sur la politique européenne de la France.

européenne, avec ou sans traité constitutionnel », *RFAP*, n°114, 2005, p. 213-218 : « L'européanisation des administrations pourrait être définie comme la somme des changements internes à l'administration qui peuvent être considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation d'un Etat aux Communautés et à l'Union européenne : dans la structure institutionnelle et les organigrammes des administrations, dans leurs procédures et routines, dans leur culture organisationnelle et leur manière d'envisager leur rôle ». Dans un autre article, l'auteur préfère le terme d'« européisation » : « terme à la fois plus court et plus correct en langue française que celui d'européanisation. (...) "Europeanisation" dérive de "European", « "européisation" de "européen" » (Jacques ZILLER, « L'européisation du droit : de l'élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des Etats membres », *EUI Working Paper, Law*, n° 2006/19, p. 1). Pour une définition plus complète de Claudio RADAELLI permet de souligner caractère cognitif et pas seulement institutionnel : « *Europeanization refers to: processes of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, « ways of doing things » and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of the EU policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policie »* (in « *Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change* », *EIOP*, vol. 4, n° 8, 2000).

⁹²⁶ Il s'agit de définir une position commune qui deviendra la position française officielle défendue à Bruxelles à partir des différents points de vue des administrations concernées. Un service ou un ministère est dit « concerné » dès lors qu'il se trouve dans l'un de ces trois situation : « le texte communautaire interfère avec une loi nationale comprise dans son « portefeuille » législatif ; le texte communautaire modifie une partie du corps réglementaire géré par ce département ministériel ; le texte communautaire touche à l'organisation ou au fonctionnement d'une profession dont le ministère a la gestion ou tutelle » (Jean-Luc SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1998). Le processus coordonnateur se déroule en deux temps car « l'organisation du traitement des affaires communautaires est fondée, en France, sur deux principes : celui de la compétence de chaque administration pour les affaires qui la concernent et celui de la coordination centralisée assurée par un organe relevant du Premier ministre, le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne » (Alexandre CARNULETTI, « L'administration française face à la règle communautaire », *RFAP*, n° 48, octobre-décembre 1988, p. 9-10).

⁹²⁷ En France, ce sont en général des « sous-directions affaires internationales et européennes » au sein desquelles on trouve un « bureau affaires européennes ».

Le signe le plus évident d'une européanisation des systèmes politico-administratifs est la création de mécanismes et de procédures de coordination interministérielle en vue de définir la position officielle de chaque Etat membre qui sera défendue à l'occasion des différentes étapes du processus décisionnel communautaire (groupes de travail, COREPER, Conseil de l'Union européenne). En France, cette responsabilité a été confiée à un Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ; devenu Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) avec le décret du 17 octobre 2005⁹²⁸. La mission originale du SGCI, créé par décret du 25 juin 1948⁹²⁹ dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération européenne (OECE), consistait à assurer une bonne répartition des fonds transférés par les Etats-Unis dans le cadre du Programme de relèvement européen (« Plan Marshall »). Placée sous l'autorité directe du chef du Gouvernement (président du Conseil puis Premier ministre sous la V^e République), cette administration a fait preuve d'une telle efficacité que sa mission a été renouvelée lorsque de nouveaux besoins de coordination interministérielle dans le cadre européen sont apparus. Le SGCI a ainsi été pérennisé lors de la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) par le Traité de Paris du 18 avril 1951, puis à la naissance de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'Energie atomique (CEEA) avec la signature des Traités de Rome le 25 mars 1957. Ainsi, au gré des réformes des traités tendant vers une intégration européenne toujours plus renforcée, le SGCI a été conduit à couvrir l'ensemble des domaines définis par le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, à l'exception notable de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui reste de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Le changement de

⁹²⁸ Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au Comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.

⁹²⁹ Décret n° 48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la participation de la France au programme de relèvement européen, *Journal officiel* du 27 juin 1948, p. 6154. Son article 3 précise la fonction coordonnatrice du SGCI : « *Le secrétariat général permanent est chargé, en liaison avec l'ensemble des administrations intéressées, de préparer les délibérations et les décisions du comité interministériel et de veiller à leur exécution. Il réunit à cet effet les représentants des ministères et services intéressés* ». Conçu à l'origine comme un organe temporaire, le Secrétariat a fait preuve d'efficacité et survécut à la fin de ce programme d'aide organisé sous l'égide l'Organisation européenne de coopération européenne (OECE). Sa mission a été renouvelée lorsque de nouveaux besoins de coordination interministérielle sont apparus à l'échelle européenne avec la création en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis celle en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), et depuis 1992 avec l'Union européenne. Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est devenu Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) avec le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005.

dénomination acté par le décret de 2005 modifiant le décret de 1948 n'a fait que mettre en cohérence le fait et le droit.

A. Une organisation transversale

Le SGAE est devenu au fil du temps « *une véritable tour de contrôle, un instrument de médiation, un lieu d'intégration, qui assure aussi bien la mise en cohérence des différentes branches de l'appareil d'État que l'articulation entre un niveau national et un niveau communautaire devenus indissociables* »⁹³⁰. Administration d'état major rattachée au Premier ministre, il est le point de passage obligé de toutes les dossiers européens traités au niveau national. La fonction de coordination est co-substantielle à cette institution située au cœur des relations Paris-Bruxelles comme en témoigne la transversalité qui caractérise tant son organisation que sa composition. Il est en effet composé de plusieurs « secteurs » qui ne correspondent pas aux découpages ministériels mais aux formations du Conseil de l'Union européenne⁹³¹. On dénombre actuellement vingt-quatre secteurs⁹³², dont dix-neuf « opérationnels », c'est-à-dire

⁹³⁰ Jacques CHEVALLIER, « Préface », in Virginie LANCERON, *Du SGCI au SGAE. Evolution d'une administration au cœur de la politique européenne de la France*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2007, p. 5.

⁹³¹ Comme le rappelle le site Internet du SGAE : « *Le Conseil de l'Union européenne, également appelé « Conseil des ministres », se réunit par formations sectorielles en fonction des sujets traités (...). Les ministres des États membres siègent dans les formations sectorielles relevant de leur domaine de compétences* ».

Source : <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Les-institutions-europeennes/Le-Conseil-de-l-UE>.

Les formations du Conseil de l'Union européenne sont au nombre de dix : Conseil « affaires économiques et financières », Conseil « Agriculture et pêche », Conseil « Compétitivité », Conseil des affaires étrangères, Conseil des affaires générales, Conseil « Education, jeunesse, culture et sport », Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs », Conseil « Environnement », Conseil « Justice et affaires intérieures », Conseil « Transports, télécommunications et énergie ».

Source : Site du Conseil de l'Union européenne.

Disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/configurations/>.

⁹³² Chaque secteur est administré par un chef de secteur collaborant avec en moyenne cinq ou six adjoints. Les chefs de secteur sont à leur tour placés sous la responsabilité de trois Secrétaires généraux adjoints (SGA), eux-mêmes se trouvant sous l'autorité du Secrétaire général des Affaires européennes qui est depuis le 9 avril 2014 Philippe Léglise-Costa, conseiller des affaires étrangères hors classe.

L'organisation actuelle est la suivante : un SGA responsable des secteurs LCP (libre circulation des personnes), JUD (espace judiciaire européen) et SEC (sécurité de l'espace européen) ; un SGA responsable des secteurs FIN (questions économiques et financières), MICA (marché intérieur, consommateur concurrence, aides d'Etat, armement), OCDE (questions traitées à l'OCDE), POLEST (élargissement, Balkans occidentaux, politique de voisinage), COOP (coopération au développement, DOM/TOM) auxquels s'ajoutent cinq secteurs « support » coordonnant les aspects logistiques (ADMIN, administration générale ; GRH, gestion des ressources humaines, budget, logistique ; MIT, mission informatique et télécommunications ; DOC, documentation, archives ; INFO, information sur l'Europe) ; un SGA responsable des secteurs AGRAP (agriculture, alimentation, pêche), CIAA (Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation), EURATOM (traité Euratom), ITEC (industrie, télécommunications, postes, sociétés de l'information, environnement, énergie, compétitivité, recherche, espace) ; TESC (travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel, sport ; TREG (transports, politique régionale). S'y ajoutent, directement placé sous l'autorité du Secrétaire général, le secteur JUR (conseiller juridique) et le secteur PARL (pour le Parlement national), deux conseillers auprès du Secrétaire général dont l'un chapeaute les secteurs PROCOORD (coordination, prospective, modernisation, communication), PARL (pour le Parlement européen) et PIF (présence et influence françaises dans les institutions européennes). A noter : le secteur PARL est divisé en deux : versant national, versant européen ; le premier est placé

participant effectivement à la mission de coordination interministérielle visant un accord entre les ministères qui deviendra la position française officielle sur la scène européenne comme l'explique la circulaire du Premier ministre relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne du 21 mars 1994 : « *les positions françaises dans toutes les instances de l'Union européenne doivent (...) être exprimées avec clarté et dans la plus grande cohérence* ». A cette fin, « *s'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêtée après concertation interministérielle par le SGCI (SGAE)* »⁹³³. De plus, sa composition est pluridisciplinaire ce qui en fait un véritable microcosme représentatif de toute l'administration centrale française⁹³⁴. Ces éléments sont révélateurs de la prise en considération de la logique décisionnelle européenne indispensable à la réalisation d'une fonction coordonnatrice polymorphe. Ainsi que l'indique le décret du 17 octobre 2005⁹³⁵, elle se décompose en plusieurs missions qui recouvrent l'ensemble des relations entre la France et l'Union européenne⁹³⁶. Le travail de coordination interministérielle réalisé durant la phase d'élaboration du droit européen peut en effet

directement sous l'égide du Secrétaire général et le second sous la direction d'un Conseiller auprès du Secrétaire général.

Source : <http://www.sgae.gouv.fr/files/live/sites/sgae/files/contributed/SGAE/1.Le%20SGAE/textes/organigramme.pdf>.

⁹³³ Circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne. Journal officiel, 31 mars 1994, p.4783.

⁹³⁴ La mise à disposition d'agents publics en provenance de la plupart des ministères constitue le mode de recrutement privilégié au SGAE ce qui rend possible la pluridisciplinarité, condition d'une coordination interministérielle réussie.

⁹³⁵ Son article 2 précise :

« *Il est créé un secrétariat général des affaires européennes qui exerce, sous l'autorité du Premier ministre, les attributions suivantes :*

1° Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;
b) Il veille à la mise en oeuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en oeuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;
d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes ».

⁹³⁶ L'action du SGAE porte sur tous les domaines définis par les traités relatifs à l'Union européenne, à l'exception de ce qui correspondait au « deuxième pilier » avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, soit la coopération en matière de Politique étrangère et de sécurité commune, qui reste de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères, pour autant que cette politique ne fasse pas appel à des instruments communautaires.

se décomposer en trois étapes⁹³⁷. Chacune est l'occasion d'une double conciliation, d'une part, entre les intérêts propres de chaque ministère et, d'autre part, entre les intérêts nationaux et la logique européenne : diffusion de l'information, « circularisation »⁹³⁸ des contributions, définition d'une position.

B. Le dialogue interministériel sur les questions européennes

S'agissant de la première étape, il est important de souligner que tous les documents officiels de l'Union européenne doivent en principe obligatoirement transiter par le SGAE, pont entre la représentation permanente (RP) et les ministères. Tous les jours, le SGAE reçoit de la Commission⁹³⁹, *via* la RP, une variété de documents répartis dans les secteurs selon la matière concernée : propositions d'actes européens (directives, règlements), communications officielles, documents moins solennels, comme des *non-papers* ou même des notes informelles reçues par courrier électronique⁹⁴⁰. Les documents sont ensuite envoyés aux chefs et adjoints des secteurs compétents. Dès leur réception, leurs agents doivent rapidement déterminer quels sont les ministères concernés par le dossier européen traité. Un ministère est dit « concerné » lorsqu'il correspond au moins à l'un de ces cas : « *le texte communautaire interfère avec une loi nationale comprise dans son "portefeuille" législatif ; le texte communautaire modifie une partie du corps réglementaire géré par ce département ministériel ; le texte communautaire touche à l'organisation ou*

⁹³⁷ L'étude reprend ici un article décrivant le processus de coordination interministérielle propre au SGAE : Virginie LANCERON, « La France et le processus décisionnel européen. Le Secrétariat général des affaires européennes au cœur des relations Paris-Bruxelles », *Annuaire français de relations internationales*, Volume IX, 2008, pp. 407-422.

⁹³⁸ Néologisme employé par les acteurs de la coordination interministérielle pour désigner l'échange de réflexions entre les ministères sur une proposition d'un ministère « chef de file » *via* le SGAE.

⁹³⁹ Une transmission aujourd'hui pour l'essentiel dématérialisée.

⁹⁴⁰ Quelques défaillances sont à souligner : l'une des principales difficultés relevées concerne la diffusion, par le SGAE, des documents en provenance de l'Union européenne, sans forcément procéder à un filtre préalable pour bien cibler les ministères réellement concernés. Ces derniers reçoivent ainsi quotidiennement un magma d'informations, dont ils ne ressortent pas forcément les éléments les plus importants qui nécessiteraient une participation de leur part à l'élaboration d'une position officielle. Cette situation révèle que l'organisation en secteurs, correspondant davantage à la répartition matérielle de l'Union qu'au découpage ministériel national, ne suffit pas : il existe toujours un décalage. En fait, il reste difficile, pour certains sujets, de définir précisément quelles seront les administrations concernées, la pluri-ministérielle étant le plus souvent la règle s'agissant des dossiers européens, alors que les ministères français ont l'habitude de relations caractérisées par une logique conflictuelle. Cette diffusion parfois précipitée s'explique également par des difficultés en termes de timing, le temps décisionnel européen étant bien souvent plus rapide que le temps décisionnel français : les agents du SGAE travaillent en effet dans l'urgence, les délais accordés par l'Union pour définir une position française étant souvent brefs – il arrive ainsi que le SGAE reçoive des documents en provenance de Bruxelles, sur lesquels il faut se prononcer dans un délai de deux ou trois jours, voire parfois en vingt-quatre heures. (AFRI, 2008, p. 420).

au fonctionnement d'une profession dont le ministère a la gestion ou tutelle »⁹⁴¹. Certaines directions, « plus européennes », sont structurellement davantage concernées, mais la participation au processus de coordination dépend pour beaucoup de l'agenda communautaire, qui privilégie à un moment donné telle ou telle politique.

La deuxième étape de la coordination débute lorsque les ministères destinataires des documents en provenance d'un secteur du SGAE décident de contribuer à la définition d'une position française. Une fois que toutes les administrations intéressées se sont fait connaître, une « réunion de cadrage » est organisée au SGAE, rassemblant les représentants des ministères (au niveau des services) et le chef de secteur concerné, éventuellement accompagné d'un ou plusieurs adjoints. Pour les questions les plus sensibles, le secrétaire général adjoint compétent peut y participer. La RP est également présente dans la plupart des cas, grâce à la technique de la visioconférence, ce qui garantit des contacts permanents avec les représentants français à Bruxelles, lesquels ne peuvent pas toujours se déplacer à Paris, mais dont la sensibilité à l'« ambiance bruxelloise »⁹⁴² est indispensable pour éviter de définir une position française inappropriée. Mise à part cette réunion qui permet de faire ressortir les éléments les plus intéressants du texte grâce aux explications données par le secteur et à la vision plus communautaire de la RP, les ministères se réunissent peu au SGAE, les échanges se réalisant essentiellement désormais par courriers électroniques, lesquels encouragent, en principe, une plus grande réactivité. Le secteur organisera une nouvelle réunion, de sa propre initiative ou sur demande d'une administration, seulement s'il existe des éléments qui demandent éclaircissements ou des blocages interrompant le cours normal des discussions interministérielles. Après cette première réunion, qui permet au SGAE de donner un cadre principal de réflexions au processus de coordination – lequel sera ponctué de rappels à l'ordre pour respecter les délais bruxellois –, le ministère « chef de file » ou « pilote », c'est-à-dire celui responsable de la législation qui sera modifiée pour respecter le droit de l'Union européenne, élabore une

⁹⁴¹ Jean-Luc SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1998.

⁹⁴² La Représentation permanente est de fait en relation avec tous les acteurs impliqués dans les processus de décision européens, en particulier avec les agents des groupes de travail et du Coreper, les membres de la Commission, les parlementaires européens, le Service européen pour l'action extérieure. La Représentation permanente est également en contact pour informer sur son action avec les parlementaires nationaux, les collectivités territoriales, des entreprises, des syndicats, des associations, etc. La RP participe ainsi à l'information et à la sensibilisation aux questions européennes du milieu administratif et politique, et plus largement du grand public grâce à son service « Presse et information » en contact permanent avec le milieu médiatique.

proposition de position commune qui est envoyée au secteur du SGAE compétent, qui la transmet aux ministères concernés pour leur permettre, s'ils le souhaitent, de proposer des amendements. Il s'ensuit un travail administratif d'allers et retours, dont l'objectif est d'harmoniser l'ensemble des contributions ministérielles, en prenant en compte les intérêts des uns et des autres, afin d'obtenir une position française transmise à la RP sous forme d'un message d'instructions. Cette phase de « circularisation » menée par le SGAE impulse le dialogue entre des administrations généralement plutôt cloisonnées et attentives à la défense d'intérêts catégoriels. La définition d'une position française repose ainsi davantage sur une logique européenne caractérisée par une culture de réseau et de compromis, que sur une approche conflictuelle marquée par la défense d'intérêts particuliers, un trait traditionnellement associé à l'administration française.

A l'occasion de cette phase de « circularisation », tous les ministères concernés qui souhaitent participer à l'élaboration d'instructions de négociation pour la France doivent préparer une position argumentée. Cela nécessite une première étape de coordination au niveau infraministériel : chaque ministère doit préalablement avoir défini une position ce qui nécessite de prendre en compte les intérêts de tous les services techniques qui sont concernés par le texte européen en question. Pour mener à bien cet objectif, la direction ou service compétent en matière d'affaires européennes⁹⁴³ procède à un dialogue, tantôt informel tantôt dans le cadre de réunions, avec les autres services intéressés du ministère et éventuellement d'autres personnes publiques (autorités indépendantes, instituts nationaux...) susceptibles d'apporter une expertise pertinente pour la définition de la position ministérielle sur le projet de texte européen. Le SGAE n'est censé avoir pour interlocuteurs que cette administration mais il arrive parfois qu'un représentant d'un service technique soit présent lors des réunions interministérielles, voire amende la contribution commune.

⁹⁴³ Deux configurations se retrouvent habituellement : soit il existe une cellule spécialisée dans les affaires européennes chargée d'harmoniser les positions des différents service (direction ou délégation) ; soit c'est la direction des affaires juridiques, comprenant souvent une sous-direction qui traite spécifiquement des affaires européennes (parfois en concomitance avec les affaires internationales) qui est compétente. Dans le premier cas, mentionnons par exemple la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération commune aux ministères de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche placée sous l'égide du secrétaire général, cette délégation (qui de fait s'apparente à une direction). S'agissant du second profil de « cellules européennes », citons la direction des affaires juridiques qui se trouve sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense qui se décompose en trois sous-directions : la sous-direction du droit public et du droit privé ; la sous-direction des affaires pénales militaires et la sous-direction du droit international et européen.

Par ailleurs, il n'est pas rare que certains départements ministériels organisent des réunions pour consulter des représentants de la société civile, c'est-à-dire les associations, syndicats, entreprises, groupes de pression... intéressés. Ce que ne peut faire le SGAE qui ne doit avoir pour seuls interlocuteurs que les ministères. Tout ce travail de consultations et de coordinations intra- et inter-ministériels doit aboutir à la définition d'une résolution commune : la position officielle française qui sera défendue à Bruxelles.

La participation de la France à l'élaboration des actes européens intervenant dans les différents domaines de compétence de l'Union constitue le cœur de la fonction coordonnatrice du SGAE. Cependant, celui-ci est également amené à assurer une coordination des ministères au moment de l'application du droit européen, particulièrement des directives dont la transposition a toujours été délicate en France. La circulaire du 27 septembre 2004 précitée confie ainsi au SGAE le soin de demander aux ministères concernés d'engager, le plus tôt possible, un travail d'anticipation d'éventuelles difficultés juridiques, voire politiques, liées aux actes dont la négociation s'annonce. Ce travail doit se matérialiser sous la forme de l'élaboration de fiches d'impact simplifiées. Réalisées par les ministères concernés, elles permettent de dresser un état des lieux des textes nationaux dont l'élaboration ou la modification seraient nécessaires en cas d'adoption de la directive, tout en indiquant les probables difficultés de transposition déjà identifiées. En cours de négociation, le SGAE doit veiller à ce que l'étude d'impact, ébauchée avec les fiches, soit enrichie et adaptée selon les modifications adoptées lors des débats : à cet effet, il appartient au secteur compétent pour suivre la négociation de demander au(x) ministre(s) concerné(s) une étude d'impact rédigée selon l'état d'avancement de la négociation. Le secteur juridique est alors à la disposition des secteurs chargés de la négociation pour apprécier le degré de fiabilité des éléments transmis par les ministères. S'il identifie des difficultés juridiques sérieuses durant la négociation, le secteur compétent sur le fond peut les signaler au secteur juridique, lequel a alors la possibilité de conduire une expertise interministérielle sur l'opportunité de saisir le Conseil d'Etat. Dès sa publication, l'acte européen est transmis par le secteur du SGAE concerné au ministre désigné en qualité de chef de file, aux ministères intéressés et au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Dans un délai fixé par le SGAE – qui ne saurait excéder trois mois après transmission –, chacun des ministères

qui participent à la transposition adresse au secteur compétent un échéancier d'adoption des textes accompagné d'avant-projets de rédaction. En outre, des réunions interministérielles sont convoquées à échéances régulières par le secteur JUR (juridique), en lien avec les autres secteurs qui ont déjà tenus des réunions avec les ministères au sujet de directives relevant de leurs domaines de compétence afin de faire le point, pour chaque domaine, sur l'avancement des travaux de transposition. Ces rencontres servent à vérifier, environ tous les trois mois pour chaque secteur, le respect des échéanciers indicatifs et de tenir à jour la base de données interministérielles sur la transposition tenue par le secteur JUR et disponible en temps réel sur l'Intranet du SGAE ; elles permettent en outre à ce dernier de rendre compte au cabinet du Premier ministre de l'avancement des travaux de transposition et de répondre, *via* la RP, aux demandes des services de la Commission qui sont chargés, en principe deux fois par an, d'établir un « Tableau d'affichage du marché intérieur »⁹⁴⁴ et peuvent s'adresser au SGAE en cas de mise en demeure d'un ministère pour qu'il lui transmette l'information. Si des obstacles dans la conduite de la procédure de transposition apparaissent, ces réunions sont également l'occasion, pour le SGAE, de « rappeler à l'ordre » les ministères défaillants. Le SGAE joue ainsi un rôle d'alerte, en sensibilisant, le cas échéant, les correspondants chargés de la transposition au sein des cabinets ministériels. Les difficultés de fond peuvent donner lieu à l'organisation de réunions *ad hoc*, présidées par le chef de secteur compétent, avec le concours, si cela s'avère nécessaire, du secteur JUR, en la personne du conseiller juridique ou d'un chargé de mission transposition/précontentieux.

Le secteur JUR est également chargé de la coordination interministérielle en matière de propriété industrielle, de certains dossiers relevant de la propriété littéraire et artistique, du traitement des questions institutionnelles de l'Union européenne, ainsi que le conseil juridique en matière européenne⁹⁴⁵. Mais le secteur JUR est avant tout conseiller juridique en matière de droit européen et à ce titre il est notamment chargé des questions contentieuses. C'est par lui que transitent toutes les questions impliquant ou susceptibles d'impliquer la France devant les juridictions européennes pour mauvaise application du droit de l'Union. Le SGAE est compétent pour le traitement interministériel du contentieux communautaire relatif à la procédure en

⁹⁴⁴ Disponible sur : http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_fr.htm.

⁹⁴⁵ *Du SGCI au SGAE. Evolution d'une administration au coeur de la politique européenne de la France, op. cit.*, p. 122-126.

manquement prévue aux articles 258 et s. du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹⁴⁶ (TFUE) et de l'exécution des arrêts en manquement prévu à l'article 260 TFUE⁹⁴⁷. S'agissant de la procédure en manquement, le SGAE intervient à des niveaux différents : les phases précontentieuses menées par la Commission européenne relèvent du secteur compétent au fond alors que la phase contentieuse revient au secteur JUR, chargé de traiter l'ensemble des procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne, le Tribunal de première instance (TPI) ou la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Le secteur juridique peut toutefois faire bénéficier le secteur concerné de son expertise juridique afin de résoudre les difficultés qui pourraient apparaître à l'occasion du traitement des mises en demeure et des avis motivés. En ce qui concerne l'article 260 TFUE, le secteur JUR associe généralement le secteur concerné par le domaine traité. La première étape de la coordination doit aboutir au recueil des notes techniques de la part des ministères qui serviront à l'élaboration d'un mémoire. Le secteur JUR agit alors en étroite collaboration avec la Direction des affaires juridiques (sous-direction du droit de l'Union européenne et du droit économique) du ministère des Affaires étrangères et du développement international qui est le seul compétent pour rédiger au nom de la France le mémoire en défense présenté devant les juridictions européennes. Une fois rédigé, le mémoire est de nouveau diffusé aux ministères *via* le SGAE pour observations éventuelles puis validé au niveau du SGAE ; ou plus rarement du Premier ministre qui doit arbitrer en cas de désaccords persistants quant à son contenu.

⁹⁴⁶Article 258 TFUE (ancien article 226 TCE) :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne »

⁹⁴⁷Article 260 TFUE (ancien article 228 TCE) :

« 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. 2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. Cette procédure est sans préjudice de l'article 259. 3. Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt ».

Une coordination interministérielle réussie, qu'elle intervienne au moment de la préparation ou de l'exécution de l'acte européen, requiert une entente du triumvirat SGAE / RP / cellules européennes des ministères. Cet accord dépend essentiellement de deux facteurs : d'une part, le caractère plus ou moins transversal de la question traitée, car plus il y a de ministères concernés, plus une position commune est difficile à trouver, contrairement à certains sujets « monoministériels », voire « mono-directionnels »; d'autre part, les rapports de force entre ministères, sachant que les plus puissants ont tendance à vouloir imposer leurs vues au détriment d'une logique de compromis. Le SGAE doit se montrer actif dans la recherche d'une position partagée en proposant un arbitrage qui peut être accepté ou refusé par les ministères. Dans plus de quatre-vingt-dix pour cent des cas, une position commune est validée l'issue des réunions interministérielles organisées. Le SGAE tient cette efficacité d'une double légitimité : technique, grâce à l'origine très diversifiée d'agents regroupés en secteurs selon leurs domaines d'expertise ; mais surtout politique, sa proximité vis-à-vis de Maignon lui permettant d'entretenir des contacts permanents avec l'échelon décisionnel. Pour définir une position commune, le SGAE doit en effet pouvoir s'imposer face à des ministères parfois très puissants ce qui nécessite une position en surplomb qu'il doit en grande partie à « la double-casquette » de son Secrétaire général, lien permanent entre la coordination technique et la décision politique⁹⁴⁸ qui se retrouve ainsi se trouve traditionnellement en position de « *continuum administratif entre la fonction de coordination des positions interministérielles qui constitue la mission première du SGCI (SGAE), et la fonction d'arbitrage qui revient au Premier ministre* »⁹⁴⁹. Il en résulte un « arbitrage en escalier » : lorsque le SGAE n'arrive pas à mettre d'accord les ministères sur un compromis, ces relations informelles permanentes évitent la plupart des cas de « monter au bleu »⁹⁵⁰ c'est à dire, demander l'organisation d'une réunion interministérielle au cabinet du premier Ministre. En cas de difficultés,

⁹⁴⁸ Cette mission nécessite des rapports ascendants et descendants incessants entre le domaine politique et la sphère administrative : un lien entre les deux paraît inévitable pour garantir une action coordonnée, donc plus efficace. « *Cette passerelle entre le Gouvernement et l'administration se concrétise par le cumul quasi-permanent depuis 1958 du poste de Secrétaire général du SGCI (SGAE) et d'un poste au sein du Cabinet du Président de la République ou du Premier ministre* » (SAURON Jean-Luc, *Droit communautaire et décision nationale, op. cit.*).

⁹⁴⁹ Jean VIDAL (secrétaire général du SGCI entre 1997 et 2002), « Le SGCI et Maignon », contribution au *Dossier de l'ENA spécial cinquantième de la SGAE*, ENA mensuel n° 282, mai 1998.

⁹⁵⁰ Une expression qui fait référence aux « bleus », terme qui désigne dans le jargon politico-administratif les compte-rendus des réunions interministérielles parce qu'ils sont dactylographiés sur du papier de couleur bleue.

essentiellement lorsqu'il s'agit d'une question politiquement sensible, les chefs de secteur ont le réflexe de ne pas directement recourir à Matignon : ils s'en réfèrent d'abord aux secrétaires généraux adjoints, ces derniers pouvant demander conseil auprès du secrétaire général, qui peut à son tour consulter les conseillers du Premier ministre avec lesquels il travaille quotidiennement. Puis, l'information redescend jusqu'aux secteurs et permet souvent de résoudre les difficultés rencontrées sans avoir eu à solliciter l'arbitrage officiel de Matignon. Les affaires qui font l'objet d'un arbitrage à Matignon, à la demande du SGAE ou, moins fréquemment, des ministères sont donc rares⁹⁵¹ : il s'agit essentiellement de questions politiquement sensibles pour lesquelles l'arbitrage technique du SGAE ne suffit pas et celles qui font l'objet d'un blocage interministériel insurmontable sans l'arbitrage du Premier ministre⁹⁵², faculté d'imposer ses vues à des ministères aux désaccords récurrents qu'il tire de son pouvoir de direction de l'action du Gouvernement (article 21 de la Constitution de 1958).

Ce lien ténu entre le SGAE et le Premier ministre, révélateur du caractère hybride -autant administrative que politique⁹⁵³- de la coordination des questions européennes tient à la nature de service primo-ministériel qui caractérise le Secrétariat depuis ses débuts⁹⁵⁴. Ce positionnement auprès du chef du gouvernement a été préféré en 1948 à un rattachement auprès du ministère des affaires étrangères (qui revendiquait sa compétence au nom du caractère international du programme de relèvement européen organisé dans le cadre de l'OECE) ou du ministère des Finances (qui se considère habilité en raison du caractère économique de ce programme de distribution de fonds américains) pour assurer une coordination effective. Un

⁹⁵¹V. Circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne précitée : « S'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêtée après concertation interministérielle par le SGCI (SGAE), placé sous l'autorité du Premier ministre. Il appartient à ce secrétariat, en cas de désaccord persistant entre deux ou plusieurs membres du Gouvernement, de me saisir des difficultés rencontrées. Je souhaite n'intervenir que de façon exceptionnelle ».

⁹⁵² A noter que de manière exceptionnelle, il arrive que certains sujets « ultra-politiques » remontent sans passer par une tentative préalable de coordination du SGAE, la plupart du temps sur auto-saisine du Cabinet du Premier ministre.

⁹⁵³ Le secteur JUR est probablement le secteur le plus illustratif de cette double nature : avec le secteur PARL chargé d'un rôle de contrôler les relations entre le Gouvernement et le Parlement français dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution et son action sur les élus français du Parlement européen. Le caractère stratégique de l'activité de ces deux secteurs expliquent leur rattachement direct auprès du Secrétaire général des affaires européennes, donc de manière informelle du Cabinet du Premier ministre avec qui ce dernier est en constante relation.

⁹⁵⁴ Comme a pu le remarquer Alexandre Carnelutti, « l'organisation du traitement des affaires communautaires est fondée, en France, sur deux principes : celui de la compétence de chaque administration pour les affaires qui la concernent et celui de la coordination centralisée assurée par un organe relevant du Premier ministre, le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne » (Alexandre CARNELUTTI, « L'administration française face à la règle communautaire », *op. cit.*, p. 9-10).

Secrétariat proche du président du Conseil, puis du Premier ministre, est apparu indispensable en considération de la culture politico-administrative nationale caractérisée par des relations ministérielles souvent conflictuelles.

Par ce positionnement institutionnel, le SGAE se distingue des autres organes de coordination des questions européennes mis en place dans les Etats membres⁹⁵⁵. Par exemple, au Royaume-Uni il existe bien un Secrétariat européen dépendant du *Cabinet Office*, état-major politique du Premier ministre, mais le système britannique de coordination des questions européennes repose sur le principe du « *lead Whitehall Department* ». Concrètement, pour chaque dossier relevant de l'Union européenne, la responsabilité pour formuler la ligne officielle du Royaume-Uni durant la phase d'élaboration du droit européen, pour communiquer avec la représentation permanente, ou pour appliquer la législation européenne une fois votée revient au ministère compétent sur la question traitée qui reçoit alors directement des informations de la représentation permanente. En somme, le Secrétariat européen n'intervenant que pour superviser l'ensemble et éventuellement arbitrer en cas de conflits inter-ministériels, rôle dévolu au cabinet du Premier ministre en France, tandis que le SGAE intervient davantage en amont en recevant les textes à négocier de la RP pour ensuite les faire circuler entre les ministères concernés en vue de définir une position commune. D'autres Etats ont préféré le modèle d'un ministère responsable de la coordination interministérielle comme c'est le cas de l'Allemagne qui a instauré un système intéressant double égard : d'une part la coordination se réalise au niveau fédéral et non des Etats fédérés ; d'autre part elle met en jeu deux principaux ministères coordonnateurs, le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Economie, qui se partagent la responsabilité de la coordination interministérielle. La RP allemande transmet au Bureau de coordination du ministère fédéral de l'Economie des documents que ce dernier centralise et transmet au ministère principalement compétent, à tous les ministères intéressés et au Parlement pour information ; elle envoie également des documents au ministère des Affaires

⁹⁵⁵ Pour une étude détaillée des modèles de coordination des questions européennes dans les Etats membres se reporter aux tableaux comparatifs in Jean-Luc SAURON, Virginie LANCERON, *L'administration nationale et l'Europe. Acteurs nationaux et décisions communautaires*, op. cit., p. 71-103. L'eupéanisation touche aussi les Etats candidats à l'entrée dans l'Union comme en témoigne la création de structures de coordination spécialisées dans les affaires européennes au sein de leurs administrations, même de la part d'Etats dont l'obtention de la qualité de membres de l'Union européenne est peu probable. Voir par exemple le cas de la Géorgie : Julien ARNOULT, « Le ministère géorgien de l'Intégration européenne et euro-atlantique : un chemin qui mène à Bruxelles ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 580, juillet-août 2014, p. 392-400.

étrangères où ils sont traités par les services compétents. Les bureaux européens de chaque ministère disposent d'une marge de manoeuvre importante sur les sujets qui relèvent de leur compétence. Des consultations régulières (toutes les deux semaines) sont organisées entre le responsable hiérarchique des cellules européennes de tous les ministères et la RP à Bruxelles afin d'identifier et résoudre rapidement les différences de points de vue ainsi que planifier la politique européenne. Ces réunions sont présidées à tour de rôle par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie⁹⁵⁶.

Cette coordination réalisée au niveau national ne constitue qu'une partie du système décisionnel européen qui requiert également une coordination à Bruxelles.

§ 2 - La coordination européenne

La coordination décisionnelle au niveau européen est essentiellement assurée par le binôme institutionnel Commission européenne-Conseil de l'Union européenne.

A. La coordination de la Commission européenne

En vertu de son statut de représentante de l'intérêt général de l'Union européenne et de gardienne des traités que lui accorde l'article 17 §1 du Traité sur l'Union européenne⁹⁵⁷, la mission principale de la Commission européenne consiste à proposer des actes législatifs européens et à en assurer l'exécution. A cette fin elle dispose du monopole de l'initiative des projets d'actes européens⁹⁵⁸ : elle seule peut

⁹⁵⁶ Le Ministère de l'Economie allemand est responsable de la préparation de trois conseils : ECOFIN, Justice et Affaires intérieures, RELEX ; celui des Affaires étrangères coordonne quant à lui les instructions destinées au COREPER 2, à l'exception des questions pour lesquelles le Ministre de l'Economie est responsable selon la répartition des compétences au niveau fédéral (*anti-dumping*, accords économiques). Les instructions sont préparées dans le cadre de réunions qui ont lieu le mardi présidées à tour de rôle par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Economie. Ces réunions, auxquelles doivent participer tous les ministères concernés, servent à identifier les désaccords pour y remédier rapidement et que les instructions correspondant aux grandes lignes fixées par le Chancelier.

⁹⁵⁷ Article 17, § 1, TUE : « *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne* ».

⁹⁵⁸ « *Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission* » (article 17, § 2, TUE). Le monopole d'initiative législative que l'on reconnaît habituellement à la Commission est cependant aujourd'hui à nuancer : le Parlement européen dispose d'un droit d'initiative indirect en pouvant demander à la Commission (à la majorité de ses membres) de soumettre une proposition relative aux questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de droit dérivé (article 225, TFUE) ; le Conseil de l'Union européenne (à la majorité simple) peut aussi demander à la Commission de réaliser des études qu'il juge pertinentes et de lui soumettre des propositions d'actes législatifs qu'elle juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs (article 241, TFUE) ; enfin, le traité de Lisbonne a consacré un droit d'initiative citoyenne qui requiert qui requiert qu'au moins un million

déclencher une procédure législative ordinaire⁹⁵⁹ dans le cadre de laquelle elle « *exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion* »⁹⁶⁰ indispensables à la cohérence et la continuité de l'action européenne. L'élaboration des propositions de la Commission requiert une harmonisation du travail de ses directions générales, chacune compétente dans un domaine spécifique. A côté de cette fonction générale de coordination, un membre de la Commission occupe une place particulière : le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est chargé des relations extérieures de l'Union, une mission qui lui impose « *des tâches aussi complètes et diversifiées s'exerçant dans un milieu où se côtoient tant d'éminentes autorités impliquent un grand effort de coordination et surtout de cohérence. Cette exigence revient de manière récurrente parmi les responsabilités du haut représentant* »⁹⁶¹.

1. La coordination de la préparation et de l'exécution des « actes législatifs européens » sous l'égide d'un Secrétaire général

La Commission européenne est une autorité de coordination fondamentalement collégiale. Cette particularité s'explique par la nature même de l'institution « *conçue comme une machine à harmoniser, la Commission a développé des méthodes de travail qui s'inscrivent dans cette perspective. Lorsqu'on pénètre au cœur du dispositif, on est frappé par l'extraordinaire propension des praticiens de l'Europe à rechercher la négociation, quitte à retarder le moment de la décision et à laisser en suspens certains dossiers sur lesquels les positions en présence semblent encore trop éloignées* »⁹⁶². Le fonctionnement et l'organisation de la Commission se fondent sur une culture du compromis qui doit permettre de dépasser les intérêts nationaux. Jusque dans sa composition, le « marchandage » est la règle : la nomination de chaque commissaire obéit à un subtil équilibre qui doit permettre une participation égalitaire de tous les Etats membres (avec ce paradoxe de la prise en considération de

de ressortissants de plusieurs Etats membres qui soumettent une proposition à la Commission pertinente au regard de l'application des traités (article 11, § 4, TUE). Les Etats membres peuvent également suggérer des textes à la Commission.

⁹⁵⁹ Ex procédure de co-décision désormais utilisée pour la plupart des politiques européennes).

⁹⁶⁰ Article 17, § 1, TUE.

⁹⁶¹ Claude BLUMANN, Louis DUBOUIS, *op. cit.*, p. 297.

⁹⁶² Marc ABELES, Irène BELLIER, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *RFSP*, vol. 46, n° 3, 1996, p. 442. Les auteurs insistent par ailleurs sur l'esprit particulier des fonctionnaires de la Commission européenne qui sont les vecteurs et les garants d'un esprit de collégialité au service d'un intérêt européen : « *Les agents perdent progressivement, aux yeux les uns des autres, leur identification nationale dans la construction d'une identité professionnelle qui englobe les collègues d'une même instance, tous tendus vers la réalisation d'un projet collectif* » (p. 435).

la nationalité pour former une institution qui doit porter l'intérêt européen). Les projets d'actes doivent être présentés à un Collège de vingt-huit commissaires qui délibère par consensus. Le Collège peut également décider de procéder à un vote ; dans ce cas la prise de décision se fait à la majorité simple, sachant que chaque commissaire, même s'il est responsable d'un portefeuille sectoriel spécifique, peut intervenir sur tout dossier relevant de la compétence de la Commission⁹⁶³. Comme le souligne le site de l'institution : « *les commissaires n'ont aucun pouvoir de décision propre, sauf lorsque la Commission les autorise à prendre des mesures en leur nom dans leur domaine de compétence («procédure d'habilitation»)*. Dans ce cas, ils engagent la responsabilité politique et juridique de la Commission »⁹⁶⁴. Les commissaires ne peuvent donc être comparés à des ministres dont les attributions sont définies et délimitées par des décrets d'attributions. La notion de conflits d'attributions justifiant au niveau national une intervention primo-ministérielle n'a donc pas la même pertinence à l'échelon européen où la règle décisionnelle est celle d'une coordination par compromis, non par arbitrage : « *la confrontation n'est pas recherchée, ni le passage en force. La position médiane, le compromis idéologique, la concession réciproque...* ». Quant au président de la Commission, il n'a pas le pouvoir de trancher en cas de divergences persistantes de positions qui peuvent par conséquent conduire à l'abandon pur et simple du projet d'acte européen discuté.

A l'instar du Conseil des ministres, le Collège des commissaires ne se réunit physiquement qu'une fois par semaine pour adopter les projets d'actes européens ; cependant, le principe de collégialité sous-tend tout le travail de la Commission européenne qui implique des interactions permanentes entre les directions générales et leurs services. Tout projet de texte européen s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail annuel dont le président de la Commission européenne définit les grandes lignes politiques mais dont les objectifs stratégiques sont décidés par les commissaires. Ce document est le résultat d'une coordination consensuelle de l'ensemble des projets de programmes proposés par les services de la Commission (article 2 du Règlement intérieur de la Commission européenne). Parfois la discussion d'un projet de texte est précédée par une phase que l'on pourrait qualifier de « coordination élargie » puisqu'elle consiste à élaborer un livre vert à partir du

⁹⁶³ V. « La coordination au sein de la Commission européenne » (Annexe 9), in Conseil d'Etat, Inspection générale des Finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet 2007.

⁹⁶⁴ Source : http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_fr.htm.

dialogue entre services de la Commission et d'une concertation d'entités extérieures concernées par l'acte envisagé. Les livres verts sont des documents spécifiques au processus décisionnel européen caractéristiques d'une logique décisionnelle qui privilégie la discussion : « destinés à ouvrir le débat entre les parties intéressées avant même de commencer à rédiger une proposition. Ils permettent à la Commission de recueillir toutes sortes d'avis venant des gouvernements, des parlements nationaux et des parlementaires européens, des collectivités territoriales, des agences de régulation, des organisations professionnelles ou syndicales, des groupes d'intérêt particuliers, des associations et des experts »⁹⁶⁵. La rédaction d'un livre vert peut être suivie de la publication d'un livre blanc qui contient des propositions d'action précises dans un domaine spécifique. La décision d'élaborer un projet d'acte n'est alors pas le fruit d'une initiative unilatérale. Il s'ensuit la saisine d'une ou plusieurs directions générales relevant d'un ou plusieurs commissaires en vue de rédiger effectivement la proposition législative.

Le règlement intérieur de la Commission européenne insiste sur la nécessité d'une coordination décloisonnée dès le début du processus de décision. Son article 23 prévoit en effet que « les services travaillent en coopération étroite et de façon coordonnée dès le début de l'élaboration ou de la mise en œuvre des décisions » (§ 1). A cette fin, « le service responsable pour la préparation d'une initiative veille, dès le début des travaux préparatoires, à assurer une coordination effective entre tous les services ayant un intérêt légitime pour cette initiative en vertu des domaines de compétences et des attributions ou en raison de la nature des affaires » (§ 2). L'objet de ce dialogue transversal est de déterminer quels sont les points qui font l'objet d'un accord entre les services concernés et ceux qui suscitent des divergences en vue d'élaborer une proposition de texte qui recueille l'accord des services impliqués. En effet, « le service responsable de l'initiative n'a pas l'autorité suffisante pour trancher tel ou tel point du dossier autrement que par la construction d'un consensus avec tous ses interlocuteurs »⁹⁶⁶. Autre élément caractéristique de la coordination qui se déroule au sein de la Commission, la proposition est accompagnée des éventuels avis divergents de la position finalement retenue, à l'inverse de la coordination de

⁹⁶⁵ Jean-Luc SAURON, *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen*, Paris, Gualino, coll. « Manuels », 3^e éd., 2008, p. 208.

⁹⁶⁶ « La coordination au sein de la Commission européenne » (Annexe 9), in Conseil d'Etat, Inspection générale des Finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 7.

type arbitral qui vise à aboutir à une position unique censée subsumer toutes les positions qui ont pu être exprimées. Les commissaires peuvent formuler des éléments d'orientation politique décidés en coordination avec leur cabinet et les communiquer aux directions et services impliquées dans le processus de coordination collégiale mais n'ont pas la compétence d'imposer une position. Ce n'est pas non plus le rôle du président de la Commission. Finalement, seul le Secrétaire général qui lui est rattaché est en mesure de pousser à certaines décisions au moment de la coordination inter-services, une pratique qui se rapproche de la logique de l'arbitrage.

Consulté obligatoirement pour les dossiers les plus importants⁹⁶⁷, le Secrétaire général « gère le processus décisionnel collégial et veille à ce que les politiques de l'Union européenne coïncident avec les priorités politiques de la Commission »⁹⁶⁸. L'article 20 (§2) du règlement intérieur de la Commission européenne précise qu'il est chargé d' « assurer la coordination nécessaire entre les services au cours des travaux préparatoires » ainsi qu'à « veiller à la qualité de fond et à l'observation des règles de forme des documents soumis à la Commission » ; une mission d'auxiliaire de coordination (décisionnelle et juridique) qui n'est pas sans rappeler celle du Secrétariat général du Gouvernement national. Toutefois, le Secrétaire général de la Commission intervient davantage sur le fond des dossiers et s'assure que dans la phase de coordination collégiale les priorités politiques du président de la Commission soient prises en considération. Sur un plan procédural, c'est à lui qu'il revient de décider si l'avant-projet d'acte doit faire l'objet d'une procédure écrite – qui permet d'accélérer la coordination - ou d'une procédure orale⁹⁶⁹. Bien qu'elle soit en

⁹⁶⁷ L'article 23 (§ 5) du règlement intérieur de la Commission européenne mentionne les cas suivants : les dossiers « qui revêtent une importance politique » ; « qui figurent dans le programme de travail annuel de la Commission ainsi que dans l'instrument de programmation en vigueur », « qui concernent les aspects institutionnels » ou « qui sont soumises à l'analyse d'impact ou à une consultation publique ».

⁹⁶⁸ Source : « Les missions du secrétaire général », Site de la Commission européenne.

Disponible sur : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/mission/index_fr.htm.

Une tâche importante lorsqu'on songe que l'institution est composée de quarante directions générales et de plusieurs services spécialisés ce qui représente près de six-cents agents qui doivent travailler de concert. La fonction coordonnatrice du Secrétariat général se décline en une variété de missions : « définir les objectifs et priorités stratégiques de la Commission et en orienter les politiques transversales ; coordonner, animer, conseiller et arbitrer, en vue de garantir la cohérence, la qualité et l'exécution des politiques, de la législation et des activités dans tous les domaines d'action et services de la Commission ; contribuer au fonctionnement harmonieux de la Commission en planifiant, programmant et exploitant un registre moderne et efficace ; servir d'interface avec les autres institutions européennes, les Parlements nationaux et les entités et organisations non gouvernementales ; veiller au maintien des compétences institutionnelles de la Commission et encourager la mise en place d'une administration européenne moderne, transparente, responsable et axée sur le service, dont l'activité obéit aux exigences les plus élevées en matière d'éthique et d'intégrité » (*Ibidem*).

⁹⁶⁹ Bien qu'il s'agisse de la procédure de droit commun, la procédure orale est de fait la moins utilisée.

principe la procédure de droit commun, cette dernière est de fait peu utilisée parce que plus contraignante que la procédure écrite dont l'avantage est de permettre un dialogue et des échanges de points de vue sans la contrainte de l'organisation de réunions de coordination à tous les échelons de responsabilité. La Commission européenne se distingue ainsi par un « *système de coordination réservant du temps pour l'implication des uns et des autres et accordant la priorité à la qualité et à l'acceptation des décisions prises* »⁹⁷⁰. Cependant chaque modèle a les défauts de ses qualités : le bon déroulement de la procédure décisionnelle est trop conditionné par la bonne volonté des différentes directions générales et services de la Commission. La préférence accordée à la recherche de positions consensuelles plutôt qu'à l'arbitrage a pour conséquence de retarder l'adoption de projets d'actes par le Collège des commissaires, actes qui doivent ensuite faire l'objet d'une autre coordination de type collégial au niveau du Conseil de l'Union européenne.

Outre cette coordination politique à caractère général, un membre de la Commission détient un statut particulier lui permettant d'exercer une coordination spécialisée dans le domaine des affaires extérieures de l'Union.

2. La coordination du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Créé par le Traité de Lisbonne, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est nommé pour un mandat de cinq ans et révoqué à la majorité qualifiée par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission (article 18, §1, TUE⁹⁷¹). En tant que membre de la Commission (il en est l'un des vice-présidents), il doit être recevoir, avec l'ensemble du Collège de commissaires, le vote d'approbation du Parlement européen (article 17, §7, al.3, TUE⁹⁷²) et peut être « démissionné » par le président de la Commission (article 17, §6, dernier alinéa, TUE⁹⁷³). Le Haut représentant de l'Union pour les affaires

⁹⁷⁰ « La coordination au sein de la Commission européenne » (Annexe 9), in Conseil d'Etat, Inspection générale des Finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 7.

⁹⁷¹ « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure ».

⁹⁷² « Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée ».

⁹⁷³ « Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission,

étrangères et la politique de sécurité exerce les tâches dévolues avant le traité de Lisbonne à deux organes : le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Secrétaire général du Conseil et le commissaire chargé des relations extérieures. Ainsi que l'indique son nom, le Haut représentant exerce d'abord une fonction diplomatique : *« le Haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales »* (article 27, alinéa 2, TUE). A cette fin, il doit coordonner son action avec celle du président du Conseil européen⁹⁷⁴ qui remplit également un rôle de représentation extérieure de l'Union⁹⁷⁵. Cependant, c'est à lui que revient à titre principal cette fonction diplomatique qu'il exerce avec l'assistance du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) directement placé sous son autorité. Créé par la décision 2010/427 du Conseil du 26 juillet 2010, le SEAE est *« le corps diplomatique de l'Union européenne. Il aide le responsable des affaires étrangères de l'UE à mener la politique étrangère et de sécurité commune »*⁹⁷⁶. Concrètement, cette fonction consiste à s'assurer d'une cohérence d'action de l'ensemble des délégations de l'Union européenne⁹⁷⁷ à travers le monde en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres.

Les actions du SEAE participent plus largement de la fonction générale de coordination de l'action extérieure du Haut représentant qui se décline en deux missions principales évoquant sa double origine : d'une part, en tant que membre de la Commission, il *« veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union »* (article 18, §4, TUE) ; d'autre part, avec le Conseil, il veille *« à l'unité, à la cohérence et à*

conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1 si le président le lui demande » (avec approbation du Conseil européen).

⁹⁷⁴ Instance à laquelle le Haut représentant participe (article 15, § 2, TUE).

⁹⁷⁵ Article 15, §6, TUE : *« Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »*. Le réseau diplomatique de l'Union européenne comprend 139 délégations et représentations réparties dans toutes les régions du monde.

(Source : Site Internet du Service européen pour l'action extérieure, septembre 2014).

⁹⁷⁶ Source : Site Internet du Service européen pour l'action extérieure.

Disponible sur : http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_fr.htm.

⁹⁷⁷ Article 35, § 1, TUE : *« Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre »*.

l'efficacité de l'action de l'Union » (article 26, §2, alinéa 2, TUE)⁹⁷⁸. Dans le cadre de la première mission, le Haut représentant est amené à coordonner l'action des commissaires dont les portefeuilles comportent des attributions qui touchent à la politique externe de l'Union. A défaut de pouvoir imposer ses vues aux commissaires qui restent maîtres de leur département, le Haut représentant peut compter sur son statut de vice-président de la Commission qui lui accorde une légitimité particulière pour réussir à remplir la tâche délicate et considérable de coordination des aspects externes des politiques de l'Union européenne. Une finalité que l'on retrouve dans la seconde mission mentionnée : il préside aussi de manière permanente le Conseil des affaires étrangères où il « *contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en oeuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil* » (article 27, §1, TUE). Le Haut représentant se place donc dans une position centrale du dispositif institutionnel européen : il est l'un des vice-présidents de la Commission mais participe aussi à la coordination exercée dans le cadre du Conseil de l'Union européenne.

B. La coordination dans le cadre du Conseil de l'Union européenne

Une fois que la Commission, après plusieurs étapes de coordination, a préparé une proposition d'acte, celui-ci est transmis au Parlement et au Conseil de l'Union européenne. Le fonctionnement de ce dernier est particulièrement intéressant en matière de coordination. C'est dans le cadre des travaux de préparation du Conseil que coordination nationale et coordination européenne s'imbriquent. Instance majeure de coordination⁹⁷⁹, le Conseil ne siège pas tous les jours⁹⁸⁰ ce qui pose la question de la permanence d'une action européenne cohérente. Il revient alors au Comité des représentants permanents (COREPER) des Etats membres, qui travaillent aussi

⁹⁷⁸ La disposition est générale mais compte tenu du contenu de l'article, on peut considérer que l'action du Haut représentant concerne particulièrement la politique étrangère et de sécurité commune. L'alinéa qui la précède indique : « *Le Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen* ».

⁹⁷⁹ Aux termes de l'article 16, § 1 du TUE : le Conseil « *exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités* ». Il siège en différentes formations et réunit les représentants des Etats membres au niveau ministériel.

⁹⁸⁰ Compte tenu de ses multiples formations, le Conseil se réunit tous les deux ou trois jours mais ce sont les groupes de travail et le Coreper qui sont les éléments de permanence du Conseil, qui au quotidien exerce une fonction de coordination sur des dossiers qui seront ensuite transmis au Conseil pour qu'il vote une position. Article 237, TFUE : « *Le Conseil se réunit sur convocation de son président à l'initiative de celui-ci, d'un de ses membres ou de la Commission* » (disposition reproduite à l'article 1, § 2 du Règlement intérieur du Conseil adopté par la décision du Conseil du 1er décembre 2009).

quotidiennement avec les organes nationaux chargés de la coordination des affaires européennes, de préparer les réunions du Conseil⁹⁸¹. Cependant, le COREPER lui-même ne siège pas en permanence : de fait ce sont les groupes de travail et comités spécialisés chargés de préparer les réunions du COREPER qui assurent au quotidien la cohérence et la continuité de l'action de l'Union. Le Secrétariat général du Conseil concourt à cette même finalité : assurer une permanence du Conseil, une action cohérente et continue de l'Union européenne.

1. La coordination préparatoire des groupes de travail et comités spécialisés du COREPER

Le COREPER est a été créé par le Règlement intérieur du Conseil de 1958 prenant pour modèle la Commission de coordination (COCOR)⁹⁸² instituée dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Les deux institutions ont été réunies en 1967⁹⁸³ pour ne former qu'une seule, le COREPER. Depuis, au fur et à mesure de l'extension des compétences des Communautés européennes puis de l'Union européenne, son rôle n'a cessé de croître. Il s'est imposé comme une instance essentielle du dispositif institutionnel de l'Union, participant activement à la coordination de son action à l'ombre du Conseil : *« chargé de l'examen préalable des dossiers qui figurent à l'ordre du jour du Conseil (propositions et projets d'actes soumis par la Commission). (...) il s'efforce de trouver un accord sur chaque dossier, à défaut il peut présenter des orientations au Conseil »*⁹⁸⁴. Afin d'accomplir effectivement sa mission de préparation des travaux du Conseil, le COREPER est entouré de groupes de travail et de comités spécialisés de plus en plus nombreux⁹⁸⁵ composés de délégués de chaque Etat membre. En principe, seuls les conseillers des représentations permanentes ont la parole et des représentant ministériels pouvant

⁹⁸¹ Article 19, § 1 du Règlement intérieur du Conseil : *« Le Coreper est responsable de la préparation des travaux de toutes les sessions du Conseil et de l'exécution des mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Il veille, en tout état de cause (2), à la cohérence des politiques et actions de l'Union européenne et au respect des principes et règles suivants : a) principes de légalité, de subsidiarité, de proportionnalité et de motivation des actes ; b) règles fixant les attributions des institutions, organes et organismes de l'Union ; c) dispositions budgétaires ; ; d) règles de procédure, de transparence et de qualité rédactionnelle »*. Le Coreper prépare les travaux du Conseil à l'exception de quelques questions agricoles.

⁹⁸² Décision du Conseil spécial des ministres de la CECA, 7 février 1953.

⁹⁸³ Article 4 du Traité de fusion des exécutifs communautaires, signé le 8 avril 1965 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1967).

⁹⁸⁴ « Coreper », *Glossaire, Synthèse de la législation de l'UE*.

Disponible sur le Portail de l'Union européenne : http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_fr.htm.

⁹⁸⁵ On en dénombre près de 200 au total.

assister aux débats ; pour certains groupes cependant, ce sont les experts ministériels qui siègent et les conseillers des représentations permanentes qui y assistent⁹⁸⁶.

Concrètement, la fonction principale d'un groupe de travail consiste à coordonner les positions nationales sur les projets d'actes relevant de la matière pour laquelle il ont compétence dégagées en amont par les organes de coordination nationaux et transmises *via* les représentations permanentes. Comme le précise Jean-Luc Sauron, « *son objectif est de permettre aux délégués des Etats membres de confronter leurs positions respectives. Cette confrontation doit permettre d'aplanir les difficultés que soulèvent la proposition en discussion pour autant qu'il ne s'agisse pas de problèmes de fond ou à caractère horizontal ou institutionnel et justifiant un débat au COREPER. (...) Le groupe procède généralement à un examen approfondi article par article de la proposition et il ne fait rapport au Coreper que lorsqu'il estime que le dossier est suffisamment étudié* »⁹⁸⁷. Les groupes et comités produisent des rapports à destination du COREPER indiquant les points qui peuvent faire l'objet d'un accord et ceux pour lesquels en revanche les Etats continuent de s'opposer. Ils peuvent aussi proposer des amendements mais leur action coordonnatrice s'arrête ici à défaut de disposer du droit de vote qui permet d'acter définitivement une position ayant fait l'objet d'un accord. Le dossier doit pour cela passer par le COREPER.

Tel est le rôle des groupes et comités mais tous n'ont pas le même poids en matière de coordination. Une première différence doit être faite entre les groupes et comités institués par les traités, une décision intergouvernementale ou une décision du Conseil et ceux créés par le COREPER. Tandis que les seconds sont généralement des organes ou comités *ad hoc* mis en place pour traiter une question politique spécifique, les premiers sont pour la plupart permanents. Autre élément de distinction, certains disposent d'une présidence fixe : les « *comités et groupes disposant d'une présidence élue/désignée* » ; les « *comités et groupes dont la présidence est assurée par un représentant du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la*

⁹⁸⁶ Le principe est que ce sont des représentants des Etats membres qui participent aux groupes ou comités, conseillers de la RP, représentants des ministères. Mais on trouve aussi parfois des représentants de la Commission, ou d'autres institutions ou organes européens, généralement quand le domaine de compétence est technique. Par exemple, le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure est composé de hauts fonctionnaires des ministères de l'intérieur des Etats membres de l'UE et de représentants de la Commission. Eurojust, Europol, Frontex et d'autres organes peuvent être invités à assister aux réunions en qualité d'observateurs s'ils sont concernés. Le COSI dispose d'une présidence élue et son secrétariat est assuré par la Commission.

⁹⁸⁷ Jean-Luc SAURON, *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen, op. cit.*, p. 255.

politique de sécurité » et les « *comités et groupes dont la présidence est assurée par le Secrétariat général* ». Les trois types d'organes mentionnés dans cette dernière catégorie sont ceux qui participent à la coordination de l'action de l'Union européenne avec le plus de constance et qui ont sans conteste le plus d'influence sur les travaux du COREPER et du Conseil.

Parmi les plus actifs, mentionnons à titre d'exemples d'organes créés par un traité (ex TCE) le Comité économique et financier institué « *en vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur* »⁹⁸⁸ ; ou encore le Comité de l'emploi mentionné à l'article 150 TFUE chargé de « *promouvoir la coordination, entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail* »⁹⁸⁹. Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises a quant à lui été institué par une décision du 22 mai 2000 du Conseil (2000/354/PESC) qui « *fonctionne comme un groupe de travail du Conseil et fait rapport au comité des représentants permanents. Il a pour mission de fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner son avis au comité politique et de sécurité intérimaire et aux autres instances appropriées du Conseil, conformément à leurs compétences respectives, sur les aspects civils de la gestion des crises* »⁹⁹⁰. Enfin, parmi les groupes créés par le COREPER⁹⁹¹, ceux qui traitent de la politique étrangère et de sécurité commune se distinguent des autres : ils ne sont pas présidés par le représentant de l'Etat qui détient la présidence (tournante) du Conseil de l'Union européenne mais par les représentants du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité⁹⁹² avec l'assistance du Secrétariat général du Conseil. Ce dernier préside lui-

⁹⁸⁸ Article 134, § 1 du TFUE.

⁹⁸⁹ L'article précise : « *Le comité a pour mission : - de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les États membres et dans l'Union ; -sans préjudice de l'article 240, de formuler des avis, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article 148* ».

⁹⁹⁰ Article 2 de la décision n°2000/354/PESC du 22 mai 2000 du Conseil.

⁹⁹¹ Très nombreux, ces groupes sont institués pour traiter une question ou une priorité spécifique. Beaucoup ont une nature *ad hoc* et cessent d'exister une fois leur travaux terminés. Ils se répartissent en dix groupes qui correspondent aux formations du Conseil : Affaires générales ; Affaires étrangères (CAE) ; Affaires économiques et financières (ECOFIN) ; Justice et affaires intérieures (JAI) ; Agriculture et pêche (AGRI) ; Compétitivité (COMPET) ; Transports, télécommunications et énergie (TTE) ; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) ; Environnement (ENVI) ; Éducation, jeunesse, culture et sport (EJCS).

V. pour une liste détaillée : <http://www.consilium.europa.eu/council/committees-and-working-parties?tab=Committees-and-working-parties&subTab=Established-by-Coreper&lang=fr>.

⁹⁹² Certains disposent d'une présidence fixe : Groupe "Nations unies" ; Groupe "OSCE et Conseil de l'Europe" ; Groupe "Droits de l'homme" ; Groupe "Relations transatlantiques" ; Groupe "Europe orientale et Asie centrale" ; Groupe "Région des Balkans occidentaux" ; Groupe ad hoc "Processus de paix au Moyen-Orient" ; C.13 Groupe "Moyen-Orient/Golfe" (MOG) ; Groupe "Mashreq/Maghreb" (MAMA) ; Groupe "Afrique" ; Groupe "Asie/Océanie" ; Groupe "Amérique latine et Caraïbes" ;

même deux comités et quatre groupes : le comité de sécurité et des sous-divisions, le groupe « information », le groupe « législation en ligne », le comité de coordination des systèmes d'information et de communication, le groupe « codification législative » et le groupe des juristes-linguistes⁹⁹³. Plus qu'un coordonnateur logistique, le Secrétaire général est aussi devenu au fur et à mesure de l'intensification de l'intégration européenne un coordonnateur fonctionnel dont les besoins se sont renforcés avec l'augmentation continue du champ d'action de l'Union européenne.

2. La coordination polyvalente du Secrétaire général du Conseil

Dès l'entrée en vigueur du traité CECA, un Secrétariat général a été mis en place, essentiellement chargé de l'organisation matérielle des réunions et du secrétariat des réunions du Conseil. Il est devenu commun aux trois Communautés en 1958 mais son rôle n'évoluera pas jusqu'en 1980, date à laquelle s'est produit un tournant dans la conception du rôle du Secrétaire général : *« le Conseil a accompagné la décision nommant son nouveau Secrétaire général d'une série de considérants qui marquaient un tournant important dans la conception du rôle du Secrétariat général. On attendait désormais de lui qu'il contribue à une plus grande continuité et à une meilleure coordination des travaux, ainsi qu'à l'élaboration, sous l'égide de la Présidence, de projets de compromis susceptibles de faciliter la tâche du Conseil »*⁹⁹⁴. Depuis, les fonctions du Secrétaire général se sont renforcées et ont évolué passant d'un rôle passif de « greffier » à un rôle plus actif d'accompagnement de la présidence du Conseil impliquant des responsabilités plus importantes dans l'organisation et l'élaboration de ses travaux ; particulièrement en matière de coordination. Cette évolution a été fortement encouragée par le Rapport Trumpf/Piris du 10 mars 1999 qui a proposé de renforcer le rôle du Secrétariat en lui donnant de nouvelles responsabilités. Parmi les voies indiquées, le document suggérait notamment :

d' *« associer plus étroitement le Secrétariat général aux décisions de la Présidence*

Groupe "Non-prolifération" ; Groupe "Exportations d'armes conventionnelles" ; Groupe "Désarmement global et maîtrise des armements" ; Groupe politico-militaire (GPM) ; Groupe Nicolaïdis

Source : Annexe III, Note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, n° 11926/14, 15 juillet 2014, p. 16.

⁹⁹³ Mis à part le premier comité mentionné qui relève du Comité de sécurité, les autres groupes et comités font partie du groupe « Affaires générales ».

⁹⁹⁴ Comme l'a rappelé le Rapport du groupe institué par le Secrétaire général du Conseil relatif au « Fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie » (dit « Rapport Trumpf/Piris ») du 10 mars 1999, p. 38.

Disponible : http://www.cvce.eu/content/publication/2006/10/5/0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3/publishable_fr.pdf.

sur l'organisation des travaux (calendrier et ordre du jour des réunions, décisions de procédure sur le traitement des dossiers », de « charger le Secrétariat général d'exercer une responsabilité particulière dans la coordination des travaux » ; « reconnaître la responsabilité du Secrétariat général quant à la nature et la conception des documents et des rapports servant de base à la négociation » ; ou encore de « réorganiser le Secrétariat général en adaptant ses structures aux besoins fonctionnels du Conseil et en assurant une meilleure coordination des services »⁹⁹⁵.

La plupart de ces recommandations insistaient sur la nécessité de renforcer le pouvoir coordonnateur du Secrétariat général. C'est ce qui s'est produit : le traité d'Amsterdam signé en 1997 avait déjà sorti le Secrétaire général de ses tâches purement administratives en lui confiant les fonctions de Haut représentant pour la Politique européenne de sécurité commune (PESC) mais ce sont les conclusions du Conseil européen d'Helsinki qui s'est tenu en décembre 1999 qui sont à l'origine de la fonction coordonnatrice qu'il exerce aujourd'hui. Tenant compte des recommandations du rapport Trumpf/Piris publié quelques mois plus tôt, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont entendus pour indiquer explicitement que le Secrétaire général « doit, conformément aux traités : assister la présidence dans la coordination des travaux du Conseil afin de garantir la cohérence des différents aspects des relations extérieures de l'Union »⁹⁹⁶. Le document ajoute qu'il « peut se voir confier des mandats particuliers par le Conseil »⁹⁹⁷.

Bien qu'il ne dispose plus des fonctions de Haut représentant de la Politique européenne de sécurité commune (PESC) que lui avait confié le Traité d'Amsterdam (1997) aujourd'hui transférées au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conformément aux recommandations du rapport, le Secrétaire général est devenu une figure importante de la coordination des travaux du Conseil. Assisté d'un cabinet et d'un Secrétariat général composé de près de 2500

⁹⁹⁵ *Ibidem*, p. 39-40.

⁹⁹⁶ « Recommandations opérationnelles », *Conclusions du Conseil européen d'Helsinki*, 10 et 11 décembre 1999.

Le document poursuit en indiquant des attributions qui relèvent de ses fonctions de Haut représentant (perdues avec le Traité de Lisbonne qui a créé un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui a récupéré ces attributions) : le Haut Représentant doit « contribuer à la préparation des décisions politiques et à la formulation d'options à l'attention du Conseil sur des questions de politique étrangère et de sécurité afin que le Conseil puisse en permanence se concentrer sur les questions politiques majeures requérant des décisions opérationnelles ou des orientations politiques ; iii) contribuer à la mise en œuvre des décisions de politique étrangère et de sécurité en étroite coordination avec la Commission, les Etats membres et d'autres autorités responsables de la mise en œuvre sur le terrain ».

Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm.

⁹⁹⁷ *Ibidem*.

agents, le Secrétaire général est désormais « *associé étroitement et en permanence à l'organisation, à la coordination et au contrôle de la cohérence des travaux du Conseil et de la mise en oeuvre de son programme de 18 mois. Sous la responsabilité et la direction de la présidence, il assiste celle-ci dans la recherche de solutions* »⁹⁹⁸. S'agissant de ses responsabilités traditionnelles d'organisation matérielle du Conseil, pour les accomplir il est assisté d'un Secrétariat général, maître d'oeuvre de toutes les étapes de la procédure : organisation des groupes et comités préparatoires⁹⁹⁹, préparation de l'ordre du jour du Conseil¹⁰⁰⁰, organisation des sessions¹⁰⁰¹ et du vote¹⁰⁰² du Conseil, organisation de la publicité des débats¹⁰⁰³, élaboration des relevés des actes du Conseil¹⁰⁰⁴, élaboration d'un procès verbal¹⁰⁰⁵, parfois signature des actes adoptés sur délégation du président du Conseil¹⁰⁰⁶. Le Secrétariat général est omniprésent dès les travaux préparatoires du Conseil : ses agents participent aux groupes et comité et sont en particulier chargés de rédiger les comptes-rendus de leurs réunions.

Par ailleurs, on l'a vu, le Secrétariat général préside plusieurs comités et groupes de préparation des travaux du Conseil. Il s'assure du bon déroulement des échanges entre représentants et experts des Etats membres et éventuellement avec les institutions et d'organes de l'Union parfois aussi présents dans le but de trouver une position commune sur le projet d'acte à l'étude. Pour mener à bien cette mission, le

⁹⁹⁸ Article 23, § 3 du Règlement intérieur du Conseil (2009).

⁹⁹⁹ Article 19, §3 du Règlement du Conseil (RIE) : « *Le secrétariat général met à jour et rend publique la liste des instances préparatoires. Seuls les comités et groupes de travail figurant sur cette liste peuvent se réunir en qualité d'instance préparatoire du Conseil* ».

¹⁰⁰⁰ Article 3, RIE.

¹⁰⁰¹ Article 5, § 3, RIE : « *Les membres du Conseil et de la Commission peuvent se faire accompagner de fonctionnaires qui les assistent. Les noms et qualités de ces fonctionnaires sont communiqués au préalable au secrétariat général. Le nombre maximum de personnes par délégation présentes dans la salle de réunion du Conseil en même temps, y compris les membres du Conseil, peut être déterminé par le Conseil* ».

¹⁰⁰² Article 11, § 4, RIE : « *La présence de la majorité des membres du Conseil qui, en application des traités, peuvent participer au vote, est requise pour que le Conseil puisse procéder à un vote. Au moment du vote, le président, assisté du secrétariat général, vérifie que le quorum est atteint* ».

¹⁰⁰³ Article 7, § 3, al. 2, RIE : « *Le secrétariat général fait en sorte d'informer le public à l'avance des dates et heures approximatives auxquelles auront lieu ces retransmissions audiovisuelles et prend toutes les mesures pratiques nécessaires pour assurer la bonne mise en oeuvre du présent article* ».

¹⁰⁰⁴ Article 12, § 1, al. 3, RIE : « *Le secrétariat général établit mensuellement un relevé des actes adoptés selon la procédure écrite. Ce relevé contient les éventuelles déclarations destinées à être inscrites au procès-verbal du Conseil. Les parties de ce relevé qui concernent l'adoption d'actes législatifs sont rendues publiques* ».

¹⁰⁰⁵ Article 13, § 1, al. 1, RIE : « *Il est établi un procès-verbal de chaque session, lequel, après approbation, est signé par le secrétaire général. Il peut déléguer sa signature aux directeurs généraux du secrétariat général* ».

¹⁰⁰⁶ Article 15, RIE : « *Le texte des actes adoptés par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire, ainsi que celui des actes adoptés par le Conseil, est revêtu de la signature du président en exercice lors de leur adoption et de celle du secrétaire général. Le secrétaire général peut déléguer sa signature à des directeurs généraux du secrétariat général* ».

Secrétariat dispose de huit directions générales qui rappellent les formations du Conseil. S'y ajoute un service juridique, acteur important de la coordination juridique qui veille à la cohérence des projets discutés avec le droit européen existant représente le Conseil devant la Cour de justice lorsque celui-ci est partie à une affaire. Protagoniste discret, le Secrétaire général est donc un acteur clé du processus complexe de décision européen. La double nature de la fonction de coordination qui lui revient lui permet de participer activement à l'action d'une Union plurielle dont le principal défi est la cohérence. Lorsque les discussions, après différentes séquences de coordination, deviennent du droit européen, « *la synergie se produit donc entre les différents acteurs de la procédure communautaire. (...) Le Secrétariat général joue un grand rôle dans cette synergie* »¹⁰⁰⁷.

La coordination est donc un élément essentiel du système de décision complexe de l'Union européenne qui sert d'exemple pour d'autres organisations régionales tels que le « Marché commun du Sud » (MERCOSUR), la Communauté andine des nations (CAN), ou encore l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ASEAN). Ces structures n'atteignent pas un degré d'intégration supra-nationale comparable reposant sur une coordination organisée et maîtrisée¹⁰⁰⁸ : « *l'absence ou les limites de la coordination illustrent l'un des problèmes du régionalisme international* »¹⁰⁰⁹. Pour autant, les enjeux de coordination dépassent aujourd'hui le cadre régional sous l'effet d'une « *dynamique de la mondialisation* »¹⁰¹⁰ qui se manifeste par une mise en cause du principe classique de souveraineté au profit d'une vision de la scène internationale faite d'interdépendances. Cette évolution modifie la nature des organisations internationales et donnent lieu à de nouveaux types d'interactions, plus souples. Comme le note en effet Jürgen Habermas, « *la société mondiale est devenue trop complexe pour être encore pilotée, à partir d'un centre, au moyen d'une politique prenant appui sur la force militaire* »¹⁰¹¹. Dans ce contexte, la

¹⁰⁰⁷ Jean-Luc SAURON, *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen, op. cit.*, p. 258.

¹⁰⁰⁸ Ainsi que le sous-entend la définition même de l'« intégration régionale » entendue comme « *le processus par lequel la régularité et l'intensité des interactions entre certains Etats et entre certaines sociétés s'accroissent, permettant la constitution d'une communauté de sécurité, d'une interdépendance économique accrue, d'une identité partagée favorisant, dans une aire géographique particulière, le développement d'actions collectives institutionnalisées pouvant aller jusqu'à l'unification politique* » (in Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA, Pascal VENNESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2006, p. 296).

¹⁰⁰⁹ Serge SUR, *Relations internationales, op. cit.*, p.80.

¹⁰¹⁰ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne, op. cit.*, p. 29. L'auteur précise par ailleurs que « *les Etats ne sont donc plus les seuls acteurs de la vie internationale : ils doivent composer avec d'autres acteurs, qui déploient eux aussi leur action dans un espace mondial avec lesquels ils sont en interaction permanente* » (p. 45).

¹⁰¹¹ Jürgen HABERMAS, *Après l'Etat-nation*, Paris, Fayard, 2000.

problématique de la coordination de l'action des multiples acteurs, étatiques mais également privés, qui interviennent au niveau international devient centrale.

Section 2 – Les besoins croissants d'une coordination à dimension mondiale

Le modèle dit « westphalien » des relations internationales fondé sur une « *coexistence pacifique ou conflictuelle d'Etats indépendants* »¹⁰¹² est aujourd'hui dépassé. Les Etats ne sont plus les seuls acteurs de la scène mondiale et sont eux-mêmes à l'origine de leur perte de monopole sur la scène politique mondiale en ayant créé des organisations internationales. Se démarquant du modèle de la diplomatie bilatérale (et généralement secrète) propre au modèle intergouvernemental classique, l'organisation internationale est fondée sur le principe de la négociation collective et peut se définir comme un « *ensemble structuré où des participants appartenant à des pays différents coordonnent leur action en vue d'atteindre des objectifs communs* »¹⁰¹³ ; sans principe de subordination les uns aux autres. Les premières organisations internationales se forment à la fin du XIX^e siècle pour permettre la coopération de certains Etats dans des domaines techniques spécifiques. La création au lendemain de la Première guerre mondiale (1919) de la Société des Nations marque une étape importante dans l'histoire des relations internationales parce qu'elle vise à assurer le maintien de la paix au niveau mondial. La période de l'entre-deux guerres est marquée par une multiplication des organisations internationales sous l'influence notamment de la théorie dite fonctionnaliste. Fondée sur les travaux de David Mitrany qui constate l'échec de la Société des Nations, cette analyse met l'accent sur la nécessité de repenser la souveraineté internationale en encourageant le développement d'interactions de type horizontal entre des Etats qui doivent coopérer pour traiter des affaires dépassent leurs frontières. Ce schéma international pluraliste et organisé est censé permettre de réduire la conflictualité interétatique en vue d'aboutir à un « *working peace system* »¹⁰¹⁴. Créée par la Charte des Nations Unies signée à l'issue de la Conférence de San Francisco le 26 juin 1945, l'organisation des

¹⁰¹² Pierre de SENARCLENS, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, op. cit., p. 2.

¹⁰¹³ « Organisations internationales », in Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA, Pascal VENNESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, op. cit., p. 296.

¹⁰¹⁴ Expression qui peut se traduire par : « système de paix qui fonctionne » (traduction libre). David MITRANY, *A Working Peace System : An Argument for the Functional development of International Organization*, London, Oxford University press, 1943.

Nations Unies (ONU) est aujourd'hui l'expérience la plus aboutie d'organisation internationale. L'institution se veut « un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes »¹⁰¹⁵ ; autrement dit où se coordonnent des Etats pour remplir des buts qu'ils ont conjointement déterminés : le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement des relations pacifiques entre les nations et les peuples, le développement d'une coopération internationale pour résoudre des problèmes internationaux de nature économique, social, ou humanitaire. Afin d'assurer la coordination de l'action des Etats dans ces domaines spécifiques, plusieurs organes spécialisés ont été créés sous l'égide de l'ONU¹⁰¹⁶. La cohérence de ce « système onusien » est devenu un défi majeur.

Parallèlement, les organisations internationales à vocation sectorielle ont continué de se développer ; d'autres ont été créées. Historiquement, l'économie et les droits de l'homme ont été les premières matières prises en charge par des instances internationales ; s'y ajoutent aujourd'hui les politiques relatives par exemple à l'environnement ou au développement. D'autres acteurs internationaux ont également émergé - organisations non gouvernementales, entreprises multinationales, groupes de pression, experts, etc. - sur la scène décisionnelle mondiale dont la « complexité protéiforme (...) se caractérise entre autres par la dialectique d'unification et de fragmentation, d'ordre et de désordre »¹⁰¹⁷. Cette complexification des relations internationales demande d'adopter de nouvelles grilles d'analyse comme y invite Carlos Milani : « les éléments ayant servi aux analyses traditionnelles des relations

¹⁰¹⁵ Article 1 § 4 de la Charte des Nations Unies.

¹⁰¹⁶ « Le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et 13 autres organisations indépendantes, appelées « institutions spécialisées », sont reliés à l'ONU par des accords de coopération. Ces institutions, au nombre desquelles figurent l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation de l'aviation civile internationale, sont des organes autonomes créés par des accords intergouvernementaux. Elles jouent un très grand rôle au niveau international dans les domaines économique, social et culturel, ainsi qu'en matière d'éducation, de santé et autres domaines apparentés. Certaines d'entre elles, comme l'Organisation internationale du Travail et l'Union postale universelle, sont antérieures à l'ONU elle-même. En outre, plusieurs bureaux, programmes et fonds des Nations Unies – Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) – œuvrent à l'amélioration de la situation économique et sociale des peuples du monde entier. Ils relèvent de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social. Toutes ces organisations ont leurs propres organes directeurs, budget et secrétariat. Elles constituent avec l'ONU ce que l'on appelle le système des Nations Unies. Ensemble, elles fournissent une assistance technique et d'autres formes d'aide concrète dans quasiment tous les domaines économiques et sociaux ».

Source : « L'ONU en bref. Comment l'ONU fonctionne », Site Internet des Nations Unies.

Disponible sur : <http://www.un.org/french/aboutun/uninbrief/unsystem.shtml>.

¹⁰¹⁷ Carlos MILANI, « La complexité dans l'analyse du système-monde : l'environnement et les régulations mondiales », *Droit et Société*, n° 46, 2000, p. 426. L'auteur précise : « ...les éléments ayant servi aux analyses traditionnelles des relations internationales ne sont plus suffisamment marquant, spécifiques, au point de permettre une interprétation correcte des événements ».

internationales ne sont plus suffisamment marquants, spécifiques, au point de permettre une interprétation correcte des événements »¹⁰¹⁸. La notion de coordination est dans ce contexte un outil pertinent pour repenser le « système-monde »¹⁰¹⁹. Elle permet d'articuler l'action de multiples acteurs liés par un objet politique commun, répartis sur plusieurs niveaux de décision, mais sans imposer une unification inadaptée à un environnement multipolaire. La coordination, qui écarte toute idée de hiérarchie entre Etats, peut être vue comme un « *principe minimal d'unité et de cohérence* »¹⁰²⁰ d'une scène politique mondiale de plus en plus diverse.

§ 1 - La coordination dans le cadre des organisations internationales

Les Nations Unies représentent le modèle d'organisation internationale le plus complexe en raison de sa vocation mondiale et de la pluralité de ses domaines d'intervention. Le Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁰²¹, l'Assemblée générale des Nations Unies et la Cour internationale de justice, chargée de régler les conflits constituent les trois piliers d'un dispositif dont l'un des principaux objectifs est de coordonner le dialogue international¹⁰²². Son fonctionnement requiert une coordination multi-dimensionnelle. On distingue en réalité plusieurs niveaux de coordination qui s'imbriquent : une coordination entre Etats dans le cadre de l'ONU, une coordination entre Etats dans le cadre des organisations spécialisées, une coordination des institutions spécialisées par l'ONU. On peut ajouter une « coordination de l'ONU par l'ONU »¹⁰²³, c'est-à-dire une coordination des organes

¹⁰¹⁸ *Ibidem*, p. 426.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*

¹⁰²⁰ Emmanuelle TOURME-JOUANNET, *Le droit international*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2013, p. 57. L'auteur précise : « *La question est de savoir quel est véritablement l'impact de cette multiplication de normes et de pratiques, de sujets et de centres de pouvoir, sur l'unité éventuelle de l'ordre juridique international, et donc sur son existence même en tant qu'ordre. Ce dernier est-il en voie de fragmentation continue et donc peut-être de dilution de sa propre identité en tant que droit international ou chemine-t-il vers un ordre qui s'unifie et se coordonne de façon cohérente ?* »

¹⁰²¹ Détenant « *la responsabilité principale de la paix et de la sécurité internationale* » (article 24 de la Charte des Nations Unies).

¹⁰²² Mais sans pouvoir de coercition : les mesures prises par le Conseil de Sécurité n'ayant qu'une valeur de nature incitative. Le principe de souveraineté et d'égalité étatiques est ainsi *a priori* respecté bien que la composition du Conseil de sécurité, organe exécutif des Nations Unies, peut être interprétée comme un indice de hiérarchie entre les Etats : il est composé de cinq membres permanents qui sont les seuls à disposer d'un pouvoir de veto (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et de dix membres non permanents qui changent tous les deux ans en respectant une règle de répartition (cinq Etats membres du « groupe des Etats d'Afrique » et du « groupe des Etats d'Asie-Pacifique », deux Etats membres du « groupe des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes », deux Etats membres du « groupe des Etats d'Europe occidentales et autres Etats », un Etat membre du « groupe des Etats d'Europe orientale »).

¹⁰²³ Article 58 de la Charte des Nations Unies : « *l'organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées* ».

principaux et subsidiaires¹⁰²⁴ qui composent l'organisation réalisée pour l'essentiel par le Secrétariat général à qui il revient d'incarner l'unité et la cohérence de l'action des nombreuses entités appartenant à la « famille ONU » : organes principaux, organes subsidiaires, institutions spécialisées, organisations apparentées, etc¹⁰²⁵. Autre organe coordonnateur d'importance dans le complexe des Nations Unies, le Conseil économique et social (ECOSOC) est chargé de coordonner les activités économiques et sociales de l'ONU et de ses institutions spécialisées en relation permanente avec les plus importantes organisations non-gouvernementales. Ces institutions spécialisées exercent elles-mêmes, pour la plupart, une coordination spécialisée qui se rattachent à la thématique de la paix, du développement ou des droit humains¹⁰²⁶.

Cependant, la coordination à dimension internationale n'est pas un monopole onusien. D'autres organisations internationales à vocation sectorielle existent en dehors du cadre des Nations Unies. A défaut de relations de type hiérarchique, la cohérence de l'intervention d'Etats qui décident d'agir de concert dans un domaine particulier ou pour une mission spécifique implique une coordination qui peut prendre des formes diverses. L'Organisation pour les migrations internationales est à ce titre une illustration intéressante d'organisations internationales spécialisées exerçant une fonction de coordination qui prend plusieurs aspects.

A. La coordination du système onusien

L'ONU proprement dite est composé de six organes mais englobe au total une trentaine d'organisations, dont une quinzaine spécialisées qui sont liées à

¹⁰²⁴ Article 7 de la Charte des Nations Unies :

« Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte ».

Ces « organes subsidiaires » peuvent être instituées par les « organes principaux » pour les assister dans l'exercice de leurs fonctions (par ex. : la Commission du droit international, 1947 ; le Tribunal administratif des Nations-Unies, 1949 ; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 1993 ; Conseil des droits de l'homme, 2006...).

¹⁰²⁵ Article 7 de la Charte des Nations Unies :

« 1. Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

2. Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte »

Voir l'organigramme : « Le système des Nations Unies ».

Disponible sur le site de l'ONU : http://www.un.org/fr/aboutun/structure/pdf/color_216x279.pdf.

¹⁰²⁶ Pour Emmanuelle Tourme-Jouannet, il s'agit des « trois piliers fondamentaux des domaines de régulation et d'intervention du droit international » (*op. cit.*, p. 71). L'ONU participe à ces trois finalités.

l'Organisation par un accord (par ex. l'Organisation mondiale de la santé, l'Unesco, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation internationale du travail, etc.). Ce complexe institutionnel, qui a tendance à s'étendre et à se diversifier, menace la cohérence d'ensemble du système onusien, et par conséquent son efficacité : « le système des Nations Unies souffre depuis sa création d'un défaut de coordination entre ses agences spécialisées, organes et programmes. Ces instances se font souvent concurrence pour défendre leurs propres projets et prérogatives. En conséquence leurs projets ne peuvent jamais être conçus et réalisés de manière cohérente »¹⁰²⁷. Ce constat de Pierre de Sénarclens qui fut directeur de la division des droits de l'homme et de la paix à l'Unesco de 1980 à 1983 résume parfaitement le point faible de l'Organisation : une vocation mondiale associée à une pluralité d'organismes et une diversité de domaines d'intervention provoquent indubitablement des problèmes de cohérence. En l'absence de relations de subordination entre Etats et entre organes, la coordination est la clé pour une action effective du système onusien.

1. Le Secrétariat général des Nations Unies

Qualifié de « *plus haut fonctionnaire de l'Organisation* » par la Charte des Nations Unies (article 97), le Secrétaire général est la figure centrale du système onusien dont le rôle ne se résume pas à des fonctions diplomatiques ou de représentation passive. Le Secrétaire général se positionne en surplomb des autres organes, impulse leur action, s'assure de sa cohérence et la permanence de leurs interventions. Il assiste aux réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle (article 98 de la Charte) et dispose du pouvoir d' « *attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales* » (article 99 de la Charte). Le Secrétaire général exerce aussi sa mission coordonnatrice dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination qui rassemble deux fois par an l'ensemble des secrétaires généraux de la trentaine d'organisations placées sous l'égide de l'ONU (avec leurs fonds et programmes), les agences spécialisées et les organisations associées. Son but est de fournir des guides d'action destinés à améliorer les relations entre ces institutions et d'ordonner leurs interventions

¹⁰²⁷ Pierre de SENARCLENS, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, op. cit., p. 36.

communes¹⁰²⁸. De manière plus informelle, il échange avec les dirigeants des Etats pour les inciter à dialoguer, à se mettre d'accord sur un projet d'action commune ou une proposition de résolution.

Les rapports annuels sur le travail accompli et les priorités futures ainsi que les rapports thématiques présentés par le Secrétaire général constituent un autre moyen, plus indirect, de coordination. Ces documents servent à pointer les défaillances de fonctionnement de l'ONU et sont souvent l'occasion de proposer des réformes qui dans la plupart des cas préconisent une meilleure gestion des ressources humaines et une amélioration de la coordination de l'action onusienne. Le rapport *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*¹⁰²⁹ présenté en juillet 1997 par Kofi Annan, alors Secrétaire général depuis à peine six mois, est un exemple marquant de ce type de document. Dès les premières lignes, l'objectif des mesures proposées est posé avec clarté : « *s'engager résolument sur la voie d'une réforme radicale dont l'objectif est de renforcer la communauté de vues, la cohérence des efforts et la souplesse des moyens d'intervention* » (p. 2) ; trois éléments relevant incontestablement d'une coordination qui selon le rapport font défaut. Le document explique que l'une des principales sources de dysfonctionnement de l'Organisation qui explique l'écart entre « *ce à quoi nous aspirons et ceux que nous sommes parvenus à faire* » (p. 9) réside dans un manque de coordination. Le terme n'est pas explicitement employé mais les symptômes décrits révèlent que la question de la coordination de l'organisation et de l'action de l'ONU est en filigrane omniprésente : « *les faiblesses institutionnelles de l'ONU tiennent principalement au fait qu'en un demi-siècle d'existence certaines de ses modalités d'organisation ont tendu à se fragmenter, à faire double emploi, à se rigidifier, à devenir inefficaces dans certaines domaines et superflues dans d'autres* » (p. 11). Plus évident encore : « *...le décloisonnement est devenu la norme (...). Ce que cette évolution implique pour l'ONU est clair : la mesure dans laquelle elle parviendra à faire prévaloir une vision commune dans ses divers départements, fonds et programmes, et, partant, à agir dans la cohérence et à déployer ses ressources stratégiquement déterminera celle dans laquelle elle réussira à l'avenir* » (p. 12-13).

¹⁰²⁸ Voir : <http://unsceb.org/content/about>.

¹⁰²⁹ Disponible sur : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/51/950.

L'une des recommandations du rapport pour remplir ces objectifs consistait à renforcer les pouvoirs de direction du Secrétaire général grâce notamment à une réorganisation des services du Secrétariat en fonction des principales missions de l'Organisation. Aujourd'hui, le Secrétariat, qui emploie près de 43 000 agents recrutés dans le monde entier assistant le Secrétaire général dans la réalisation de ces fonctions d'impulsion et de coordination, comprend¹⁰³⁰ : un Département des affaires politiques (DPA), un Département des affaires de désarmement (DAD), un Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), un Département de l'appui aux missions (DAM), un Département des affaires économiques et sociales (DESA), un Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (DGACM), un Bureau pour les risques de catastrophe (UNISDR) et un Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Ce dernier service est un exemple intéressant d'organe de coordination fonctionnelle exercée sous l'égide du Secrétaire général. Créé par la résolution 46/182 de 1991, le BCAH a pour mission de « *mobiliser et de coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux en vue de soulager la souffrance humaine en cas de catastrophes et d'urgences* »¹⁰³¹. Le Bureau, dirigé par un Secrétaire général adjoint pour les affaires humanitaires qui porte aussi le titre de Coordonnateur des secours d'urgence assiste le Secrétaire général responsable de la supervision de toutes les situations d'urgence qui requièrent une aide humanitaire de l'ONU et coordonne les actions de secours entreprises par les Etats, des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales. A ce titre il dirige le Comité permanent interorganisation qui depuis la date de sa création en juin 1992 (résolution 46/182) est « *un forum unique inter-agences pour la coordination, l'élaboration des politiques et la prise de décision, réunissant les principaux partenaires humanitaires onusiens et non onusien* »¹⁰³².

A côté de ces organes de coordination fonctionnelle, et mis à part le cabinet du Secrétaire général, la plupart des autres services du Secrétariat général exercent une coordination à caractère logistique : le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), le Département de la sûreté et de la sécurité (DSS) et le Département de la

¹⁰³⁰ Voir pour une liste détaillée de tous les services qui composent le Secrétariat général : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/>.

¹⁰³¹ Source : Site Internet des Nations Unies.

Disponible sur : <http://www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml>.

¹⁰³² *Ibidem*.

gestion (DM). Mentionnons cependant deux services dont l'activité est plus stratégique : le Département de l'information (DPI) chargée de communiquer aux médias et au public et le Bureau des affaires juridiques. Ce dernier exerce une fonction de coordination déterminante : « *le Bureau des affaires juridiques de l'ONU fournit des services juridiques centralisés et unifiés au Secrétariat et aux organes principaux et aux autres organes des Nations Unies et contribue au développement progressif et à la codification du droit public international et du droit commercial international* »¹⁰³³. Le service est dirigé par un Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique de l'ONU¹⁰³⁴ qui conseille le Secrétaire général, le Secrétariat et les autres organes de l'ONU, donne des avis sur des questions de droit en portant attention à une cohérence juridique des résolutions de l'Organisation. C'est également le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et conseiller juridique de l'ONU qui :

*« dirige la coordination du Réseau des conseillers juridiques des Nations Unies, qui englobe tout le système des Nations Unies et comprend : a) les conseillers juridiques des institutions spécialisées et organismes apparentés; b) les conseillers/attachés de liaison juridiques d'organismes tels que les bureaux hors Siège, fonds, programmes, commissions régionales et tribunaux spéciaux des Nations Unies; et c) les juristes des opérations de maintien de la paix des Nations Unies; il assure le suivi du programme de travail et des activités du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et du Groupe des Nations Unies pour le développement; et il donne des avis juridiques à ces organes »*¹⁰³⁵.

Ce vaste champ d'interventions est congruent avec l'étendue de la mission du Secrétariat général qu'il assiste quotidiennement mais le Secrétariat général est aussi

¹⁰³³ Source : Site Internet du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies.

Disponible sur : <http://legal.un.org/ola/FR/overview.aspx>.

¹⁰³⁴ La fonction est occupée par Miguel de Serpa Soares depuis décembre 2013.

¹⁰³⁵ Section 3, § 4 de la circulaire du Secrétaire général relative à l' « Organisation du Bureau des affaires juridiques » du 1er août 2008 (ST/SGB/2008/13). Il est assisté par un Sous-secrétaire général aux affaires juridiques. Le document précise par ailleurs la fonction de coordination remplie par le Bureau du Conseiller juridique est chargé de : « a) Suivre l'exécution du programme de travail du Bureau des affaires juridiques ; b) Donner au Conseiller spécial des avis sur les politiques et directives du Bureau relatives à des problèmes de gestion spécifiques, et assurer la diffusion de ces politiques et directives ; c) Faire office de point de contact pour toute information concernant les activités du Bureau des affaires juridiques sous tous leurs aspects ; d) Coordonner les activités faisant intervenir plusieurs départements et assurer le suivi nécessaire ; e) Procéder aux consultations, négociations et actions de coordination voulues avec les départements, bureaux, organes subsidiaires, notamment les institutions spécialisées, les fonds, les programmes et les autres organismes des Nations Unies, sur les questions d'intérêt commun, sans préjudice des compétences particulières des autres unités administratives du Bureau ; f) Entretenir des contacts soutenus et systématiques avec les conseillers juridiques et les juristes du Réseau des conseillers juridiques ; g) Diriger la préparation des réunions périodiques des membres du Réseau des conseillers juridiques et assurer leur suivi ; h) Fournir un appui au Conseiller juridique en ce qui concerne la contribution du Réseau des conseillers juridiques aux organes interorganisations de haut niveau ; i) Aider le Conseiller juridique à formuler les recommandations des organes interdépartementaux et interorganisations au Secrétaire général » (Section 5, § 2 de la circulaire précitée).

au service des autres organes principaux de l'Organisation dont le Conseil économique et social (ECOSOC) qui se distingue par une action de coordination des intérêts des Etats avec les objectifs des institutions onusiennes mais aussi les positions d'organisation non gouvernementales régulièrement consultées.

2. Le Conseil économique et social (ECOSOC)

L'ECOSOC, qui a le statut d' « organe principal » des Nations Unies (article 7 de la Charte), est un organisme consultatif composé de cinquante-quatre membres élus¹⁰³⁶ par l'Assemblée générale sous l'autorité de laquelle il est placé (article 61 de la Charte). L'ECOSOC peut aussi créer des organes subsidiaires (commissions techniques, commissions régionales, comités permanents, groupes d'experts gouvernementaux, organes *ad hoc*...) ¹⁰³⁷ qui l'assistent dans l'exercice de sa mission de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU et de ses institutions spécialisées (article 61 de la Charte des Nations Unies) afin de « *promouvoir une élévation du niveau de vie, le plein emploi et le progrès économique et social ; trouver des solutions aux problèmes dans les domaines économique, social et de la santé publique ; faciliter la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; favoriser le respect universel effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »¹⁰³⁸. Parmi ces organes subsidiaires, mentionnons le Comité du programme et de la coordination (CPC), comité permanent qui permet à l'ECOSOC de mener effectivement à bien sa fonction coordonnatrice en

¹⁰³⁶ « Il est renouvelé par tiers, 18 membres étant élus chaque année pour une période de trois ans, selon le principe de la répartition géographique : 14 membres parmi les Etats d'Afrique, 11 membres parmi les Etats d'Asie, 10 membres parmi les Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, 13 membres parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats et 6 membres parmi les Etats d'Europe orientale. La France est traditionnellement membre de l'ECOSOC. Son mandat actuel dure jusqu'au 31 décembre 2014.

Le Conseil est composé d'un Bureau, avec à sa tête, pour représenter les cinq groupes régionaux, un président et quatre vice-présidents. Chacun d'entre eux a la responsabilité d'un segment de la session de fond du Conseil.

La plupart des décisions de l'ECOSOC sont adoptées par consensus. Toutefois, en cas de vote, chaque pays membre dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité simple ».

Source : Site de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York.

Disponible sur : <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/l-organisation-des-nations-unies/le-systeme-des-nations-unies/article/le-conseil-economique-et-social>.

¹⁰³⁷ Aujourd'hui l'ECOSOC comprend neuf commissions techniques, cinq commissions régionales, trois comités permanents, deux groupes d'experts gouvernementaux, cinq organes composés d'experts siégeant à titre individuel, un organe *ad hoc* (groupe de travail spécial sur l'informatique). Sont également rattachés à l'ECOSOC : l'organe international de contrôle des stupéfiants et le conseil d'administration de l'institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme.

V. pour une liste détaillée des organes subsidiaires de l'ECOSOC :

<http://www.un.org/fr/ecosoc/about/subsidiary.shtml>.

¹⁰³⁸ Source : Site de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York.

Disponible sur : <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/l-organisation-des-nations-unies/le-systeme-des-nations-unies/article/le-conseil-economique-et-social>.

s'assurant que les programmes de travail des institutions de l'ONU et de ses agences soient compatibles et complémentaires. Le CPC peut leur faire des recommandations destinées à améliorer la cohérence de leurs programmes¹⁰³⁹.

Afin de remplir ces objectifs, l'ECOSOC dispose de plusieurs outils. Tout d'abord, il procède à des consultations de « personnalités compétentes » au regard de ses domaines de compétences ; essentiellement des universitaires et des représentants d'institutions financières et bancaires mais aussi des délégations d'organisations non gouvernementales (article 71 de la Charte) ce qui le distingue des autres organes de l'ONU qui ne fonctionnent que sur un modèle intergouvernemental. L'ECOSOC élabore aussi régulièrement des rapports, des études, des projets de convention qui lui permettent de proposer des recommandations pour améliorer le fonctionnement du système onusien (article 62, § 1,2,3 de la Charte). Il peut en outre convoquer des conférences internationales sur des questions qui relèvent de son champ d'attributions (article 62, §4 de la Charte). Depuis sa création en même temps que l'ONU en 1945, ces activités se sont beaucoup développées en corrélation avec le renforcement de son rôle au fil des années. Plusieurs réformes de l'ECOSOC se sont en effet succédées mettant l'accent sur le développement de sa fonction de coordination. Parmi les plus récentes, mentionnons la résolution 61/16 de l'Assemblée générale du 20 novembre 2006¹⁰⁴⁰ prise à la suite du Sommet mondial de 2005 qui insiste à plusieurs reprises sur l'importance de l'action coordonnatrice de l'ECOSOC et la nécessité de son approfondissement :

« Réaffirmant que le Conseil économique et social doit continuer à renforcer son rôle en tant que mécanisme central de coordination à l'échelle du système et à promouvoir ainsi la mise en œuvre et le suivi coordonnés et intégrés des textes issus des grandes conférences organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, conformément à la Charte et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale » (p. 2) ;
« Rappelant que le Conseil économique et social devrait renforcer son rôle dans la coordination à l'échelle du système et l'intégration équilibrée des aspects économiques, sociaux et environnementaux des politiques et programmes des Nations Unies visant à promouvoir un développement durable... » (p.2) ;
« Réaffirme le rôle de premier plan du Conseil économique et social dans la coordination générale et l'orientation des programmes et fonds de développement opérationnels à l'échelle du système, y compris les objectifs, priorités et stratégies adoptés pour la mise en œuvre des politiques formulées par l'Assemblée générale, ainsi que dans l'examen des questions de coordination interorganisations liées aux

¹⁰³⁹ Voir notamment sur le site Internet des Nations Unies : <http://www.un.org/en/ga/cpc/ecosoc.shtml>.

¹⁰⁴⁰ Document disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/495/40/PDF/N0649540.pdf?OpenElement>.

activités opérationnelles, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée » (p. 4) ; « Rappelle que le Conseil économique et social doit assurer la coordination de l'ensemble du système des Nations Unies et donner des avis pour que ces grandes orientations soient mises en œuvre à l'échelle du système... » (p. 4).

Le document propose cinq pistes pour améliorer la coordination de l'ECOSOC : promouvoir un dialogue mondial et un partenariat sur les politiques et tendances mondiales dans les domaines économique, social, écologique et humanitaire ; tenir tous les deux ans, au plus haut niveau, un forum de la coopération pour le développement ; assurer le suivi de l'application des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies, notamment en ce qui concerne les objectifs de développement convenus sur le plan international, et tenir chaque année des réunions au niveau ministériel afin d'examiner les progrès accomplis ; appuyer et compléter l'action menée à l'échelon international pour faire face aux crises humanitaires, notamment en cas de catastrophe naturelle ; jouer un rôle de premier plan dans la coordination générale des fonds et programmes. Un examen de la mise en œuvre de cette résolution en 2012 a abouti à l'adoption de la résolution 68/1 par l'Assemblée générale le 20 septembre 2013¹⁰⁴¹ destinée à pallier les insuffisances persistantes en matière de coordination : *« Réaffirmant le rôle que la Charte des Nations Unies et elle-même ont confié au Conseil économique et social, et constatant qu'il faut renforcer l'efficacité de ses travaux en tant que principal organe responsable, d'une part, de la coordination, de l'examen des politiques, de la concertation et de la formulation de recommandations sur des questions relatives au développement économique et social et, d'autre part, de la réalisation des objectifs internationaux en matière de développement convenus aux grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, y compris ceux du Millénaire »* (p.1), le document propose des mesures de nature essentiellement procédurale qui visent un fonctionnement plus efficace de l'ECOSOC¹⁰⁴², donc une meilleure

¹⁰⁴¹ Document disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/439/52/PDF/N1343952.pdf?OpenElement>.

¹⁰⁴² « Ce texte répond aux faiblesses du Conseil dans son rôle de coordination du Conseil et à son manque de visibilité, selon quatre orientations : i) élection du bureau en juillet, pour caler le cycle électoral sur le cycle de travail du Conseil (juillet-juillet) ; ii) définition d'un thème annuel pour guider les travaux du Conseil et de ses organes subsidiaires ; iii) répartition des segments de la session de fond sur l'ensemble de l'année ; iv) remise en cause de l'alternance des travaux entre New York et Genève, à l'exception du segment humanitaire, qui continuera d'alterner. La résolution 68/1 prévoit que l'ensemble de ces mesures entrera en vigueur en 2016 et qu'un examen de sa mise en œuvre interviendra pendant la 72^{ème} session de l'Assemblée générale ».

Source : Site de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York.

Disponible sur : <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/l-organisation-des-nations-unies/le-systeme-des-nations-unies/article/le-conseil-economique-et-social>.

cohérence de l'action des nombreuses et diverses entités qui composent les Nations Unies ; une tâche immense qui de fait dépasse les seuls secteurs économique et social.

L'une de ces attributions au-delà du domaine de compétences privilégié de l'ECOSOC est la coordination du travail des organes qui composent l'ensemble onusien avec celui des institutions spécialisées, organisations autonomes mais associées à l'Organisation des Nations Unies¹⁰⁴³. En dehors du système onusien, les exemples d'organisations internationales spécialisées sont pléthoriques. Le cas de l'Organisation internationale pour les migrations est particulièrement intéressant au regard des enjeux migratoires contemporains et du mécanisme multi-niveaux de coordination qu'elle a mis en place : la coordination impulsée au niveau de l'organisation est relayée par de nombreux bureaux implantés dans les Etats membres qui coordonnent les actions de gestion des difficultés liées aux migration sur le terrain.

B. La coordination dans le cadre des organisations internationales spécialisées

L'une des principales priorités mentionnées dans le dernier rapport du Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) publié en juin 2014 est la recherche d'une meilleure cohérence des actions de gestion des migrations réalisée à un niveau régional et mondial¹⁰⁴⁴. Faire en sorte que « *les migrations s'effectuent en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine* »¹⁰⁴⁵ est

¹⁰⁴³ Aux termes de l'article 63, §2 de la Charte des Nations Unies, l'ECOSOC est notamment chargé de « *coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies* ». Il exerce cette fonction coordonnatrice essentiellement par le biais du Comité permanent du programme et de la coordination qui lui est rattaché. L'ECOSOC articule l'action des agences spécialisées, commissions techniques et commissions régionales placées sous l'égide des Nations Unies.

¹⁰⁴⁴ *Report of the Director general on the work of the Organization for the year 2013*, C/105/3, 3 June 2014. Le document précise : « *Coherence in seeking mutually beneficial outcomes in migration management with partners at regional and global level would aim to create greater understanding and cooperation on migration matters. Examples in 2013 were the Organization's contributions to the United Nations second High-level Dialogue on International Migration and Development, chairing the Global Migration Group, continued support for Regional Consultative Processes on Migration and the Global Forum on Migration and Development, briefing the United Nations System Chief Executives Board for Coordination on migration and management issues, work on the post-2015 development agenda as a member of the United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda, continuing to champion Inter-Agency Standing Committee efforts on the prevention of sexual exploitation and abuse, and continued work on ways to address the challenges of environmental degradation and climate change* ». (Rapport, §4)

Disponible sur le site de l'Organisation internationale pour les migrations : <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/105/C-105-3.pdf>;

¹⁰⁴⁵ Source : « *Enoncé de mission* », *Site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations*.

un défi : les mouvements de population, volontaires ou contraints, n'ont jamais été aussi importants. Signe de l'importance prise par la question des migrations, le nombre d'Etats membres de l'OIM a plus que doublé en quinze ans passant de 67 à 1998 à 156 en 2014 avec un effectif mobilisé sur le terrain qui s'élevait à environ 1100 personnes en 1998 et atteint aujourd'hui plus de 8400 personnes¹⁰⁴⁶. Pour répondre à ce besoin croissant de cohérence, l'OIM dispose d'un système de coordination : initiées au niveau du Directeur général et de ses services, elle est réalisée au quotidien grâce à l'intervention de bureaux implantés dans 150 pays.

L'Organisation internationale pour les migrations a été instituée en 1951 pour aider à la réinstallation des personnes qui avaient dû s'exiler durant la Seconde guerre mondiale. Depuis, son champ d'action et ses attributions se sont élargis et la coordination des actions menées pour gérer au mieux les flux de population en constante augmentation est une mission prioritaire de l'organisation qui « *en tant que principale organisation internationale dans le domaine de la migration, l'OIM agit avec ses partenaires de la communauté internationale en vue de : contribuer à relever concrètement les défis croissants que pose la gestion des flux migratoires, favoriser la compréhension des questions de migration, promouvoir le développement économique et social à travers les migrations, et oeuvrer au respect de la dignité humaine et au bien-être des migrants* »¹⁰⁴⁷. Il revient au Directeur général à la tête de l'organisation de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs en s'assurant de leur cohérence, de leur compatibilité et de leur effectivité. Parmi les priorités actuelles de l'OIM, mentionnons par exemple les actions suivantes :

« fournir des services sûrs, fiables, souples et efficaces par rapport à leur coût aux personnes ayant besoin d'une assistance internationale en matière de migration » ; « renforcer la gestion humaine et ordonnée des migrations et le respect effectif des droits humains des migrants, conformément au droit international » ; « contribuer au développement économique et social des Etats par la recherche, le dialogue, la mise au point et la réalisation de programmes liés aux migrations et ayant pour objet de tirer tous les avantages possibles des migrations » ; « prendre part aux réponses humanitaires coordonnées dans le contexte de dispositions interinstitutions en la matière et fournir des services de migration dans d'autres

Disponible sur :

http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_strategic_focus_fr.pdf.

¹⁰⁴⁶ Source : Site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations.

¹⁰⁴⁷ Source : « Enoncé de mission », Site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations.

Disponible sur :

http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_strategic_focus_fr.pdf.

situations de crise ou d'après-crise, s'il y a lieu, selon les attentes des personnes concernées, contribuant par là à leur protection »¹⁰⁴⁸, etc.

Le Directeur général est accompagné d'un Directeur général adjoint, d'un chef de cabinet et de plusieurs services qui l'assistent dans l'exercice de ses attributions¹⁰⁴⁹. Parmi eux, une mention particulière doit être faite au Bureau des affaires juridiques qui fournit des conseils sur des questions de droit à tous les organes composant l'OMI et assure la préparation, la négociation et la coordination des accords recherchant une action cohérente des acteurs concernés. A côté de ces services directement rattachés au Directeur général, se trouvent des départements compétents pour les principales questions que posent les migrations (« département des opérations et des situations d'urgence », « département de la coopération internationale et des partenariats », « département de la gestion des migrations ») et un département plus logistique chargé de la « gestion des ressources »).

Ce qui fait l'intérêt de cette organisation internationale est son organisation fortement décentralisée congruente avec sa raison d'être : fournir quotidiennement sur le terrain des services aux migrants pour leur garantir un minimum de droits et de dignité. Aujourd'hui, en dehors du siège, on compte : neuf « bureaux régionaux », deux « bureaux de liaisons », deux « centres administratifs », plus de 460 « bureaux de pays et bureaux auxiliaires » répartis dans le monde entier, quatre « bureaux de pays à fonction de mobilisation des ressources » et cinq « bureaux de pays à fonction de coordination »¹⁰⁵⁰. Ces derniers sont notamment chargés de veiller à ce que « *les réalités migratoire d'un groupe donné de pays soient prises en considération dans les activités programmatiques déployées dans la région* »¹⁰⁵¹. Cette structure ramifiée est intéressante : elle permet une meilleure coordination des actions menées sur le terrain mais rend plus délicate la cohérence d'ensemble de l'organisation et la coordination avec d'autres organisations internationales dont les missions sont liées à la question

¹⁰⁴⁸ Source : « Orientations stratégiques de l'OIM », *Site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations*.

Disponible sur :

http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_strategic_focus_fr.pdf.

¹⁰⁴⁹ Ces services sont divers : bureau de l'inspecteur général, bureau des affaires juridiques, conseillers régionaux principaux, porte-parole, unité de sécurité du personnel, médiateur, unité de coordination des questions de genre, unité de médecine du travail.

Voir l'organigramme de l'Organisation internationale pour les migrations : http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/organigramme_2012_fr.pdf.

¹⁰⁵⁰ V. pour une liste détaillée de ces bureaux : <http://www.iom.int/cms/fr/sites/iom/home/about-iom-1/organizational-structure.html>.

¹⁰⁵¹ *Ibidem*.

des migrations. Afin de favoriser cette coordination entre organisations internationales, un Groupe mondial sur la migration (GMG), qui a succédé au Groupe de Genève sur la migration créé en 2003 par les chefs de secrétariats de l'OIM, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Cette instance se réunit régulièrement dans l'« *objectif de promouvoir une large application de l'ensemble des normes et instruments internationaux et régionaux pertinents relatifs à la migration, tout en fournissant une impulsion solide et cohérente afin d'améliorer l'efficacité générale de la politique et des mesures opérationnelles adoptées par la communauté internationale et les Nations Unies face aux chances et défis de la migration internationale* »¹⁰⁵².

L'OIM a donc mis en place un dispositif institutionnalisé et sophistiqué de coordination à l'instar d'autres organisations internationales. Cependant, se développent parallèlement de nouveaux modes de coordination plus informels et semble-t-il mieux adaptés à la complexification et à la diversification de la scène politique internationale sous l'effet d'un phénomène de mondialisation.

§ 2 - Une coordination du « système monde » ?

« *Continu depuis la Seconde Guerre mondiale, le processus d'internationalisation a pris une dimension nouvelle au cours des années 1990* »¹⁰⁵³. Le processus dit de mondialisation conduit à une complexification des relations internationales et au développement d'une coordination des relations inter-étatiques plus flexible qui se réalise en dehors du cadre habituel des organisations entre des Etats de plus en plus

¹⁰⁵² Source : Site de l'Organisation pour les migrations internationales.

Disponible sur : <http://www.iom.int/cms/fr/sites/iom/home/partnerships-1/global-migration-group.html>.

A noter qu'« *au début de 2006, le Groupe de Genève sur la migration a été élargi au Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ONU-DÉSA), au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et à la Banque mondiale. Son mandat a été redéfini, et il a été renommé « Groupe mondial sur la migration* » (GMG). En novembre 2007, le GMG a admis quatre nouveaux membres – l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), les commissions régionales des Nations Unies, et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). En 2010, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) ont été admises en tant que membres, portant à 16 le nombre d'institutions membres du GMG ».

¹⁰⁵³ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, op. cit., p. 236.

interdépendants, liés par des thématiques transnationales : « *the globalization (...) differs from traditional internationalization. While the latter refers to a centralized plan coordinated by so-called official international bodies such as the UN, the former is emerging in many places, both top-down and bottom-up, and is led by different actors* »¹⁰⁵⁴. Dans ce contexte, de nouveaux procédés de coordination des relations étatiques qui répondent à l'interdépendance croissante entre des Etats liés par des thématiques transnationales se développent. La formation de réseaux qui permettent des échanges informels entre les divers acteurs internationaux, publics ou privés, sans intervention obligatoire du niveau étatique, est une illustration de ce nouveau type de dialogue plus souple visant une action coordonnée. On peut également mentionner l'existence d'interactions sans intermédiation étatique entre administrations nationales qui « *disposent souvent d'une certaine marge de manœuvre dans certains domaines sectoriels pour se concerter et coordonner leurs décisions* »¹⁰⁵⁵. Un autre exemple intéressant est le développement de *Global cities*¹⁰⁵⁶, expression proposée par la sociologue Saskia Sassen pour traduire l'affirmation de la dimension mondiale de certaines grandes métropoles dont l'action touchent à des problématiques supranationales¹⁰⁵⁷.

La dialectique unité-fragmentation au cœur de la scène internationale contemporain touche également aux questions normatives. En effet, comme le résume Emmanuelle Tourme-Jouannet, « *la question est de savoir quel est véritablement l'impact de cette multiplication de normes et de pratiques, de sujets et de centres de pouvoir, sur l'unité éventuelle de l'ordre juridique international, et donc sur son*

¹⁰⁵⁴ Yishai BLANK, « The City and the World », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 3, 2006, p.907. « La globalisation se distingue de l'internationalisation traditionnelle. Alors que cette dernière se réfère à un schéma centralisé coordonné par des organes internationaux officiels à l'instar des Nations Unies, la première émerge dans plusieurs endroits, selon une logique à la fois « top-down » et « bottom-up », menée par différents acteurs » (traduction libre).

Voir not. pour le cas de Paris une étude de l'évolution des politiques tendant à faire de la capitale une véritable métropole à dimension mondiale : Jeanne CHAUVÉL, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, Thèse de doctorat en science politique, dir. Jacques Caillosse, Université Panthéon-Assas (Paris 2), décembre 2015.

¹⁰⁵⁵ Pierre de SENARCLENS, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, op. cit., p. 67.

¹⁰⁵⁶ Saskia SASSEN, *The Global City*, Princeton University Press, 2^e éd., 2001 (1991). V. aussi Saskia SASSEN, « The Global City: Introducing a Concept », *Brown Journal of World Affairs*, vol. XI, Issue 2, Winter/Spring 2005 où l'auteur précise : « *There have long been cross-border economic processes – flows of capital, labor, good, raw materials, tourists. But to a large extent these took place within inter-state system, where the key articulators were national states. (...) This has changed rather dramatically over the last decade as a result of privatization, deregulation, the opening up of national economies to foreign firms, and the growing participation of national economic actors in global markets. It is in this context that we see a re-scaling of what are the strategic territories that articulate the new system. (...) The dynamics and processes that get territorialized at these diverse scales can in principle be regional, national or global. I locate the emergence of global cities (...) the dynamics and processes that get territorialized are global* » (p. 27).

¹⁰⁵⁷ Dans le même ordre d'idées, Boaventura de Sousa Santos parle de « *localisme globalisé* » et de « *globalisme localisé* » (V. not. Boaventura de SOUSA SANTOS, « Vers une conception multiculturelle des droits de l'homme », *Droit et société*, n° 35, 1997, p. 84).

existente même en tant qu'ordre. Ce dernier est-il en voie de fragmentation continue et donc peut-être de dilution de sa propre identité en tant que droit international ou chemine-t-il vers un ordre qui s'unifie et se coordonne de façon cohérente ? »¹⁰⁵⁸. Il s'agit d'une coordination qui vise une mise en cohérence de l'ordre juridique international, finalité bien décrite par Mireille Delmas-Marty qui distingue « *les différents processus d'interaction par degré de hiérarchisation croissante, de la coordination, par entrecroisements horizontaux, à l'unification imposée verticalement par transplantation ou par hybridation, en passant par l'harmonisation qui implique le rapprochement mais sans prétendre à l'uniformité* »¹⁰⁵⁹ des droits. En ce sens, la coordination est un élément indispensable de la construction progressive d'un droit de la mondialisation : « *le produit d'une construction inter-étatique (...) d'où une coordination des règles juridiques nationales pour la formation de valeurs et de normes à vocation internationale* ». On aborde ici une troisième figure, normative, de la coordination en droit public.

¹⁰⁵⁸ Emmanuelle TOURME-JOUANNET, *Le droit international, op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁵⁹ Mireille DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *Recueil Dalloz*, 2006, p. 951.

CONCLUSION DU TITRE 2

La coordination politique est aujourd'hui plurielle. Elle est le résultat d'une évolution de l'Etat qui a perdu ou, plus exactement, abandonné son monopole en matière d'action publique en acceptant de transférer certaines de ses compétences à des organes situés à différents niveaux décisionnels et avec lesquels il n'entretient pas de relations de type hiérarchique. En l'absence de lien vertical, l'articulation des compétences de ces différents acteurs passe par une coordination multi-niveaux visant la cohérence d'une action publique désormais multi-dimensionnelle.

La territorialisation des politiques est la première manifestation de cette évolution. Elle est le fruit d'un mouvement de décentralisation esquissé à la fin du XIX^e siècle mais qui s'est substantiellement développé surtout depuis une trentaine d'années. En renforçant le principe de la libre administration des collectivités territoriales déjà reconnu dans la Constitution de 1946 et en mettant fin à la tutelle administrative et financière a priori du pouvoir central sur ces dernières, la révision constitutionnelle de 1982 a ouvert la voie à d'autres textes législatifs et réglementaires visant un approfondissement de la décentralisation. De nombreuses politiques ont désormais une dimension territoriale : soit elles sont partiellement locales et leur élaboration requiert une coordination des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales ; soit elles sont entièrement locales et leur préparation demande une coordination entre collectivités territoriales. Cette configuration dans laquelle aucun des acteurs ne peut en principe juridiquement imposer ses vues à l'autre en l'absence de liens verticaux appelle un ajustement horizontal de compétences visant à préserver la cohérence de l'action publique.

Ce double phénomène d'horizontalisation et de complexification du processus de décision ayant pour conséquence une augmentation des besoins de coordination dépasse le seul cadre étatique. Un niveau supranational d'action publique a émergé et s'est consolidé tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle sous l'effet d'une européanisation et d'une mondialisation des politiques. La scène internationale a toujours été un lieu privilégié de coordination décisionnelle dès lors qu'elle met en relation des Etats souverains qui sont donc en principe placés dans une position

égalitaire les uns vis-à-vis des autres ; qu'il s'agisse de traités bilatéraux classiques ou des organisations internationales dont certaines ont développé des dispositifs de coordination élaborés. Les Nations Unies, complexe d'organisations internationales sectorielles, constituent l'exemple le plus représentatif d'une coordination mondiale institutionnalisée. Néanmoins le mécanisme de coordination le plus développé au niveau supra-national est celui de l'Union européenne, entité juridique autonome regroupant des Etats souverains qui ont volontairement choisi de lui transférer une partie de leurs compétences. Pour agir, l'Union européenne est caractérisée par un processus décisionnel original qui ne fonctionne que grâce à la succession de plusieurs étapes de coordination : au sein des institutions de l'Union tout d'abord, chargées d'élaborer un projet de texte européen transmis aux Etats membres ; au sein des administrations nationales ensuite, qui doivent s'entendre pour aboutir à une position commune qui sera défendue à Bruxelles *via* la Représentation permanente ; puis à nouveau au sein des institutions de l'Union en vue de finaliser le projet de règlement ou de directive en question, qui devra ensuite faire l'objet d'un vote du Conseil de l'Union mais aussi, le plus souvent désormais, du Parlement européen.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La coordination-articulation doit être abordée d'un double point de vue : à une coordination visant une articulation des compétences ministérielles dans le cadre du travail gouvernemental classique s'ajoute désormais une coordination ayant pour objet d'articuler des espaces décisionnels superposés ou enchevêtrés, résultat d'une multiplication des lieux de pouvoir. Dans les deux cas, il s'agit d'assurer une cohérence de plus en plus délicate à atteindre en raison de la multiplication et de la diversification des acteurs prenant part à l'action publique.

Le vocable de gouvernance met bien l'accent sur le fait que les acteurs prenant part aux processus politiques se sont diversifiés, les espaces décisionnels se sont multipliés sous l'effet d'un processus de transfert de compétences de telle sorte que l'approche classique, stato-centrée et gouvernementale est désormais dépassée. Des dispositifs de coordination se sont développés aux niveaux territorial, européen et mondial, devenus de véritables lieux de pouvoir, avec les Etats. L'exemple le plus représentatif de cette configuration politique complexe est celui des processus de décision européens auxquels prennent part une variété d'acteurs situés à des niveaux différents.

PARTIE 3 – LA « COORDINATION- HARMONISATION », INSTRUMENT DE CONCORDANCE JURIDIQUE

La coordination-harmonisation constitue le troisième volet du triptyque de la coordination en droit public aux côtés de la coordination-intégration et de la coordination-articulation. Alors que ces deux notions ont permis de mettre respectivement en lumière les dimensions administrative et politique de la coordination, cette dernière figure envisage la coordination dans le cadre du processus de production du droit d'une part, et en tant que correctif au pluralisme juridique d'autre part.

S'agissant de la coordination qui intervient dans le cadre du processus de production de droit, deux aspects peuvent être distingués. Selon une approche classique, la coordination recouvre un ensemble de procédés qui interviennent tout au long du travail gouvernemental, visant à une insertion harmonieuse des projets de lois ou de décrets dans le corpus juridique existant, c'est-à-dire sans doubler ou contredire les règles de droit qui le constituent. Par ailleurs, la technique contractuelle s'est substantiellement développée ces dernières décennies non seulement entre entités publiques, mais également entre acteurs publics et acteurs privés. La conclusion de contrats permettant à des personnes de droit privé de participer par délégation à la gestion publique est très ancienne ; ce qui l'est moins est une évolution vers une égalitarisation des rapports entre cocontractants qui se manifeste notamment dans l'évolution du vocabulaire utilisé insistant sur l'idée de négociation et de dialogue (partenariat, pacte...) alors que le contrat public classique est caractérisé par un déséquilibre de la relation juridique au bénéfice de l'administration. En ce sens, le contrat constitue un instrument souple de création de droit, qui produit des effets juridiques à l'égard des cocontractants ; c'est un mode de coordination qui dispose d'une valeur juridique exécutoire propre. La coordination peut encore être associée au droit souple comme c'est le cas au niveau européen avec la « méthode ouverte de

coordination » dont l'objet est d'harmoniser les droits et politiques nationales grâce à l'emploi de procédés non contraignants.

La coordination peut être aussi envisagée en tant que correctif au pluralisme juridique. Dans ce cas, il ne s'agit pas de s'intéresser aux dispositifs de coordination qui interviennent en amont de la règle juridique et qui participent à sa création mais aux moyens d'ordonner les dispositions juridiques. Corollaire d'un foisonnement des lieux de pouvoir, les foyers de production juridique se sont en effet multipliés, mettant en question la vision kelsenienne d'un ordre juridique unique, pyramidal et statique. Le principe d'un ordonnancement vertical des règles de droit, condition de leur effectivité, trouve ses limites lorsqu'il s'agit d'assurer l'unité et la cohérence d'un droit étatique qui s'est diversifié et doit désormais composer non seulement avec des règles issues de l'autorégulation d'acteurs privés, mais encore avec un droit territorial et un droit supranational qui se sont développés formant autant d'espaces juridiques autonomes. Dans ce cadre pluraliste et complexe, caractérisé par des interactions et imbrications permanentes entre droits et ordres juridiques, la coordination apparaît comme un mode d'harmonisation juridique flexible et dynamique adapté aux situations d'internormativité¹⁰⁶⁰ ; recherchant une harmonisation plutôt qu'une uniformisation des droits. Dans le cadre de l'Union européenne, la coordination juridique atteint un niveau supérieur : on peut l'envisager comme un mode d'hybridation de droits.

¹⁰⁶⁰ C'est-à-dire « *L'ensemble des phénomènes constitués par les rapports qui se nouent et se dénouent entre deux catégories, ordres ou systèmes de normes* » (Jean CARBONNIER, « Internormativité », in André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1993, p. 313-314). V. aussi Guy Rocher : « *dans sa nature même, le concept d'internormativité nous situe dans la perspective pluraliste de la normativité. Il postule la coexistence d'ordres ou de systèmes normatifs différenciés, parallèles, complémentaires ou antagonistes. Situé dans ce contexte socio-culturel élargi, le statut du droit positif est relativisé, ce qui permet ainsi d'échapper à son empire (...). L'étude de l'internormativité ouvre des horizons sur un univers complexe, qui recouvre à la fois des faits d'internormativité effective et des obstacles à l'internormativité. Il nous apparaît que les derniers, qui sont nombreux, ne sont pas moins importants à considérer que les premiers* » (Guy ROCHER, « Les « phénomènes d'internormativité » : faits et obstacles », in J.-G. BELLEY (dir.), *Le droit soluble : contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Paris, LGDJ, p. 26) ; V. aussi Jacques CHEVALLIER, « L'internormativité », in Isabelle HACHEZ, Yves CARTUYVELS, Hugues DUMONT, Philippe GÉRARD, François OST et Michel van de KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Volume 4 : Théorie des sources, Bruxelles, Publications de l'Université Saint-Louis, 2013, pp. 689-711.

TITRE 1 – LA COORDINATION DANS LA PRODUCTION DU DROIT

Il s'agira dans un premier temps de souligner le rôle fondamental des instances collégiales et des procédés gouvernementaux de coordination dans la procédure d'élaboration des projets de lois et de décrets. La coordination a ici une dimension préparatoire : une coordination intra-ministérielle suivie d'une coordination interministérielle sont indispensables à l'élaboration de règles juridiques.

Une autre approche de la coordination est cependant possible si l'on dépasse le cadre classique du processus de production juridique aboutissant à un acte réglementaire ou législatif. En effet, « *le droit est plus grand que la règle de droit* »¹⁰⁶¹ caractérisée par la généralité et la contrainte : le contrat apparaît comme un mode de coordination dans la mesure où il repose en principe sur un accord de volontés de deux partenaires censés discuter des termes de leur engagement réciproque sur un pied d'égalité ; il produit des effets juridiques. On peut ainsi parler d'une dimension exécutoire de la coordination que l'on retrouve dans une certaine mesure au niveau européen avec la « méthode ouverte de coordination » qui aboutit à la création d'un droit non impératif mais de nature incitative.

¹⁰⁶¹ Jean CARBONNIER, *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2001, p. 22.

Chapitre 1 – Le travail gouvernemental : la dimension préparatoire de la coordination

Dans son ouvrage sur *Le travail gouvernemental*, Jacques Fournier s'interrogeait : « en fonction de quelle organisation, avec le concours de quelles personnes, s'opère le passage du programme politique dont sont porteurs les ministres aux actes juridiques qu'eux-mêmes ou leurs subordonnés accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions ? »¹⁰⁶². Sans aucun doute faisait-il référence aux dispositifs de coordination qui constituent des rouages essentiels du processus de production gouvernementale du droit¹⁰⁶³, permettant l'exercice effectif par le pouvoir exécutif de sa compétence réglementaire¹⁰⁶⁴ et de son pouvoir d'initiative législative¹⁰⁶⁵. Plus ou moins long selon la nature des textes juridiques à élaborer¹⁰⁶⁶, le travail gouvernemental débute toujours par une impulsion des autorités exécutives et aboutit à l'édiction de règles juridiques destinées à mettre en œuvre les politiques décidées en amont. Cette transformation se réalise grâce à plusieurs procédés qui assurent une double coordination : coordination de l'écriture du droit d'une part, qui aboutit à la rédaction de projets de textes juridiques conformément à des règles matérielles et formelles (coordination juridique et coordination consultative) ; coordination de la formalisation du droit d'autre part, qui conduit à la concrétisation

¹⁰⁶² Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz, 1987, p. 13-14.

¹⁰⁶³ On se concentrera sur la coordination dans le cadre du processus gouvernemental du droit sachant que de fait le pouvoir exécutif est à l'origine de la quasi-totalité des actes juridiques : les actes réglementaires et plus de 90% des lois sont issues d'un projet de loi.

¹⁰⁶⁴ Il s'agit des décrets réglementaires qui édictent des règles de portée générale. Ne seront pas traités les des décrets individuels.

¹⁰⁶⁵ Article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰⁶⁶ Comme le résume Jacques Fournier : « *Le circuit le plus long est celui des lois. On ne parle ici, bien entendu, que des lois d'origine gouvernementale, c'est-à-dire de celles qui sont issues de projets de lois et qui constituent d'ailleurs la très grande majorité des lois effectivement votées. Ces lois parcourent toutes les étapes du processus : phase administrative, Conseil d'Etat, Conseil des ministres, examen parlementaire par les deux Assemblées, contrôle constitutionnel éventuel, promulgation et publication. Le circuit le plus court est celui des décisions ministérielles prises par arrêté ou circulaire. Un arrêté ministériel va directement de la phase administrative de préparation à la phase de publication au Journal officiel. Entre ce circuit long et ce circuit court, il existe des hypothèses intermédiaires qui concernent les ordonnances et les décrets et que l'on peut répartir en trois catégories :*

1. *La première catégorie englobe les ordonnances et les décrets en Conseil des ministres. Ces textes, par hypothèse, doivent passer en Conseil des ministres. En outre, dans tous les cas pour les ordonnances, pas toujours mais souvent pour les décrets, ils doivent également passer en Conseil d'Etat. (...)*

2. *La seconde catégorie est celle des décrets en Conseil d'Etat. Ils sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat mais ils viennent ensuite directement à la signature du Premier ministre, sans passer par le Conseil des ministres. (...)*

3. *La troisième catégorie est celle des décrets simples qui ne passent ni par le Conseil d'Etat, ni par le Conseil des ministres et viennent directement à la signature du Premier ministre » (in *Le travail gouvernemental op. cit.*, p. 238-239).*

des projets de textes dans un acte juridique l'insérant dans le corpus normatif existant (coordination arbitrale et coordination procédurale).

Section 1 – La préparation d'un projet de texte juridique : la coordination de l'écriture du droit

Aux termes de l'article 20, alinéa 1 de la Constitution de 1958, le Gouvernement entendu comme organe collégial et solidaire détermine et conduit la politique de la Nation ; cependant, en l'absence d'organe comparable au *Parliamentary Counsel* britannique qui, placé sous l'autorité du *Prime Minister*, détient le monopole de la rédaction des textes normatifs, « *qu'il s'agisse d'un projet de loi, d'un décret ou de tout autre texte, c'est d'abord dans les services du ministère compétent qu'est élaborée normalement la première mouture du projet* »¹⁰⁶⁷ de loi, d'ordonnance, de décret autonome ou de décret d'application. Conformément au principe de spécialisation fonctionnelle, chaque ministère dispose d'attributions pour une ou plusieurs matières déterminées par décret¹⁰⁶⁸. Pour chaque politique envisagée, le ministère le plus concerné au regard des compétences qui lui ont été conférées¹⁰⁶⁹ se saisit du dossier : « *chaque ministre doit se sentir responsable du secteur dont il est chargé et il est donc le premier à devoir déterminer une politique et fixer les priorités de son action* »¹⁰⁷⁰. Il revient alors au service opérationnel compétent¹⁰⁷¹ à l'intérieur du ministère « pilote » ou « chef de file » de mener la rédaction d'un avant-

¹⁰⁶⁷ Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 241.

¹⁰⁶⁸ Après leur nomination, des décrets relatifs aux attributions de chaque ministre sont publiés. Il s'agit obligatoirement de décrets en Conseil des ministres pris après avis du Conseil d'Etat dictés par le Premier ministre au moment de composer son Gouvernement en application du décret du 22 janvier 1959. Ces textes sont complétés par des décrets d'organisation des ministères (décrets simples) qui décrivent pour chacun d'eux les différents services qui les composent ainsi que leurs attributions.

¹⁰⁶⁹ Un ministère est dit compétent ou « intéressé » lorsque le texte juridique envisagé touche une question qui relève de ses attributions, qui peut avoir des conséquences sur son champ d'attributions ou qui l'intéresse politiquement. Aucune décision qui relève du domaine de compétences d'un ministère ne peut être prise sans son consentement comme le confirme l'article 22 de la Constitution qui précise que tout acte du Premier ministre requiert le contreseing des ministres chargés de son exécution ; de même que les actes du Président de la République pris en dehors de l'exercice de ses « pouvoirs propres » doivent pour recueillir le contreseing des ministres responsables (art. 19 C).

¹⁰⁷⁰ Francis de BAECQUE, « Le rôle du chef du Gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Rapport français », op. cit., p. 54.

¹⁰⁷¹ Un service est tenu pour compétent : si l'application de la mesure envisagée peut avoir des répercussions directes ou indirectes sur le domaine dont il est responsable ; si les unités administratives qui dépendent de lui sont appelées à intervenir pour appliquer le texte ou peuvent se voir opposer certaines de ses dispositions. Source : Jacques COMMAILLE, Pierre LASCOURMES, *La production gouvernementale du droit*, GIP – Mission de recherche droit et justice, 1995.

projet de décret ou de loi destiné à mettre en œuvre une politique¹⁰⁷² qui, au nom des principes de collégialité et de solidarité, engage tout le Gouvernement¹⁰⁷³.

Comme le résume Jacques Chevallier, « *les projets de textes vont dès lors cheminer en suivant la configuration de l'administration centrale : la répartition des compétences opérée entre les ministères puis, en leur sein, entre les directions détermine la structure en charge de la conduite du projet ; et la hiérarchisation entre directions, sous-directions et bureaux annonce les étapes successives par lesquelles il doit normalement transiter* »¹⁰⁷⁴. Ce circuit requiert une coordination qui prend la forme d'échanges plus ou moins formels d'informations entre les services intéressés au sein du ministère pilote mais aussi, parce qu'une politique est rarement monoministérielle, avec les services intéressés dans les autres ministères. Le pilotage de ce dialogue interservices, ministériel et interministériel, qui doit permettre de finaliser la conception d'un projet de texte revient en principe aux directeurs d'administration centrale et aux secrétaires généraux des ministères et se réalise en étroite relation avec les cabinets ministériels. En outre, parce que l'élaboration du projet de texte peut requérir une expertise technique particulière et la prise en considération d'enjeux sociétaux, les services opérationnels procèdent à des consultations internes et des concertations externes à l'administration ; tantôt facultatives, tantôt obligatoires.

L'aboutissement de cette coordination par le dialogue est donc l'écriture d'un projet de texte par le ou les services opérationnels compétents, en collaboration avec la direction des affaires juridiques qui veille à une rédaction cohérente sur le fond comme sur la forme. Cette coordination juridique se réalise avec l'appui du Secrétariat général du Gouvernement qui s'assure notamment du respect des principes de la légistique et l'intervention du Conseil d'Etat, pour les projets de lois et les

¹⁰⁷²« *Chaque ministre doit se sentir responsable du secteur dont il est chargé et il est donc le premier à devoir déterminer une politique et fixer les priorités de son action* » (Francis de BAECQUE, « Le rôle du chef du Gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Rapport français », *op. cit.*, p. 54).

¹⁰⁷³« *Chaque ministre et chaque secrétaire d'Etat a la responsabilité de préparer, dans le domaine d'attributions qui est le sien, les décisions que le Gouvernement doit prendre* » (Circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental, 6 juin 1997) ; « *tous les membres du Gouvernement sont engagés par une décision prise et doivent s'exprimer à son sujet de manière solidaire* » (Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007).

¹⁰⁷⁴ Jacques CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 627.

décrets de l'article 37 de la Constitution, qui se présente comme garant au niveau national de l'unité et de la cohérence de l'ordre juridique.

§ 1 – La coordination matérielle du projet de texte juridique

Le processus de production gouvernementale du droit français se singularise par une complexité qui s'explique par des spécificités administratives et politiques. Comme l'explique Jean Maïa, « *l'organisation administrative française se caractérise par une forte décentralisation jusqu'au sein de chaque ministère de la charge de la conception et de rédaction des projets de textes normatifs (...) ce ne sont pas les services du Premier ministre qui tiennent la plume des avant-projets de texte mais bien les services du ministre en charge de la réforme avant que ne s'engage leur examen interministériel* »¹⁰⁷⁵. Dans une telle configuration, une coordination dépassant le cadre fonctionnel vertical de l'administration est indispensable.

Elle repose essentiellement sur un dialogue qui a pour objet de réunir les éléments techniques et juridiques nécessaires à la conception du projet de texte. Le ou les services opérationnels en charge de sa rédaction échangent avec les services intéressés, au sein du ministère pilote ou dans les autres ministères, sachant que tout projet de texte s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail gouvernemental. En effet, « *en tant qu'autorité politique, le ministre est d'abord membre d'un organisme collectif, le gouvernement. C'est dire que l'action ministérielle doit s'inscrire dans un ensemble coordonné d'initiatives, de priorités et de contraintes* »¹⁰⁷⁶. Sont par ailleurs organisées des consultations d'organes publics -souvent informelles, parfois formelles comme quand elles sont rendues obligatoires par un texte- qui jouent un rôle important dans le processus de coordination en mettant en lumière les mérites et les inconvénients des textes envisagés. Enfin, la « coordination par le dialogue » peut aussi prendre la forme de concertations avec des représentants de groupes d'intérêt, ce qui doit permettre de prendre en considération la diversité des points de vue.

¹⁰⁷⁵ Jean MAÏA, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie. Num. spéc. Légistique*, juin 2008, p. 20. Entre avril 2006 et juin 2012, Jean Maïa a été conseiller technique pour la qualité de la réglementation auprès du Premier ministre, puis chef du service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du Gouvernement. Source : <http://www.economie.gouv.fr/jean-maia-nouveau-directeur-daj>.

¹⁰⁷⁶ Olivier SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006, p. 64.

A. Les échanges interservices sous la supervision du cabinet ministériel

Lorsque la mise en œuvre d'une politique requiert l'élaboration d'un projet de décret ou de loi, un dialogue interservices est engagé au sein du ministère pilote. Ces échanges sont encadrés par trois principaux acteurs : les directeurs d'administration centrale « *chargés de piloter, sous l'autorité des ministres, la préparation des réformes* »¹⁰⁷⁷, les secrétaires généraux qui, « *au titre de leur mission générale de coordination des services* »¹⁰⁷⁸, veillent à ce que tous les services concernés par le projet de texte envisagé soient effectivement impliqués mais aussi le cabinet du ministre dont les membres « *coordonnent les divers points de vue des directions du ministère, à la fois en exerçant un contrôle étroit sur leur activité et en impulsant les directives du ministre* »¹⁰⁷⁹. *A priori*, ces acteurs ministériels ont donc des attributions différenciées et complémentaires : la coordination intra-ministérielle relève des directeurs d'administration et des secrétaires généraux pour son versant administratif et au cabinet pour son aspect politique. La circulaire du Premier ministre relative au travail gouvernemental du 30 octobre 2015 est explicite sur ce point : « *Il convient de préserver les domaines respectifs de la délibération politique et de l'action administrative* »¹⁰⁸⁰. La réalité est plus complexe.

Auxiliaire direct du ministre composé d'un chef¹⁰⁸¹ et d'un directeur de cabinet¹⁰⁸² qui chapeautent le travail de conseillers techniques et de chargés de mission¹⁰⁸³, le cabinet constitue un relais entre le politique et l'administratif : d'une part il transmet les priorités politiques du ministre aux services en ajoutant parfois ses

¹⁰⁷⁷ Circulaire du Premier ministre, « Organisation du travail gouvernemental », n° 5822/SG, 30 octobre 2015.

¹⁰⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁷⁹ Christian BIGAUT, « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015, p. 608.

¹⁰⁸⁰ Circulaire du Premier ministre, « Organisation du travail gouvernemental », n° 5822/SG, 30 octobre 2015.

Disponible sur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/11/cir_40178.pdf.

¹⁰⁸¹ Le chef de cabinet est chargé de l'organisation matérielle de l'activité du ministre ce qui implique notamment la gestion de son emploi du temps, de ses déplacements, de ses interventions, etc. Il collabore généralement avec le secrétariat particulier du ministre, les attachés parlementaires et de presse.

¹⁰⁸² Le directeur de cabinet coordonne l'action des membres du cabinet sur lesquels il a autorité et peut suppléer le ministre dans la direction du ministère. A noter qu'il peut bénéficier d'une délégation de signature du ministre sous certaines conditions précisées par le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement (qui a abrogé et remplacé le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947 autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature).

¹⁰⁸³ Traditionnellement les collaborateurs du ministre étaient des hauts fonctionnaires issus des grands corps de l'Etat mais leur nombre tend aujourd'hui à s'estomper au profit d'un profil plus technique et moins politique.

propres indications ; d'autre part il informe le ministre de l'état d'avancement de l'élaboration des projets de texte par les services. Sa position institutionnelle et sa composition en font un organe de coordination polyvalent : « *le cabinet est au carrefour d'un vaste réseau d'influences et de contraintes, certaines internes au champ politique, d'autres émanant de l'administration, d'autres encore propres au champ médiatique, d'autres finalement provenant du monde économique et de la société civile* »¹⁰⁸⁴. Afin d'organiser cette fonction, une réunion hebdomadaire de cabinet est organisée tous les mercredis matin (en même temps que le Conseil des ministres) sous la présidence du directeur de cabinet et en présence de tous les membres de ce dernier. Cette rencontre a pour objet de programmer le travail ministériel en considération des indications du ministre et de distribuer à chaque collaborateur les affaires qu'ils devront particulièrement suivre. Chaque collaborateur de cabinet est en effet responsable d'un domaine relevant du ministère et dialogue quotidiennement avec les services qui préparent les projets de textes pour anticiper les divergences de positions, ou, lorsqu'ils se déclarent, de tenter de les régler avant que la situation de blocage ne s'enlise. Parallèlement, sous l'impulsion du directeur de cabinet, des réunions plus techniques sont menées par le(s) directeur(s) compétent(s) réunissant les sous-directeurs et chefs de bureaux des services intéressés. Ces réunions préliminaires permettent de fixer des orientations communes afin de préparer une première version du projet de texte : celle-ci va ensuite « circuler » entre les services intéressés qui le reformuleront en modifiant, ajoutant ou retirant des dispositions. Les échanges, qui sont essentiellement informels (appels téléphoniques, envois de courriers électroniques...), dépassent le cadre du ministère pilote.

Le dialogue se fait aussi avec les services concernés des autres ministères qui seront appelés à être cosignataires des futurs textes juridiques. En tant que membre d'un gouvernement collégial, tout ministre doit effectivement veiller aux incidences sur les autres ministères de l'avant-projet en cours d'élaboration par ses services¹⁰⁸⁵ : « *doit être associé tout ministère qui peut être intéressé par le projet soit en raison de*

¹⁰⁸⁴ Alain ERALY, « Les cabinets ministériels et la décision politique », in Claude WILWERTH, Gabrielle JOTTRAND... (et al.), *Les cabinets ministériels et autres. Statuts, rôles et pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 75.

¹⁰⁸⁵ « *Lorsque, pour la préparation de telle ou telle mesure relevant de vos compétences, les attributions d'autres membres du Gouvernement sont en cause, il vous appartiendra d'engager sans attendre avec eux les discussions nécessaires. J'insiste sur la nécessité d'une discussion interministérielle préalable à la saisine éventuelle de mon cabinet* » (Circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental, 6 juin 1997)

la matière qu'il traite (par exemple le ministère de la justice pour les projets concernant le droit privé), des catégories de personnes qu'il affecte (par exemple le ministère de l'intérieur pour les collectivités territoriales) ou des textes qu'il modifie (le ministère responsable d'un code pour des modifications de celui-ci) »¹⁰⁸⁶. Logiquement, ce dialogue interministériel sera plus nourri dans certains ministères dits « transversaux » : les services du ministère des Finances et des Comptes publics ne peuvent ainsi se passer de collaborer avec les services des autres ministères, notamment lorsqu'il s'agit de préparer la loi de finances.

Les échanges interministériels peuvent se faire directement entre services mais les discussions entre cabinets ministériels sont déterminantes. Comme le souligne effectivement Jean-Michel Eymeri-Douzans, « *c'est sans doute dans les procédures de coordination et de négociation interministérielle que le mandat donné aux collaborateurs de cabinet de « porter » la parole des ministres revêt peut-être le plus d'importance décisionnelle* »¹⁰⁸⁷. Un dialogue permanent a lieu entre les membres spécialisés des cabinets mais ce sont surtout les directeurs de cabinets qui jouent un rôle essentiel pour permettre la conception d'un projet de texte accepté par les autres ministères. Les échanges entre eux sont quotidiens ; ils se réunissent aussi plus formellement tous les lundis sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre ou de son adjoint. Cette réunion des directeurs de cabinet est importante en matière d'impulsion et de coordination de l'action gouvernementale dans la mesure où elle « *permet d'élaborer, à partir des demandes des ministres, le programme de travail du gouvernement en liaison avec le cabinet de chacun des ministres, ainsi que de régler les questions générales de coordination. Cette réunion fixe les priorités, l'échéancier des principales mesures devant être préparées par chaque ministre, et la*

¹⁰⁸⁶ Secrétariat général du Gouvernement, Conseil d'Etat, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Paris, La Documentation française, 2^e éd., 2007, p. 82 ; version consultée en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.

Par ailleurs, le guide précise : « *Le ministère pilote doit veiller à une association systématique à ces discussions, dès le début du processus : du ministère de la justice, dans l'hypothèse où le projet contient des sanctions pénales ; du ministère chargé de l'outre-mer si le projet prévoit des dispositions particulières à l'outre-mer ainsi que dans l'hypothèse où une extension ou adaptation de ce projet doit être envisagée à court ou moyen terme ; du ministère chargé du budget si le projet a un impact sur les finances publiques ; plus généralement, de tout ministère qui peut être intéressé par le projet, en raison soit de la matière que traite ce projet (par exemple le ministère de la justice pour les projets concernant le droit privé), soit des catégories de personnes qu'il affecte (par exemple le ministère de l'intérieur pour les collectivités territoriales) ou des textes qu'il modifie (le ministère principalement responsable d'un code pour des modifications de celui-ci) ».*

¹⁰⁸⁷ Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, op. cit., p. 575.

communication à prévoir. Ces réunions hebdomadaires offrent à tous les directeurs de cabinet l'occasion de faire valoir leurs points de vue avant toute prise de décision »¹⁰⁸⁸. A travers ce dialogue qui précède le travail gouvernemental, les ministres via leurs directeurs de cabinet cherchent à éviter tous conflits de compétences en délimitant pour chacun d'eux un domaine d'action : il s'agit de faciliter les futurs ajustements de positions. Comme le souligne Christian Bigaut, « la principale mission des membres des cabinets est alors d'éviter de donner le spectacle de l'incohérence et de l'inertie (...) cette influence des hommes de cabinets, dont la discrétion est sans doute gage de réussite, s'exerce dans et par des négociations officieuses et par une action aux confins de la politique, auxquelles la France de la Cinquième République doit d'obtenir une réelle unité d'action entre les membres du gouvernement »¹⁰⁸⁹.

Enfin, parmi les intervenants au dialogue interministériel, il convient de mentionner un interlocuteur discret mais influent comme on a déjà pu le noter : le Secrétariat général du Gouvernement. Dans le cadre de sa mission générale d'organisation du travail gouvernemental, il supervise la recherche d'un point d'accord entre administrations en échangeant avec elles. Le Guide de légistique précise ainsi que « les services du ministère principalement responsable du projet de réforme doivent prendre l'attache du Secrétariat général du Gouvernement dès la mise en chantier de ce projet, afin d'arrêter le cahier des charges de l'étude d'impact et de déterminer les concours susceptibles d'être recherchés auprès d'autres administrations pour contribuer aux travaux d'évaluation préalable »¹⁰⁹⁰. De plus, les membres des cabinets ministériels doivent informer régulièrement les chargés de mission au sein du Secrétariat général du Gouvernement responsables du suivi des politiques dont les textes de mise en œuvre sont en cours d'élaboration dans les ministères.

En dépit de ces discussions permanentes entre services, des conflits peuvent survenir lors de la conception du projet de texte. Dans ce cas, il appartient en principe aux secrétaires généraux des ministères, dont la mission de coordination générale des

¹⁰⁸⁸ Christian BIGAUT, « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », *op. cit.*, p. 606.

¹⁰⁸⁹ *Ibidem*, p. 618.

¹⁰⁹⁰ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.4.-Decret/2.4.1.-Elaboration-d-un-decret-simple>.

services a été renforcée par le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères et la circulaire du Premier ministre sur l'organisation du travail gouvernemental du 30 octobre 2015, de faciliter l'entente entre les services qu'ils coiffent afin qu'ils se mettent d'accord sur un projet de texte. Dans le cadre de cette fonction le secrétaire général est par ailleurs tenu de prendre en considération les positions des services intéressés dans les autres ministères. Aux termes de l'article 3-3 du décret du 24 juillet 2014 précité, « *le secrétaire général est responsable dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel* »¹⁰⁹¹. De plus, il revient aux directeurs d'administration centrale de mener concrètement le dialogue interministériel comme l'indique le Guide de légistique : « *dans le cas de projets importants concernant plusieurs directions, il est souhaitable qu'un agent, ayant au moins le rang de sous-directeur, soit désigné pour coordonner les travaux du ministère et, le cas échéant, être l'interlocuteur unique des autres ministères et du secrétariat général du Gouvernement* »¹⁰⁹². Le cabinet quant à lui ne devrait intervenir que s'il constate une incohérence entre les textes et les orientations générales du ministère ou au vu du caractère politiquement sensible d'une question : les conseillers techniques et chargés de mission peuvent alors demander aux services concernés de modifier certains points. Si les incohérences persistent, ce sont eux qui préparent le dossier d'arbitrage à destination du ministre, accompagné de notes qui proposent la manière de les résoudre en tenant compte de critères administratifs mais aussi d'arguments qui relèvent de l'opportunité politique¹⁰⁹³.

Néanmoins, les cabinets ont tendance à empiéter sur les compétences de coordination administrative qui relèvent des secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale. Cette intervention, qui a pour conséquence d'arrêter prématurément le dialogue interservices, est source de dysfonctionnements du travail gouvernemental : « *au lieu de se contenter d'un rôle d'impulsion ou de coordination,*

¹⁰⁹¹ Article 3-3 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

¹⁰⁹² Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.4.-Decret/2.4.1.-Elaboration-d-un-decret-simple>.

¹⁰⁹³ Parfois, le ministre échange directement avec les chefs de service concernés ; dans d'autres cas, l'échange implique le ministre, les chefs de service intéressés mais aussi les membres du cabinet compétents pour le dossier traité.

ils ont tendance à s'occuper de toutes les affaires administratives. Il en résulte souvent des doubles emplois, un alourdissement des circuits, une dilution des responsabilités et un véritable malaise des administrations centrales »¹⁰⁹⁴. Ce phénomène s'accompagne d'une augmentation constante des effectifs des cabinets ministériels sous la V^e République¹⁰⁹⁵ qui n'est pas sans conséquence néfaste pour la coordination de l'action de chaque ministère et plus largement de l'activité gouvernementale : « paradoxalement, l'inflation des effectifs des cabinets ne signifie pas plus de politique mais plus de technique dans le traitement des dossiers, avec régulièrement une duplication du travail des services au niveau des cabinets. (...) (Un) effet de l'emballage du système de coordination est le déficit de vision stratégique qu'il induit. Cette absence de vision stratégique donne l'impression d'une succession de décisions d'espèce sans cohérence d'ensemble »¹⁰⁹⁶. Régulièrement dénoncée par des rapports, cette immixtion des cabinets dans le travail des services qui recherchent une meilleure cohérence de l'action du ministère nuit en réalité à la coordination gouvernementale.

Alors que ne devraient remonter à l'arbitrage du Premier ministre que des projets de texte solides d'un point de vue technique et ayant fait l'objet de discussions nourries entre services, les cabinets ministériels font souvent remonter au cabinet du Premier ministre des dossiers non aboutis, accompagnés de notes écrites et/ou des exposés oraux soulignant les points de désaccords et proposant des solutions de résolution des conflits au ministre : « Le cabinet tend alors à se substituer aux services en reproduisant ou effectuant lui-même le travail technique des services ou la rédaction de textes. Il en résulte que l'échelon politique, que devrait incarner le

¹⁰⁹⁴ Guy BRAIBANT, Bernard STIRN, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, coll. « Amphi », 2002 p. 59-60.

¹⁰⁹⁵ En effet, « les effectifs des cabinets ministériels ont doublé, passant de 262 au début de la Cinquième République à 652 aujourd'hui. Seule une partie de cette évolution peut s'expliquer par l'officialisation des membres officieux des cabinets à la suite de la réforme engagée par le Gouvernement Jospin en décembre 2001. Les cabinets ministériels comportent toujours des membres officieux, certes dans une proportion moindre, qui peut être estimée entre 15 et 25% des effectifs totaux. L'effectif complet des membres de cabinets ministériels serait ainsi actuellement de l'ordre de 750 et non de 650 » (Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Mission d'audit de modernisation, juillet 2007, p. 3). L'inflation des effectifs des cabinets ministériels est éloquent en dépit du décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 « portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels » qui limite à dix le nombre de membres d'un cabinet de ministre (article 1^{er}) et à sept celui d'un cabinet de secrétaires d'Etat (article 2 bis). De nombreuses circulaires recherchant une limitation du nombre de collaborateurs des ministres lui ont succédé sans guère plus de résultat, comme celle par exemple du Premier ministre François Fillon en date du 2 juillet 2010 qui rappelle aux ministres que « le devoir d'exemplarité qui incombe à l'Etat doit vous conduire à veiller spécialement à ce que l'organisation et le fonctionnement de votre cabinet traduisent un souci d'économie et de modestie ».

¹⁰⁹⁶ Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 4.

cabinet, est encombré de sujets de nature technique, à rebours de sa mission consistant à sérier les sujets en repérant ceux d'entre eux qui nécessitent une implication politique »¹⁰⁹⁷. Il en résulte une multiplication des réunions interministérielles inefficace en termes de coordination alors que la plupart auraient pu être évitées¹⁰⁹⁸. Cette immixtion dans la coordination des services se manifeste également plus en amont : forts de leur proximité avec le ministre qui leur accorde une certaine légitimité, les directeurs de cabinet adressent parfois aux directeurs d'administration centrale l'injonction de prendre telle ou telle initiative, allant parfois jusqu'à se substituer aux ministres¹⁰⁹⁹. Cependant, les services eux-mêmes participent de ce phénomène en étant enclins à faire remonter précocement des dossiers au cabinet « *aux fins que le politique puisse donner sa consigne, laquelle fait alors « jurisprudence en pratique »* »¹¹⁰⁰.

Interface entre le politique et l'administratif dont il doit en principe améliorer le dialogue pour une meilleure cohérence du travail gouvernemental, le cabinet devient souvent un écran entre les services et le ministre¹¹⁰¹. La coordination de l'action gouvernementale pâtit de cette situation qui perdure malgré le renforcement des pouvoirs de coordination des secrétaires généraux¹¹⁰² et les mises en garde

¹⁰⁹⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁹⁸ Voir ci-après : Section 2, § 1, A : « Les réunions interministérielles quotidiennes ».

¹⁰⁹⁹ Certains auteurs soulignent ce poids prépondérant des cabinets, à l'instar d'Olivier Schrameck pour qui : « *En définitive, ce sont bien souvent les collaborateurs des cabinets ministériels qui élaborent les positions gouvernementales, les ministres n'intervenant que par des instructions préalables ou bien en renfort de leurs conseillers et sur la suggestion de ceux-ci de manière ponctuelle (...). C'est dire que, s'ils ne préservent pas par la force de leur personnalité ainsi que par le travail et l'expérience acquise, leur capacité d'impulsion et leur autorité personnelle, les ministres de la République peuvent à l'extrême être ravalés au rôle certes nécessaire mais superficiel de faire-valoir de leurs politiques* » (in *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, op. cit., p. 151-152). Une réflexion qui semble corroborée dans les faits : « *... parce que le ministre ne peut pas s'occuper de tout, et même si officiellement on prétend toujours le contraire, le cabinet prend lui-même un tas de décisions, tranche des tas de problèmes, redéfinit de petits équilibres sur lesquels il y a subsidiarité : je veux dire que le cabinet décide avec les services et que le ministre est tenu informé. (...) ce décorticage de tous les tenants et aboutissants d'un dossier, ce conseil qui permet au ministre de jauger librement la dangerosité ou l'opportunité de telle option plutôt qu'une autre, c'est nous qui la faisons. Et je crois que ça leur est bien utile* » (haut fonctionnaire (ENA), conseiller budgétaire au cabinet du ministre de la Défense ; cité par Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », op. cit., p. 579-580.

¹¹⁰⁰ Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », op. cit., p. 571.

¹¹⁰¹ Comme le résume Olivier Schrameck : « *les cabinets ministériels occupent une fonction d'articulation entre le politique et l'administratif. Parfois ils en abusent et jouent un rôle d'interposition* » (in « Le rôle des cabinets ministériels est aujourd'hui encore irremplaçable », *AJDA*, 2006, p. 2092.

¹¹⁰² Une situation préfigurée par Olivier Schrameck qui l'explique notamment par l'importance du rôle historiquement pris par les cabinets qui ont pu développer leur ascendant sur les services en l'absence pendant des décennies de secrétaires généraux : « *Parmi les fonctions traditionnelles par lesquelles les cabinets affirment leur autorité, figure la coordination de différentes composantes administratives du ministère. Ainsi qu'il a déjà été noté, il est possible que ce rôle soit estompé par l'institution en voie de généralisation de secrétariats généraux mais il faut se garder à cet égard de conclusions trop*

répétées contre cet empiètement des cabinets sur leurs attributions : la dernière circulaire en date du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental du 30 octobre 2015 précise que « *pour assurer la qualité du travail de préparation des textes et pour mobiliser les administrations chargées de leur mise en œuvre, il est nécessaire de mettre les secrétaires généraux et les directeurs d'administration centrale au cœur du processus. Ce n'est bien sûr pas le rôle des cabinets ministériels d'écrire les projets de texte* »¹¹⁰³.

Si les services opérationnels disposent des attributions juridiques et des compétences techniques nécessaires à la rédaction des projets de textes, ils recourent cependant à l'expertise d'organismes composés uniquement de fonctionnaires ou comprenant également des représentants d'entités extérieures à l'administration.

B. Les consultations internes à l'administration

Voie la plus « *simpliste et paresseuse pour arriver à la coordination* »¹¹⁰⁴ selon Claude Goyard, la consultation ne doit pourtant pas être envisagée uniquement comme une exigence ou habitude formelle. Il s'agit d'une étape importante du processus de production gouvernementale du droit qui a pour objet de recueillir un ou plusieurs avis, parfois conformes, destinés à éclairer le travail administratif de rédaction. Elle peut-être obligatoire dans certains cas, lorsqu'un texte le prévoit ; c'est le cas par exemple pour les textes relatifs au statut des fonctionnaires qui requièrent l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique ; ou encore ceux qui ont un impact sur les collectivités territoriales pour lesquels est réalisée une consultation du Conseil national d'évaluation des normes. Ces conseils, comités ou commissions sont

hâtives. La coordination dans sa composante stratégique a fortiori politique nécessite le contact direct, permanent et presque intuitif que cultive naturellement le directeur de cabinet, alors que le secrétaire général qui apparaît plus comme l'émanation de la superstructure du ministère risque d'être cantonné aux différends techniques et à la gestion logistique. En outre il peut être tentant pour les directeurs rétifs à la création d'un nouvel échelon hiérarchique venant s'interposer entre eux et le cabinet de s'adresser directement à celui-ci ne serait-ce que pour relativiser leur dépendance à l'égard du secrétaire général » (in Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels, op. cit., p. 90).

¹¹⁰³ Circulaire du Premier ministre n° 5822/SG du 30 octobre 2015. De même, s'agissant du rôle des directeurs d'administration centrale dans le travail de coordination interministérielle, la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 : « *Les conseillers des cabinets ne sont, pour les fonctionnaires, ni des substituts, ni des concurrents. C'est aux directeurs d'administration centrale de porter votre parole devant les institutions – Conseil d'Etat ou Conseil constitutionnel, notamment. Je souhaite qu'ils participent aux réunions interministérielles* » (Circulaire du Premier ministre n°5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014).

¹¹⁰⁴ Claude GOYARD, « La coordination et la consultation dans l'administration publique française », RIDC, vol. 26, n° 4, 1974.

nombreux et les relations qu'ils entretiennent avec les administrations souvent informelles.

L'enjeu de ce dialogue est de permettre que les discussions entre les services concernés puissent aborder autant qu'il soit possible tous les aspects du dossier traité afin d'aboutir à un ajustement de leurs positions selon une logique horizontale : *« l'autorité hiérarchique devient ainsi l'animateur et le coordinateur d'une équipe, l'adhésion aux politiques et l'application des mesures seront d'autant mieux assurées que les autorités concernées auront été consultées »*¹¹⁰⁵. Les avis obligatoires et conformes sont rares ; cependant, en pratique, les services ont tout intérêt à les suivre afin d'élaborer un projet de texte cohérent qui aura plus de chance d'être confirmé en l'état durant la phase interministérielle. Si les avis sollicités n'ont pas de portée obligatoire, leur prise en considération au moment de la préparation des projets de textes leur accorde une valeur juridique s'ils se trouvent confirmés à la fin du processus dans les actes juridiques finalement adoptés. A cet égard, le Guide de légistique indique que *« si la (les) consultation(s) de ces organismes condui(sen)t le ministère à envisager une modification substantielle du texte, de nouvelles discussions interministérielles peuvent se révéler nécessaires avant que le projet soit envoyé aux ministères appelés à le contresigner. Il est rappelé qu'en cas de consultation obligatoire, même si l'autorité administrative n'est pas liée par l'avis, elle ne peut pas retenir un texte traitant de questions nouvelles par rapport au projet soumis à consultation et aux observations ou suggestions éventuellement émises par l'organisme consulté »*¹¹⁰⁶.

La consultation se réalise essentiellement au niveau intra-ministériel mais il arrive que certains projets de textes puissent ou doivent faire l'objet d'une consultation d'organismes au moment de la phase interministérielle du travail gouvernemental, une fois que l'avant-projet est arrêté¹¹⁰⁷. C'est le cas notamment des assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer à statut spécifique de l'article 74

¹¹⁰⁵ Nadine POULET-GIBOT LECLERC, « Le pouvoir hiérarchique », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2007.

¹¹⁰⁶ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.4.-Decret/2.4.1.-Elaboration-d-un-decret-simple>.

¹¹⁰⁷ Après coordination des services opérationnels en relation avec les cabinets ministériel et souvent le cabinet du Premier ministre et éventuellement, si ces discussions ne suffisent pas, après une ou plusieurs réunions interministérielles (cf. ci-après : « La coordination »).

de la Constitution¹¹⁰⁸ pour les projets les concernant, de l'assemblée de Corse¹¹⁰⁹ pour les projets comportant des dispositions spécifiques qui lui sont spécifiques, du Comité des finances locales¹¹¹⁰ pour les textes intéressant les ressources des collectivités territoriales, ou encore du Conseil économique et social¹¹¹¹ qui mérite une attention particulière. Mis à part le Conseil d'Etat, il s'agit du seul organe exerçant une fonction de consultation mentionné dans la Constitution qui lui attribue des compétences élargies. L'article 69, alinéa 1 de celle-ci précise en effet que « *le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis*

¹¹⁰⁸ « L'article 74 de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, prévoit que doivent être soumis pour avis aux collectivités qu'il régit, outre les dispositions statutaires les concernant : les projets de loi, les propositions de loi, les projets d'ordonnance ou de décret qui comportent des dispositions particulières à ces collectivités ; la ratification ou l'approbation des engagements internationaux conclus dans les matières relevant de la compétence de ces collectivités. Les modalités de cette consultation sont fixées par la loi organique portant statut de chacune des collectivités. Elles doivent également être consultées sur les projets d'ordonnance pris en application de l'article 74-1 de la Constitution, quand bien même ces projets se contenteraient d'y étendre sans adaptation le droit métropolitain. La Nouvelle-Calédonie doit être consultée, sur les dispositions statutaires la concernant ainsi que dans les cas prévus par la loi organique du 19 mars 1999 la régissant. Elle doit également, tout comme les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, être consultée sur les projets d'ordonnance pris en application de l'article 74-1 de la Constitution la concernant ».

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.6.-Application-et-applicabilite-des-textes-outre-mer/3.6.1.-Principales-regles-relatives-aux-collectivites-d-outre-mer#ancre3412_0_2_3.

¹¹⁰⁹ « Les projets de loi ou de décret comportant des dispositions particulières à la Corse doivent être soumis pour avis à l'Assemblée de Corse (V de l'article L. 4422-16 du CGCT).

Il convient donc, dans l'hypothèse de la préparation d'un texte spécifique à la Corse ou comportant des dispositions spéciales à la Corse, de recueillir, avant la saisine du Conseil d'Etat, le cas échéant, l'avis de l'Assemblée de Corse. Font également l'objet d'une transmission pour avis à l'Assemblée de Corse les textes se présentant comme des textes d'application générale qui peuvent néanmoins produire des effets particuliers à la Corse s'ils interviennent dans un domaine déjà régi par des textes spécifiques à la Corse. Ce sera le cas notamment des projets de texte susceptibles d'avoir des conséquences dans des domaines où la collectivité territoriale de Corse détient des attributions différentes de celles des régions, par exemple en matière d'environnement, d'aménagement, de sport, de culture ou d'éducation ».

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.7.-Application-et-applicabilite-dans-certaines-parties-du-territoire-metropolitain/3.7.2.-Corse#ancre3871_0_1.

¹¹¹⁰ « Le Gouvernement peut par ailleurs le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Le Comité des finances a également pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances concernant les finances locales ».

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comite-des-finances-locales>.

¹¹¹¹ « Il est obligatoirement consulté sur les plans et projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental, à l'exception des lois de finances (art. 70 de la Constitution). On doit entendre par loi de programme à caractère économique ou social une loi qui fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs à l'action de l'État en matière économique et sociale (CC, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école). Il n'est plus nécessaire, compte tenu de l'abrogation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, que ces objectifs aient une traduction financière pour que la loi en cause puisse être qualifiée de loi de programme au sens de l'article 70 de la Constitution. Le CESE peut être consulté, par le Gouvernement, sur les autres projets de loi, y compris les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, les propositions de loi, les projets d'ordonnance ou de décret. Il peut l'être également, par le Gouvernement ou le Parlement, ou encore par la voie de pétitions, sur tout problème à caractère économique, social ou environnemental (art. 69 et 70 de la Constitution et art. 2 et 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958). Il peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires dans toute matière entrant dans son domaine de compétence (art. 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958) ».

sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis ». L'article 70 ajoute : « le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques »¹¹¹². La consultation du CESE n'est obligatoire que pour les projets de loi de programmation ou de plan à caractère économique, social ou environnemental (article 70, *in fine*).

La prise en considération de l'avis d'organismes spécialisés est parfois plus indirecte. Ainsi en est-il s'agissant des inspections générales et en particulier de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration qui ont un caractère interministériel¹¹¹³. Se basant sur les contrôles qu'elles réalisent, leurs rapports sont de précieuses sources d'information sur des questions techniques précises mais aussi plus généralement sur les incohérences de l'action administrative et les moyens d'y remédier. La consultation de ces documents par les services, tout autant qu'un avis formellement demandé, contribue à améliorer la coordination de l'élaboration des projets de texte. Directe par la demande d'avis ou indirecte *via* des rapports, la consultation est parfois aussi plus large et dépasse le seul cadre administratif. De plus en plus de consultations dites « ouvertes » sont organisées, permettant la participation du public notamment par le biais d'Internet.

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.3.-Consultations-prealables#ancr11991_0_3.

¹¹¹² Notons que le CESE peut aussi être saisi par voie de pétition (article 69, alinéa 3), chose impossible pour le Conseil d'Etat. Mais comme ce dernier, il peut de sa propre initiative se saisir de questions pour appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent pertinentes. Autre distinction avec le Conseil d'Etat, le CESE est composé de 233 conseillers répartis en dix-huit groupes eux-même subdivisés en trois grandes catégories qui représente chacune un secteur de la vie économique, sociale ou environnementale : 140 membres désignés au titre de la vie économique et du dialogue social (représentants des salariés, représentants des entreprises privées industrielles, commerciales et de services, représentants des artisans...) ; 60 membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative (représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole, représentants des associations familiales, représentants de la vie associative et des fondations...) ; 33 membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement (représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement...).

¹¹¹³ Situées en dehors de la hiérarchie et constituées en corps spéciaux, les inspections générales elles ont vocation à contrôler le bon usage de l'argent public et le fonctionnement régulier du service public. Plus précisément, elles exercent deux principales fonctions : d'une part, contrôler les administrations en vue de détecter d'éventuels fautes ou abus commis par des agents et proposer des sanctions ; d'autre part, dans une démarche d'audit, déceler les dysfonctionnements dans l'action des services et proposer des recommandations pour les résoudre. C'est cette deuxième activité qui indirectement peut avoir des conséquences sur la cohérence de l'action dans tous les ministères.

Par ailleurs, les services procèdent à une concertation de représentants de groupes d'intérêt qui se distingue de la consultation par son caractère plus horizontal ; elle relève d'une logique néo-corporatiste selon laquelle la participation d'acteurs extérieurs au travail gouvernemental et la prise en considération de leurs intérêts aboutit à des décisions mieux adaptées à la réalité sociale. Pour reprendre la distinction, toujours pertinente, proposée par Lucien Sfez, on peut considérer que *« ces deux concepts sont voisins, ils ne sont pas identiques. (...) L'une et l'autre entendent à la fois éclairer les choix de l'administration et coordonner l'activité des secteurs public et privé ; l'une et l'autre permettent une certaine représentation des intérêts (...). Mais on remarquera que les techniques de la consultation et de la concertation ne sont pas identiques. De même que leurs résultats. Alors que la consultation se situe le plus fréquemment après que la décision ait été prise ou tout du moins après qu'elle ait été conçue et proposée par l'administration, la concertation permet le dialogue avec celle-ci au moment même de la conception »*¹¹¹⁴.

C. Les concertations externes

Au-delà des interactions entre services opérationnels, des échanges entre services opérationnels et organes consultatifs administratifs, l'élaboration d'un projet de texte juridique fait généralement aussi intervenir des acteurs extérieurs divers (groupes d'intérêts, d'organisations professionnelles...). Lorsqu'un projet de texte juridique peut avoir des répercussions sur des groupes sociaux ou d'intérêt, leurs représentants sont consultés. Il s'agit d'une pratique habituelle et encouragée dans le but de concevoir des textes qui ne soient pas en décalage avec la réalité sociale : *« la préparation des décisions suppose, dans d'assez nombreux cas, qu'une concertation ait lieu avec les représentants des intérêts en cause. Vous veillerez à concilier le souci de diligence dans l'action du Gouvernement avec la nécessité d'un dialogue attentif et ouvert, qui est lui-même gage d'efficacité »*¹¹¹⁵. Ces échanges peuvent être plus ou moins conflictuels et l'administration n'est pas tenue de suivre les avis qu'elle demande ; cependant les interrelations avec des *« partenaires, coopératifs ou revendicatifs »*¹¹¹⁶ privilégiant l'horizontalité ont pu être promues par le Premier ministre lui-même : *« la préparation des décisions suppose, dans d'assez nombreux*

¹¹¹⁴ Lucien SFEZ, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, 1970, p. 178-179.

¹¹¹⁵ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

¹¹¹⁶ Jacques CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *op. cit.*, p. 634.

*cas, qu'une concertation ait lieu avec les représentants des intérêts en cause dans la société. (...). La qualité du dialogue que les pouvoirs publics entretiennent avec les représentants des diverses composantes de la société est à la fois la marque du respect qu'ils lui portent et un gage de réussite de l'action de l'Etat »¹¹¹⁷. L'emploi des termes « concertation » et « dialogue » manifeste une logique d'interactions, indices d'un rapport de coordination qui se veut plus pousser qu'une simple demande d'avis unilatérale. Est sous-entendue une volonté d'échanges avec les représentants d'intérêts économiques, sociaux ou sociétaux ; des interactions notamment encouragée par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2011 intitulé *Consulter autrement. Participer effectivement*¹¹¹⁸.*

De fait, on peut constater que « *les logiques sociales et bureaucratiques ne sont pas distinctes mais entrecroisées : groupes sociaux et services administratifs peuvent avoir les mêmes intérêts à défendre et tendre à conjuguer leurs efforts* »¹¹¹⁹. Ces relations permanentes, souvent informelles, ne sont pas sans conséquence sur le contenu des textes juridiques en cours de rédaction qui peut ainsi être infléchi dans un sens plus favorable aux groupes consultés, dans la mesure toutefois où ils restent compatibles avec les priorités politiques décidées en amont. Toutefois, une des particularités du travail gouvernemental français est la limitation des concertations ce qui a pour conséquence de ne pas impliquer dans la rédaction des projets de textes certaines entités pourtant concernées au premier plan. Ainsi, « *l'administration n'est pas sourde, loin s'en faut, à l'expression des intérêts particuliers, mais l'organisation officielle de consultations reste une pratique peu développée tandis que la culture du secret reste elle-même encore forte, comme gage d'impartialité* »¹¹²⁰. Certains ministères pratiquent cependant une concertation plus poussée que d'autres compte tenu de la nature des politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Les exemples les plus représentatifs en la matière sont le ministère du Travail et le ministère de l'Education nationale¹¹²¹ qui font appel à la consultation d'organisations syndicales,

¹¹¹⁷ Circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental, 6 juin 1997.

¹¹¹⁸ Conseil d'Etat, *Consulter autrement. Participer effectivement*, Rapport public, Paris, La Documentation française, 2011.

¹¹¹⁹ Circulaire du Premier ministre relative à l'organisation du travail gouvernemental, 6 juin 1997.

¹¹²⁰ Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 8. En ceci le processus de production gouvernemental du droit diffère du système britannique ou encore celui de l'Union européenne (*green papers, white papers...*) caractérisés par une consultation plus ouverte et plus en amont c'est-à-dire avant la rédaction du projet de texte juridique.

¹¹²¹ A ce sujet, voir : Claude DURAND-PRINBORGNE, « L'administration centrale de l'Education nationale et la fabrication des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 611 et s.

voire d'associations diverses. La concertation permet ainsi de tenir compte des enjeux sociaux, politiques et sociétaux attachés à chaque dossier traité. Tout comme la plupart des avis rendus par les organismes publics consultés, les positions exprimées par les porteurs d'intérêts n'ont en principe pas de valeur obligatoire ; néanmoins, on peut supposer que leur prise en considération au moment de l'élaboration des futurs textes juridiques dont ils sont les principaux destinataires garantira une plus grande effectivité. Comme le souligne Céline Wiener, « *l'interdépendance des problèmes exige à prendre en compte dès l'origine les différents aspects d'une réforme et ses répercussions possibles sur d'autres secteurs d'activité ce qui implique tous ceux qui y sont directement intéressés et auront ensuite à l'appliquer* »¹¹²². En soi ces avis n'ont donc pas de valeur juridique impérative cependant ils conditionnent dans une certaine mesure l'effectivité du droit futur.

Etape essentielle du processus de coordination du travail gouvernemental, le dialogue interservices, ministériels et interministériels, nourri par les consultations et les concertations d'entités spécialisés ou porteuses d'intérêts sociétaux doit déboucher sur la rédaction d'un projet de texte juridique. Or, concrètement, cette écriture ne peut se faire sans l'aide des directions des affaires juridiques dont la principale mission est de veiller à une coordination matérielle et formelle des textes envisagés avec le corpus juridique existant : « *il s'agit d'abord d'assurer le respect du droit. Il s'agit aussi de rendre les textes parfaitement conformes à l'objectif poursuivi et d'assurer leur intelligibilité et leur lisibilité, comme leur correcte insertion dans l'ordonnement juridique* »¹¹²³. Cette coordination juridique implique également dès le niveau intra-ministériel le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'Etat, gardiens du respect de l'unité et de la cohérence de l'ordre juridique avec qui les services ministériels sont en constantes relations.

§ 2 – La coordination juridique des projets de textes

Jusque dans les années 1970, à l'exception du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Justice qui pouvaient compter sur un service législatif, les

¹¹²² Céline WIENER, « De la coordination administrative à la décision politique : étude comparée de quelques systèmes », *RFAP*, n° 42, avril-juin 1987, p. 49.

¹¹²³ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

directions des affaires juridiques n'existaient pas¹¹²⁴. Cette spécificité historique de l'administration française s'explique par le fait que les services opérationnels sont censés détenir une expertise qui leur permet d'être les principaux artisans de l'écriture du droit. Ils sont cependant désormais assistés par des directions des affaires juridiques qui, outre le règlement de questions contentieuses qui constitue leur activité principale, exercent une fonction de conseil, d'expertise, d'assistance et de diffusion de connaissances juridiques auprès de l'administration centrale (mais aussi des services déconcentrés et des établissements attachés au ministère) en procédant à une veille des évolutions normatives en matière législative, réglementaire et jurisprudentielle. Leur rôle est essentiel :

« Un ministère ne peut concilier ces différentes contraintes s'il n'est pas doté d'un dispositif de pilotage robuste. Concrètement, il lui faut disposer d'une structure centrale de coordination, qui maîtrise la vision d'ensemble des échéances et connaisse l'état des textes à leurs différents stades d'élaboration : – en interne, elle a une mission d'alerte sur le respect des différents délais et peut en outre aider les services producteurs de textes à mieux maîtriser les contraintes procédurales (par exemple en construisant un calendrier des consultations requises) ; – vers l'extérieur, elle est l'interlocuteur des autorités et services en charge de la programmation interministérielle »¹¹²⁵.

Les services juridiques assistent les services opérationnels pour accomplir leur mission de rédaction qui requiert une double coordination juridique : celle-ci a pour objet d'assurer la cohérence et la conformité du contenu des textes au regard du corpus de droit existant (coordination matérielle) ainsi que la clarté de leur présentation, condition de leur accessibilité et bonne compréhension (coordination informelle). Comme le résume la circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit du 7 juillet 2011 :

« Chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques. Son élaboration doit en outre être l'occasion d'un réexamen du bien-fondé des règles qu'il est prévu de modifier et de la cohérence d'ensemble de la réglementation correspondante ».

¹¹²⁴ V. Christophe COLERA, *Les services juridiques des administrations centrales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2009, p. 44 et s.

¹¹²⁵ Circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit du 7 juillet 2011, Annexe 1. Le document poursuit : « Cette fonction revient normalement à la direction des affaires juridiques du ministère. D'autres formes d'organisation sont possibles, en fonction des spécificités ministérielles. Mais quel que soit le choix retenu, il est nécessaire qu'il existe une structure unique compétente pour l'ensemble du ministère, placée sous l'autorité du haut fonctionnaire chargée de la qualité de la réglementation. Et il faut que son responsable puisse accéder à l'ensemble des informations relatives à la production normative du ministère cheminant dans le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) ».

Parce qu'il s'agit d'une étape déterminante du travail gouvernemental où se joue la question de la légitimité et de l'effectivité de la règle de droit qui sera finalement adoptée, les services opérationnels et juridiques des ministères sont en relation permanente avec le Secrétariat général du Gouvernement qui leur apporte une expertise juridique décisive et à qui il revient de saisir dans certains cas le Conseil d'Etat agissant alors en tant que conseiller juridique du Gouvernement. Tous deux s'assurent du respect des principes de la légistique¹¹²⁶, condition d'une bonne coordination juridique qui « *doit permettre au rédacteur de traquer la complexité inutile, celle qui résulte de l'insuffisante maîtrise, de la paresse intellectuelle ou de l'oubli des effets pratiques du droit. C'est elle qui met à sa disposition un ensemble de conventions assurant l'unification de la rédaction et donc une lecture plus facile évitant a contrario et ambiguïtés* »¹¹²⁷.

A. La rédaction du projet par les services opérationnels avec l'appui des services juridiques

Afin de préparer les projets de loi, de décret et d'ordonnance relevant de leur domaine d'attributions, les services ministériels échangent entre eux et procèdent, on l'a vu, à des consultations internes et des concertations externes qui leur permettent de déterminer les mesures adéquates à adopter en accord avec le programme gouvernemental. Les positions ainsi définies doivent être transcrites dans le langage et la forme du droit en suivant des règles, principes et méthodes propres à la préparation des textes dont le but est d'assurer une continuité et une cohérence normative matérielle et formelle. Cette étape essentielle requiert de la part des services ministériels une attention particulière sur laquelle le Premier ministre lui-même insiste : « *Vous veillerez (...) à ce que les ressources dont dispose votre ministère dans le domaine de l'expertise juridique et de la rédaction des textes soient pleinement utilisées lors de la préparation des projets de loi, d'ordonnance et de décret* »¹¹²⁸. L'appui des services juridiques est à cet égard indispensable pour veiller à ce que les services opérationnels soient conscients de la nécessité de préserver la cohérence du droit : « *cette responsabilisation des directions productrices doit être*

¹¹²⁶ Preuve de l'importance de ces deux institutions en la matière, le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'Etat sont les co-auteurs du *Guide de légistique*. Disponible en version électronique sur le site de Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/Sommaire>.

¹¹²⁷ Serge LAVISGNES, « Editorial », *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, num. spéc. « Légistique », juin 2008, p. 5.

¹¹²⁸ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

*regardée comme le corollaire nécessaire de la grande dispersion de la production normative qui caractérise le système français, par opposition aux Etats dotés de services spécialisés »*¹¹²⁹

Dans le cadre de l'exigence de coordination juridique matérielle, les services rédacteurs doivent s'assurer de la régularité et de l'opportunité juridique des projets qu'ils préparent. Il s'agit d'éviter que le texte en cours d'élaboration contienne des dispositions en contradiction avec les règles juridiques déjà en vigueur :

*« En vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes, ou du moins être compatible avec ces normes. La méconnaissance de ce principe est non seulement source de désordres juridiques, mais elle constitue également une faute de l'auteur du texte illégal, susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique en cause devant les juridictions nationales, de l'Union européenne ou internationales. Il est, dès lors, impératif de veiller scrupuleusement à ce que les nouvelles dispositions édictées se trouvent en harmonie avec la hiérarchie des textes déjà en vigueur ou susceptibles de l'être à la date à laquelle ces dispositions prendront effet »*¹¹³⁰.

La finalité est de préserver l'unité et la cohérence du corpus normatif, gage de sa validité et donc de son effectivité. Parce qu'elle est la norme suprême dans l'ordre juridique interne, la Constitution fait l'objet d'une particulière attention. L'importance de son respect est régulièrement rappelée par le Premier ministre lui-même.

Ainsi la circulaire du 12 septembre 2014 relative à la méthode de travail du Gouvernement précise-t-elle :

« Le risque d'inconstitutionnalité doit s'anticiper et s'évaluer. (...) Vous saisirez le secrétariat général du Gouvernement dès qu'il existe un doute sur la constitutionnalité d'une disposition. Vous le ferez suffisamment en amont lors de la préparation des projets de loi pour qu'une solution évitant le risque puisse être trouvée ».

¹¹²⁹ Circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit, 7 juillet 2011. Afin de réaliser concrètement cette responsabilisation, le document préconise un dispositif particulier : « C'est la raison pour laquelle le dossier accompagnant chaque projet de texte devra désormais faire apparaître **l'identité du fonctionnaire de la direction productrice**, de préférence du rang de sous-directeur ou de chef de bureau, qui sera « responsable » du projet d'un double point de vue : il pourra certifier que les préoccupations de qualité de la production juridique ont été prises en compte ; il vérifiera la pertinence de la programmation ; il devra, directement ou par l'intermédiaire de son directeur, faire les diligences requises s'il apparaît que le projet de texte subit des retards injustifiés. C'est lui que les services du Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement ou secrétariat général des affaires européennes) ou la structure centrale de coordination alerteront en cas de détection d'une difficulté ou d'un retard ».

¹¹³⁰ Secrétariat général du Gouvernement, Conseil d'Etat, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, op. cit., p. 20.
Version consultée en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.

Cette recommandation souligne l'interaction permanente des niveaux intra et interministériel en matière de coordination du travail gouvernemental.

Dans le même sens, la circulaire du 7 juillet 2011 précitée¹¹³¹ suggère que :

« le pilotage de la production normative doit se perfectionner, de manière à mieux assurer l'application des lois et la mise en œuvre des réformes. L'organisation de chaque département ministériel doit à cet effet être adaptée pour permettre, en relation étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, une programmation précoce des différentes étapes du cheminement des textes identifiés comme prioritaires et un suivi dynamique de ce cheminement ».

Le Secrétariat général du Gouvernement apporte une expertise juridique quotidienne aux services ministériels de telle sorte que la plupart des textes publiés au *Journal Officiel* ont fait l'objet à un stade ou un autre de l'examen de son service de la législation et de la qualité du droit. Un autre aspect du contrôle du respect du principe de hiérarchie normative consiste à s'assurer que le pouvoir réglementaire n'empiète pas sur le domaine législatif défini par l'article 34 de la Constitution¹¹³², notamment en écartant les « cavaliers » qui peuvent s'immiscer dans les lois. Dans ce travail de supervision et de soutien de la coordination juridique réalisée par les services, le Secrétariat général du Gouvernement n'agit pas seul : il collabore avec le Conseil d'Etat qui peut aussi faire bénéficier les services rédacteurs de son expertise. En tant que premier conseiller juridique du Gouvernement¹¹³³, « la légitimité reconnue au Conseil d'Etat par le personnel politique et administratif tend (...) à faire considérer cette institution comme devant et pouvant garantir les vertus des textes que les guides de la légistique prétendent fournir »¹¹³⁴. Aux termes de l'article L. 112-2 du Code de justice administrative, le Conseil d'Etat est susceptible « d'être consulté par le Premier ministre sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Dans ce cas il est saisi par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement. En outre, selon l'article R. 137-3 du Code de justice administrative, les membres du Conseil d'Etat peuvent être individuellement appelés par les ministres pour « apporter leur concours aux travaux de leur administration ».

¹¹³¹ Circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit, 7 juillet 2011.

¹¹³² « Vous veillerez à ne pas encombrer les projets de loi de dispositions de nature réglementaire » (Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014).

¹¹³³ Pour reprendre une expression notamment employée par Marceau Long.

Voir : Marceau LONG, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *RFDA*, septembre-octobre 1992, p. 790.

¹¹³⁴ Eric MILLARD, « Les limites des guides de légistique : l'exemple du droit français », in Alexandre FLÜCKIGER, Christine GUY-ECABERT (dir.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer. Le rôle des guides de légistique*, Zürich, Schulthess, 2008, p. 123.

Le second aspect important est relatif à l'opportunité des textes envisagés. Il s'agit de vérifier, d'une part qu'ils soient réellement indispensables pour atteindre les objectifs définis dans les programmes gouvernementaux ce qui implique l'absence ou l'insuffisance des textes existants réglant la même question, d'autre part que le dispositif juridique envisagé soit pertinent pour réaliser ces objectifs. Comme l'indique explicitement le Guide de légistique :

« l'édiction d'une norme unilatérale – loi, décret, arrêté – est soumise au respect de règles juridiques de fond et de procédure ainsi qu'à des principes de bonne rédaction qui font l'objet de ce guide. Mais elle doit avant tout avoir pour objet de résoudre un problème clairement identifié, en vue d'atteindre un résultat précisément défini pour lequel des solutions non normatives apparaissent manifestement inappropriées »¹¹³⁵. En conséquence, les services ministériels doivent « s'assurer que le projet répond à une nécessité juridique et que le but qu'il poursuit ne peut pas être atteint par d'autres moyens que la modification des dispositions législatives en vigueur ; à cet effet, les discussions qui sont menées doivent avoir pour support, dans une première phase, une étude recensant les différentes possibilités »¹¹³⁶.

Cette vigilance quant à l'opportunité de créer de nouvelles règles juridiques est devenue une priorité. Compte tenu d'une contrainte budgétaire croissante, les ministères sont en effet incités à être particulièrement attentifs quant à la pertinence des textes qu'ils préparent : *« chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques. Son élaboration doit en outre être l'occasion d'un réexamen du bien-fondé des règles qu'il est prévu de modifier et de la cohérence d'ensemble de la réglementation correspondante »¹¹³⁷.*

La réalisation de cet objectif est aujourd'hui facilitée par la généralisation des études d'impact¹¹³⁸. Née dans les années 1970 pour des textes portant sur des questions d'environnement, cette pratique a été étendue après la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à la faveur d'un amendement introduit par son rapporteur. Le dispositif a été confirmé et précisé par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui prévoit le principe de la préparation obligatoire d'une étude d'impact pour les

¹¹³⁵ *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, op. cit.*, p. 5.

¹¹³⁶ *Ibidem*, p. 82.

¹¹³⁷ Circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit, 7 juillet 2011.

¹¹³⁸ V. thèse Combrade, 2015.

projets de loi¹¹³⁹ et facultative pour les projets d'actes réglementaires¹¹⁴⁰ par le ministère pilote. La rédaction de ce document, qui a pour objet de préciser les objectifs poursuivis par le projet de texte juridique envisagé et de justifier la nécessité de créer de nouvelles normes demande une coordination, qui se réalise encore une fois simultanément au niveau ministériel et interministériel.

La première étape consiste pour les services du ministre principalement responsable du projet de texte à élaborer conjointement avec le Secrétariat général du Gouvernement un cahier des charges qui permet notamment de déterminer les services qui seront sollicités pour fournir tout élément (de nature juridique, statistique...) pertinent au regard du projet de texte juridique en cours d'élaboration et un calendrier de réalisation de l'étude d'impact. Sur la base de ce cahier des charges, le ministère pilote rédige une première version de l'étude d'impact en lien direct avec les ministères intéressés si besoin. Le document est envoyé au Secrétariat général du Gouvernement qui s'assure de la validité du document au regard d'exigences de fond et de forme¹¹⁴¹. Le projet d'étude d'impact est ensuite communiqué pour observations

¹¹³⁹ Pour les projets de loi ordinaire ; les projets de loi organique ; les projets de loi de programmation, autres que les projets de loi de programmation des finances publiques ; les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, pour une partie de leurs dispositions ; les projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou accord international en application de l'article 53 de la Constitution, selon des modalités particulières. Exceptions à ce principe : les projets de loi constitutionnelle ; les projets de loi de ratification d'une ordonnance, à moins qu'ils ne comportent des dispositions nouvelles, allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou d'ajustements de cohérence juridique ; les projets de loi de programmation des finances publiques ; les projets de loi de règlement ; les projets de loi prorogeant les états de crise.

Voir aussi les règles particulières pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact#ancre2698_0_2.

¹¹⁴⁰ Il est prévu quelques exceptions à ce principe, la principale aux termes de l'article L. 1211-4-2 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit que les projets de textes réglementaires « *créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics* » sont préalablement soumis pour avis à une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), appelée à se prononcer sur son « *impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre* ». Entrent dans ce champ non seulement les projets d'ordonnances, de décrets ou d'arrêtés qui concernent spécialement les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, mais aussi les projets qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées.

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact#ancre2698_0_2.

¹¹⁴¹ « *Depuis relativement peu de temps, avant leur transmission au Conseil d'État, nous procédons à une première évaluation du point de vue de la qualité et de la constitutionnalité. Cela nous permet de greffer sur certaines parties d'un projet de loi des indicateurs pour signaler des problèmes constitutionnels éventuels, une mauvaise qualité normative, un effet juridique incertain, voire l'inutilité de telle ou telle disposition. Un dialogue s'engage ensuite entre le Gouvernement et le Conseil d'État sur le sujet* » (Serge LASVIGNES, Intervention au colloque « Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ? », organisé au Sénat le 5 décembre 2013).

Disponible sur :

http://www.senat.fr/rap/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice1.html.

aux autres ministères *via* le Secrétariat général du Gouvernement avec, en cas de différences persistantes de positions entre services ministériels, l'intervention du cabinet du Premier ministre. Finalement, le contenu du projet d'étude d'impact est complété et ajusté par le ministère pilote en prenant en considération les éventuelles remarques du Premier ministre.

Ce dernier doit ensuite à nouveau se prononcer pour donner son approbation à la transmission au Conseil d'Etat après vérification que le projet respecte les conditions de fond et de forme prévues dans la loi organique du 15 avril 2009 précitée. En effet, comme l'indique clairement la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle : « *Le Conseil d'Etat ne sera saisi du projet de loi que si l'étude d'impact est jugée suffisante par mon cabinet et par le secrétaire général du Gouvernement. Dans l'affirmative, elle sera transmise au Conseil d'Etat puis déposée, avec le projet de loi, sur le bureau de l'assemblée saisie après la délibération du conseil des ministres* ». Le rôle du Conseil d'Etat est ici d'analyser les motifs qui justifient l'élaboration d'un projet de texte en s'attachant en particulier à vérifier la cohérence entre le contenu de l'étude d'impact et celui du projet de texte envisagé. Le Conseil d'Etat émet à cet égard quelques observations à destination des ministères concernés afin qu'ils complètent et précisent l'étude d'impact ensuite remise au Président de la République et aux membres du Gouvernement qui participeront au Conseil des ministres à l'issue duquel le projet de texte juridique sera adopté puis transmis s'il s'agit d'un projet de loi à la première assemblée saisie accompagné de l'étude d'impact¹¹⁴².

La fiche d'impact constitue un mode de coordination juridique dans la mesure où pour l'élaborer les ministères doivent procéder à un examen du droit existant afin de parer à toutes éventuelles contradictions ou incohérences avec le projet de texte envisagé. Ainsi, le Guide de légistique indique que :

« l'élaboration d'un projet de loi doit être le fruit d'un travail tant ministériel qu'interministériel, réalisé selon les orientations retenues lors de l'établissement du cahier des charges de l'étude d'impact. Il s'agit de : s'assurer que le projet répond à une nécessité juridique et que le but qu'il poursuit ne peut pas être atteint par d'autres moyens que la modification des dispositions législatives en vigueur ; à

¹¹⁴² V. not. sur ce sujet : Susan ROSE-ACKERMAN, Thomas PERROUD, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages » : modèles américains et traditions juridiques françaises », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 105-122. Les auteurs nuancent cependant l'efficacité des études d'impact quant à l'amélioration de la qualité de la production normative.

cet effet, les discussions qui sont menées doivent avoir pour support, dès les premiers stades de la réflexion sur le projet de réforme, une étude d'options recensant les différentes possibilités »¹¹⁴³.

Plus précisément, l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que les études d'impact :

« (...) exposent avec précision : l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ; l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ; les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ; les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités »¹¹⁴⁴.

L'importance accordée à l'examen de l'opportunité des textes résulte du constat d'une inflation normative qui n'est pas récente mais qui a tendance à s'accélérer malgré les mises en garde réitérées aussi bien par la doctrine que par de nombreux rapports¹¹⁴⁵, notamment l'Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2016 consacrée à la simplification et à la qualité du droit. Cette inflation met en question la sécurité juridique¹¹⁴⁶ - qui implique des règles stables, générales et ordonnées – et la confiance légitime – qui demande de s'abstenir d'un changement soudain de cadre juridique ayant fait naître des attentes fondées pour les citoyens. L'augmentation continue du nombre de dispositions impose une coordination matérielle, pour éviter les contradictions ou doublons normatifs, mais aussi une coordination formelle visant à l'accessibilité et l'intelligibilité du droit ; deux exigences qui ont été consacrées

¹¹⁴³ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.4.-Decret/2.4.1.-Elaboration-d-un-decret-simple>.

¹¹⁴⁴ S'y ajoutent d'autres mentions obligatoires permettant de juger de l'opportunité du texte juridique en préparation : «... l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ; l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ; les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ; s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental » (article 8, loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009).

¹¹⁴⁵ Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>.

Ce rapport s'ajoute au Rapport public annuel du Conseil d'Etat publié en 2006 sur la *Sécurité juridique et la complexité du droit* et à celui de 1991 intitulé *De la sécurité juridique* (publiés par La Documentation française)

¹¹⁴⁶ Consacrée en tant que principe général du droit par le Conseil d'Etat (au sujet ici du pouvoir réglementaire) dans son arrêt rendu en assemblée *KPMG et autres* du 24 mars 2006. De plus, même si le Conseil constitutionnel n'a pas explicitement consacré le principe de sécurité juridique, rappelons qu'il a attribué à deux de ses composantes, les principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le statut d'objectif de valeur constitutionnelle (V. not. la décision du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit).

s'agissant des lois en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle à l'occasion de la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999¹¹⁴⁷. Répondant à la même logique de « *constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique* »¹¹⁴⁸ ou de « *juridicisation de la légistique* »¹¹⁴⁹, le juge constitutionnel a pu censurer des dispositions d'une loi soumise à son examen d'une normativité incertaine en se fondant sur le principe de clarté et d'intelligibilité de la loi¹¹⁵⁰ ou encore décidé de censurer un article pour « *complexité excessive* »¹¹⁵¹. La loi perd en qualité ce qu'elle gagne en quantité et une coordination formelle est nécessaire pour améliorer l'écriture du droit : le Secrétariat général du Gouvernement, plus précisément son service de la législation et de la qualité du droit¹¹⁵², est ainsi chargé de « *rechercher des points d'équilibre entre ministères. Si une part non négligeable du développement de la légistique consiste à*

¹¹⁴⁷ La décision relative à la *loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes* précise que « *l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er}, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas" » (Considérant 13). Une consécration réitérée dans sa décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 portant sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.*

Voir : Sénat, « La qualité de la loi », Note de synthèse, Service des études juridiques, octobre 2007.

Disponible sur : http://www.senat.fr/ej/ej03/ej03_mono.html#toc24.

¹¹⁴⁸ V. Anne-Laure VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, mars 2005.

¹¹⁴⁹ Pierre de MONTALIVET, « La « juridicisation » de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in Roland DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005, pp. 99-136.

¹¹⁵⁰ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002.

Source : <https://www.senat.fr/ej/ej03/ej030.html>.

V. par exemple la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 relative à *l'autonomie financière des collectivités territoriales* : « *Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* » (Considérant 13).

¹¹⁵¹ V. par exemple la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la *Loi de finances pour 2006* : « *Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux* » (Considérant 84).

¹¹⁵² Le Service de la législation et de la qualité du droit est chargé de surveiller le bon déroulement de la procédure d'élaboration des projets de textes et se compose d'une « cellule de programmation de l'activité normative », d'une « mission de dématérialisation des procédures » d'un « département de l'activité normative » et d'un « département de la qualité du droit ».

réduire des singularités d'écriture qui pourraient différencier les administrations centrales, c'est dans l'échange avec elles qu'une forme d'harmonisation est recherchée »¹¹⁵³. Comme le confirme en effet Jean Maïa :

*« Le rôle propre du Secrétariat général du Gouvernement dans la genèse d'une doctrine en matière de légistique se mesure donc au fait que, de par sa position de « gardien des points de passage » et sa fonction d'interlocuteur de nombreux intervenants du processus normatif, il est à même, avec le Conseil d'État, de rechercher un équilibre entre différents points de vue pour dégager la meilleure manière de servir les exigences à valeur constitutionnelle. (...) La mission de coordination interministérielle et d'organisation du travail gouvernemental dévolue au Secrétariat général du Gouvernement le conduit à veiller à ce que les préoccupations de légistique soient le plus largement prises en compte et ce, de manière permanente, dans les ministères, au-delà des efforts de régulation quotidienne auxquels il s'efforce dans le contrôle des textes, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit »*¹¹⁵⁴.

L'action du Secrétariat général du Gouvernement en vue d'améliorer la qualité juridique des textes préparés est relayée auprès des services rédacteurs grâce à la création dans les ministères d'une mission de codification et/ou de légistique en principe rattachée à la direction des affaires juridiques. Par ailleurs, deux circulaires du Premier ministre en date du 26 août et du 30 septembre 2003¹¹⁵⁵ ont prévu dans chaque ministère l'élaboration d'une charte de la qualité et de la réglementation qui incite au développement des relations interservices au niveau ministériel et interministériel et la mise en place de hauts fonctionnaires chargés d'une fonction de coordination juridique visant la qualité de la réglementation qu'il exercent en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement. Le texte précise en effet :

« Ces hauts fonctionnaires se verront confier les missions suivantes : a) Ils veilleront à la mise en œuvre effective de la charte de la qualité au sein du ministère et joueront, plus largement, un rôle d'impulsion, de sensibilisation et de coordination pour atteindre l'objectif de maîtrise de la réglementation ; b) Ils seront responsables, pour leur département ministériel, de la procédure de l'étude d'impact ; ils proposeront, en particulier, au ministre une méthode pour la réalisation de ces études et aideront à constituer, au sein du département, un vivier de personnes et services auxquels il pourra être fait appel ; c) Ils assureront, au sein du ministère, un rôle d'animation et de coordination pour rendre le droit plus facile d'accès ; ils seront notamment responsables de l'avancement des travaux de codification, ainsi que des procédures permettant de maintenir la qualité des

¹¹⁵³ Jean MAÏA, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹¹⁵⁵ Circulaire du Premier ministre du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation et à l'amélioration de la qualité de la réglementation ; circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation. Les deux circulaires ont été remplacées par la circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit du 7 juillet 2011 dans le but de consolider dans chaque ministère « une structure centrale de coordination » chargée de veiller à la qualité de la production normative.

codes adoptés, au gré de leurs modifications ; ils définiront également avec la Direction des Journaux officiels les procédures permettant de garantir la qualité de la consolidation des textes préparés par leur ministère qui sont diffusés sur l'internet : (www.legifrance.gouv.fr) ; d) Ils animeront l'action de simplification des textes en vigueur, seront les correspondants, pour votre ministère, de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et contribueront, en particulier, à la préparation et à la mise en œuvre des lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnance »¹¹⁵⁶.

Valorisée par de nombreuses circulaires¹¹⁵⁷, recommandations¹¹⁵⁸ et travaux universitaires¹¹⁵⁹ et visant une meilleure qualité rédactionnelle des normes ainsi que l'utilisation de technologies de l'information¹¹⁶⁰, la légistique participe de la fonction de coordination normative exercée au niveau des ministères avec le concours constant du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'Etat.

B. L'intervention du Conseil d'Etat et du Secrétariat général du Gouvernement garants de la cohérence de l'ordre juridique étatique

La consultation du Conseil d'Etat est obligatoire¹¹⁶¹ pour les projets de loi (en application de l'article 39 de la Constitution), les projets d'ordonnances (en

¹¹⁵⁶ Circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation. Une mission de coordination renforcée par la circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit du 7 juillet 2011.

¹¹⁵⁷ Outre le Guide de légistique, mentionnons par exemple la circulaire du 31 juillet 1974 relative à l'élaboration des projets de loi et des textes publiés au *Journal officiel*, la circulaire du 15 juin 1987 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, la circulaire relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et de la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre du 2 janvier 1993, la circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, la circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, la circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation et les lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, la circulaire du 1^{er} juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel*, la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, la circulaire du 17 février 2011 par laquelle le Premier ministre confie à un commissaire à la simplification la supervision des évaluations préalables incombant aux ministères à l'origine de projets de textes concernant les collectivités territoriales et les entreprises. V. aussi la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit et la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 dite de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

¹¹⁵⁸ Outre les trois rapports du Conseil d'Etat déjà cités (rapports publics de 1991, 2006 et 2016), mentionnons le *Rapport sur la qualité et la simplification du droit* de 2008 (Jean-Luc WARSMANN (rap.), Mission parlementaire auprès du Premier ministre) ; Roland DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, Travaux de l'ASMP, 2003.

¹¹⁵⁹ V. notamment Dominique REMY, *Légistique. L'art de faire les lois*, Paris, Romillat, 1994, Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999 ; Roland DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques, PUF, 2005 ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Laurence GRAY, Joseph PINI, *Autour de la qualité des normes. Actes du colloque d'Aix-en-Provence des 24 et 25 octobre 2008*, Bruylant, coll. « A la croisée des droits », 2010.

¹¹⁶⁰ V. notamment sur le sujet Danièle BOURCIER, Claude THOMASSET (dir.), *L'écriture du droit face aux technologies de l'information*, Paris, Ed. Diderot, 1996.

¹¹⁶¹ L'avis doit alors porter le mention : « Le Conseil d'Etat entendu ».

application des articles 38 et 74-1 de la Constitution), les projets de décrets pris pour l'application de dispositions réglementaires ou plus souvent législatives prévoyant sa consultation et les projets de décrets dits de « déclassement » (en application de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution). Hormis ces textes, le Conseil d'Etat peut être consulté¹¹⁶² par le Gouvernement sur tout projet de décret dit « simples »¹¹⁶³ dès lors qu'il le juge utile : c'est notamment le cas si le texte pose des difficultés en termes de cohérence et de compatibilité avec le droit existant. Lorsqu'il s'agit d'un projet de décret qui doit faire l'objet d'une consultation obligatoire du Conseil d'Etat (« décrets en Conseil d'Etat ») ou lorsque le Gouvernement a décidé de le saisir sans qu'il y soit contraint (« décrets simples »), il revient au ministère pilote¹¹⁶⁴ de saisir le Conseil d'Etat. Cette saisine a lieu après que les services ministériels rédacteurs aient procédé à la consultation des organismes requis par la Constitution ou la loi et se soient mis d'accord sur un projet de texte juridique après une éventuelle intervention de leur cabinet respectif, de réunions interministérielles voire d'un arbitrage du Premier ministre¹¹⁶⁵. Lorsqu'il s'agit d'un projet de texte qui doit en outre être délibéré en Conseil des ministres (projets de loi, d'un projets de décret pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, projet de « décret en Conseil des ministres »), la saisine du Conseil d'Etat se fait par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, après que le projet de texte ait fait l'objet d'un consensus et recueilli tous les avis d'organismes obligatoires¹¹⁶⁶. Sauf urgence, le Conseil d'Etat doit alors être saisi au moins quatre semaines avant la date prévue pour son inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres où il sera délibéré.

¹¹⁶² L'avis porte alors la mention : « Après avis du Conseil d'Etat ». Il s'agit de décrets simples qui pourront être ultérieurement modifiés par un décret simple sans obligation de consultation du Conseil d'Etat.

¹¹⁶³ Décrets ne nécessitant ni consultation du Conseil d'Etat, ni délibération du Conseil des ministres. Les « décrets en Conseil des ministres » pris en application l'article 13 de la Constitution ou d'une loi organique ; une loi ordinaire ou un décret qui le précisent (par exemple décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 qui prévoit que les attributions des ministres sont fixées par décrets en Conseil des ministres). Cependant, de fait, des considérations liées à la nature ou à l'importance du sujet traité peuvent expliquer que des décrets soient délibérés en Conseil des ministres bien qu'aucun texte ne le prévoit.

¹¹⁶⁴ Seuls les ministres ou les fonctionnaires ayant délégation expresse ont qualité pour signer la lettre de saisine. Lorsque la lettre n'est pas signée par un ministre, il est d'usage qu'elle le soit par le directeur d'administration centrale intéressé.

¹¹⁶⁵ Tous les textes dont est saisi le Conseil d'Etat doivent avoir fait l'objet d'un accord interministériel, prenant la forme soit de lettres d'accord des ministres intéressés, soit de comptes rendus de réunion interministérielle.

¹¹⁶⁶ Cette transmission est désormais dématérialisée. Elle se réalise *via* le logiciel SOLON qui a été mis en œuvre en 2007 en vue d'améliorer la coordination interministérielle. La première version du logiciel a été remplacée depuis 2012 par SOLON 2

Source : [//www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.2.-Loi/2.2.2.-Consultation-du-Conseil-d-Etat-sur-les-projets-de-loi](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.2.-Loi/2.2.2.-Consultation-du-Conseil-d-Etat-sur-les-projets-de-loi).

Une fois transmis au Conseil d'Etat, l'avant-projet de texte est attribué conformément à l'arrêté du Premier ministre du 25 juillet 2007 à l'une de ses sections consultatives en fonction de la matière traitée. Le président de la section compétente désigne un rapporteur qui engage un dialogue sur le texte transmis à partir de la documentation qu'il rassemble et de réunions de travail avec les représentants des administrations concernées sachant que pour les projets de loi, la délégation qui représente le ministère ayant pris en charge la préparation du projet doit comporter le directeur d'administration centrale principalement intéressé. A l'issue de ces échanges, le rapporteur rédige généralement un contre-projet examiné par la section compétente en présence des fonctionnaires des ministères concernés habilités à assister et à intervenir en qualité de « commissaires du Gouvernement ». Lorsque le Conseil d'Etat a été saisi par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, un collaborateur du Secrétaire général du Gouvernement prend part aux réunions et est associé aux échanges par voie électronique entre le rapporteur désigné du Conseil d'Etat et les commissaires du Gouvernement afin de s'assurer la cohésion des interventions de ces derniers qui en principe, comme leur appellation l'indique, ne doivent pas représenter le seul ministère auquel ils appartiennent mais tout le Gouvernement. A l'issue de cet examen et de ces échanges, il résulte un nouveau texte soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat¹¹⁶⁷ qui adopte un texte définitif qui constituera son avis : seul le Gouvernement en est en principe le destinataire et lui seul peut décider de le rendre public. En cas d'urgence, le Premier ministre peut directement intervenir et décider de la réunion d'une commission permanente du Conseil pour les projets de lois ou d'ordonnances, formation plus restreinte que l'assemblée générale pour examiner le projet de texte sans passer par un examen préalable en section¹¹⁶⁸.

Le but de ce dialogue est de permettre au Conseil d'Etat de procéder à un examen approfondi du projet transmis qui permet de réaliser une double coordination juridique, matérielle et formelle : « *La consultation du Conseil d'Etat est obligatoire dans la préparation de certains textes. (...) Il s'agit aussi de rendre les textes parfaitement conformes à l'objectif poursuivi et d'assurer leur intelligibilité et leur*

¹¹⁶⁷ Voir : articles R. 123-12 et s., CJA.

¹¹⁶⁸ « *Une commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans les cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le ministre compétent et expressément constatée par une décision spéciale du Premier ministre mentionnée dans les visas* » (article R. 123-21, alinéa 1, CJA). Cette procédure est très rarement utilisée en dehors de l'examen de la loi de finances.

lisibilité, comme leur correcte insertion dans l'ordonnement juridique »¹¹⁶⁹. Ainsi, sur la forme tout d'abord, le Conseil d'Etat veille à ce que le texte respecte les principes de base de la légistique pour assurer sa clarté et sa cohérence au regard des règles juridiques existantes tout en vérifiant le respect des règles de procédure applicables (consultations préalables...). Sur le fond ensuite, le Conseil d'Etat ne s'interdit pas de se prononcer sur l'opportunité administrative et juridique du texte au regard des lois et des règlements. Plus précisément, « *il s'interroge sur son intérêt et ses justifications, dresse le bilan de ses avantages et de ses inconvénients, vérifie sa cohérence avec l'ensemble de l'action gouvernementale, s'assure des capacités de l'administration à le mettre en œuvre* »¹¹⁷⁰. Le Conseil d'Etat veille aussi au respect du contenu du texte avec les normes qui lui sont supérieures ce qui le conduit notamment à se prononcer sur sa constitutionnalité et sa compatibilité avec le droit international et le droit de l'Union européenne. Cet examen, qui a donc pour objet d'éviter les contradictions, incohérences et doublons normatifs, aboutit à l'édition d'un avis dépourvu de caractère obligatoire¹¹⁷¹ : le Gouvernement n'est en principe pas lié et peut donc s'en écarter ; toutefois dans la pratique, l'avis est souvent suivi d'effets. Il ne s'agit pas d'un acte exécutoire mais sa valeur juridique n'est pas nulle.

En sa qualité de haute juridiction administrative et de conseiller privilégié du Gouvernement, le Conseil d'Etat est reconnu pour son expertise juridique ce qui lui octroie une magistrature d'influence ; il est, pour reprendre l'expression employée par Marceau Long, « *à la frontière de la consultation et de la décision* »¹¹⁷². Le suivi de l'avis du Conseil d'Etat par le Gouvernement est la garantie d'un projet conforme au droit et aux principes de stabilité, sécurité et cohérence de l'ordonnement juridique. Concrètement, les avis du Conseil d'Etat orientent la compréhension et l'interprétation des normes. Afin d'éviter toute remise en cause du texte juridique en question à l'occasion d'un éventuel recours juridictionnel ultérieur, le Gouvernement a tout intérêt à suivre les indications proposées par le Conseil d'Etat. En ce sens on peut

¹¹⁶⁹ Circulaire du Premier ministre n°5222/SG relative à l'organisation du travail gouvernemental, 18 mai 2007.

¹¹⁷⁰ Yves GAUDEMET, Bernard STIRN, Thierry DAL FARRA, Frédéric ROLIN, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Paris, Dalloz-Sirey, coll. « Grands Avis », 1997 (3^e éd. 2008), p. 39.

¹¹⁷¹ V. not. sur cette question : Marceau LONG, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *RFDA*, vol. 8, n° 5, 1992, pp. 787-794 ; Guy BRAIBANT, « Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit », in *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992 ; Michel ROUX, « La fonction consultative du Conseil d'Etat », *La Revue administrative*, n° 6, 1999, pp. 16-22.

¹¹⁷² Marceau LONG, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *op. cit.*

parler de valeur juridique « reportée » dans la mesure où le non respect de l'avis n'engendre aucune sanction immédiate mais crée un risque de sanction car en cas de contentieux : *in fine* le Conseil d'Etat, en tant que juge, ne pourra ignorer l'analyse du Conseil d'Etat, en tant que conseiller. Même si dans les faits les recours visant à mettre en cause la constitutionnalité ou la légalité d'un texte sont relativement peu nombreux au regard des milliers d'actes édictés chaque année, cette valeur interprétative ou incitative des avis suffit à assurer son respect bien qu'il ne puisse fonder un recours contentieux. Conscient de cet enjeu, le Premier ministre a recommandé à ses ministres de ne pas méconnaître la position du Conseil d'Etat sur les projets de texte qu'ils élaborent : « *Il faut tenir le plus grand compte des avis donnés par celui-ci. Il s'agit d'abord d'assurer le droit* »¹¹⁷³.

La portée normative de l'intervention du Conseil d'Etat est plus manifeste lorsque son avis est obligatoire. Son absence n'est pas une irrégularité formelle mais substantielle. Ainsi, il y a vice de compétence lorsqu'un « décret en Conseil d'Etat » est édicté sans (CE, Ass., 2 juillet 1993, *Louvrier*) ou avant (CE, Ass., 9 juin 1978, *SCI du boulevard Arago*) l'avis du Conseil d'Etat. De plus, ne peut être retenu un projet d'ordonnance ou de décret en Conseil d'Etat qui serait différent à la fois du projet du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat. Le texte finalement retenu ne peut être que celui adopté par le Conseil d'Etat ou celui qui lui a été soumis¹¹⁷⁴. Ainsi, exception faite d'erreurs matérielles minimales pouvant être corrigées par le Gouvernement, celui-ci n'a pas d'autre choix s'il veut adopter un texte différent à la fois de son projet initial et du texte du Conseil que de le ressaisir de la dernière version de son projet en vue d'une nouvelle délibération et d'un autre avis¹¹⁷⁵. En

¹¹⁷³ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

¹¹⁷⁴ Il a ainsi été jugé que ne peut être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat un décret reprenant le texte adopté par le Conseil d'Etat mais qui, en le complétant, même par des dispositions qui figuraient dans le projet initial du Gouvernement, en modifie l'économie générale sans non plus revenir à celle du projet initial (CE, 10 janvier 2007, *Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles*). Voir aussi : CE, 2 mai 1990, *Joannides* : « *Considérant, dès lors, que les dispositions de l'article 13 du décret susvisé, tel qu'il a été publié au Journal officiel, diffèrent à la fois de celles figurant dans le projet qui avait été soumis au Conseil d'Etat et de celles figurant dans le texte adopté par le Conseil d'Etat ; que cet article ne peut être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat ; qu'il est, par suite, entaché d'incompétence ; qu'en conséquence, les dispositions de cet article 13 ne peuvent, en tout état de cause, légalement fonder la décision attaquée* ».

¹¹⁷⁵ « *Il est néanmoins souvent possible de prévenir cette situation alors que le texte est en cours d'examen au Conseil d'Etat, en suggérant au rapporteur de reprendre à son compte certaines des modifications envisagées ou, si celles-ci ne semblent pas devoir recueillir l'accord du Conseil d'Etat, en les faisant consigner comme des amendements verbalement apportés par le Gouvernement à son texte initial. Ces façons de procéder ne valent toutefois que pour les modifications d'ampleur limitée. Pour les modifications substantielles, il convient de procéder à une saisine rectificative ou complémentaire, qui est de la compétence exclusive du secrétariat général du Gouvernement* ».

outre, si un texte impose un avis obligatoire, l'absence de consultation du Conseil d'Etat peut être soulevée d'office par le juge en tant qu'illégalité à la différence de l'absence de consultation d'autres organismes (CE, 17 juillet 2013, *Syndicat national des professionnels de santé au travail et autres*). S'agissant des projets de loi, le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 que la consultation du Conseil d'Etat est obligatoire selon l'article 39 de la Constitution et par conséquent a censuré une loi votée issue du projet adopté en Conseil des ministres qui comprenait cependant une disposition soulevant un point non évoqué devant le Conseil d'Etat. Enfin, certains textes spécifiques peuvent imposer au Gouvernement de suivre l'avis du Conseil d'Etat¹¹⁷⁶. Au-delà de la prise en compte des avis pour parer à une éventuelle sanction contentieuse, on peut considérer qu'ils produisent des effets en influençant le contenu même des textes juridiques soumis à leur analyse. En effet, le Conseil d'Etat intervient à une étape essentielle du processus d'élaboration gouvernementale du droit, au seuil de la finalisation des projets : à travers cet avis, support d'une coordination juridique, le Conseil d'Etat devient dans une certaine mesure « *co-auteur des décisions réglementaires qui lui sont présentées* »¹¹⁷⁷ ; encore faut-il qu'elles deviennent de véritables actes juridiques, c'est-à-dire des actes dont le contenu est définitivement arrêté et la forme respectueuse de critères de validité.

A une coordination qui vise l'élaboration d'un projet de texte en combinant un dialogue interservices, des consultations et des concertations avec une recherche de cohérence juridique s'ajoute une coordination tendant à sa finalisation matérielle et formelle.

Section 2 – La finalisation du projet de texte juridique : la coordination de la formalisation du droit

Le passage d'un projet de texte à un véritable acte juridique appelle de nouvelles étapes de coordination que l'on peut qualifier d'arbitrale, de procédurale et

Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapes-de-l-elaboration-des-textes/2.3.-Ordonnance/2.3.3.-Examen-des-projets-d-ordonnance-par-le-Conseil-des-ministres>.

¹¹⁷⁶ Cette exigence procédurale s'applique par exemple en cas de dissolution de syndicats mixtes ou de prise de possession immédiate par l'administration de parcelles de terrain.

¹¹⁷⁷ Marceau LONG, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *op. cit.*, p. 787. Voir aussi sur cette question : Armel LALLY, « Le pouvoir normatif du Conseil d'Etat sous l'éclairage de Marcel Waline », *RFDA*, janvier-février 2014, pp. 161-173.

de délibérative. La coordination arbitrale fait référence aux instances réunies dans le but de trancher des conflits de compétences ou des divergences de positions persistants entre ministères : elle se réalise par le biais de réunions interministérielles quotidiennes ou dans le cadre des conseils et comités interministériels qui se tiennent de manière plus occasionnelle. Par coordination procédurale nous désignons la formalité du contreseing qui matérialise sur le texte juridique l'accord de tous les ministères intéressés dans le respect du principe de solidarité gouvernementale. Enfin, la coordination délibérative se réalise au niveau du Conseil des ministres, seule instance de coordination interministérielle explicitement mentionnée dans la Constitution : s'y déroule l'ultime étape du processus gouvernemental de production du droit pour les textes les plus importants. La mise en œuvre de ces différents dispositifs relève du Secrétariat général du Gouvernement, « coordonnateur de la coordination » dont le rôle est indispensable pour assurer concrètement l'unité, la cohérence et la continuité du travail gouvernemental.

§ 1 – La coordination arbitrale

Dès la phase d'élaboration des projets de textes, on l'a vu, des échanges interministériels ont lieu entre services rédacteurs, services intéressés par le dossier traité et cabinets ministériels : ce dialogue se réalise souvent de manière informelle par le biais notamment d'appels téléphoniques, envoi de courriers électroniques, échanges de lettres d'accord, etc. ; de nombreuses affaires courantes sont traitées de cette manière sans qu'il soit nécessaire de réunir physiquement les protagonistes impliqués dans la préparation d'un projet de texte afin qu'ils se mettent d'accord. Toutefois, plusieurs facteurs peuvent altérer la qualité du dialogue et rendre impossible tout consensus sur le contenu du projet de texte discuté : la nature plus ou moins interministérielle de la question traitée (plus elle est transversale, plus le nombre de ministères impliqués est important ce qui augmente les risques de désaccords), le caractère politique du dossier concerné (qui renforce les confrontations entre ministères), le degré de conflictualité entre ministères (historiquement élevé en France), etc. Dans ce cas, l'organisation de rencontres plus formalisées entre ministères sous l'égide du Premier ministre est nécessaire afin de faciliter la communication, l'échange d'informations et identifier les points de désaccords persistants pour en permettre la résolution. A la frontière des mondes

politiques et administratifs, ces « *conseils gouvernementaux* »¹¹⁷⁸ sont les lieux privilégiés de la coordination interministérielle : « *La préoccupation de permettre la confrontation et la coordination nécessaires des façons de voir et projets conduit au travail en commun au sein d'organismes adéquats, dont l'intervention permet la préparation des décisions à prendre* »¹¹⁷⁹.

Plusieurs types d'instances intergouvernementales peuvent être distingués. Les réunions interministérielles, tout d'abord, sont la configuration la plus commune¹¹⁸⁰ si l'on s'en tient au décompte du Secrétariat général du Gouvernement en charge de leur organisation : chaque année, quelques 1600 réunions interministérielles regroupant des membres des cabinets ministériels et des représentants des ministères concernés sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre (voire de son directeur de cabinet) sont convoquées. A côté de ces réunions de coordination quotidiennes, des comités restreints peuvent être réunis, en principe sur convocation et sous la présidence du Premier ministre lui-même : beaucoup moins fréquents, ils rassemblent des ministres et des hauts fonctionnaires concernés par une question spécifique ; s'y ajoutent les réunions de ministres qui régulièrement regroupent l'ensemble du Gouvernement autour du Premier ministre afin de discuter des grandes orientations de la politique gouvernementale. Cependant, il convient de mentionner une catégorie d'instances délibératives plus formalisées qui réunit des responsables politiques ou administratifs de haut niveau sous la présidence directe du Premier ministre : les comités interministériels. Créés par décret et dédiés à un domaine particulier, ils rassemblent les ministres concernés par un dossier spécifique et un collaborateur du chef de l'État sous la présidence du Premier ministre.

A. Les réunions interministérielles quotidiennes

« La coordination est une phase incontournable du processus de décision gouvernementale qui se retrouve dans tous les systèmes politiques. Elle s'incarne tout d'abord dans les réunions de ministres et les comités interministériels. Mais, compte

¹¹⁷⁸ René CHAPUS, *Droit administratif général. Tome 1*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », 2001, p. 213.

¹¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹¹⁸⁰ On ne s'intéressera ici qu'à la « coordination interministérielle de droit commun » qui implique la tenue de réunions et/ou comités interministériels ainsi que la réunion du Conseil des ministres. Nous avons traité de certaines coordinations interministérielles spécifiques à l'occasion de développement antérieurs (notamment : la coordination des questions européennes avec le SGAE, la coordination managériale avec le SGMAP).

tenu du nombre des sujets à traiter, de leur caractère plus ou moins prioritaire ou technique, l'essentiel du travail de coordination, quantitativement du moins, est assuré dans les réunions interministérielles »¹¹⁸¹. D'une centaine au début de la V^e République, leur nombre a en effet depuis été multiplié par plus de dix¹¹⁸². Chaque jour sont ainsi organisées à Matignon des dizaines de réunions interministérielles qui doivent respecter un certain formalisme. L'initiative d'une réunion interministérielle appartient concurremment aux ministres et au Premier ministre¹¹⁸³ *via* leurs collaborateurs¹¹⁸⁴. Précédées de l'envoi de convocations¹¹⁸⁵ par le cabinet du Premier ministre, préparées par le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement compétent et signées par le Secrétaire général du Gouvernement, les réunions interministérielles sont présidées par un conseiller technique (voire plusieurs) du cabinet du Premier ministre¹¹⁸⁶ assisté d'un représentant du Secrétariat général du Gouvernement et rassemblent pour chaque ministère intéressé un membre du cabinet ministériel¹¹⁸⁷ accompagné d'un ou plusieurs fonctionnaires d'un niveau hiérarchique

¹¹⁸¹ Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁸² Avec un pic dans les années 1980 : « De 142 en 1961 (sous le Gouvernement Debré) le nombre de réunions ministérielles passe à 356 en 1965 (sous le Gouvernement Chaban-Delmas) pour atteindre 778 en 1975 (sous le Gouvernement Chirac) et plafonner autour de 600 en 1978 (sous le Gouvernement Barre). Leur rythme s'est à nouveau accru à la suite de l'alternance politique pour atteindre sous les Gouvernements Mauroy 1163 réunions en 1981 et 1836 en 1982 » (Jean-Louis QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz, coll. « Etudes politiques, économiques et sociales », éd. 1983, p. 220. A partir de 1983, le nombre de « RI » ou « inter » dans le jargon administratif organisées chaque année a progressivement diminué jusqu'à tomber en-dessous de 1000 au début des années 1990. Depuis il a nouveau augmenté et varie depuis quelques années plus ou moins autour de 1600 réunions par an. A cette inflation s'ajoute une autre : l'augmentation du nombre de participants. Il n'est pas rare que les RI rassemblent aujourd'hui trente à quarante personnes alors que le nombre de participants était en moyenne de 10 à 15 dans les années 1990.

¹¹⁸³ Une particularité notable pour les projets de lois ou de décrets en Conseil des ministres : après avis du Conseil d'Etat, les réunions interministérielles organisées pour leur finalisation sont convoquées à l'initiative du Secrétaire général du Gouvernement et co-présidées par lui et par le membre du cabinet du ministre compétent.

¹¹⁸⁴ A noter toutefois qu'il peut arriver que la demande de convocation d'une réunion ministérielle par un cabinet ministériel soit faite à un chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement qui transmet, pour accord, au membre du cabinet du Premier ministre compétent.

¹¹⁸⁵ La convocation à la réunion interministérielle qui relève des compétences du Secrétariat général du Gouvernement n'est pas qu'une simple formalité ; de sa précision et exhaustivité dépend le succès de la coordination gouvernementale car tous les acteurs concernés doivent bien être convoqués pour que les discussions aboutissent effectivement à une position consensuelle et cohérente avec l'action gouvernementale. Les convocations doivent être envoyées aux ministères directement concernés dans un délai raisonnable (le Rapport sur la coordination sur la coordination du travail interministériel préconise un délai d'une semaine mais le délai réel est moindre, la convocation étant envoyée dans près d'un tiers des cas dans un délai inférieur à trois jours avant la réunion interministérielle). Les convocations sont aussi transmises pour information au Secrétaire et au Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, les collaborateurs du Premier ministre dont le champ d'attributions correspond aux questions traitées, des collaborateurs du Secrétaire général du Gouvernement et le responsable du service de documentation.

¹¹⁸⁶ Dans leur configuration basique car pour les affaires les plus sensibles, les réunions interministérielles peuvent être présidées par le directeur de cabinet du Premier ministre.

¹¹⁸⁷ Généralement il s'agit d'un fonctionnaire de la direction concernée. A noter par ailleurs que lorsqu'un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat est convoqué, le ministre dont il relève l'est aussi.

suffisant pour pouvoir peser sur les discussions¹¹⁸⁸. Sont également convoqués un représentant du ministère de la Justice en raison des aspects juridiques abordés et un représentant du ministère du Budget compte tenu des conséquences financières de l'arbitrage qui sera rendu. S'y ajoutent, en tant qu'observateurs, des collaborateurs de la présidence de la République.

Ce nombre élevé de réunions interministérielles est révélateur de failles dans la coordination gouvernementale. L'organisation d'une réunion interministérielle n'est en effet en principe obligatoire que pour les dossiers qui devront passer par le Conseil des ministres pour être finalisés¹¹⁸⁹ ; dans les autres cas, majoritaires, elle n'est pas une étape obligée du processus d'élaboration normative. L'essentiel des projets de décrets préparés par les services ministériels, parce qu'ils traduisent une activité gouvernementale routinière¹¹⁹⁰ et ne portent pas de grands enjeux politiques, devraient donc pouvoir faire l'objet d'un accord direct entre ministres sans recourir à Matignon après plusieurs échanges et réunions informels, le Premier ministre n'intervenant qu'en fin de procédure pour signer le texte. En effet, l'objet principal de ces réunions est de régler les différends qui, à l'issue de plusieurs tentatives de médiation, restent insolubles comme le rappelle clairement la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 : « *il ne doit y avoir réunion que s'il doit y avoir arbitrage, c'est-à-dire décision ; l'arbitrage doit avoir été préparé par un travail en amont entre les services ; la réunion à Matignon doit être l'exception : la règle doit demeurer le travail interministériel coopératif, qui débouche sur des accords* »¹¹⁹¹. Pourtant, malgré ces recommandations, on constate que de nombreuses réunions interministérielles interviennent de manière anticipée, alors que les possibilités de trouver un accord par un dialogue informel entre les collaborateurs des cabinets ministériels en confrontation et les membres du cabinet du Premier ministre

¹¹⁸⁸ Notons que les convocations du Secrétariat général du Gouvernement peuvent mentionner que chaque représentation ministérielle est limitée à deux personnes mais cette indication n'est de fait pas respectée. Il n'est pas rare que les « grands ministères » à l'instar du Ministère des Finances envoient jusqu'à cinq voire plus de représentants. En outre, le nombre de ministères convoqués aux réunions est souvent important. Il en résulte des réunions atteignant régulièrement 30 à 40 personnes avec souvent non pas un ou deux membres du cabinet du Premier ministre mais de plus en plus trois, quatre voire cinq conseillers. Ce nombre a connu une forte augmentation depuis une vingtaine d'années ; le nombre moyen de participants au début des années 1990 tournant autour de 10 à 15 personnes.

¹¹⁸⁹ Projets de lois, d'ordonnances, de décrets de l'article 38 de la Constitution.

¹¹⁹⁰ Certaines catégories de décisions doivent en effet être prises chaque année. Il s'agit par exemple des actes nécessaires à la préparation du budget ou encore ceux qui transposent des directives européennes. Leur édicition s'impose peu importe les grandes orientations politiques qui ont été fixées en amont par le Premier ministre.

¹¹⁹¹ Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014.

concernés au regard du dossier traité, voire entre les directeurs des cabinets ministériels et du Premier ministre, n'ont pas toutes été exploitées. Cette situation s'explique par la tendance déjà mise en évidence du politique à s'immiscer dans le travail de coordination des services opérationnels qui doit se faire normalement sous la houlette des secrétaires généraux de ministère et des directeurs d'administration centrale.

Dès lors, beaucoup de réunions interministérielles n'ont qu'un caractère préparatoire, c'est-à-dire qu'elles n'abordent que des questions techniques ou juridiques telles que la mise au point rédactionnelle d'articles du projet de texte, l'examen de données chiffrées, etc. Dans ce cas, une ou plusieurs réunion(s) supplémentaire(s) seront nécessaires pour aboutir à un arbitrage du Premier ministre ce qui retardera d'autant l'issue du processus de coordination gouvernementale. Comme le regrette le *Rapport sur la coordination du travail interministériel* précité : « *La coordination tous azimuts, souvent dans un état encore avancé d'impréparation des décisions, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui littéralement noient les enjeux politiques saillants* »¹¹⁹². Pour recentrer les réunions interministérielles sur les questions requérant un arbitrage et en état d'être arbitrée, le même document préconise de « *développer le recours à des modes de coordination alternatifs (...) : lettres d'accord entre ministres, procédures d'accord tacite...* »¹¹⁹³. En matière de travail gouvernemental, les échanges et réunions informelles sont en effet déterminants ; ils sont aujourd'hui facilités par les nouvelles technologies qui permettent un dialogue plus réactif donc a priori plus efficace entre les acteurs du processus¹¹⁹⁴. De la qualité des rapports humains entre les personnes concrètement chargées de conduire le dialogue entre administrations -notamment entre directeurs d'administration, secrétaires généraux et membres des cabinets ministériels- dépend pour beaucoup la réussite de la coordination ministérielle.

¹¹⁹² Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, op. cit., p. 4.

¹¹⁹³ *Ibidem*, p. 20.

¹¹⁹⁴ « *Il n'y aura de réunion (d'arbitrage) que si elle a été régulièrement convoquée et elle fera l'objet d'un relevé de décisions, établi par le Secrétaire général du Gouvernement. Ce formalisme n'empêche pas, bien au contraire, la tenue de réunions dématérialisées et de consultations en ligne. J'ai demandé à ma directrice de cabinet et au Secrétaire général du Gouvernement de fixer en la matière des règles précises* » (Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014).

D'autres réunions interministérielles n'ont pour objet ni le règlement de questions techniques, ni la réalisation d'un arbitrage politique mais ont plutôt une finalité « politicienne » : « *la réunion interministérielle perd alors son rôle d'instance d'arbitrage pour devenir selon les cas une réunion d'information ou de brainstorming. Cette tendance est amplifiée dès lors que le Premier ministre souhaite exercer un contrôle étroit sur l'activité de ses ministres, le cabinet du Premier ministre utilisant alors la réunion interministérielle comme instance de « micro-management » de l'action des ministres, pour décider mais aussi préparer, expertiser et suivre les projets conduits par le ministère en question* »¹¹⁹⁵. Il s'agit ici de renforcer la mobilisation des parties prenantes à l'élaboration d'un projet de texte politiquement important pour le Premier ministre qui par ce moyen influence subtilement le travail de coordination des ministères¹¹⁹⁶.

Le contenu des dossiers préparés en amont¹¹⁹⁷ est souvent révélateur de ce « détournement » des réunions interministérielles néfaste en termes de coordination de l'action gouvernementale. Ils sont composés du projet de texte envisagé accompagné d'une note de synthèse qui doit en principe exposer de manière claire et concise le problème posé justifiant l'organisation d'une réunion interministérielle (présentation des données du différend et de son contexte), la solution proposée (mention de ses avantages et inconvénients ainsi que des modalités de sa mise en œuvre, le cas échéant des autres solutions envisagées mais non retenues), les implications financières du projet de texte, un rappel des éventuelles consultations interministérielles préalables en soulignant les points qui restent à arbitrer et les arguments en présence. En cas de réunion interministérielle à caractère préparatoire,

¹¹⁹⁵ Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁹⁶ Christian Bigaut distingue quant à lui trois types de réunions interministérielles qu'il met sur le même plan : « *L'on trouve tout d'abord la réunion d'impulsion : elle est destinée à indiquer aux ministères concernés une orientation gouvernementale en application de laquelle doivent être préparées une ou plusieurs décisions nécessaires à sa mise en œuvre. Les réunions dites « de programmation » concernent les projets de lois et cherchent à vérifier l'opportunité politique et la nécessité juridique desdits projets ainsi que la réalisation de l'étude d'impact afférente (...). Existe ensuite la réunion d'arbitrage : elle a pour objet de faire connaître la décision du Premier ministre soit, chaque fois que cela est possible, pendant la réunion, soit, à défaut, après la réunion. Il s'agit de l'arbitrage sur un texte législatif ou réglementaire avant la saisine du Conseil d'Etat pour l'examiner. L'étude d'options recensant les différentes possibilités est élaborée par le ministre responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la décision envisagée. La réunion peut aussi concerner l'arbitrage sur une communication ou sur une décision mettant en cause plusieurs ministères. Enfin, la réunion de mise en forme, co-présidée par le SGG et par un membre du cabinet du Premier Ministre, est destinée, après un avis du Conseil d'Etat ou après un débat en Conseil des ministres, à mettre définitivement en forme les textes nécessaires* » (in « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », *op. cit.*, p. 612-613).

¹¹⁹⁷ Généralement lors de réunions informelles organisées sous la houlette des services ou du cabinet du ministre chargé de rédiger le projet de texte.

cette dernière partie de la note de synthèse sera logiquement peu développé. De même, son compte-rendu sera dépourvu de conclusions indiquant explicitement une décision tranchant des positions ministérielles divergentes. En revanche, pour les réunions interministérielles effectivement arbitrales, le compte-rendu préparé par le Secrétariat général du Gouvernement¹¹⁹⁸ et approuvé par le président de la réunion marque une étape importante du travail gouvernemental en finalisant le processus de coordination de l'élaboration des projets de texte.

Appelé « bleu » dans le jargon administratif, il relate les points abordés dans les discussions interministérielles et indique les décisions valant arbitrage prises au nom du Premier ministre. Il s'agit d'un document interne à l'administration qui ne s'impose pas aux administrés à l'instar d'un décret ou d'un arrêté publiés ; cependant, bien que le Premier ministre ne puisse traiter personnellement toutes les questions abordées dans les nombreuses réunions interministérielles convoquées quotidiennement, juridiquement il est toujours l'auteur de l'arbitrage ce qui confère au compte-rendu une légitimité particulière palliant son absence d'effets obligatoires. Diffusé dans les ministères par le Secrétariat général du Gouvernement après validation du cabinet du Premier ministre¹¹⁹⁹, celui-ci doit en principe être respecté par les acteurs du travail gouvernemental¹²⁰⁰. Ainsi, le Conseil d'Etat saisi d'un projet de texte pour avis demande toujours que lui soit transmis soit une lettre d'accord des ministres intéressés, soit le « bleu » de Matignon indiquant la décision d'arbitrage rendue à l'issue d'une réunion interministérielle. De la qualité des réunions interministérielles dépend l'effectivité du « bleu » : les ministères seront plus enclins à le respecter si les discussions ont abordé de manière précise et exhaustive les questions conflictuelles et les arguments présentés à l'appui des positions défendues.

¹¹⁹⁸ Plus précisément, le secrétariat des réunions interministérielles chargé de rédiger le compte-rendu peut être assuré selon les cas par le conseiller pour les affaires économiques, un chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement ou un adjoint.

¹¹⁹⁹ Le « bleu » est habituellement respecté dans les ministères à la condition toutefois qu'il y soit bien diffusé. Le Rapport sur la coordination du travail interministériel de 2007 relevait en effet qu'« *une part non négligeable et croissante de réunions n'est pas suivie de la diffusion d'un bleu : 19% en 2002, 28% en 2003, 27% en 2004, 33% en 2006. (...) Les causes en sont diverses : caractère non décisionnel de la réunion rendant sans intérêt la diffusion d'un « bleu », perte d'actualité du sujet traité, rédaction trop tardive voire absence de rédaction du compte rendu par le Secrétariat général du Gouvernement, départ des membres de cabinet ayant présidé la réunion...* ». Parfois, c'est le compte-rendu lui-même qui n'est pas réalisé, le plus souvent faute de disponibilité du chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement ou de son adjoint. Lorsque le compte-rendu est effectivement diffusé, le délai de diffusion est en moyenne de 20 à 25 jours.

¹²⁰⁰ « *Quant aux arbitrages, ils ne sont clairs et légitimement opposable que si un formalisme minimal est respecté. Il n'y aura de réunion que si elle a été régulièrement convoquée et elle fera l'objet d'un relevé de décisions, établi par le Secrétariat général du Gouvernement* » (Circulaire du Premier ministre n° 5735/SG, « Méthode de travail du Gouvernement », 12 septembre 2014).

En ce sens, le Premier ministre lui-même a pu rappeler aux ministres que « *ces réunions sont l'occasion pour tous les ministères intéressés de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise. Il importe donc qu'une grande attention soit portée à leur préparation. Les positions que votre département ministériel défend au cours de ces réunions devront être étayés par un bilan argumenté de leurs avantages et de leurs inconvénients* »¹²⁰¹.

On peut ainsi discerner trois échelons de coordination : « *la pratique habituelle des réunions interministérielles aboutit à un arbitrage au nom du Premier ministre par le cabinet de celui-ci. L'arbitrage du Premier ministre intuitu personae est plus rare. (...) l'appel d'une décision d'arbitrage sur les questions faciles seront réglées par un membre du cabinet du Premier ministre, les questions difficiles seront réservées à l'arbitrage du directeur du cabinet et seules les questions « les plus importantes » remonteront jusqu'au Premier ministre lui-même* »¹²⁰². Précisément, si à l'issue d'une réunion présidée par un membre du cabinet du Premier ministre un ministre conteste l'arbitrage rendu, une autre pourra être organisée sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre, voire du Premier ministre pour revenir sur la décision prise. Cette dernière configuration n'est pas la plus courante. Mentionnons par ailleurs l'existence de comités restreints qui réunissent, de manière occasionnelle et sur convocation du Premier ministre, des ministres et des hauts fonctionnaires concernés par une question spécifique. Cependant, l'implication directe du Premier ministre se fait plus souvent dans le cadre d'enceintes de coordination plus solennelles, *ad hoc* ou permanentes, qui réunissent des ministres accompagnés dans certains cas de hauts fonctionnaires sous la présidence du chef du Gouvernement (voire du chef de l'Etat pour certaines) et portent sur des questions politiques spécifiques et/ou prioritaires de l'action gouvernementale.

B. Les comités et conseils interministériels occasionnels

Les comités interministériels rassemblent à Matignon, sous la présidence du Premier ministre¹²⁰³, les ministres concernés (ou leurs représentants), des hauts

¹²⁰¹ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental, 18 mai 2007.

¹²⁰² Alain PARIENTE, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Cinquième République*, Thèse de doctorat en droit, dir. Dimitri Georges LAVROFF, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2000, p. 107.

¹²⁰³ Certains textes prévoient que le Premier ministre peut être suppléé par le ministre « pilote » dans le domaine concerné.

fonctionnaires (membres des cabinets ministériels ou directeurs d'administration centrale), éventuellement des experts et un collaborateur du chef de l'État. Créés par décrets, on distingue deux principaux types de comités interministériels : certains ont un caractère *ad hoc*, c'est-à-dire établis en fonction d'un besoin particulier (comme un grand événement comme ce fut le cas pour la préparation des Jeux Olympiques d'Albertville) et amenés à disparaître une fois la question traitée ; d'autres ont un caractère permanent bien que dans la réalité, après une première réunion généralement très médiatisée, la plupart des comités interministériels ne se reforment que très rarement voire jamais. Deux hypothèses sont alors possibles : soit une structure administrative a parallèlement été instituée pour relayer et poursuivre l'action engagée par les ministres (généralement un secrétariat général) ; soit une telle structure n'a pas été mise en place et il y a de fortes chances que le comité interministériel tombe en désuétude sans qu'officiellement il y soit mis fin. L'un des exemples les plus représentatifs du premier cas de figure est le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne devenu Secrétariat général pour les affaires européennes en 2005 à l'issue de la tenue d'un Comité interministériel sur l'Europe qui ne s'est pas réuni depuis près de dix ans. On peut aussi citer le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique qui n'a existé qu'en 2012 et 2013 aux côtés du Secrétariat général pour la modernisation de l'Etat. Dans les deux cas, les secrétariats généraux ont été pérennisés alors que les comités interministériels ont de fait disparu. On compte aujourd'hui au total une trentaine de comités interministériels dont la fréquence de réunion diffère mais qui partagent une même fonction de définition, d'animation et de coordination dans le domaine qui relève de leur responsabilité conformément aux attributions qui leur ont été conférées. Cette mission consiste notamment, pour reprendre les expressions les plus utilisées dans les décrets les instituant, à définir de grandes orientations, veiller à la cohérence et à l'efficacité d'actions, proposer des mesures visant une action gouvernementale coordonnée et adaptée.

Dualisme de l'exécutif oblige, le Président de la République peut également rassembler sous sa présidence les ministres mais aussi le Premier ministre pour délibérer à propos d'une politique spécifique. Dans ce cas on parlera non de comités mais de conseils qui peuvent être restreints -ils sont alors généralement consacrés à des questions concernant les domaines pour lesquels le Président de la République et

le Premier ministre disposent de compétences partagées (en matière de défense et d'affaires étrangères pour l'essentiel) ce qui les rend intéressants surtout en période de cohabitation- ou permanent. Dans cette dernière catégorie, le Conseil de Défense et de Sécurité Nationale (CDSN) est l'un des plus importants comme en témoigne sa mention dans la Constitution¹²⁰⁴. Créé par un décret du 24 décembre 2009 qui fait suite à la loi du 29 juillet 2009, il se substitue au Conseil de Sécurité Intérieure et au Conseil Supérieur de Défense. Le CSDN est notamment chargé de définir les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de réponse à des crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, ou encore de lutte contre le terrorisme ainsi que de coordonner les actions gouvernementales qui plus généralement relèvent de la politique de sécurité et de défense. Son secrétariat est assuré par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité Nationale qui assiste aux délibérations. Le décret du 24 décembre 2009 précité précise par ailleurs que le CDSN peut être réuni en conseil restreint, dans une composition fixée par son président ou en formation spécialisée, ce qui permet une coordination ciblée de certaines actions, notamment afin de répondre de manière efficace et rapide aux menaces sur la sécurité et la défense du pays¹²⁰⁵.

A l'instar des réunions interministérielles, les conseils et comités interministériels font l'objet d'un compte-rendu qui doit en principe être conclusif, c'est-à-dire exposer les décisions qui ont été prises. Si ces documents n'ont pas de valeur juridique obligatoire voire, pour certains commentateurs, ne relèvent que de la communication, les positions qui sont arrêtées à l'issue des délibérations ne sont pas dépourvues d'effets. La présidence du Premier ministre ou du Président de la République, la réunion de responsables politiques ou administratifs au plus haut niveau, la nature des discussions portant sur un sujet prioritaire, accordent en effet une certaine légitimité et un poids aux décisions actées dans le compte-rendu. De plus, celles-ci sont habituellement confirmées dans le cadre du Conseil des ministres, instance de coordination collégiale la plus formalisée.

¹²⁰⁴ Avec le Conseil des ministres, c'est la seule instance de coordination collégiale qui est mentionnée dans la Constitution. Son article 15 fait en effet référence aux « Conseils et Comités supérieurs de défense nationale ».

¹²⁰⁵ Ces Conseils ont connu une médiatisation particulièrement importante depuis plusieurs mois, souvent réunis afin d'apporter une réponse coordonnée et adaptée de l'ensemble des ministères aux attentats qui ont touché la France en 2015 et 2016.

§ 2 - La coordination procédurale

A. L'opposition des contresesings

Formalité procédurale, le contreseing est un dispositif de coordination dans la mesure où il concrétise explicitement l'accord des ministères contresignataires aux mesures édictées et implicitement leur engagement d'en assurer la mise en œuvre. Sont ainsi assurées une cohérence de l'action gouvernementale et une effectivité des actes juridiques. La Constitution prévoit deux types de contresesings : aux termes de l'article 19, « *Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant¹²⁰⁶, par les ministres responsables* » ; selon l'article 22, « *Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». Le texte constitutionnel est peu disert : il ne donne ni de définition du contreseing, ni ne précise qu'entendre par les expressions « ministres responsables » et « ministres chargés de leur exécution ». Pour en savoir plus, il convient de se référer à la jurisprudence. S'agissant du contreseing des actes du Président de la République (en dehors de ses « pouvoirs propres »), les « ministres responsables » sont « *ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes en cause* »¹²⁰⁷. En d'autres termes, ceux qui ont l'initiative du texte, le font préparer par leurs services, procèdent au processus de coordination visant à recueillir l'adhésion des autres départements ministériels intéressés, puis le soumettent au Conseil des ministres et sont en charge d'en assurer et d'en contrôler l'application. Quant aux actes du Premier ministre, ils doivent être paraphés par les ministres compétents « *pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution* »¹²⁰⁸ de l'acte en question. Plusieurs ministères peuvent être « responsables » ou « chargés de l'exécution » d'un même texte¹²⁰⁹.

¹²⁰⁶ La restriction « le cas échéant » concerne l'hypothèse selon laquelle c'est au Premier ministre lui-même à qui il revient d'édicter des mesures d'exécution (c'est le cas par exemple d'un acte relatif à l'un des services qui lui sont rattachés, tels que les arrêtés par lesquels il organise son cabinet et en désigne les membres).

¹²⁰⁷ CE, sect., 10 juin 1966, *Pelon et autres*. En l'espèce, il a été décidé que le ministre des Affaires étrangères n'avait pas à contresigner des décrets relatifs aux grands établissements d'enseignement supérieur à l'étranger dès lors que ces derniers relevaient de la compétence du ministre de l'Éducation nationale.

¹²⁰⁸ CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*. En l'espèce, il a été décidé qu'un décret du PM organisant le reclassement de personnels du ministère de la France d'outre-mer doit être contresigné par tous les ministres dans les services desquels ils doivent être reclassés. Une position notamment confirmée par l'arrêt CE, Ass., 8 juillet 1994.

¹²⁰⁹ S'agissant des secrétaires d'État rattachés à un ministre, le contreseing des actes relevant de leurs attributions n'a pas de valeur obligatoire : sa présence comme son absence n'a pas de portée juridique

Outre cette distinction quant à l'auteur du contreseing, une autre question centrale s'est posée quant à la signification d'un tel procédé : l'apposition d'une signature sous celle du Premier ministre ou du Président de la République est-elle seulement une condition formelle ou bien a-t-elle une portée plus substantielle ?¹²¹⁰ La réponse vient du Conseil d'Etat qui a sanctionné le défaut de contreseing en tant que vice de forme et non de compétence¹²¹¹. Il en résulte que les ministres ne sont pas les coauteurs de l'acte qu'ils contresignent ainsi qu'on peut le déduire de la position du juge administratif selon laquelle en cas de modification d'un acte contresigné, les dispositions modificatrices ne requièrent pas le contreseing de tous les ministres qui auraient signé le texte initial comme il le faudrait s'ils en étaient tous coauteurs ; seuls ceux qui sont concernés par ces changements doivent les parapher¹²¹². Par ailleurs, le juge administratif a pu préciser que les ministres sont recevables à attaquer les actes de tout ministère qui empièteraient sur leurs attributions (CE, 10 mars 1933, *Ministère des Finances* ; CE, 2 novembre 1934, *Ministre de l'Intérieur*. Le juge a également pu préciser que tout ministre a qualité pour contester un acte qui n'aura pas reçu le contreseing nécessaire (CE, 25 janvier 1963, *Lemaesquier*).

Une attention particulière est donc portée au respect d'un certain formalisme¹²¹³ ; toutefois le contreseing ne peut se résumer à « *une formalité de chancellerie* »¹²¹⁴. Certes il s'agit d'une règle procédurale mais on peut aussi

(CE, Ass., 24 juin 1955, *Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne*) ; même si un décret prévoit son apposition (CE, 28 mai 1984, *Ordre des avocats de Saint-Denis-de-la-Réunion*). Il en est logiquement de même pour les ministres délégués. En revanche, le contreseing des secrétaires d'Etat autonomes est requis dans les mêmes conditions que celui des ministres (CE, Avis du 11 juin 1974).

¹²¹⁰ V. pour une étude détaillée des principaux arguments avancés à propos de cette controverse doctrinale quant à la valeur et la portée juridiques du contreseing : Céline WIENER, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », Tome 98, 1970.

¹²¹¹ V. not. CE, Ass., 12 juillet 1957, *Chambre de commerce d'Orléans* ; CE, Sect., 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*.

¹²¹² Un point éclairci par le Conseil d'Etat depuis longtemps, avant même l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. Cependant la jurisprudence est pertinente sous la V^e République.

V. l'arrêt : CE, sect., 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol* : un décret qui porte le contreseing d'un ministre peut être modifié sans un nouveau contreseing de ce dernier si la modification porte sur un point ne relevant pas de sa compétence ; confirmé notamment par CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo*. Confirmant ce caractère de vice de forme, l'apposition de contreseings non requis est sans conséquence sur la légalité de l'acte (CE, 30 octobre 1958, *Union mutuelle immobilière*).

¹²¹³ Par exemple, ne peuvent être considérés comme des contreseings, ni la participation d'un ministre intéressé à une réunion de travail au cours de laquelle il a exprimé son accord (CE, Sect., 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*) ; ni encore le fait d'avoir donné par lettre son accord (CE, Sect., 2 juillet 1965, *Syndicat national des parcs automobiles*).

¹²¹⁴ « *En tant que formalité de chancellerie, le contreseing remonte aux plus anciennes monarchies asiatiques ; il est pour certifier l'authenticité du sceau du monarque et aussi pour attester que la décision a été prise bureaucratiquement et n'est pas une manifestation arbitraire de pouvoir*

l'envisager comme un procédé de coordination dans la mesure où il acte le consentement indispensable des ministres à l'égard de tous les actes qui relèvent de leur champ d'attributions. C'est au Secrétariat général du Gouvernement, maître d'oeuvre principal de la coordination du travail gouvernemental, qu'il revient de recueillir les contresesings : de manière directe s'agissant du contreseing du Premier ministre sur les actes du Président de la République qui le requiert ainsi que le contreseing des ministres sur les décrets de promulgation des lois, les ordonnances, les décrets en Conseil des ministres, les décrets en Conseil d'Etat et les décrets pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution ; par l'intermédiaire du ministère responsable qui est chargé de collecter les contresesings des ministres pour les autres décrets avant de les transmettre au Secrétariat général du Gouvernement¹²¹⁵. La vérification de l'existence et de la validité des signatures nécessaires par le Secrétariat général du Gouvernement est très importante : le texte ne pourra être publié au *Journal Officiel*, donc ne pourra entrer en vigueur, s'il ne porte pas ce symbole de l'unité et de la cohérence de l'action du Gouvernement. C'est pourquoi il est indispensable que la procédure se déroule dans les délais requis, exigence qui n'est pas seulement formelle mais conditionne l'effectivité des règles juridiques¹²¹⁶.

Une autre étape importante du parcours tendant à la production d'une règle juridique est la réunion du Conseil des ministres, passage obligé pour les projets de textes les plus importants qui doivent y être délibérés.

*personnel. En ce sens, le contreseing n'a pas cessé d'être pratiqué dans tous les Etats modernes, même sous les gouvernements qui n'admettent pas le régime parlementaire (...). En tant que formalité ayant une portée constitutionnelle et entraînant la responsabilité du ministre devant le Parlement, l'évolution du contreseing s'est produite en Angleterre, d'abord, pour des actes particuliers, puis, par voie de généralisation pour toute expression de la volonté royale et il est reproduit formellement dans notre loi constitutionnelle » (Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1930, p. 135-136).*

¹²¹⁵ Afin de faciliter le recueil des contresesings, une double procédure est désormais prévue : par la voie papier classique et de manière dématérialisée en utilisant le logiciel SOLON
Version en ligne consultée : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.7.-Procedures-de-recueil-des-signatures-et-contresesings>).

¹²¹⁶ A cet égard, la circulaire du Premier ministre relative à la qualité du droit du 7 juillet 2011 recommande d'éviter les retards pris dans la procédure de recueil des contresesings, en l'espèce des décrets : « Ces délais inutiles doivent être abrégés, en appliquant les règles suivantes pour les décrets nécessaires à l'application d'une loi ou à la transposition d'une directive : - pour les décrets en Conseil d'Etat, sauf divergence signalée au Secrétariat général du Gouvernement dans la semaine qui suit l'examen du texte par le Conseil d'Etat, un délai maximum d'un mois devra être respecté entre la date de délivrance de la minute du Conseil d'Etat et la date de signature du texte ; - pour les décrets simples ayant fait l'objet d'un arbitrage ou d'un accord interministériel matérialisé par le compte rendu d'une réunion interministérielle, le même délai courra à compter de la date de diffusion du compte rendu ou de la dernière consultation nécessaire ».

B. La formalité des délibérations

« *Le Conseil des ministres est un temps fort du travail gouvernemental* »¹²¹⁷ comme le révèle sa mention à plusieurs reprises dans la Constitution¹²¹⁸. Son intervention est obligatoire pour l'accomplissement de plusieurs actes essentiels du pouvoir exécutif. Il appartient notamment au Conseil des ministres de décréter l'état de siège (article 36 C), de délibérer sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale et sur le vote d'un texte (article 49, al. 1 et 3 C). C'est en son sein que sont également délibérés et adoptés au nom de l'ensemble du Gouvernement les projets de textes les plus importants : projets de loi (article 39 C), projets d'ordonnance (articles 13, 38 C) et certains décrets (article 13 C). On peut ainsi l'envisager comme l'ultime échelon de coordination préparatoire qui finalise le processus de production gouvernementale du droit ponctué par une coordination des services éventuellement complétée par un arbitrage au nom (dans le cadre des réunions interministérielles) ou du (à travers les comités interministériels et les comités restreints) Premier ministre. Les discussions qui s'y tiennent portent effectivement sur des projets de textes aboutis d'un point de vue technique et juridique et sur lesquels habituellement un accord s'est déjà fait entre les ministres concernés. Le Conseil des ministres fait ainsi davantage figure pour certains commentateurs de « rituel républicain »¹²¹⁹, voire de chambre d'enregistrement ou d'« institution seconde »¹²²⁰ ou dont la principale fonction est moins de coordonner l'action gouvernementale (elle a déjà pour l'essentiel été réalisée au niveau ministériel et interministériel avant le début du Conseil) que de la confirmer et la médiatiser. Le Conseil des ministres obéit ainsi à un protocole précis et immuable depuis les débuts de la V^e République.

¹²¹⁷ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

¹²¹⁸ Il y est fait mention aux articles 9, 13, 21, 39 et 49 de la Constitution ; implicitement aussi dans son article 11. De manière générale, « *on peut considérer que dans tous les cas où la Constitution prévoit une intervention du « Gouvernement », celle-ci doit être délibérée au sein de la seule instance prévue par la Constitution pour les réunions de ses membres, c'est-à-dire du Conseil des ministres. Ainsi en est-il allé pour l'application de l'article 11 sur le référendum* » (Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental, op. cit.*, p. 56). Certaines loi organiques et même quelques lois ordinaires peuvent aussi prévoir l'intervention du Conseil des ministres pour certains actes tels que des nominations de hauts fonctionnaires.

¹²¹⁹ Le Conseil des ministres a été institué sous la III^e République mais ne prendra la forme d'un véritable « rituel républicain » qu'en 1958, lorsque sa procédure sera précisément établie et ne changera guère depuis.

¹²²⁰ V. not. sur cette question : Joël-Yves PLOUVIN, « Le Conseil des ministres, institution seconde », *Revue administrative*, n° 33, septembre-octobre 1980.

Malgré sa dénomination, le Conseil des ministres ne se tient pas à Matignon mais tous les mercredis¹²²¹ à l'Élysée, présidé par le Président de la République¹²²² qui réunit autour de lui le Premier ministre et les ministres¹²²³. Selon une pratique constante, sont aussi présents le Secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Présidence de la République. L'implication du Président de la République est une spécificité du système constitutionnel français¹²²⁴ qui diffère de la pratique de la plupart des régimes parlementaires étrangers dans lesquels le chef de l'État est seulement tenu informé des délibérations gouvernementales. Elle se manifeste dès la préparation de l'ordre du jour « *qui contribue à une programmation maîtrisée de l'action du Gouvernement* »¹²²⁵. En effet, c'est à partir du programme de travail gouvernemental élaboré en amont¹²²⁶ que les chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement évaluent si tel ou tel dossier est assez avancé pour être délibéré en Conseil des ministres dans le cadre d'une réunion interne qui se tient en principe le vendredi matin. Le même jour, une autre réunion est organisée, entre le Secrétaire général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre qui a pour objet d'apprécier d'un point de vue plus politique l'opportunité de traiter de tel dossier lors du prochain Conseil ou d'en reporter la discussion. Le projet d'ordre du jour ainsi mis au point est ensuite transmis par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement au Premier ministre, aux ministres et au Président de la République

¹²²¹ Le choix du mercredi remonterait à Louis XIV qui convoquait le Conseil d'en haut le jour de la semaine qui était le moins chargé de son emploi du temps. Mais il est arrivé qu'il soit convoqué en urgence pour des situations particulièrement graves comme par exemple en janvier 1991 à la veille du déclenchement de la guerre du Golfe, après les attentats de septembre 2001, ou plus récemment à la suite des attentats de Paris en novembre 2015 et de Nice en juillet 2016

Par ailleurs, il n'y a généralement pas de réunion du Conseil des ministres la semaine de Noël ou du Nouvel An et deux à trois semaines en août.

¹²²² Article 9 de la Constitution. L'article 21 précise cependant que le Premier ministre peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence du Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse ou pour un ordre du jour déterminé.

¹²²³ Les usages ont varié concernant la présence des ministres délégués et les secrétaires d'État mais on peut constater que souvent les premiers sont convoqués au Conseil des ministres à l'instar des ministres de plein exercice tandis que les seconds n'y assistent que lorsque sont examinées des affaires qui les concernent.

¹²²⁴ Une implication présidentielle limitée à ses débuts et qui s'est surtout accentuée sous la V^e République caractérisée par un pouvoir exécutif réellement dualiste. Comme le relève justement Jean-Louis Quermonne, « *la manière dont les Présidents de la République ont exercé cette prérogative a varié depuis 1875. Et si certains Président de la III^e République ont laissé au président du Conseil le soin de diriger réellement les débats, en revanche, les Chefs d'État de la IV^e et surtout de la V^e Républiques ont fait preuve d'une grande directivité* » (in *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, op. cit., p. 212). L'ascendant du Président de la République se fait surtout sentir en période de cohabitation durant laquelle il est davantage tenté d'empiéter sur les compétences du Premier ministre et d'infléchir l'action gouvernementale avec laquelle il peut avoir des désaccords.

¹²²⁵ Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

¹²²⁶ V. précédemment : « Le pouvoir de coordination de direction du Premier ministre ».

A cet égard Jean-Marc Sauvé précise : « *Il appartient au Secrétariat général du Gouvernement de préparer les délibérations du Conseil des ministres en fonction de l'organisation à moyen terme du travail du Gouvernement (...) dans le cadre d'une programmation de huit semaines* » (in « Le Conseil des ministres », *Mélanges Gicquel. Constitution et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 497).

qui arrêtera l'ordre du jour définitif le lundi soir à l'issue d'un entretien avec le secrétaire général du Gouvernement, ensuite transmis au Premier ministre et aux ministres le lendemain.

L'ordre du jour se décompose en quatre parties qui seront successivement abordées durant le Conseil des ministres. La « partie A » où sont inscrits les projets de lois, d'ordonnances et de décrets qui seront exposés. La « partie B » concerne les décisions individuelles, notamment les nominations qui doivent se faire dans le cadre du Conseil des ministres. La « partie C » est dédiée aux communications des ministres, chacun ayant ici la possibilité de présenter à l'ensemble du Gouvernement les orientations et mesures nouvelles dans le domaine de l'activité gouvernementale dont il a la responsabilité. Le ministre des Affaires étrangères intervient toujours pour exposer la situation internationale et européenne. La « partie D »¹²²⁷ enfin est consacrée à un débat particulier, généralement d'actualité, sur lequel tous les ministres sont invités à prendre part même si le sujet ne relève pas directement de leurs attributions¹²²⁸. Notons toutefois que le Conseil des ministres peut être en principe aussi saisi de toute question que les membres du Gouvernement jugent opportune de soumettre¹²²⁹.

Le Conseil des ministres est convoqué à 9h30 le mercredi matin ; mais avant l'examen de ces différents points, une réunion préalable se tient entre le Président de la République et le Premier ministre dans un premier temps en présence du Secrétaire général du Gouvernement et du Secrétaire général de l'Elysée qui vérifie l'ordre du jour qui ensuite sortent pour laisser les chefs de l'Etat et de Gouvernement en tête à tête. Les ministres profitent de ce temps pour échanger de manière informelle des informations, régler des questions, ajuster des positions et parapher les textes inscrits en « partie A » qui leur sont soumis par le Secrétaire général du Gouvernement. Le Conseil des ministres en tant que tel ne commence donc effectivement que vers 10h00 avec tout d'abord la présentation par chacun des ministres intéressés des textes inscrits

¹²²⁷ Le Conseil des ministres se déroule suivant le Règlement adopté en février 1947, plusieurs fois amendés ; notamment pour prévoir cette « partie D », ajoutée aux trois autres parties de l'ordre du jour en 2007.

¹²²⁸ A noter que le Président de la République peut en outre faire un tour de table pour demander l'avis des ministres notamment sur des questions controversées, politiquement sensibles, mais c'est lui qui a toujours le dernier mot des discussions.

¹²²⁹ Ce peut être par exemple des décrets dont la délibération en Conseil des ministres n'est pas obligatoire mais le sont quand même et sont par conséquent signés par le Président de la République. Dès lors, ils ne pourront être modifiés que selon la même procédure (CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie Renault*).

à l'ordre du jour. Dans la plupart des cas, ils font l'objet de peu de discussions, la coordination ministérielle et interministérielle éventuellement finalisée par un arbitrage ayant déjà eu lieu. Cependant, chaque ministre ayant le droit d'intervenir sur tous les sujets traités, même ceux hors de leurs attributions, parfois « *certaines ministres « remontent au créneau » une dernière fois pour essayer d'obtenir une décision favorable sur un point à propos duquel ils n'ont pas pu avoir satisfaction au cours des travaux interministériels. Il arrive aussi qu'ils parlent « pour le procès-verbal », en rappelant qu'ils n'étaient pas d'accord sur tel ou tel point, mais qu'ils ont dû s'incliner devant les arbitrages du Premier ministre. Quand il s'agit de la loi de finances, l'examen en partie A peut être aussi l'occasion pour un certain nombre de ministres de mettre l'accent sur les difficultés qu'ils rencontrent dans leur administration et sur les besoins financiers qui en résultent »*¹²³⁰. Ces interventions ne remettent donc pas en cause la coordination réalisée antérieurement. Les nominations de la partie B laissent peu de place à la discussion ; en revanche les communications de la partie C et les débats de la partie D font l'objet d'échanges plus nourris qui somme toute n'altèrent pas non plus de manière substantielle la cohérence du travail gouvernemental. Le Conseil des ministres « *symbolise l'unité du Gouvernement voulue par les principes constitutionnels »*¹²³¹. Les ministres peuvent se prononcer sur tous les dossiers mais leur appartenance au Gouvernement suppose qu'ils en soient solidaires et en partagent les grandes orientations. A ce stade du travail gouvernemental, les travaux préparatoires et les éventuels arbitrages étant intervenus, les ministres ne peuvent s'engager dans des discussions qui remettent substantiellement en cause les projets de textes déjà finalisés. Il n'est d'ailleurs jamais procédé à un vote pour conclure les délibérations ; ils ne peuvent plus infléchir les décisions déjà rendues en amont. Autrement dit, le Conseil des ministres est le lieu où doit se manifester le travail gouvernemental coordonné : « *ses délibérations sont l'occasion d'une présentation claire et cohérente de cette action »*¹²³².

Ainsi, le compte-rendu analytique établi par le Secrétariat général du Gouvernement sur la base des notes¹²³³ prises pendant le Conseil des ministres et qui

¹²³⁰ Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental, op. cit.*, p. 233.

¹²³¹ « La coordination de l'action gouvernementale », *Jurisclasseur administratif*, Fasc. 115, 1999.

¹²³² Circulaire du Premier ministre n° 5222/SG, « Organisation du travail gouvernemental », 18 mai 2007.

¹²³³ Les discussions qui se tiennent dans le cadre du Conseil des ministres sont censées demeurer confidentielles. L'un des usages les plus anciens, déjà en vigueur au XIX^e siècle, est l'interdiction de prise de notes, sauf par le président de la République, les Secrétaires généraux du Gouvernement et de

peut indiquer des points de désaccords entre ministres n'est pas publié mais archivé à Matignon et à l'Élysée. Il en est de même pour le relevé de décisions mis au point par le Secrétaire général du Gouvernement et approuvé par le Président de la République ; tout comme les messages écrits qui circulent entre les ministres pendant leurs interventions et communications détruits par les huissiers à l'issue du Conseil à l'instar de tous les documents laissés sur la table du salon Murat du Palais de l'Élysée. Le communiqué ou compte-rendu exposant au public les délibérations, « *préparé par le Secrétaire général du Gouvernement sur la base des projets préparés par les ministres rapporteurs des textes et communications inscrites à l'ordre du jour* »¹²³⁴ et diffusé dans la presse et sur le site Internet du Premier ministre¹²³⁵, est quant à lui laconique, descriptif et ne peut d'autant moins mentionner les discussions qui ont eu lieu qu'il est élaboré avant même le Conseil des ministres. De même en est-il des réponses du porte-parole du Gouvernement qui à la fin de chaque Conseil donnent oralement à la presse quelques éléments concis sur la teneur des délibérations qui n'ont pas force exécutoire.

En effet, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Comité des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* du 25 novembre 1977, les délibérations du Conseil des ministres « *les « décisions de principe » prises en Conseil des ministres ou en conseil restreint sont, par elles-mêmes, sans effet juridique direct et doivent être regardées comme une simple déclaration d'intention du gouvernement. Par suite, elles ne sauraient être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir* »¹²³⁶. L'expression « sans effet juridique direct » est intéressante. Ne sous-entend-elle pas que les délibérations ont *a contrario* un effet juridique indirect ? On peut en effet considérer qu'elles s'inscrivent dans le long

l'Élysée et le porte-parole du Gouvernement.

¹²³⁴ *Ibidem*.

¹²³⁵ Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/comptes-rendus-du-conseil-des-ministres>.

¹²³⁶ Le Conseil d'Etat ajoute dans le même arrêt que « *seuls les actes subséquents, dans la mesure où ils font grief, peuvent être déférés au juge de la légalité* ». Une position qui a reçu une application positive notamment dans l'arrêt CE, Ass., 26 février 1993, Comité central d'entreprise de la SEITA : « *Considérant que, si le ministre du Budget soutient que le décret susvisé du 19 novembre 1960 ne donne compétence au Comité interministériel pour l'aménagement du territoire que pour préparer les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement, il ressort des pièces du dossier et notamment tant du compte rendu du Comité interministériel qui s'est tenu le 7 novembre 1991 que du communiqué publié par le Premier ministre, que celui-ci, à l'issue de ce Comité interministériel, a bien entendu décidé le transfert de la SEITA à Angoulême ; que si le Premier ministre a prévu d'arrêter ultérieurement le calendrier du transfert de cette société, il n'a pas entendu subordonner la réalisation effective de ce transfert à l'intervention d'une autre décision...* ». Le Conseil d'Etat en a conclu qu'est recevable le recours pour excès de pouvoir contre la décision du Premier ministre « *prise lors de la réunion du Comité interministériel qui s'est tenue le 7 novembre 1991 et rendue publique par un communiqué du même jour* » et annule cette décision pour incompétence en tenant compte des statuts de la SEITA qui était alors une entreprise publique.

processus de coordination préparatoire qu'elles achèvent en actant de manière définitive le contenu des projets de textes soumis au Conseil des ministres avant qu'ils ne deviennent de véritables actes juridiques dotés de force obligatoire : dès la publication au *Journal Officiel* pour les actes de nature réglementaire ou individuelle ; après vote du Parlement, promulgation par le Président de la République, puis publication au *Journal Officiel* pour les lois. L'une des conditions indispensables pour leur application effective est la présence de la signature de l'auteur de l'acte sachant que pour toutes les décisions faisant grief, leur auteur est toujours une autorité individuelle qui participe à l'action gouvernementale conformément aux attributions qui lui a été reconnues, non une entité collégiale qui serait le Gouvernement ou le Conseil des ministres. Le Président de la République, le Premier ministre, un ministre agissent conjointement mais leurs actes ne sont pas des « actes collectifs » : ils portent la mention de leur signature accompagnée le cas échéant d'un contreseing qui manifeste implicitement un accord sur le contenu de l'acte.

Le travail gouvernemental est ainsi caractérisé par une complexité, voire une rigidité, qui se manifeste par l'existence de nombreuses règles matérielles ou formelles et une succession d'étapes à respecter. Cependant, à côté de ce processus classique de production normative se sont développés des procédés plus souples d'action publique, en particulier le contrat au niveau national et la « méthode ouverte de coordination » au niveau européen : le contrat peut être rangé parmi les dispositifs de coordination qui produisent un « *droit négocié* »¹²³⁷ ; la « méthode ouverte de coordination » requiert l'emploi d'actes juridiques européens classiques mais aussi de procédés ne relevant pas d'une conception verticale et impérative du droit, ce qui fait de ce dispositif « *une expression singulière de la soft law en droit communautaire* »¹²³⁸.

¹²³⁷ Jacques CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998, p. 675.

¹²³⁸ Stéphane de LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Travaux du CERIC », 2007, p. 269.

Chapitre 2 – L'action publique consensuelle : la valeur exécutoire de la coordination

Le développement du procédé contractuel est manifeste depuis une quarantaine d'années, évolution liée aux transformations de l'action publique. Comme le souligne le Conseil d'Etat qui y a consacré son rapport annuel en 2008, « *la contractualisation correspond à un nouveau style et à un nouveau registre de l'action politique et administrative se fondant sur la négociation et le consensus plutôt que sur l'autorité. L'État contemporain recherche l'adhésion des acteurs de préférence à l'action unilatérale, ce que les spécialistes de la gouvernance publique désignent de manière quelque peu euphorique comme la « coproduction» ou la « coconstruction » de la norme publique et de l'action publique* »¹²³⁹. Parce qu'il permet un ajustement horizontal des actions et intérêts des parties prenantes à une même politique, qu'il s'agisse d'entités publiques ou de droit privé, le contrat peut être rangé parmi les dispositifs de coordination qui produisent un « *droit négocié* »¹²⁴⁰.

Ce mouvement de contractualisation a notamment été encouragé par l'Union européenne, lieu privilégié de développement de modes d'action horizontaux parmi lesquels la « méthode ouverte de coordination » (MOC) occupe une place particulière : elle « *défie le positivisme juridique : à la place d'une sanction juridique de la violation du droit communautaire, on trouve l'évaluation, l'échange d'informations et l'apprentissage* »¹²⁴¹. Créée par les institutions européennes pour favoriser l'harmonisation du droit et des politiques des Etats membres en complément de la méthode communautaire classique, la MOC peut-être considérée comme « *une expression singulière de la soft law en droit communautaire* »¹²⁴², c'est-à-dire un mode de coordination qui produit du « droit souple ».

¹²³⁹ Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Rapport public 2008, p. 15.

¹²⁴⁰ Jacques CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998, p. 675.

¹²⁴¹ Théodore GEORGOPOULOS, « La méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot ? » », Rapport d'études présenté à l'Institut d'études européennes des Universités de Montréal et Mc Gill, février 2015, p. 10.

¹²⁴² Stéphane de LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 269.

Section 1 – La contractualisation, un mode de coordination de l'action publique créateur d'un « droit négocié »

L'horizontalisation de l'action publique, qui constitue le facteur essentiel de ce « *« tournant » contractuel de l'action publique* »¹²⁴³, se manifeste principalement à travers deux phénomènes : une diversification des acteurs d'une part, une multiplication des politiques transversales d'autre part. Dès lors, « *la réflexion à poursuivre en termes d'action est donc bien plus dans l'ordre de la coopération et de la coordination entre des acteurs multiples que dans celle d'une intégration seulement verticale des compétences* »¹²⁴⁴. Cette évolution s'accompagne d'un décentrement de l'Etat, qui deviendrait presque un acteur comme les autres, et une évolution de la notion de contrat public, qui perd de son exorbitance en se rapprochant du contrat de droit commun, c'est-à-dire un instrument juridique qui traduit un accord de volontés fondé sur la négociation et la recherche d'un consensus entre des parties placées dans une relation égalitaire. Ces transformations, qui touchent aussi bien les contrats conclus entre personnes publiques et personnes privées que ceux conclus entre personnes publiques, se concrétisent dans de nouveaux types de contrats privilégiant une logique partenariale. Dans ce cadre pluraliste, « *la notion de coordination fait référence au souci très général d'ajustement réciproque des actions entre différents protagonistes* »¹²⁴⁵ qui participent à une politique conjointe. Plus cette politique est transversale, plus le besoin d'harmonisation des intérêts des entités y prenant part est important. Le passage « *de politiques de produits à des politiques de problèmes* »¹²⁴⁶ a pour conséquence d'augmenter le recours au contrat en tant que mode de coordination adapté à un cadre complexe d'action publique.

¹²⁴³ Jacques CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le « tournant » contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration », in Guylain CLAMOUR, Marion UBAUD-BERGERON (dir.), *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, vol. 2, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, p. 469-492.

¹²⁴⁴ Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Droit et société », 2010, p. 141-142.

¹²⁴⁵ Nicolas DODIER, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n° 62, 1993, p. 69.

¹²⁴⁶ Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 141.

§ 1 - Le développement des politiques transversales à l'origine de besoins croissants de coordination

La gouvernance constitue une grille d'analyse pertinente pour comprendre et souligner les enjeux de coordination aujourd'hui posés par l'action publique. La notion permet en effet de mettre en évidence l'intervention d'une variété d'acteurs aux côtés des institutions publiques dans une relation qui ne relève pas d'une logique hiérarchique. On peut ainsi considérer à l'instar de Jacques Caillosse qu'« *il n'est pas abusif de parler de la juridicité de la gouvernance : ne finit-elle pas par trouver une expression dans nombre de figures juridiques ?* »¹²⁴⁷. La coordination est l'une d'entre-elles. Plusieurs auteurs associent d'ailleurs explicitement les deux termes. Citons notamment Jacques Chevallier pour qui « *la gouvernance relève ainsi d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective : elle signifie qu'aucun acteur ne saurait à lui seul maîtriser les processus décisionnels ; prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de coordonner leur action et d'obtenir leur coopération* »¹²⁴⁸. De même, Patrick Le Galès considère que la gouvernance « *peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* »¹²⁴⁹. On peut également mentionner François Ost qui explique que « *la montée en puissance de la gouvernance traduit une remise en cause sérieuse du modèle wébérien de gouvernement (...). La construction de l'ordre social et politique se fonde désormais moins sur un appareil autocentré et hiérarchique que sur un processus polycentrique et négocié, une multitude d'ajustements partiels, un réseau de relations à la recherche de principes de coordination* »¹²⁵⁰.

¹²⁴⁷ Jacques CAILLOSSE, « Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance » », *op. cit.*, p. 52. Et l'auteur de qualifier la gouvernance de « *label commun* » qui permet de « *penser l'exercice du pouvoir et la mise en œuvre de l'action publique* » (p. 53).

¹²⁴⁸ Jacques CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *op. cit.*, p. 205. L'auteur fait aussi cette association lorsqu'il rappelle l'histoire des usages de la gouvernance : « *le concept de gouvernance a progressivement gagné la plupart des sciences sociales dans les années 1990 : en sciences économiques, il permettra dans la perspective institutionnaliste ouverte par R. Coase et l'Ecole de Chicago, de formaliser les mécanismes assurant la coordination des activités économiques, notamment au sein de l'entreprise, autrement que par l'échange ou la hiérarchie...* » (p. 205).

¹²⁴⁹ Patrick LE GALES, « Gouvernance », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 242.

¹²⁵⁰ François OST, « De la pyramide au réseau : un nouveau paradigme pour la science du droit ? », in Alain SUPIOT, (dir), *Tisser le lien social*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2004, p. 190.

La participation des acteurs privés à la gestion publique est ancienne, elle date de la fin du XIX^e siècle ; soit que des services publics fonctionnent dans des conditions similaires à celles d'une entreprise privée (service public industriel et commercial), soit que des personnes privées sont chargées de gérer des services publics au moyen d'une convention de délégation de service public ou bien de proposer des fournitures, prestations de services ou travaux *via* la conclusion d'un contrat de marchés publics. Cependant, l'implication d'acteurs de droit privé a changé de nature, de dimension et s'est banalisée ; ils se sont multipliés, diversifiés et organisés¹²⁵¹ : désormais, « *la construction du bien commun passe par un processus plus ou moins lent ou spontané, au cours duquel se coordonnent des acteurs aux intérêts souvent très différenciés : groupes de citoyens affectés directement ou porteurs d'enjeux, puissance publique, associations, etc.* »¹²⁵².

Cette horizontalisation de l'action publique s'explique notamment par le passage abondamment commenté d'un « Etat-Providence » vers un « Etat-régulateur » associée à une thématique du « *dépérissement de l'Etat* »¹²⁵³ qui à lui seul peine à assurer la fourniture de services publics. Cette situation l'oblige à multiplier les coopérations avec d'autres entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics...) et des entités privés qui se matérialisent par la conclusion de contrats : « *l'Etat dirigiste est dès lors censé faire place à un Etat animateur ou coordonnateur* »¹²⁵⁴ qui ne peut recourir à la contrainte ou à l'autorité pour imposer ses politiques. Selon certains auteurs, l'horizontalisation de l'action publique a pour conséquence d'affaiblir le « *mythe de l'intérêt général sur lequel l'Etat a construit sa*

¹²⁵¹ Comme le constate Gilles Massardier, « *plus que d'acteurs nouveaux, il faut plutôt évoquer des acteurs dont l'efficacité se renforce dans les politiques. Autrement dit, leur existence n'est pas nouvelle, mais leur capacité à faire valoir à la fois leurs ressources (financières, expertes...), leurs points de vue (représentation du monde, hiérarchie des priorités...) ou encore leurs logiques d'action (marché, solidarité...), ne va qu'en se renforçant* » (Gilles MASSARDIER, *Politiques et action publiques*, *op. cit.*, p. 77).

¹²⁵² Danièle BOURCIER, « *Télé-communs versus télé-services publics : vers des services publics collaboratifs en ligne* », *op. cit.*, p. 273. Et l'auteur de poursuivre : « *l'émergence de formes d'action et d'organisation peut venir des crises ou des situations à risque mais plus simplement de projets communs collaboratifs, ou de sites web 2.0 par exemple. (...) Mais le seul sentiment d'expérimenter une action collective peut parfois être suffisant pour faire émerger un intérêt pour la chose commune* » (p. 273-274). Plus largement c'est la conception même de démocratie qui est modifiée avec le développement de la participation.

¹²⁵³ Bruno JOBERT, Jean LECA, « *Le dépérissement de l'Etat. A propos de « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Erhard Friedberg* », *RFSP*, vol. 30, n° 6, 1980.

¹²⁵⁴ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, « *De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat* », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2005, p. 362-363.

légitimité »¹²⁵⁵ qui ne serait plus défini *a priori* par les pouvoirs publics¹²⁵⁶ mais *in concreto*¹²⁵⁷, c'est-à-dire au gré des besoins du « public », un terme qui tend à se substituer à celui d'administrés porteur d'une logique relationnelle verticale. Ainsi, le service public, notion fondamentale du droit administratif, serait touché par une logique marchande inspirée notamment de la notion de « service d'intérêt économique général » (SIEG) développée au niveau de l'Union européenne¹²⁵⁸. Le développement de la technique contractuelle remettrait par conséquent en cause la distinction fondamentale entre le droit public, censé accomplir l'intérêt général, et le droit privé, qui recherche la satisfaction des intérêts particuliers. La réalité dément cette hypothèse : certes l'action publique a perdu en verticalité et repose désormais sur des interactions entre divers acteurs qui doivent coordonner leurs actions mais son objet principal reste l'élaboration de politiques publiques destinée à répondre aux besoins collectifs.

La contractualisation s'est étendue à des domaines qui relevaient auparavant exclusivement de la loi, du règlement ou de l'acte unilatéral. Cette flexibilisation de l'action publique ne se manifeste pas uniquement par un élargissement du champ des politiques qui recourent au contrat, elle se révèle aussi à travers une évolution de la logique du contrat en droit public : la relation contractuelle entre personnes publiques et personnes privées ou entre personnes publiques se rapproche de plus en plus du droit commun des contrats, elle devient plus égalitaire.

¹²⁵⁵ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, *op. cit.*, p. 69.

¹²⁵⁶ Comme le relèvent Gilles J. GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, la vision classique de la définition de l'intérêt général, fondement de l'activité étatique orientée vers le service public, a un aspect discrétionnaire voire artificiel : « *besoin d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par les procédés du service public* » (*in Droit du service public*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 4^e éd., 2016, p. 67).

¹²⁵⁷ « *Les nouvelles fonctions sont souvent faiblement définies, et doivent s'ajuster avec les dispositifs d'action existants plutôt que se substituer à eux. (...) Il est alors nécessaire de s'interroger sur les modes de coordination concrets, sur la nature des réseaux interorganisationnels au travers desquels cette politique prend forme* » (Nicolas DODIER, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *op. cit.*, p. 65-66).

¹²⁵⁸ « *L'expression « services d'intérêt économique général » est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public* » (*Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général*, 21 mai 2003 (COM (2003) 270 final), p. 7).

§ 2 – L'extension du recours au contrat et l'égalitarisation de la relation contractuelle

La « complexité croissante des problèmes impose de recourir à des mécanismes plus souples de coordination et d'intégration »¹²⁵⁹, au premier rang desquels figure le contrat dont l'utilisation s'est étendue à presque tous les domaines de l'action publique. Historiquement, les premiers contrats conclus dans le domaine du droit public portaient sur la gestion du domaine public (baux emphytéotiques), la gestion du service public (concessions), ou l'achat de prestations par les personnes publiques (contrats de marché public) : ils constituent aujourd'hui encore l'essentiel de l'activité contractuelle des personnes publiques mais leur nature a évolué vers une égalitarisation de la relation avec leurs co-contractants privés.

L'administration dispose toujours de prérogatives exorbitantes (pouvoir de sanction, pouvoir de modification unilatérale, pouvoir de résiliation unilatérale...) ¹²⁶⁰ ; cependant, la mise en place de nouveaux dispositifs tels que le partenariat public-privé (PPP) instauré par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 traduit une diminution du caractère inégalitaire du contrat public, voire inverse le déséquilibre si l'on se place d'un point de vue financier : « à la différence des délégations de service public qui postulent un transfert effectif des risques de l'exploitation de l'autorité délégante au délégataire, ce dernier supportant seul le risque de déséquilibre économique et financier du projet, le contrat de partenariat neutralise les risques d'exploitation et de déséquilibre du projet, sous la forme d'une rémunération forfaitaire versée au partenaire en prenant en compte l'ensemble des coûts d'un projet d'investissement »¹²⁶¹. Depuis l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, le PPP a été remplacé par le marché de partenariat dans le cadre d'une refonte générale de l'ensemble des « contrats de la commande publique »¹²⁶² (décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, le décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité et l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession). L'expression « marchés de partenariat », qui englobe désormais les contrats de

¹²⁵⁹ Jacques CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », *op. cit.* p. 830.

¹²⁶⁰ V. à ce sujet : Muhannad AJJOUB, *La notion de liberté contractuelle en droit administratif français*, Thèse, dir. Gilles J. Guglielmi, Université Panthéon-Assas, 2016.

¹²⁶¹ Lucien RAPP, « Rapport introductif », in Serge REGOURD, Lucien RAPP (dir.), *Du contrat de partenariat au marché de partenariat*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 17-18.

¹²⁶² V. not. le dossier : « Les nouvelles dispositions sur les contrats de la commande publique », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2016.

partenariat mais aussi les marchés publics et les concessions de service public, traduira-t-il le développement d'une relation moins inégalitaire entre les cocontractants ? La pratique dira si ce changement de dénomination modifiera l'esprit de la commande publique. En tout état de cause, on peut noter que l'un des objectifs de cette réforme qui tend à mettre en accord le droit national avec le droit européen consiste, selon le ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, à proposer « un droit plus juste et plus transparent »¹²⁶³. Au-delà de ce domaine de prédilection, comme le souligne le Conseil d'Etat, le contrat a de plus en plus été utilisé « *dans le champ social, en droit du travail mais aussi dans celui de la sécurité sociale, des hôpitaux, de la politique du médicament ou de l'action sociale, le contrat étant aussi au coeur des politiques de lutte contre l'exclusion. Le contrat a enfin conquis une place croissante en droit économique et il émerge en droit fiscal* »¹²⁶⁴.

Outre le développement du contrat dans les principaux secteurs de l'action publique, l'extension de la contractualisation s'explique aussi par une tendance à la transversalisation des politiques. Comme le résume B. Guy Peters, désormais « *il semble qu'il soit nécessaire de mettre davantage l'accent sur la coordination, en raison de la nature même des enjeux qui se font jour dans le gouvernement. On remarque un nombre sans cesse croissant d'« enjeux transsectoriels », particulièrement ceux que l'on perçoit comme s'articulant autour de groupes clients plutôt qu'autour des politiques stratégiques fonctionnelles* »¹²⁶⁵. La politique de la ville est l'un des exemples les plus représentatifs de ce type de politique : elle requiert la coordination d'activités qui relèvent de l'urbanisme, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'aide sociale, ou encore de la sécurité. Le contrat de ville est typique en la matière : institué par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, il s'agit d'un accord par lequel l'État et les collectivités territoriales s'engagent à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers connaissant des difficultés sociales. Mentionnons également les contrats locaux de sécurité créés par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997

¹²⁶³ Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, *La commande publique : une réforme au service de l'économie*, Dossier de présentation, avril 2016.

Disponible sur : <http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/brochure-commande-publique-v04.pdf>

¹²⁶⁴ Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, op. cit.

¹²⁶⁵ B. Guy PETERS, *La gestion d'un gouvernement horizontal. L'aspect politique de la coordination*, Rapport de recherche n° 21, Centre canadien de gestion, janvier 1998, p. 13.

Disponible sur : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998F.pdf>

(modifiée en 1999 et 2006) : « élaborés sous l'impulsion commune du préfet et du procureur de la République, avec les maires, ils permettront d'adapter la politique de sécurité aux réalités locales. Ils devront apporter à une situation d'insécurité particulière une réponse adaptée, globale et cohérente ». Ces instruments relèvent plus largement de la politique d'aménagement du territoire, domaine par excellence de la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales dont l'un des outils phare est le contrat de plan Etat-région. Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, il s'agit d'un document qui acte l'engagement de l'État et de la région sur la programmation et le financement pluriannuels (six ans) de projets importants en matière d'aménagement du territoire, comme la construction d'infrastructures ou le soutien à des secteurs économiques.

Les exemples de contrat entre l'Etat et les collectivités territoriales peuvent être multipliés : « la mise en cohérence passe parfois par des procédés formels de coordination : le contrat est ainsi devenu dans l'ordre interne un moyen privilégié d'articulation des régulations étatique et locale »¹²⁶⁶, alors placées à un même niveau. On peut en effet noter que le développement de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales est parallèle au renforcement du processus de décentralisation caractérisé par une horizontalisation des relations entre ces deux entités publiques avec la disparition de la tutelle administrative et financière *a priori* du préfet. Ainsi, « c'est précisément dans la norme contractuelle que le principe de libre administration trouve son expression : liberté de recourir au contrat et liberté de définir les termes du contrat, qu'il s'agisse des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs groupements ou encore des rapports entre collectivités territoriales elles-mêmes ou leurs groupements »¹²⁶⁷. Dans ce dernier cas, c'est davantage le terme de convention qui est employé dans les textes que celui de contrat. Pour la doctrine majoritaire, la législation utilisant les deux termes sans distinction, la convention entre collectivités territoriales peut aussi être qualifiée de contrat¹²⁶⁸.

¹²⁶⁶ Jacques CHEVALLIER « La régulation juridique en question », *op. cit.*, p. 843.

¹²⁶⁷ Olivier GOHIN, « Loi et contrat dans les rapports entre collectivités publiques », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004, p. 95.

¹²⁶⁸ V. sur cette question : Laurent TESOKA, « Les conventions entre collectivités territoriales », in Guylain CLAMOUR, Marion UBAUD-BERGERON (dir.), *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, vol. 1, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, p. 101-114.

Cependant, « *il est des coordinations contractuelles dans les politiques publiques qui correspondent à des contrats d'adhésion. La démarche est alors standardisée, elle ne peut être ajustée qu'à la marge ; il y a certes coopération possible mais dans un cadre préétabli et quasi intangible, du fait du rapport de forces ou de la répartition structurellement asymétrique des ressources* »¹²⁶⁹. C'est le cas notamment en matière de droit fiscal avec les « Chartes du contribuable » qui, à défaut d'être explicitement qualifié de contrat, en emprunte la logique. Il s'agit d'un document d'une trentaine de pages les droits et les devoirs du contribuable vis-à-vis de l'administration et indique que celui-ci peut s'en prévaloir auprès des agents de l'administration¹²⁷⁰ : « *l'objectif affiché est d'établir une relation responsable et personnalisée entre le citoyen et le fonctionnaire et, comme en matière contractuelle, « de trouver le juste équilibre (...), d'ancrer cet équilibre dans une relation apaisée et fondée sur la confiance mutuelle* » »¹²⁷¹. Dans ce cas, la contractualisation est entendue dans un sens large en incluant des documents qui n'ont pas les caractéristiques juridiques du contrat classique mais qui portent un engagement des parties concernées sur des orientations qu'elles s'engagent à suivre. Ce procédé a eu tendance à se développer, notamment dans le cadre territorial, où il permet une meilleure coordination de l'action des collectivités territoriales. La loi NOTRe du 7 août 2015 a accentué ce mouvement en instituant de nouveaux schémas régionaux ; les plus importants étant le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

On peut considérer que de tels instruments sont aussi des modes de coordination qui ne relèvent pas du droit négocié mais du droit souple.

¹²⁶⁹ Jean-Pierre GAUDIN, « La régulation politique », in Gérard MARCOU, Franck MODERNE (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Tome 2 : Experiences européennes*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2005, p. 292.

¹²⁷⁰ « *Après avoir été initialement jugée dépourvue de toute valeur juridique car assimilée à « un simple document d'information du contribuable » (CE, 19 juin 1989, Cassigneul), elle a acquis une telle valeur depuis que l'article L. 10 du Livre des procédures fiscales (LPF), issu de l'article 8-I de la loi n° 87-502 du 10 juillet 1987, prévoit que les dispositions de cette charte sont opposables à l'administration (CE, 24 novembre 1997, Brun) » (Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, op. cit., p. 66).*

¹²⁷¹ *Ibidem*.

Section 2 – La méthode ouverte de coordination, un outil de décision relevant d'une logique de droit souple

Instaurée dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne décidée à l'issue du Conseil européen du même nom qui s'est tenu les 23 et 24 mars 2000, la méthode ouverte de coordination (MOC) est un dispositif décisionnel qui prend place entre la méthode communautaire et le modèle intergouvernemental classique du droit international : élaborée dans le cadre de l'Union européenne, il s'agit d'un mode d'action non contraignant visant un rapprochement des législations et politiques nationales fondé sur un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels de bonnes pratiques (*benchmarking*) entre Etats membres et une évaluation multilatérale (*peer review*). Ce dispositif de coordination européen est un instrument juridique qui relève d'une logique de « droit souple » : les lignes directrices et les recommandations émises dans le cadre de sa mise en œuvre n'ont pas de force normative obligatoire mais incitative.

§ 1 - Un mode de coordination visant à une convergence des politiques et des droits nationaux

La MOC est indissociablement liée à la Stratégie de Lisbonne mise en place en 2000 dont l'objectif ambitieux était de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »¹²⁷². Cependant, le Conseil européen de mars 2000 n'a fait que généraliser en les regroupant sous le nom de « méthode ouverte de coordination » des dispositifs d'action qui existaient auparavant. Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 a en effet inséré la coordination des politiques économiques parmi les objectifs de l'Union et instauré à cette fin une procédure reposant sur l'élaboration de « Grandes orientations des politiques économiques » (GOPE)¹²⁷³ adoptées par le Conseil (sur recommandations de la Commission européenne) qui dispose de la faculté d'adresser des recommandations aux Etats dont les politiques économiques ne se conformeraient pas aux GOPE ou risqueraient de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et

¹²⁷² Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence. Disponible sur le site du Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm. V. sur cet objectif : *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Bruxelles, novembre 2004.

¹²⁷³ Article 121 du TFUE.

monétaire. Le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 a mis en place un système identique dans le cadre d'une Stratégie européenne pour l'emploi en instaurant des « Lignes directrices pour l'emploi » (LDE)¹²⁷⁴ visent à renforcer la coordination des politiques menées par les États membres et les institutions de l'UE et dont le respect par les États membres est régulièrement évalué par le Conseil. D'autres procédés de coordination ont par ailleurs été mis en place en dehors des Traités, dans le cadre des processus dits de Cardiff (coordination des réformes structurelles en matière de biens, de services et de capitaux ; juin 1998) et de Cologne (dialogue entre les acteurs des politiques macro-économiques dans le cadre du Pacte européen pour l'emploi : gouvernements, partenaires sociaux, Banque centrale européenne ; juin 1999).

Tous ces mécanismes sont caractérisés par une méthode et un objectif communs : une coordination visant au rapprochement des politiques nationales qui relevaient jusqu'alors de la compétence exclusive des États membres grâce à l'utilisation de procédés souples tels que la transmission d'informations et de bonnes pratiques, une surveillance multilatérale, un suivi et une évaluation. Plus abouti que les autres, c'est le dispositif appliqué dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi privilégiant une coordination reposant sur le dialogue et le consensus qui a servi de modèle à la MOC : *« le choix d'une méthode itérative, caractérisée par des objectifs non contraignants, tenait principalement du compromis, entre d'une part une volonté d'action commune malgré des politiques de l'emploi très hétérogènes d'un pays à l'autre et, d'autre part, le souci de ne pas octroyer à l'Union une compétence plus approfondie susceptible d'empiéter sur les politiques nationales »*¹²⁷⁵. Le Conseil européen de Lisbonne a clarifié et systématisé ce dispositif souple d'action en l'étendant à plusieurs politiques relevant de la compétence nationale exclusive ou, pour certaines, d'attributions partagées avec l'Union européenne. La MOC s'applique désormais à un dizaine de domaines - l'emploi, l'inclusion sociale, les retraites, les soins de santé, la protection sociale, l'éducation et la formation professionnelle, l'environnement, la politique d'entreprise, la politique d'innovation, la recherche et développement, la politique de lutte contre l'exclusion.... - et repose sur quatre types de mécanismes employés cumulativement

¹²⁷⁴ Article 148 du TFUE.

¹²⁷⁵ Stéphane de LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, op. cit., p. 18-19.

ou alternativement détaillés dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne qui précise la méthode (point 37) :

- « - définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder régulièrement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements ».

L'originalité de ce dispositif repose sur son caractère horizontal et décentralisé : il associe le Conseil et la Commission européenne, les Etats membres, les collectivités locales et les partenaires sociaux à l'approfondissement du processus d'intégration européenne visant à atteindre un certain degré de convergence des politiques et droits nationaux. La MOC a en effet été conçue comme une alternative ou un assouplissement de la méthode communautaire classique fondée sur l'édition de règlements et de directives et jugée trop intrusive par des Etats réticents à accepter des transferts de souveraineté dans des domaines sensibles. Cependant, le caractère pragmatique et flexible de ce dispositif peut être vu comme une qualité autant qu'un défaut : non créateur de règles contraignantes, son effectivité repose sur l'implication volontaire des Etats. En privilégiant l'harmonisation à la contrainte juridique, la MOC produit un droit que l'on peut qualifier de « souple », qui « a priori *ne bénéficie pas d'une grande force normative ni d'une quelconque justiciabilité* »¹²⁷⁶ mais qui de fait n'est pas dépourvu d'effets.

§ 2 - Un instrument juridique relevant d'une logique de droit souple

« La MOC est un instrument flexible, qui laisse au niveau national la mise en œuvre de la coordination définie au niveau européen, dans le respect de la diversité des systèmes nationaux, tout en introduisant une certaine continuité entre le niveau

¹²⁷⁶ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Etude annuelle, Paris, La Documentation française, coll. « Etudes et documents », 2013, p. 5.

communautaire et national »¹²⁷⁷. Cette définition proposée par le Livre blanc sur la gouvernance européenne résume la difficulté de concilier deux éléments *a priori* opposés : le principe de subsidiarité qui implique de préserver la souveraineté juridique des Etats membres dans des domaines non transférés à l'Union et la dynamique d'intégration qui tend à une extension du champ d'action des institutions européennes. La réalisation de ce subtil équilibre ne peut reposer que sur une démarche qui ne relève pas de la logique classique d'un droit impératif mais implique une combinaison de la législation européenne aux effets juridiques contraignants avec des procédés qui répondent à la définition du droit souple : « *ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit* »¹²⁷⁸.

La MOC est ainsi à ranger parmi les instruments relevant de la *soft law* communautaire qui désigne « des règles de conduite prévues dans des instruments qui ne bénéficient pas en tant que tels d'une force contraignante, mais peuvent cependant produire des effets juridiques indirects, et qui visent à ou peuvent produire des effets pratiques »¹²⁷⁹. De fait, « *l'intensité normative de l'assemblage* »¹²⁸⁰ des procédés utilisés dans le cadre de la MOC est variable. On peut en effet distinguer des « *actes communautaires atypiques* »¹²⁸¹, qui en principe ne lient pas leurs destinataires mais qui empiriquement produisent des effets de nature incitative, et des documents à caractère politique qui sont en réalité des déclarations d'intentions sans aucune dimension juridique. Dans la première catégorie figurent les communications de la Commission, les recommandations du Conseil, les avis des Comités, les lignes

¹²⁷⁷ Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001, p. 24. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A110109>.

¹²⁷⁸ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 9.

¹²⁷⁹ Traduction libre de la définition proposée par Linda Senden : « *rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects* » (in Linda SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, Hart Publishing, coll. « Modern Studies in European Law », 2004, p. 112).

¹²⁸⁰ V. Stéphane de LA ROSA, *op. cit.*, p. 288 et s.

¹²⁸¹ Pour reprendre l'expression employée par S. Lefèvre dans sa thèse et qui désigne des « *actes juridiques communautaires se distinguant par leurs caractéristiques des actes de la nomenclature, que ceux-ci disposent d'une base juridique explicite dans le Traité ou dérivent de la pratique institutionnelle* » (in Silvère LEFEVRE, *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Travaux du CERIC », 2006, p. 17).

directrices ainsi que le programme spécifique d'action relatif à la coopération des Etats dans la « MOC inclusion sociale » ; la seconde comprend les plans d'action nationaux et les rapports conjoints de la Commission et du Conseil. La MOC comprend par ailleurs des normes techniques, à savoir des indicateurs, dont l'objet est de permettre d'évaluer le respect par les Etats membres des orientations décidées en amont visant à l'harmonisation de leurs politiques nationales. Selon Stéphane de la Rosa, la dimension normative originale de la MOC résulte de l'utilisation combinée de ces procédés qui, pris individuellement, sont faiblement normateurs : « *l'une des spécificités majeures de la MOC est justement d'être du droit non-contraignant, en se fondant elle-même sur un assemblage d'actes non-contraignants, pour in fine déboucher sur des conséquences qui peuvent être juridiques* ».

Qu'en est-il dans la pratique ? Pour les commentateurs les plus optimistes, la MOC constituerait un tournant dans la construction européenne en permettant d'approfondir la dynamique d'intégration dans des matières pour lesquelles l'Union, en l'absence de compétence exclusive, ne peut l'imposer. Ainsi, selon Renaud Dehousse, « *les procédures de coordination ouverte ont en effet permis d'assurer la pénétration de l'Europe dans des domaines qui constituent traditionnellement des chasses gardées des Etats et où les traités ne prévoient pas de politiques communes* »¹²⁸². La réalité est plus nuancée. Tout d'abord, il convient davantage de parler des MOCs que de la MOC dans la mesure où les modalités de la mise en œuvre de ses procédés varie d'un domaine à l'autre, avec des objectifs plus ou moins ambitieux, des évaluations plus ou moins approfondies, un champ d'application plus ou moins étendus, l'existence ou non d'une base juridique dans les traités... On s'aperçoit que la MOC est plus efficace lorsque l'Union européenne dispose dans le domaine concerné de compétences pour édicter du droit dérivé, c'est-à-dire lorsque l'utilisation de procédés de coordination flexible découle d'un choix. Dans ce cas, les Etats sont plus enclins à se conformer aux recommandations et lignes directrices formulées par les institutions européennes et à jouer le jeu de l'échange de bonnes pratiques et de comparaison des performances afin d'orienter le contenu d'éventuelles règles contraignantes. La MOC est donc moins une alternative à la méthode communautaire que son complément utile qui permet, à défaut d'imposer aux Etats

¹²⁸² Renaud DEHOUSSE, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2004, p. 340.

une amélioration de la coordination de leurs politiques et de leur droit, de mieux les sensibiliser aux enjeux européens.

CONCLUSION DU TITRE 1

La coordination étudiée sous l'angle de la production du droit peut être rattachée à une conception graduée de la force normative¹²⁸³. Accomplie dans le cadre classique du travail gouvernemental, la coordination dispose d'une force normative « différée » : l'ensemble des dispositifs coordonnateurs employés ne créent pas *per se* du droit mais permettent l'élaboration de projets de décrets et de lois qui, une fois adoptés ou votés, auront des effets juridiques. Cependant, envisagée d'un point de vue instrumental, la coordination dispose d'une force normative directe : tantôt « bornée », lorsqu'elle est opérée à travers un contrat qui crée des droits et obligations à l'endroit des parties ; tantôt « nuancée », lorsqu'elle est réalisée à travers la méthode ouverte de coordination qui repose sur une variété de procédés relevant d'une logique de droit souple.

¹²⁸³ V. sur cette idée de gradation de la force normative : Catherine THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009.

TITRE 2 – LA COORDINATION, CORRECTIF AU PLURALISME JURIDIQUE

La notion classique de souveraineté, conçue comme l'attribut de l'Etat moderne et définie comme « *la plus grande puissance de commander* »¹²⁸⁴ qui passe d'abord par la « *puissance de donner et casser la loi* »¹²⁸⁵, est aujourd'hui mise en cause : l'Etat a perdu son monopole normatif. La caractéristique du droit actuel est le pluralisme qui résulte en premier lieu de la prolifération des producteurs de droit dans l'ordre interne : aux normes juridiques d'origine privée s'ajoute une territorialisation du droit, conséquence d'un processus de décentralisation qui a non seulement renforcé le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais également posé les linéaments d'un pouvoir législatif sur le modèle des Etats régionaux. Parallèlement, sous l'effet d'un double mouvement d'eupéanisation et d'internationalisation juridiques, un droit supra-étatique tend à surplomber le droit étatique avec lequel il entretient des rapports normatifs constants : « *l'ordre juridique étatique est pris en tenaille entre des ordres juridiques infra-étatiques, fondés sur des solidarités « partielles » ou « locales », et des ordres juridiques supra-étatiques, nés de l'émergence de communautés plus larges, « régionales » (l'ordre juridique européen) ou « mondiale » (ordre juridique international)* »¹²⁸⁶.

Cette configuration normative pose la question de savoir : comment garantir les principes de compatibilité, de non-contradiction et de complétude du droit, conditions de son effectivité ? Autrement dit, comment faire concorder des règles juridiques toujours plus nombreuses et diverses produites dans des espaces normatifs différents mais en constante interaction ? Le principe d'un ordonnancement pyramidal semble dépassé au regard de l'entrecroisement du droit étatique avec des droits infra

¹²⁸⁴ Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, 1576. Livre I, Chapitre 8. Du latin médiéval *superanus* dérivé du latin classique *superus* (supérieur), la souveraineté est pour Jean Bodin un attribut essentiel de l'Etat, « *la puissance absolue et perpétuelle d'une République* » sachant que le terme « République » doit être ici entendu comme synonyme d'Etat. L'association Etat-souveraineté est omniprésente dans l'ouvrage où la République est définie comme « *un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine* » (*Les Six Livres de la République*, Livre I, Chapitre 1).

¹²⁸⁵ Jean BODIN, *op. cit.*, Livre I, Chapitre 10. Ce droit de légiférer doit être compris dans un sens large, comme synonyme de pouvoir normatif c'est-à-dire la capacité de produire des règles juridiques. Il est considéré par l'auteur comme la compétence de souveraineté fondamentale dont découle toutes les autres : « *sous ceste mesme puissance de donner et casser la loi, sont compris tous les autres droits et marques de la souveraineté : de sorte qu'à parler proprement on peut dire qu'il n'y a que ceste seule marque de souveraineté, attendu que tous les autres droits sont compris en cestui là* ».

¹²⁸⁶ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 85-86.

et supra étatiques. Renonçant à toute idée d'unification juridique peu réaliste¹²⁸⁷, il s'agira de tenir compte de la spécificité des normes juridiques produites au niveau local national, régional ou mondial en cherchant à les harmoniser plutôt qu'à éliminer toute diversité. On retrouve ici une logique de coordination entendue comme « *clé d'unité, mais non d'uniformité* » qui, dans un cadre pluraliste fait d'imbrications et d'interactions de règles et d'ordres juridiques, permet un ordonnancement flexible adapté à la diversité normative. Dans ce contexte pluraliste, « *la stabilité d'un système n'est en effet nullement synonyme d'immobilisme, d'invariance, d'immuabilité : c'est un équilibre dynamique et évolutif, qui implique un processus incessant d'adaptation* »¹²⁸⁸ ; un équilibre notamment assuré par un dialogue de juges situés à différents échelons qui permet une convergence des jurisprudences et, partant, une harmonisation progressive des droits.

¹²⁸⁷ Ainsi que le souligne Mireille Delmas Marty : « *l'unification serait le seul processus d'intégration parfaite. « Parfaite » d'un point de vue formel, car en ignorant la notion de marge nationale, et en excluant les différences, elle permettrait de se représenter l'ordre juridique, régional ou même mondial, sur le modèle hiérarchique et cohérent des ordres nationaux traditionnels. En revanche, cette perfection n'est pas garantie du point de vue empirique car l'unification implique de telles difficultés de mise en oeuvre qu'elle risque d'être largement ineffective (par transplantation comme par hybridation). (...) les transplants sont souvent rejetés et les hybrides parfois stériles* » (in *Les forces imaginantes du droit, Tome 2. Le pluralisme ordonné, op. cit.*

¹²⁸⁸ Jacques CHEVALLIER, « L'ordre juridique », *op. cit.*, p. 26.

Chapitre 1 – La coordination des sources de droit internes

La représentation classique de l'ordonnement juridique fait de l'Etat l'unique source du droit. Selon Hans Kelsen, « *l'Etat est une unité normative spécifique et non une entité susceptible d'être appréhendée selon des lois causales ; c'est la personnification de l'ordre juridique* »¹²⁸⁹. Autrement dit, l'Etat et le droit sont perçus comme une même réalité fondée sur les principes d'unité, de hiérarchie et de linéarité et métaphoriquement représentée par une pyramide portant à son sommet la norme fondamentale (*Grundnorm*) dont dépend la validité de tout l'ordre juridique construit « en gradins » (*Stufenbau*)¹²⁹⁰ ; de la Constitution jusqu'à sa base formée des actes individuels¹²⁹¹. Ce modèle pyramidal est associé à la notion d'Etat de droit¹²⁹² dégagée par la doctrine allemande (*Rechtsstaat*) qui sera reçue par les auteurs français au début du XX^e siècle en tenant compte du fort légicentrisme hérité de la période révolutionnaire et des idées rousseauistes qui font de la loi souveraine l'« *expression de la volonté générale* »¹²⁹³. Cependant, ce principe de l'« *Etat légal* » décrit comme une spécificité du droit français par Raymond Carré de Malberg -en contreplan du modèle d'Etat constitutionnel allemand- a évolué sous l'effet d'une série de facteurs sources de pluralisme juridique. Non seulement l'Etat a perdu son monopole normatif

¹²⁸⁹ Préface à *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff* ; cité par Simone GOYARD-FABRE, « L'Etat du droit selon Hans Kelsen », in Simone GOYARD-FABRE, *L'Etat au XX^e siècle*, Paris, Vrin, 2004, p. 57.

¹²⁹⁰ « *la validité d'une norme est subordonnée au respect des conditions de validité posées par une norme déjà valide. (...) c'est-à-dire que la normativité dans le cadre d'un système est une fonction de la normativité d'une norme déjà donnée dans le système* » (Otto PFERSMANN, « M. van de Kerchove, F. Ost, De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit », Note de lecture, *RIDC*, vol. 55, n°3, juillet-septembre 2003, p. 737).

¹²⁹¹ « *Parmi les théoriciens du droit, Kelsen est incontestablement celui qui a développé de la manière la plus radicale ce type de conception, en affirmant qu'un système juridique «n'est pas un complexe de normes en vigueur, les unes à côté des autres, mais une pyramide ou hiérarchie de normes qui sont subordonnées les unes aux autres, supérieures ou inférieures* » (in *Théorie pure du droit*, 2^e éd., trad. par Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 266). *Si, dans le cadre d'un système juridique étatique donné, le sommet de la pyramide se trouve occupé par ce qu'il a appelé la «norme fondamentale» de ce système (norme «supposée» ayant pour objet de reconnaître la compétence du Constituant historiquement premier), sa base est constituée des normes juridiques individuelles (jugements, actes administratifs et actes juridiques privés), tandis que les niveaux intermédiaires sont successivement occupés, entre autres, par la Constitution originare (dite «historiquement première»), la Constitution dérivée (résultant de révisions successives), les lois et les règlements* » (François OST, Michel van de KERCHOVE, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *RIEJ*, n° 44, 2000).

¹²⁹² « *Au cœur de l'Etat de droit, il y a donc le principe selon lequel les divers organes de l'Etat ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation juridique : tout usage de la force matérielle doit être fondé sur une norme juridique ; l'exercice de la puissance se transforme en une compétence instituée et encadrée par le droit. Dans la mesure où les organes de l'Etat sont ainsi tenus au respect de normes juridiques supérieures, l'Etat de droit doit se présenter sous l'aspect formel de la hiérarchie des normes* » (Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 5^e éd., 2010, p. 14).

¹²⁹³ Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Raymond Carré de Malberg : *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, éd. Sirey, réimp. Economica, 1984.

mais la loi a perdu de sa superbe, notamment avec le développement du constitutionnalisme qui fait de la Constitution « *une norme supérieure à la loi non pas seulement d'un point de vue juridique mais aussi axiologique* »¹²⁹⁴ ; une valeur dont le juge constitutionnel est garant. La loi n'est plus l'unique norme de référence et la pluralité des sources du droit s'étend au-delà de la norme constitutionnelle. On constate en effet une diversification du droit aussi bien dans son contenu (actes réglementaire, contrats...), qu'à l'égard de ses auteurs (établissements publics, collectivités territoriales, personnes privées...), et de sa logique (principe d'efficacité, subjectivisation du droit...). Ce « pluralisme interne » des sources de droit, qui a toujours existé mais qui était limité dans le cadre d'une conception rationalisante et unifiante fondée sur le légicentrisme et le centralisme, met à mal l'unité de l'ordre juridique étatique et oblige à repenser la cohérence et la stabilité indispensables à la pérennité de l'Etat de droit. Il s'agit de penser une coordination qui permet un ordonnancement de règles provenant de sources diverses afin d'assurer une unité et une cohérence normative d'ensemble ; un ordonnancement qui doit être flexible pour s'adapter aux évolutions constantes du périmètre du pouvoir normatif accordé à des entités autres que le législateur ou le gouvernement¹²⁹⁵.

Section 1 – La mise en cause des attributs classiques du droit

« *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation* »¹²⁹⁶. Ce

¹²⁹⁴ Pierre BRUNET, « Remarques critiques sur le constitutionnalisme contemporain », in *Droit et économie. Interférences et interactions. Mélanges en l'honneur de Michel Bazex*, Lexis Nexis, 2009, p. 51. On parle alors de « néoconstitutionnalisme », notion qui « entend remettre en cause la suprématie absolue de la loi comme expression de la souveraineté parlementaire telle qu'elle aurait été véhiculée par la doctrine positiviste d'inspiration légicentriste et reconnaît une suprématie absolue à la Constitution » non comprise comme dans le positivisme kelsénien en tant que « norme qui règle l'élaboration des lois, des normes générales en exécution desquelles s'exerce l'activité des organes étatiques » (Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, 1928 ; cité par Pierre BRUNET, p. 52) mais « comme norme, la Constitution ne se réduit pas à un agencement de compétences ; elle est là aussi supérieure aux autres normes mais elle tire cette supériorité de ce qu'elle contient un ensemble de principes légitimes qui sont la condition des « droits fondamentaux » des individus. (...) Cette suprématie de la Constitution est donc à la fois formelle et substantielle : en tant que norme axiologiquement suprême, la Constitution impose des fins au législateur et aux autres organes d'application » (Pierre BRUNET, *Ibidem*, p. 52-53).

¹²⁹⁵ En effet, « la conception monolithique et pyramidale du passé a fait place à une organisation plus complexe, fondée sur le pluralisme et la diversité, et impliquant le recours à des dispositifs souples de coordination et d'harmonisation » (Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne, op. cit.*, p. 139-140).

¹²⁹⁶ On retrouve ce principe de la « loi expression de la volonté générale » dans les articles constitutionnels posant les fondements d'une monarchie parlementaire votés par l'assemblée constituante à l'automne 1789, en particulier l'article premier qui prévoit que « tous les pouvoirs

principe consacré à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 constitue le fondement d'une conception légicentrique du droit. Fondée sur la figure du « *Législateur, personnage mythique, transcendant le temps et le flux des opinions démocratiques, qui incarne, en lieu et place du roi déchu ou « constitutionnalisé », la majesté et la pleine puissance attachées à la souveraineté* »¹²⁹⁷, cette vision a durablement marqué le droit public français où s'est développée une conception particulière de l'Etat de droit caractérisée par la suprématie de la loi considérée comme infaillible¹²⁹⁸ et exempte de tout contrôle de constitutionnalité. Cependant, les « excès de parlementarisme » de la III^e République ont été à l'origine d'une dépréciation de la fonction législative. Une « *conception désacralisée de la loi* »¹²⁹⁹ commence à émerger révélant les limites de l'intervention du législateur pour garantir la démocratie, conception confirmée durant la Seconde guerre mondiale. L'idée de « *supralégalité constitutionnelle* »¹³⁰⁰ perd du terrain sous l'influence du constitutionnalisme d'une part, des principes du « parlementarisme rationalisé » d'autre part, qui seront des sources d'inspiration pour la Constitution de la V^e République qui crée un juge constitutionnel et étend le pouvoir réglementaire¹³⁰¹ au détriment de la loi désormais cantonnée aux domaines qui lui sont attribués par l'article 34 C.

émanent essentiellement de la Nation, et ne peuvent émaner que d'elle » ; et l'article 9 qui dispose qu'« *aucun acte du Corps législatif ne pourra être considéré comme Loi, s'il n'est pas fait par les Représentants de la Nation librement et légalement élus, et s'il n'est sanctionné par le monarque* ». Source : Stéphane CAPORAL, Jörg LUTHER, Olivier VERNIER, *Constitutional Documents of France, Corsica and Monaco. 1789-1848*, Walter de Gruyter, 2010, p. 33-34.

Ce principe sera également repris dans la Constitution du 3 septembre 1791 : « *La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice* » (article premier) ; « *La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. - La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi* » (article 2) ; « *Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après* » (article 3).

Source : « Régimes politiques, Constitutions et législatures depuis 1789 », *Site de l'Assemblée nationale*.

Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-de-1791.asp>.

¹²⁹⁷ Benoît FRYDMAN, *Les transformations du droit moderne*, Centre de diffusion de la Fondation Roi Baudouin, coll. « Citoyen, Droit et Société », 1998, p. 21.

¹²⁹⁸ Une « infaillibilité » qui trouve son fondement dans la conception de la « loi, expression de la volonté générale » pour reprendre le titre du fameux ouvrage de Raymond Carré de Malberg (1931).

¹²⁹⁹ Stéphane PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente aux origines de la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit constitutionnel », 2003, p. 235. L'auteur précise en effet que « *cette période de l'entre-deux guerres figure (...) comme un point de passage décisif dans l'histoire de la loi, entre un acte de puissance irréprochable et l'acte contrôlé car faillible* » (*Ibidem*, p. 239).

¹³⁰⁰ Michel TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 133-151.

¹³⁰¹ Avec l'institution d'un pouvoir réglementaire autonome (article 37 C), de la procédure des ordonnances sur habilitation législative (article 38 C), etc.

Le développement du pouvoir réglementaire a provoqué une complexification du cadre normatif étatique qui pose la question de son unité et de sa cohérence. Par ailleurs, le droit d'initiative législative qui revient au pouvoir exécutif et les empiètements du règlement dans le domaine de la loi mettent en question la « pyramide des normes » et pose la question d'un ordonnancement qui prenne en considération cette diversité normative. La notion de coordination est appropriée car elle permet de réfléchir, non à une uniformité, mais à une unité juridique en accord avec la réalité dynamique du droit.

§ 1 – Le dépassement du légicentrisme et l'extension du pouvoir réglementaire

Les dérives parlementaristes de la III^e République, c'est-à-dire la captation du pouvoir par le Parlement et la prépondérance des finalités partisans sur l'intérêt général au gré des changements incessants de majorité, a conduit à une remise en cause de la loi en tant que manifestation de la souveraineté des citoyens et de l'intérêt général. Comme le résume Georges Burdeau, au crépuscule de la III^e République, « *c'est la substitution d'une conception politique de loi à la conception juridique traditionnelle. (...) La seule définition réaliste que l'on puisse, semble-t-il, en donner est la suivante. La loi est un procédé de gouvernement* »¹³⁰². Ce constat s'aggrave avec la Seconde guerre mondiale qui révèle les limites de la loi quand il s'agit de protéger les droits des citoyens contre les dérives du pouvoir exécutif. C'est dans ce contexte de « *crise de la loi* »¹³⁰³ que se développe le constitutionnalisme qui fait de la suprématie de la Constitution sur la loi la meilleure garantie contre l'arbitraire du pouvoir politique. En France, la création d'un Conseil constitutionnel avec la Constitution de la V^e République (Titre VII de la Constitution du 4 octobre 1958) et la consécration d'un véritable contrôle de constitutionnalité (décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971) opèrent un tournant majeur dans la conception de la loi : « *c'en est donc fini de la souveraineté du Parlement* »¹³⁰⁴. Certainement excessive, cette formule de

¹³⁰² Georges BURDEAU, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », *ADP*, vol. 9, n° 1-2, 1939, p. 47.

¹³⁰³ François TERRE, « La crise de la loi », *ADP*, 1980.

¹³⁰⁴ Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 178. L'auteur interprète l'article 34 C à combiner avec l'article 37 C comme « *une véritable révolution théorique par rapport à la conception classique : alors que jusqu'en 1958, la loi se définissait exclusivement selon ces critères organique (l'organe qui l'adopte) et procédural (la procédure législative), à partir de 1958 elle se définit toujours par des critères organique et procédural, mais à ceux-ci s'ajoute désormais un critère matériel : la loi devient ainsi (sous réserve du référendum) l'acte adopté par le Parlement, selon la procédure législative, dans les domaines de compétence résultant de la Constitution...* » (*Ibidem*, p. 178).

Guy Carcassonne traduit néanmoins la réalité d'une mise en question de la suprématie législative tandis que s'affirme le pouvoir exécutif qui, non seulement dispose d'un pouvoir réglementaire étendu, mais participe aussi activement au processus législatif¹³⁰⁵ à tel point que plus de quatre-vingt dix pour cent des lois sont d'origine gouvernementale. Jean Carbonnier parle ainsi d'un « *droit ministériel* » pour insister sur la place majeure prise par la haute administration dans la préparation des lois : chaque service « *légifère sur les problèmes de sa spécialité sans les intégrer à une vision d'ensemble du système juridique* »¹³⁰⁶.

Le pouvoir d'élaborer des actes ayant un caractère réglementaire est lui-même fragmenté. Conformément à l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre est le seul détenteur d'un pouvoir réglementaire de droit commun¹³⁰⁷ qu'il peut déléguer aux ministres¹³⁰⁸. Cependant, au-delà de ce schéma classique, un pouvoir réglementaire est reconnu à d'autres entités. Ainsi, certaines autorités administratives indépendantes¹³⁰⁹ peuvent édicter des règles à caractère réglementaire et obligatoire uniquement pour l'exercice de leur mission¹³¹⁰, à savoir la régulation d'un secteur

¹³⁰⁵ D'autres dispositifs relèvent d'une logique de rationalisation du parlementarisme qui vise à remettre en cause la suprématie du Parlement, donc de la loi : depuis 1958 le gouvernement partage l'initiative des lois avec le Parlement, fixe l'ordre du jour (partagé avec les assemblées depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), peut mettre en œuvre l'article 49, alinéa 3 de la Constitution qui lui permet de faire adopter un texte sans vote (limité aux lois de finances, aux lois de financement de la Sécurité sociale et à un projet ou une proposition de loi par session depuis 2008), Mentionnons également la possibilité pour le Gouvernement de « légiférer » par ordonnances sur habilitation parlementaire (article 38 C)...

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_1.asp

¹³⁰⁶ Jean CARBONNIER, *Droit et passion du droit sous la V^e République*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essai », 2008, p. 30-31.

¹³⁰⁷ L'article 21 C dispose ainsi : « *Sous réserve des dispositions de l'article 13, (le Premier ministre) exerce le pouvoir réglementaire* ». Le Président de la République détient un pouvoir réglementaire qu'il exerce seulement à l'égard de textes importants, à savoir les décrets en Conseil des ministres mentionnés à l'article 13 C.

¹³⁰⁸ La Constitution ne prévoit aucun pouvoir réglementaire pour les ministres qui peuvent cependant bénéficier d'une délégation de la part du Premier ministre. En outre, le juge administratif a précisé que les ministres disposaient néanmoins d'un pouvoir réglementaire, comme tout chef de service, pour l'organisation de leurs services (CE Sect., *Jamart*, 1936).

¹³⁰⁹ Les autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire sont la CNIL, l'AMF, l'ARCEP, le CSA et la CRE.

V. notamment à ce sujet : José Sebastián KURLAT AIMAR, *Autorités de régulation des services publics en réseaux. Etude comparée : Argentine, France*, Thèse, dir. Michel Verpeaux, Carlos Balbin, Université Panthéon-Assas, 2016.

¹³¹⁰ Le Conseil constitutionnel a en effet plusieurs fois rappelé que si l'article 21 et l'article 13 de la Constitution « *ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (Considérant 11) ; « *Considérant que la compétence réglementaire reconnue à l'Autorité de régulation des télécommunications par l'article L 36-6 1^o précité est limitée dans son champ d'application et doit s'exercer, en vertu dudit article, dans le respect des dispositions du code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application. (...); que la compétence réglementaire dévolue à l'Autorité s'exerce sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications ; que par suite le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution ne peut qu'être écarté* » (Considérant 12). Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, *Loi de réglementation des télécommunications*.

économique au nom du Gouvernement. Bien que les mesures prises n'aient en principe qu'une portée limitée¹³¹¹, « *l'expérience jurisprudentielle montre que le principe de spécialité réglementaire de ces autorités secondaires doit se concilier avec une tendance à la généralisation de leur pouvoir indispensable au bon exercice de leur fonction (...) ces extensions de compétence sont susceptibles d'entrer en conflit avec la fonction générale d'exécution des lois pour laquelle la Constitution ne désigne que le Premier ministre* »¹³¹². La capacité de réglementation reconnue à ces autorités administratives ne peut priver le Gouvernement du pouvoir d'édicter des règlements. Or, les autorités n'étant pas soumises à l'autorité hiérarchique des ministres, cette conciliation ne peut se réaliser selon une logique verticale. Autrement dit, la conciliation entre pouvoir réglementaire de droit commun et pouvoir réglementaire secondaire pose un « *enjeu entre coordination et insertion* »¹³¹³ qui porte une interrogation en termes d'harmonisation juridique : « *est-ce que l'action gouvernementale doit s'articuler avec l'action de l'autorité, coopération de type extérieur, ou est-ce qu'elle doit pénétrer l'Autorité administrative indépendante elle-même ?* »¹³¹⁴. On constate ainsi une horizontalisation normative croissante : non seulement l'Exécutif a perdu l'exclusivité du pouvoir réglementaire mais il doit aussi coordonner sa production juridique avec celle des entités détentrices d'un pouvoir de réglementation -certes secondaire mais qui a tendance à s'étendre¹³¹⁵- et qui ne sont liées à lui ni par une relation hiérarchique ni par un lien de tutelle.

Se pose ici la question de la cohérence du droit lorsqu'il est produit par des auteurs divers qui ne sont pas en situation de subordination l'un envers l'autre.

¹³¹¹ Il ne s'agit pas en effet d'un pouvoir réglementaire autonome. Prévu par un texte, il ne permet de prendre que des mesures qui n'ont pas de portée générale et qui doivent respecter les lois et les décrets.

¹³¹² Jean-Bernard AUBY, « Le pouvoir réglementaire des ordres professionnels », *JCP*, n° 2545, 1973 ; cité par Bertrand FAURE, « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dossier : Loi et règlements, n° 19, janvier 2006, p. 1

¹³¹³ Patrice GELARD (rap.), *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié. Tome 2 : Annexes*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, n° 404, juin 2006, p. 121.

¹³¹⁴ *Ibidem*.

¹³¹⁵ Bertrand FAURE, *op. cit.*

Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-19/le-probleme-du-pouvoir-reglementaire-des-autorites-administratives-secondaires.51893.html>.

« *L'expérience jurisprudentielle montre que le principe de spécialité réglementaire de ces autorités secondaires doit se concilier avec une tendance à la généralisation de leur pouvoir indispensable au bon exercice de leur fonction. (...) Au total, on assiste à un phénomène d'élargissement des sources formelles du droit administratif (pouvoirs implicites, pouvoirs reconnus sans texte, habilitations en termes généraux, habilitations nouvelles...). Ce faisant, ces extensions de compétence sont susceptibles d'entrer en conflit avec la fonction générale d'exécution des lois pour laquelle la Constitution ne désigne que le Premier ministre* ».

Comme le souligne Rhita Bousta, on peut « *noter la modification de la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif, qui passe d'un rapport de subordination de l'administration à la loi à un rapport de concurrence* »¹³¹⁶. Autrement dit, la pluralité croissante qui caractérise le droit interne demande de penser son unité et sa cohérence moins en termes de hiérarchie normative rigide qu'en termes de coordination visant une harmonisation juridique.

Ce phénomène de diversification du droit est encore accentué par le fait que le droit doit désormais de plus en plus coexister avec des règles à caractère privé issues d'un processus d'autorégulation. Cette double évolution met en cause le schéma normatif classique, pyramidal et rigide. L'harmonisation nécessaire entre droit étatique et droits particuliers relève d'une « *fonction d'orchestration (qui) doit faire tenir ensemble, c'est-à-dire à la fois séparer et faire communiquer* »¹³¹⁷

§ 2 – Le développement des sources de droit privé

La distinction classiquement faite entre personnes publiques, dont l'action est orientée vers des finalités d'intérêt général, et personnes privées, poursuivant des intérêts particuliers, est depuis longtemps nuancée par les faits¹³¹⁸. Dès la fin du XIX^e siècle, l'Etat a confié des missions de service public à des personnes privées par le biais de concession ou délégation de service public¹³¹⁹. Le juge administratif a participé à une « privatisation organique » du service public en considérant d'abord qu'en dehors de tout contrat (habilitation textuelle) des personnes morales de droit privé pouvait exercer des activités d'intérêt général¹³²⁰, avant d'élargir sa jurisprudence et reconnaître qu'un service public pouvait être géré par personne privée¹³²¹. La possibilité de prendre des actes unilatéraux¹³²², puis réglementaires¹³²³

¹³¹⁶ Rhita BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, p. 416.

¹³¹⁷ Pierre LEGENDRE, *Le Point fixe. Nouvelles conférences*, Fayard-Mille et une nuits, coll. « Les quarante piliers », 2010.

¹³¹⁸ V. notamment CURAPP, *Public-privé*, 1995.

¹³¹⁹ V. par exemple : CE, 10 janvier 1902, *Cie nouvelle de gaz de Déville-les-Rouen* ; CE, 30 mars 1916, *Cie générale d'éclairage de Bordeaux*.

¹³²⁰ CE, Ass., 20 décembre 1935, *Société Etablissements Vezia*.

¹³²¹ Les personnes privées peuvent gérer un service public administratif, v. CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire «Aide et protection* ».

¹³²² V. not. CE, *Magnier*, 13 janvier 1961 où le Conseil d'Etat précise que les actes unilatéraux d'une personne morale de droit privé exerçant un mission de service public administratif à qui le législateur a conféré des prérogatives de puissance publique relève de la compétence de la juridiction administrative. Ce pouvoir est réservé aux personnes privées gérant des services publics administratifs.

¹³²³ Pour les services publics administratifs, v. not. CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*. Pour les services publics industriels et commerciaux.

leur a été reconnue ; une faculté normative toutefois encadrée : les personnes privées exerçant une activité de service public doivent disposer de prérogatives de puissance publique¹³²⁴, leurs actes doivent poursuivre l'intérêt général et restent sous le contrôle de l'administration¹³²⁵ et du juge administratif¹³²⁶. La reconnaissance par la jurisprudence du caractère de service public à des missions exercées par des personnes privées s'est étendue à des domaines aussi variés que le secteur sanitaire et social, l'enseignement, la culture, l'environnement, la formation professionnelle, le sport, les caisses locales de sécurité sociale ou encore les ordres professionnels (pour les questions relevant de la déontologie), etc. On reste ici dans une logique de droit public assez classique : le pouvoir normatif est exercé par des personnes privées mais l'Etat reste présent ; en amont (délégation), au regard de l'activité de l'organisme (contrôle), voire en aval (homologation). L'Etat peut aussi être le maître d'oeuvre de dispositifs de consultation (concertation, enquêtes publiques...) qui associent des personnes privées à l'élaboration de la règle juridique.

Cependant le développement d'un phénomène dit d'autorégulation casse ce schéma en reconnaissant, en marge du droit étatique voire à son encontre, une capacité normative à des entités privées édictant des règles ne visant pas en principe la réalisation de l'intérêt général. L'autorégulation repose sur une conception horizontale de la production normative faite d'interactions entre auteurs et destinataires de la règle. L'édition de normes techniques¹³²⁷ est probablement l'exemple le plus représentatif à cet égard. En effet, selon la définition qu'en donne l'*International Standards Organization* (ISO), organe mondial de référence en la

V. not. TC, 15 janvier 1968, *Cie Air France c/ époux Barbier*.

¹³²⁴ Comme a pu le rappeler le juge qu'une personne publique chargée de fournir un service public ne peut être l'auteur d'une décision exécutoire seulement si cet acte relève de la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique (v. not. TC, 2 mai 1988, *Soc. Georges Maurer*).

¹³²⁵ Pour reprendre les critères définis par CE, Sect. 28 juin 1963, *Narcy* : à défaut de qualification législative, le juge dresse un « faisceau d'indices » cumulatifs qui permettent d'identifier un service public ; à savoir l'exercice d'une mission d'intérêt général, la détention de prérogatives de puissance publique, le contrôle d'une personne publique.

¹³²⁶ Le recours pour excès de pouvoir a par exemple été admis pour des sanctions prises à l'encontre d'un sportif professionnel (CE, 22 novembre 1976).

¹³²⁷ Par exemple, des normes et standards techniques édictés par des organismes de normalisation ; par exemple, au niveau internationale : le Bureau international des poids et mesures, la Commission électrotechnique internationale, le Comité international spécial des perturbations radioélectriques, Fédération aéronautique internationale, la *World Meteorological Organization* ou encore le *World Wide Web Consortium*, etc. Citons par ailleurs, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) composée de représentants d'organisations nationales de normalisation de 165 pays. Cette organisation créée en 1947 a pour but de produire des normes internationales dans les domaines industriels et commerciaux (« normes ISO »). Au niveau européen, mentionnons le Comité européen de normalisation (CEN) créé en 1961 afin d'harmoniser les normes techniques élaborées en Europe La France est représentée au sein de l'ISO et du CEN par l'Association française de normalisation (AFNOR) qui, créée en 1926 et placée sous la tutelle du ministère en charge de l'Industrie édite les normes NF.

matière, une norme technique est « *un document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné* »¹³²⁸. Depuis une trentaine d'années, on a pu assister à un développement exponentiel des normes techniques¹³²⁹ qui, bien qu'elles soient en principe non impératives et cantonnées à un champ technique, ne sont pas sans conséquence sur l'ordre juridique classique. Comme le relève en effet Lucie Cluzel-Métayer, il existe « *une primauté des normes juridiques sur les normes techniques, ce qui signifie qu'en principe, la réglementation intervient comme une limite à la normalisation. (...) L'ampleur que prend aujourd'hui la normalisation technique implique néanmoins de repenser les rapports entre normes juridiques et normes techniques, non plus en termes d'opposition et de primauté des unes sur les autres, mais en termes de complémentarité* »¹³³⁰. En effet, conformément au sens que lui donne la théorie des systèmes, l'autorégulation ne signifie pas cloisonnement : les systèmes autorégulés se trouvent en situation d'interrelations permanentes non seulement entre eux, mais aussi avec le système normatif général dans lequel ils s'inscrivent. C'est donc moins une logique de subordination que d'harmonisation qui fonde ces rapports : « *les régulateurs publics et privés coopèrent dans le cadre d'un processus de régulation unitaire ; ils exercent les fonctions propres à la régulation, conjointement ou en coordination* »¹³³¹. L'idée de hiérarchie perd toute pertinence lorsque les normes techniques deviennent du droit, c'est-à-dire lorsque le contenu d'une norme technique est reprise dans une règle juridique.

Dans ce cadre, l'Etat ne se trouve donc pas en position d'acteur normatif privilégié mais doit composer avec d'autres régulateurs : « *les hypothèses de coordination — sous la forme d'une participation conjointe au processus régulateur,*

¹³²⁸ Directives ISO/CEI, Partie 2 : Règles de structure et de rédaction des normes internationales, 5^e éd., 2004 (§ 3.1.).

Disponible sur :

http://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/3146825/4229629/4230450/4230454/Directives_ISO_CEI_Partie_2_Rgles_de_structure_et_de_r_daction_des_Normes_internationales_2004_5_me_dition_format_PDF.pdf?nodeid=4230498&vernum=0.

¹³²⁹ On compte aujourd'hui plus de 600 000 normes techniques édictées au niveau national, européen et international.

¹³³⁰ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La normalisation technique », in Petra HAMMJE, Laetitia JANICOT, Sophie NADAL (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif. Nouvelle norme, nouvelles normativités*, LEJEP, Lextenso Editions, 2013, p. 191.

¹³³¹ Fabrizio CAFAGGI, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », *op. cit.*, p. 23.

ou d'une attribution des fonctions de régulation au privé, et de la médiation au public — montrent que l'interprétation de l'interaction entre la régulation et l'autorégulation ne doit pas se limiter à la fonction supplétive, mais expliquer si, et dans quelle mesure, de telles stratégies sont ou peuvent être complémentaires »¹³³². Cette configuration se rapproche du modèle de l'« éthique de la discussion »¹³³³ proposée par Jürgen Habermas ou de la notion de « droit réflexif »¹³³⁴ de Gunther Tubner, deux auteurs qui partagent une approche délibérative du processus de production normative¹³³⁵. Dans ce cadre exempt de logique hiérarchique¹³³⁶, une coordination des intérêts en présence est indispensable pour assurer une cohérence juridique d'ensemble et, dans une certaine mesure, préserver le droit étatique face à l'expansion de la régulation privée¹³³⁷ au risque d'une plus ample soumission de l'administration au droit privé et donc aux intérêts particuliers ; une évolution qui peut poser question au regard des fondements mêmes du droit public en principe orienté vers l'intérêt général.

Autre manifestation du double phénomène de fragmentation et de diversification normatives dans l'Etat, la territorialisation du droit a conduit à la reconnaissance d'un pouvoir normatif – réglementaire voire quasi-législatif - de plus en plus étendu à des collectivités territoriales.

¹³³² *Ibidem*, p. 30.

¹³³³ Cette conception écarte l'idée de hiérarchie : « La première condition posée au bon déroulement d'un discours rationnel est, selon Habermas est (...) la réalisation d'une situation idéale de parole. (...) les quelques quatre conditions qui doivent être remplies : a) il ne peut y avoir de différence de pouvoir entre les participants du discours ; b) ceux-ci doivent s'exprimer authentiquement ; c) toutes les personnes concernées doivent disposer d'une chance égale à participer au discours ; et d) tous les participants au discours doivent disposer d'une chance égale pour exprimer leurs opinions ».

¹³³⁴ « En somme le droit se contente de régler l'organisation, les procédures et la redistribution des compétences de régulation, au lieu de proposer directement des normes de conduite sociale » (Gunther TEUBNER, « La juridicisation : concepts, caractères, limites et alternatives », in *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, trad., Paris, LGDJ, 1994, p. 90).

¹³³⁵ « Selon le principe de la discussion, les normes susceptibles de prétendre à la validité sont précisément celles qui pourraient rencontrer l'adhésion de toutes les personnes potentiellement concernées pour autant que celles-ci prendraient tout simplement part à des discussions rationnelles » (Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 145).

¹³³⁶ « Une fois encore, la figure qui résulte de cette recomposition du paysage juridique est celle d'un enchevêtrement de logiques, des éléments de production du droit en réseau venant s'insérer dans les interstices, de plus en plus larges, ouverts dans la construction pyramidale traditionnelle. Sans doute, dans l'état actuel des choses, est-ce le modèle « réflexif-procédural » » (François OST, Michel van de KERCHOVE, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *op. cit.*, 2000).

¹³³⁷ On peut constater en ce sens une tendance au rapprochement, de la régulation publique et privée : « la régulation qui cherche fondamentalement à réaliser l'intérêt public, s'est de plus en plus focalisée sur les intérêts des régulés, alors que l'autorégulation a en partie évolué d'une régulation corporative vers une régulation d'intérêt général » (Fabrizio CAFAGGI, *op. cit.*, p. 23). Cette évolution n'est pas sans conséquence sur la pérennité du caractère particulier du droit étatique.

Section 2 – La territorialisation du droit

Personnes morales de droit public distinctes de l'Etat, les collectivités territoriales exercent des compétences transférées par le niveau central pour la gestion d'affaires locales. A cette fin, elles disposent d'un pouvoir réglementaire (article 72, alinéa 3 C) soumis à un contrôle de légalité (article 62, alinéa 6 C)¹³³⁸ et s'administrent librement par une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct présidée par une autorité exécutive locale. La capacité juridique des collectivités territoriales s'est élargie avec la révision constitutionnelle de 2003¹³³⁹ qui consacre l'organisation décentralisée de la République¹³⁴⁰ (article 1^{er}, alinéa 1 C) et pose un principe de subsidiarité (article 72, alinéa 2 C)¹³⁴¹. Elles se voient reconnaître un « droit à l'expérimentation »¹³⁴² (article 72, alinéa 4 C) qui leur permettent, sous certaines conditions, de déroger à la loi et pour certaines la jouissance d'un statut particulier qui leur accorde un pouvoir réglementaire plus étendu que les collectivités de droit commun (par exemple la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie dont les assemblées locales peuvent édicter des « lois de pays »). Ce pluralisme juridique local se manifeste aussi par développement de l'intercommunalité, notamment avec la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 qui participe à la diversification d'un paysage juridique local déjà très morcelé¹³⁴³.

Cette « territorialisation du droit »¹³⁴⁴ engendre une diversité juridique encadrée par le législateur¹³⁴⁵. L'harmonisation et la cohérence du système reposent

¹³³⁸ Un contrôle du pouvoir central qui s'exerce à travers la saisine du juge administratif par le préfet (déféré préfectoral, obligatoire pour certaines matières). Ce contrôle de légalité réalisé *a posteriori* se substitue en 1982 à l'exercice d'une tutelle administrative et financière du préfet.

¹³³⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

¹³⁴⁰ « *La France est une République indivisible (...). Son organisation est décentralisée* ».

¹³⁴¹ « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

¹³⁴² « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

¹³⁴³ Le « millefeuille territorial » français est composé d'environ environ 36 600 communes, 101 départements, 12 régions (métropolitaines, auxquelles s'ajoutent la Corse qui a un statut particulier et 5 régions d'outre-mer ; depuis le 1^{er} janvier 2016) et 2 062 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2016 auxquels s'ajoutent notamment 12 234 syndicats de communes. Au total on compte plus de 18 000 groupements de communes tous statuts confondus). La moyenne pour des Etats comparables en termes de superficie et de population est de 8000 à 9000 communes.

¹³⁴⁴ Entendue ici comme le développement du pouvoir normatif (réglementaire voire législatif) des collectivités territoriales (peut être aussi comprise comme la prise en compte des particularités locales par le pouvoir central qui adapte son droit)

¹³⁴⁵ Rappelons qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». De plus, sans transferts de compétences par le législateur, les collectivités territoriales ne peuvent exercer aucun pouvoir normatif effectif.

sur de « *subtils équilibres entre libre administration et unité étatique* »¹³⁴⁶ dont est *in fine* garant le Conseil constitutionnel¹³⁴⁷. Face à un panorama pluriel et complexe, ce n'est pas l'uniformité territoriale qui doit être recherchée mais une coordination qui tend à harmoniser le pouvoir normatif exercé au niveau central et au niveau territorial afin de concilier les deux principes inscrits dans la Constitution : une République indivisible mais avec une organisation décentralisée. Comme le souligne Patrick Dollat, « *l'unité se définit comme la qualité de ce qui n'est pas divisé, elle n'est pas exclusive de tous particularismes juridiques mais c'est à la tradition jacobine que l'on doit l'assimilation entre unité de la République et uniformité du droit au nom de l'indivisibilité de la République. En ce sens l'évolution constitutionnelle, mais également juridique et administrative, de la V^e République est marquée par l'abandon prudent de l'uniformité au bénéfice de l'unité pour accorder une importance croissante au pluralisme et à la diversité démocratique* »¹³⁴⁸. Cette harmonisation normative n'est pas tout à fait horizontale (la loi encadre toujours la nature et l'étendue des compétences locales) mais elle permet une flexibilité indispensable pour répondre au défi du respect des principes fondamentaux d'unité et d'indivisibilité de l'Etat : les autorités locales « *sont ainsi devenues des producteurs de droit : même s'ils restent inclus dans l'espace juridique national, les différents niveaux territoriaux tendent à constituer des espaces juridiques autonomes* »¹³⁴⁹ qui doivent être coordonnés. Plus l'autonomie juridique est étendue, avec la reconnaissance du droit de déroger à la loi, de statuts particuliers ou, comme c'est le

¹³⁴⁶ Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2002. Une conciliation permanente auquel le Conseil constitutionnel ne manque pas de se soumettre.

¹³⁴⁷ V. not. la décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 à l'occasion de laquelle il consacre le caractère constitutionnel du principe de libre administration avant même qu'il ne soit ancré dans la Constitution en 1982 ; ou encore la décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 concernant la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'article 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* ».

Plus récemment, citons les décisions n° 2011-146 QPC et n° 2011-149 QPC des 8 et 13 juillet 2011 : dans la première, le Conseil constitutionnel prononce l'inconstitutionnalité d'une disposition au motif qu'elle porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ; dans la seconde, il émet une réserve d'interprétation quant au texte contesté en vue de protéger le principe.

V. Michel VERPEAUX, « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », *AJDA*, 31 octobre 2011, pp. 2067-2072.

¹³⁴⁸ Patrick DOLLAT, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni ? », *RFDA*, n° 4, juillet-août 2003.

¹³⁴⁹ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, *op. cit.*, p. 132.

cas des Etats unitaires dits « régionaux » (ou « régionalisés »), d'un pouvoir de type législatif à certaines collectivités, plus on s'éloigne d'une logique de subordination. Il s'agit d'assurer la balance nécessaire entre unité et indivisibilité de l'Etat et autonomie locale en équilibre instable, la coordination étant plus ou moins développée selon le degré d'autonomie juridique reconnue aux collectivités locales. L'article 1^{er}, alinéa 1 de la Constitution porte cette exigence de coordination en reconnaissant l'« organisation décentralisée » d'une « République indivisible » ; deux caractères en tension qui doivent être équilibrés.

§ 1 - Les conséquences normatives de la décentralisation

« L'indivisibilité rapportée à la souveraineté impose que seules les autorités de l'État disposent du pouvoir normatif initial, entendu comme le pouvoir général, tenu de la Constitution, de faire la loi »¹³⁵⁰. Le partage de l'exercice de la souveraineté à travers le transfert de compétences est possible à la condition que la « souveraineté de compétences »¹³⁵¹ reste un monopole des autorités centrales. Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de décision réglementaire qui permet l'exercice effectif du principe de libre administration et le droit constitutionnel leur reconnaît désormais d'un « droit à l'expérimentation »¹³⁵² qui *a priori* élargit le pouvoir normatif local. Ces deux facteurs de pluralisme du droit territorial ont suscité de nombreuses interrogations : de fait, ce n'est pas une logique exclusivement verticale qui préside à l'ordonnancement des compétences qui varie selon le degré d'autonomie normative accordée. Le cadre est posé par la loi mais à l'intérieur, une coordination normative se réalise de manière pragmatique. En cas de tensions toutefois, c'est au juge administratif (ou constitutionnel pour le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie) qu'il revient en dernier ressort de trancher et d'harmoniser les pouvoirs normatifs dans le respect du principe de libre administration qui peut être

¹³⁵⁰ Tatiana GRÜNDLER, « La République française, une et indivisible », *RDP*, n° 2, mars-avril 2007.

¹³⁵¹ cf. Olivier Gohin qui distingue entre « souveraineté de compétences » (« compétence de la compétence ») et « compétences de souveraineté » (ensemble des compétences que peut exercer un Etat) (Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, coll. « Manuel », 2010, p. 39).

¹³⁵² Généralement retenue par la doctrine, cette formule est contestée par certains commentateurs à l'instar de Gérard Marcou qui insiste sur l'absence de remise en cause du caractère indivisible de la souveraineté : « contrairement à ce que l'on a parfois écrit, à la suite il est vrai des déclarations du Premier ministre d'alors, M. Raffarin, il n'est nullement question d'un droit des collectivités territoriales à l'expérimentation, mais seulement de la possibilité pour la loi de les autoriser à déroger localement, à titre expérimental et pour une durée limitée, à des dispositions de portée nationale » (Gérard MARCOU, « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ? », *RFDA*, n° 2, 2008).

interprété comme un équilibre entre deux forces *a priori* contraires : l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté de l'Etat d'une part ; la reconnaissance d'une capacité juridique autonome à des personnes publiques locales d'autre part.

A. Le principe de libre administration en tant que fondement d'un pouvoir normatif local

L'alinéa 72, alinéa 2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 2 mars 1982 confirme le principe de la libre administration des collectivités territoriales¹³⁵³, en l'associant au principe de démocratie locale, et l'exercice d'un pouvoir réglementaire, deux éléments qui conditionnent son effectivité : « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». En n'oubliant pas de mentionner son encadrement par la loi¹³⁵⁴, le texte constitutionnel rappelle implicitement que l'autonomie locale dépend du degré de latitude accordée par l'Etat, seul souverain, aux collectivités territoriales qui ne disposent pas de la « compétence de leur compétence ». Dans le cas de la France, les collectivités territoriales peuvent agir grâce aux compétences qui leur ont été transférées « par blocs »¹³⁵⁵ à travers deux lois en date du 7 janvier¹³⁵⁶ et du 22 juillet 1983¹³⁵⁷ qui depuis ont été complétées. Le pouvoir réglementaire des collectivités

¹³⁵³ Article 72, alinéa 2. La libre administration reconnue dans la Constitution s'apparente à la notion d'autonomie locale définie à l'article 3 (alinéa) de la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1988), « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ». Conseil de l'Europe distingue sept composantes de l'autonomie locale : exercice d'un pouvoir réglementaire pour gérer les affaires publiques locales (article 3, alinéa 1) ; transfert de compétences par la Constitution ou la loi (article 4) ; disposition de moyens administratifs humains (article 6) et financiers (article 9) ; exercice d'une démocratie locale (article 3, alinéa 2, article 7) ; droit d'association avec d'autres collectivités territoriales (article 10) ; droit de recours juridictionnel pour assurer le respect du libre exercice de leurs compétences (article 11) ; exercice d'un contrôle administratif (de légalité ou d'opportunité) à l'encontre des actes des collectivités territoriales prévu par la Constitution ou la loi en vue d'assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels (article 8).

¹³⁵⁴ Par ailleurs rappelé par l'article 34 de la Constitution : « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

¹³⁵⁵ cf. article 3 de la loi du 7 janvier 1983 (citée ci-dessous) : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ». Ce principe est codifié dans les mêmes termes à l'article L. 1111-4, al. 1 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁵⁶ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹³⁵⁷ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

territoriales s'étend au fur et à mesure que la liste des attributions accordées s'allonge¹³⁵⁸. Certes il existe une hiérarchie entre le pouvoir normatif de l'Etat (législatif/réglementaire et national) et celui des collectivités territoriales (réglementaire et local) ainsi qu'une dépendance financière¹³⁵⁹ à l'égard du centre ; cependant l'équilibre entre les deux est de fait toujours instable, jamais fixé de manière définitive. Cette instabilité a été renforcée par l'existence d'une clause générale de compétences¹³⁶⁰ qui autorise les collectivités territoriales à prendre des décisions de leur propre initiative dès lors qu'il existe un intérêt public local (municipal, départemental ou régional)¹³⁶¹, clause générale de compétences aujourd'hui supprimée pour les régions et départements mais qui de fait reste très ancrée dans la logique territoriale. On peut ainsi considérer que « *le législateur n'a finalement jamais mis en place un cadre juridique se traduisant, sur le terrain, par*

¹³⁵⁸ V. notamment la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 Parmi les domaines faisant l'objet de nouveaux transferts de compétences citons par exemple la formation professionnelle (la région doit désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle), le logement social (transfert de compétences en matière de politiques de l'habitat, l'Etat ne conservant qu'un rôle de « garant de la solidarité nationale », ou encore l'éducation (les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges sont maintenant recrutés par la collectivité dont ils relèvent, région ou département).

¹³⁵⁹ Le principal obstacle à l'action effective des collectivités territoriales réside dans le décalage entre les compétences transférées et la réalité de leur mise en œuvre. Sans moyens financiers suffisants, la libre administration ne peut être effective. Or on note une insuffisance de ressources au niveau territorial qui s'explique d'une part par un pouvoir fiscal des collectivités territoriales limité. Cette situation les rend dépendantes des transferts de ressources (dotations) de la part du niveau central qui se raréfient en période de crise budgétaire. L'Etat continue de transférer des compétences sans toujours attribuer les moyens suffisants d'où une contradiction entre la garantie d'une autonomie financière par la Constitution (article 72-2) et la réalité de ressources locales insuffisantes. Par ailleurs, l'article L. 1111-4, alinéa 2 du CGCT impose que « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* » ce qui restreint fortement en pratique la mise en œuvre de la clause compte tenu de l'état des finances locales (les crédits résiduels après financement des actions relevant des compétences attribuées par la loi sont rares).

¹³⁶⁰ « *La clause générale de compétence signifie qu'il est accordé à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Elle repose sur les "affaires de la collectivité" ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et avait été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales (départements, régions).*

La clause de compétence générale avait été en partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, puis restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) la supprime à nouveau pour les départements et les régions, y substituant des compétences précises confiées par la loi à ces deux collectivités. Depuis la loi NOTRe, la clause générale de compétence concerne donc uniquement les communes ».

Source : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html>.

¹³⁶¹ Même si la formule « clause de compétence générale » n'a jamais été consacrée en ces termes par le législateur, elle est implicitement présente dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Instituée au profit des communes en 1884, elle concerne aujourd'hui également le département et la région : l'article L. 1111-2 du CGCT dispose que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Un principe large et peu précis qui se décline pour chacune des catégories de collectivités (article L. 2121-29 du CGCT pour la commune, article L. 3211-1 pour le département et article L. 4221-1 pour la région).

V. sur le sujet : Jean-Marie PONTIER, « *Semper manet. Sur une clause générale de compétence* », RDP, n° 6, 1984, pp. 1443-1472.

un choix clair entre des collectivités territoriales «généralistes» ou «spécialistes» »¹³⁶² : les collectivités territoriales disposent en théorie d'un fondement juridique d'intervention dans la plupart des domaines avec le risque d'actions redondantes à différents niveaux territoriaux. Cette lecture de la clause est corroborée par l'article 72, alinéa 2 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 interprété par de nombreux commentateurs comme la consécration du principe de subsidiarité dans le droit constitutionnel français¹³⁶³. Le juge constitutionnel rappelle régulièrement la dépendance du pouvoir réglementaire local qui n'est pas autonome¹³⁶⁴ mais il est dans le même temps garant du respect du principe de libre administration comme le rappelle Gérard Marcou : « *le Conseil constitutionnel est devenu le régulateur des rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales, faisant respecter par le législateur le principe de libre administration mais aussi les principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi* »¹³⁶⁵. La décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions est révélatrice de cette harmonisation : « *si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat* » (Considérant 4)¹³⁶⁶.

Une fois le cadre général posé par le législateur, la réalité est qu'il existe deux espaces juridiques qui doivent se coordonner pour préserver les principes d'unité et d'indivisibilité étatiques tout en acceptant la diversité juridique territoriale. Cette harmonisation normative peut passer par la signature d'une convention entre les autorités centrales et les collectivités territoriales. On se trouve ici moins dans une

¹³⁶² Antoine LEFEVRE (rap.), *Rapport d'information sur la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, rapport n° 283, 2 février 2011.

Disponible sur le site du Sénat: <http://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf>.

¹³⁶³ « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon* ».

V. notamment sur la question de la subsidiarité : Chantal MILLION-DELSOL, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1992 et Guillaume DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDC*, vol. 46, n° 2, avril-juin 1994, pp. 583-592.

¹³⁶⁴ Le pouvoir réglementaire local ne peut s'exercer en dehors du cadre de compétences prévu par la loi et ne doit avoir « *ni pour objet, ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre sous réserve des pouvoirs reconnus au président de la République par l'article 13 de la Constitution* » (décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002 portant sur la loi relative à la Corse, Considérant 13).

¹³⁶⁵ Gérard MARCOU, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, janvier 2002, p. 45.

¹³⁶⁶ Citons pour des illustrations plus récentes les décisions n° 2011-146 QPC et n° 2011-149 QPC des 8 et 13 juillet 2011 : dans la première, le Conseil constitutionnel prononce l'illégalité d'une disposition qui porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ; dans la seconde, il émet une réserve d'interprétation quant au texte contesté en vue de protéger le principe.

logique de subordination que de collaboration, tout au moins en apparence¹³⁶⁷. L'enjeu de l'harmonisation entre pouvoirs normatifs¹³⁶⁸ est plus important lorsque le constituant reconnaît aux collectivités territoriales le droit de déroger à la loi (même s'il est encadré par le législateur) qui étend la capacité réglementaire des collectivités territoriales ; il l'est encore davantage lorsque sont accordés des statuts particuliers qui permettent à certaines collectivités d'exercer un pouvoir qui n'est pas loin d'être de nature législative. On peut alors s'interroger : « *l'unité du pouvoir normatif n'est-elle pas entamée à titre expérimental pour les collectivités métropolitaines et à titre définitif pour les collectivités d'outre-mer ?* »¹³⁶⁹. C'est à la condition de privilégier la coordination à l'uniformisation, la souplesse à la rigidité, qu'il est possible de répondre de manière négative à cette question.

B. Le droit à l'expérimentation comme entaille au monopole législatif du pouvoir central

La reconnaissance d'un statut de l'expérimentation date de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹³⁷⁰ qui ajoute à l'article 72 de la Constitution un alinéa 4 selon lequel « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* »¹³⁷¹. Précisée par la

¹³⁶⁷ De fait, la relation n'est pas totalement égalitaire comme elle devrait l'être en principe dans un contrat ; en raison notamment d'une dépendance financière à l'égard du pouvoir central comme on a pu précédemment le relever.

¹³⁶⁸ Le besoin de coordination est régulièrement mis en évidence par plusieurs études qui abordent la question de la répartition des compétences. Pour ne citer que les rapports les plus connus : Guichard (1976), Hoeffel (1991), Hauswirth (1995), Mauroy (2000). Et plus récemment les rapports des députés Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas (2008) et du sénateur Antoine Lefèvre précité (2011).

¹³⁶⁹ Bénédicte FLAMAND-LEVY, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2004.

¹³⁷⁰ La pratique des expérimentations ne date pas de 2003 mais elles ne portaient que sur certains domaines. Citons par exemple la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui prévoit des expérimentations dans le domaine de la régionalisation des transports ferroviaires ; ou bien la loi relative à la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui permet aux régions d'exercer à titre expérimental, et pour une durée limitée, des compétences relevant de l'État en matière portuaire, aéroportuaire et culturelle. La réforme de 2003 a consacré un statut général et constitutionnel de l'expérimentation dans un nouvel alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution.

¹³⁷¹ A noter que le principe de l'expérimentation est également consacré à l'article 37-1 de la Constitution disposant que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Il s'agit d'une reconnaissance constitutionnelle de la pratique de l'expérimentation par l'Etat qui pouvait déjà avant 2003 confier de nouvelles compétences à certaines collectivités au moyen d'une loi pour « tester » des mesures. Ce type d'expérimentation ne sera pas ici étudié.

loi organique du 1^{er} août 2003¹³⁷² relative à l'expérimentation par les collectivités locales, cette disposition autorise les collectivités territoriales qui le souhaitent à déroger à une règle en vigueur pour mener une expérimentation, c'est-à-dire appliquer sur leur territoire des règles particulières. Ce droit va au-delà de ce que permet le pouvoir réglementaire local ordinaire (article 72, alinéa 3 C) qui s'exerce dans le respect des lois et du pouvoir réglementaire autonome (article 21 C) puisqu'il permet de ne pas appliquer des mesures issues du pouvoir normatif initial.

Pour autant, peut-on parler d'une atteinte au caractère unitaire et indivisible de l'Etat ? La réponse du Conseil constitutionnel est négative. A l'occasion de la décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 portant sur la loi organique du 1^{er} août 2003 précitée, les juges admettent, « *par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi* » la possibilité pour le Parlement d'« *autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en œuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées* ». Tout est une question de balance : la reconnaissance de la possibilité d'une expérimentation tend à renforcer la capacité juridique des collectivités territoriales mais la puissance souveraine, unitaire et indivisible, de l'Etat n'est aucunement mise en cause grâce à un encadrement du législateur. Tout d'abord, elle ne peut concerner les conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. De plus, sans l'intervention du niveau central, l'expérimentation n'est pas possible : elle peut être demandée par une collectivité territoriale seulement si une loi ou un décret le prévoit et précise son objet et sa durée. Celle-ci ne peut excéder cinq ans : les règles dérogatoires ont en principe vocation à être généralisées à l'ensemble du territoire national à l'issue de l'expérimentation. Enfin, avant la fin de l'expérimentation, un rapport d'évaluation est transmis au Parlement au Gouvernement contenant notamment les observations des collectivités concernées. L'expérimentation peut alors être prolongée ou modifiée pour trois années supplémentaires, ou bien généralisée à toutes les collectivités, ou encore abandonnée.

A nouveau, on note le caractère mouvant de l'équilibre entre les espaces juridiques central et local. Le second dépend toujours du premier mais l'autonomie

¹³⁷² Loi organique n° 2003-704 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

normative croissante dont il bénéficie aujourd'hui renforce la logique de coordination-harmonisation congruente avec une émancipation – relative - du pouvoir normatif local qui conserve toutefois dans le cas du « droit à l'expérimentation » une nature réglementaire. Le caractère subordonné du pouvoir normatif local s'amointrit dès l'instant où la Constitution consacre des statuts particuliers dérogatoires qui reconnaissent à certaines collectivités ultramarines le droit d'édicter des « lois de pays » qui contrairement à ce que peut laisser croire leur dénomination relèvent toujours du pouvoir réglementaire, mais il s'agit d'un pouvoir réglementaire étendu.

§ 2 – La différenciation du droit territorial

Comme a pu le souligner Pierre Ortscheidt, « *il est certain que le principe de l'indivisibilité ne s'oppose pas à l'existence de normes dont l'application n'est pas généralisée à l'ensemble du territoire français ou qui sont propres à telle ou telle portion de ce territoire. L'unité du pouvoir normatif n'a pas pour corollaire l'uniformité des droits applicables* » mais leur indispensable harmonisation. Les principes d'unité et d'indivisibilité ne sont pas mis en cause dès lors que l'exercice partagé des « compétences de souveraineté » est coordonné, c'est-à-dire assuré conjointement et non concurremment dans le respect de la « souveraineté de compétences » dont dispose le niveau central. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a explicitement reconnu une pluralité statutaire en complétant l'article 72, alinéa 1 de la Constitution disposant désormais que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* »¹³⁷³. La Constitution distingue trois principaux statuts : les DOM-ROM relèvent en principe

¹³⁷³ Les collectivités ultramarines peuvent être subdivisées en quatre grandes catégories : « départements et régions d'outre-mer » (ou DOM-ROM ; Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte depuis le 31 mars 2009) ; les « collectivités d'outre-mer » (ou COM ; Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Clipperton) ; la Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* ; les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ; îles Kerguelen, îles Crozet, îles Saint-Paul et Amsterdam ; Terre-Adélie ; îles Eparses, etc.) Un nombre qui est susceptible de s'accroître, l'article 72-1 de la Constitution prévoyant la possibilité de « *créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation* ». Il peut alors « *être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* » (alinéa 3). A noter que le référendum consultatif mis en œuvre en Corse le 6 juillet 2003 et les référendums décisionnels organisés en Guadeloupe et en Martinique le 7 décembre 2003 ont abouti au rejet des évolutions statutaires proposées (fusion des conseils généraux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud au sein d'une collectivité territoriale unique (50,98 de NON) ; création d'une collectivité administrée par une assemblée unique se substituant à l'organisation actuelle (72,98% de NON en Guadeloupe ; 50,48% de NON en Martinique). En revanche, la question posée aux citoyens de Mayotte le 29 mars 2009 a reçu une réponse positive de la quasi-unanimité des suffrages exprimés : « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ?* » (95,24% de OUI).

de l'article 73 de la Constitution qui prévoit un régime dit « d'assimilation » ou « d'identité législative » ; les COM sont régies par le régime de « spécialité législative » de l'article 74 de la Constitution ; le Titre XIII de la Constitution (article 76 et 77) de la Constitution est entièrement consacré à la Nouvelle-Calédonie qui dispose d'une autonomie plus importante que les autres collectivités territoriales¹³⁷⁴.

Pour autant, cette autonomie reste limitée en comparaison des Etats unitaires dits « régionaux » comme l'Espagne et l'Italie où l'autonomie accordée aux entités locales est plus importante que celle dont jouissent les collectivités territoriales décentralisées puisqu'il leur est reconnu un véritable pouvoir législatif. Pour reprendre l'explication proposée par Olivier Gohin, on peut considérer que le statut d'Etat régional ou autonome a voulu « dépasser le caractère administratif de l'autonomie qui correspond à des collectivités territoriales qui sont encore des entités administratives – on pourrait dire des personnes morales de droit administratif – pour donner à l'autonomie un caractère politique qui correspond à des collectivités territoriales qui sont déjà des entités politiques – on pourrait dire des personnes morales de droit constitutionnel »¹³⁷⁵. Dans ce cas, ce n'est pas la loi qui définit et met en œuvre cette autonomie poussée mais la Constitution qui pose les bases d'une coordination-harmonisation normative dont le juge suprême est en dernier ressort garant. La frontière avec un Etat fédéral est ici tenue.

A. Les collectivités à statut particulier et la spécificité des « lois de pays »

« Le droit d'outre-mer ne présente-t-il pas différentes hypothèses de décentralisation qui contredisent, en apparence, la préservation de la souveraineté interne de compétences de l'Etat » ? Dans une décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil constitutionnel a précisé que « la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination »

¹³⁷⁴ En réalité, le pluralisme juridique local est encore plus poussé : on compte une dizaine de statuts différents. Par exemple, la catégorie des COM regroupe en réalité une pluralité de statuts juridiques : loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ; loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (notamment statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin) ; loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ; loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ; loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer., etc.

¹³⁷⁵ Olivier GOHIN, *op.cit.*, p. 71.

(Considérant 12) ; une formule reprise à l'article 72-3, alinéa 1 de la Constitution depuis la révision 2003¹³⁷⁶. *A priori* ce droit suppose la reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome à certaines collectivités. Deux lectures sont alors possibles : d'après une logique jacobine, la libre détermination s'opposerait à la pleine souveraineté de l'Etat ; selon une approche moins centralisatrice, elle permet de prendre en compte le pluralisme territorial sans remettre en cause la plénitude des pouvoirs étatiques. C'est la seconde analyse que retient le constituant en prévoyant des statuts particuliers pour les collectivités ultramarines, sachant que le juge constitutionnel garantit un ajustement entre pouvoirs normatifs et le respect du « caractère indivisible de la République »¹³⁷⁷. Or, comme le note Tatiana Gründler, « pour la doctrine, il n'y a pas là de réelle contrariété avec le principe constitutionnel d'indivisibilité qui implique seulement l'absence de pouvoir législatif autonome autre que celui du Parlement. Pour expliquer une telle compatibilité, les auteurs prennent soin de distinguer entre l'unité, à laquelle se rattacherait l'uniformité législative mais qui a disparu de notre droit, et l'indivisibilité qui n'implique rien de tel. (...) C'est donc une autre implication traditionnelle de l'indivisibilité qui est en cause »¹³⁷⁸, celle qui nie toute diversité juridique. La reconnaissance (constitutionnelle) d'un pluralisme juridique territorial rend inopérante toute démarche centraliste. Ce n'est plus une uniformisation qui doit être recherchée mais une coordination : le pluralisme n'est pas nié mais doit être ordonné dans le respect de la souveraineté de compétences qui appartient toujours à l'Etat. Il s'agit de trouver le bon équilibre entre la reconnaissance d'une autonomie normative étendue à certaines collectivités et le risque d'éventuelles velléités d'indépendance ; un équilibre toujours bancal qui ne peut être assuré par l'adoption d'un cadre trop rigide. La cohésion territoriale dans un cadre pluraliste demande de la flexibilité, condition de

¹³⁷⁶ Article 72-3, alinéa 1 : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». Notons toutefois la substitution de l'expression « populations d'outre-mer » à celle de « peuples d'outre-mer » qui traduit la volonté de considérer un seul peuple français sans nier sa diversité conformément au principe d'« unicité » du peuple français rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision DC n° 99-412 du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues nationales ou minoritaires (Considérant 5). Dans la décision du 9 mai 1991, les juges ont décidé que la Corse est une région métropolitaine et qu'en conséquence le droit à la libre détermination ne peut lui être appliqué.

¹³⁷⁷ Comme il l'a toujours fait dès 1982. V. not. la décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 relative à la loi portant statut particulier de la région de Corse : « Considérant que, dans l'état actuel de la définition des attributions respectives des autorités décentralisées et des organes de l'Etat, le texte de la loi soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne comporte pas de disposition qui puisse, en tant que telle, être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national » (Considérant 9).

¹³⁷⁸ Tatiana GRÜNDLER, « La République française, une et indivisible », *RDJ*, n° 2, mars-avril 2007.

l'adaptation de l'Etat unitaire qui a accepté une logique de décentralisation, donc de sa pérennité.

En France, les territoires où la libre administration est la plus poussée ne sont pas métropolitains. En principe, les DOM-ROM (départements et régions d'outre-mer) doivent appliquer de plein droit les lois et règlements nationaux ; cependant l'article 73 de la Constitution issu de la réforme de 2003 prévoit qu'ils « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* » (alinéa 1) qui peuvent être demandées par le Parlement, le Gouvernement ou les collectivités si elles y ont été autorisée par la loi. Plus intéressant, celles-ci peuvent « *être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* » (alinéa 3). Les COM (collectivités d'outre-mer) jouissent d'un statut dérogatoire (article 74 de la Constitution) puisqu'elles doivent faire l'objet d'une loi organique précisant leur statut et les lois qui leur sont appliquées. En outre, elles disposent d'assemblées délibérantes locales qui peuvent élaborer des règlements relevant en principe du domaine de la loi. Néanmoins, on ne peut réellement parler ici de délégation législative : les DOM-ROM et les COM peuvent s'écarter des règles de droit commun mais le législateur doit le prévoir et les matières concernées sont limitées et ne concerne pas les pouvoirs régaliens de l'Etat¹³⁷⁹. En outre, les actes édictés en cas d'habilitation n'ont pas valeur législative et peuvent faire l'objet d'un contrôle par le juge administratif.

Parmi les COM, signalons toutefois la situation particulière de la Polynésie française qui depuis les lois du 27 février 2004¹³⁸⁰ est dotée d'un statut qui renforce son autonomie. Désormais qualifiée de « *pays d'outre-mer au sein de la*

¹³⁷⁹ Sont exclues les règles portant sur « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* » (article 73, alinéa 4). En outre, l'habilitation « *ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* » (alinéa 6). A noter que la Constitution prévoit que les dispositions de l'alinéa 3 et 4 de l'article 73 ne s'applique par au département et à la région de La Réunion (alinéa 5).

¹³⁸⁰ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

République »¹³⁸¹, elle dispose d'institutions propres¹³⁸² dont une assemblée locale qui vote le budget et les comptes de la collectivité et contrôle l'action du président et du gouvernement de Polynésie. Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont mises en œuvre en Polynésie française les lois et règlements qui mentionnent expressément leur application¹³⁸³. L'assemblée locale adopte par ailleurs des délibérations mais aussi des « *lois du pays* » (article 140 de la loi organique du 27 février 2004) qui portent sur des matières du domaine de la loi à l'exception des attributions régaliennes exclusivement exercées par l'Etat¹³⁸⁴. La Polynésie peut également participer à l'exercice de certaines des compétences réservées à l'Etat, par exemple s'agissant de l'état et à la capacité des personnes, de l'entrée et au séjour des étrangers ou encore des infractions pénales en matière de jeux de hasard¹³⁸⁵.

Le statut de la Polynésie française porte-t-il atteinte à l'unité et à l'indivisibilité de la souveraineté nationale en permettant à une assemblée locale de prendre des actes dans le domaine législatif, certains touchant même au pré carré régalien de l'Etat ? La qualification de « loi » est trompeuse : il s'agit en réalité d'actes à caractère réglementaire dont la mise en œuvre est encadrée par le pouvoir central. Comme a pu le préciser le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, « *il ressort des dispositions soumises au Conseil constitutionnel que les actes dits " lois du pays " procèdent des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et ont le caractère d'actes administratifs ; qu'ils doivent notamment respecter les principes généraux du droit, ainsi que les engagements*

¹³⁸¹ Article 1^{er} de la loi organique du 27 février 2004.

¹³⁸² Un président élu par une assemblée (parmi ses membres) élue elle aussi (57 membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct) ; un gouvernement composé d'au plus quinze ministres nommés par le président et chargé de conduire la politique de la collectivité ; un conseil économique, social et culturel et un Haut conseil de la Polynésie.

¹³⁸³ Sont cependant applicables de plein droit les lois et règlements de la métropole qui portent sur des domaines régaliens tels que la défense nationale, le domaine public de l'Etat, la nationalité, etc. (cf. article 7 de la l.o. du 27 février 2004).

¹³⁸⁴ Article 13 de la loi organique du 27 février 2004. Sont exclues les matières régaliennes listées à l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 (défense, politique étrangère, monnaie, justice, sécurité, ordre public, garantie des libertés publiques. A noter que selon l'article 15 de la loi organique précitée, « *la Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout Etat ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique* ». Pour autant, le Conseil constitutionnel a précisé que « *cette faculté, qui n'appartenait pas jusqu'à présent à la Polynésie française, ne saurait, sans empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'Etat, conférer à ces représentations un caractère diplomatique* » (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, considérant 27). L'Etat garde l'exclusivité des compétences en matière diplomatique, pouvoir régalien par excellence.

¹³⁸⁵ Article 31 de la loi organique du 27 février 2004 qui pose également une condition à l'exercice de ces compétences : « *dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques, sous le contrôle de l'Etat* ».

internationaux applicables en Polynésie française » (Considérant 90). Par ailleurs, l'article 32, I de la loi organique du 27 février 2004 précise que le projet ou proposition de « loi du pays » pris dans le cadre de la participation de la Polynésie à l'exercice de compétences de l'Etat (domaine législatif) doit faire l'objet d'une transmission au ministre chargé de l'outre-mer qui en accuse réception et peut proposer au Premier ministre, à l'instar de tout ministre intéressé, un projet de décret d'approbation totale ou partielle du texte, portant refus d'approbation (motivé) qui sera voté en Conseil des ministres (national)¹³⁸⁶. Les projets et propositions de « lois du pays », sont également soumises à « *un contrôle juridictionnel spécifique* » préalable du Conseil d'Etat (article 140 de la loi organique précitée) et « *les décisions individuelles prises dans le cadre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'État sont soumises au contrôle hiérarchique du haut-commissaire de la République* » (décision du Conseil constitutionnel précitée, Considérant 51), représentant de l'Etat et de chacun des membres du Gouvernement national¹³⁸⁷.

Certes, le statut de la Polynésie française permet d'accorder à des institutions locales compétence pour agir dans des domaines qui relèvent de la loi, et parfois du domaine régalién de l'Etat ; cependant on ne peut considérer qu'il s'agit d'une remise en cause de l'indivisibilité étatique au regard des nombreux garde-fous prévus par le législateur qui garde ici l'exclusivité du pouvoir normatif initial¹³⁸⁸ : « *si le « domaine » législatif est partagé, le "pouvoir législatif" ne l'est pas* »¹³⁸⁹. Cette configuration peut être pensée au prisme de la notion de coordination de droits : il s'agit de préserver le monopole législatif de l'Etat en le conciliant avec les besoins d'un

¹³⁸⁶ Si le décret a approuvé partiellement le texte, l'assemblée polynésienne ne peut adopter la « loi du pays » que dans les mêmes termes que ceux fixés par le décret voté en Conseil des ministres. Le Conseil constitutionnel ajoute qu'est interdite « *l'entrée en vigueur de l'acte dénommé " loi du pays ", intervenant dans le domaine législatif de l'État, tant que le décret d'approbation totale ou partielle n'a pas été ratifié par le Parlement ; que, sous cette réserve, le surplus du I de l'article 32 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution* » (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, Considérant 49). L'entrée en vigueur d'une « loi du pays » est donc subordonnée à l'intervention préalable d'un décret d'approbation.

¹³⁸⁷ Selon l'article 3 de la loi organique du 27 février 2004, ce haut-commissaire « *est dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux, de l'ordre public et du contrôle administratif* » et peut se substituer aux autorités polynésiennes en cas de carence de leur part (les conditions de cette substitution ont été précisées dans la décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 relative à la loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française).

¹³⁸⁸ En ce sens, le régime particulier prévu pour la Polynésie française ne remet pas en cause un principe constamment rappelé par la jurisprudence constitutionnelle : la libre administration s'exerce « *dans le respect des attributions du législateur* » (V. notamment les décisions n° 82-137 DC du 25 février 1982 et n° 91-290 DC du 9 mai 1991).

¹³⁸⁹ Yves BRARD, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays » de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif », *Revue juridique polynésienne*, vol. 1, hors-série, 2001, p. 51.

territoire spécifique justifiant un pouvoir normatif dérogatoire au regard de l'autonomie en principe accordée aux collectivités territoriales.

L'enjeu de coordination est plus important s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* à laquelle sont consacrés les articles 76 et 77¹³⁹⁰ de la Constitution depuis la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 complétée par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999¹³⁹¹. Il s'agit du statut qui pose le plus d'interrogations en termes d'indivisibilité de la République : « *le statut de territoire d'outre-mer autorise en réalité un « libre gouvernement », tandis que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie, sur le fondement du nouvel article 77 de la Constitution, instaure une « libre législation »* »¹³⁹². L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 à l'origine du statut néo-calédonien prévoit un processus de transfert de compétences pouvant conduire au terme d'une période transitoire de 15 à 20 ans à l'indépendance si les habitants en décident ainsi. Aux termes de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, le Congrès de Nouvelle-Calédonie peut prendre des « lois du pays » dans des matières qui relèvent du domaine de la loi, et parfois touchent au domaine régalien¹³⁹³. Au stade de propositions et projets, les « lois » sont soumises au Conseil d'Etat « pour avis » (article 100 de la loi organique précitée) et si elles font l'objet d'une nouvelle délibération du Congrès¹³⁹⁴, elles sont susceptibles d'être déférées au Conseil constitutionnel¹³⁹⁵ à l'instar de toute loi de la République¹³⁹⁶. L'article 107,

¹³⁹⁰ Titre XIII de la Constitution, « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ».

¹³⁹¹ Le statut de la Nouvelle-Calédonie a été précisé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 sur la base des accords de Matignon et de Nouméa respectivement signés le 26 juin 1988 et le 5 mai 1998 prévoyant le transfert de compétences dans plusieurs domaines à l'exception des attributions régaliennes (défense, sécurité, justice, monnaie). Il s'agit d'un mouvement irréversible qui doit conduire en 2018 à l'organisation d'un référendum à l'occasion duquel les citoyens de la Nouvelle-Calédonie devront se prononcer sur l'indépendance ou le maintien de leur territoire dans la République française.

¹³⁹² Jean BENOIT, « La liberté d'administration locale », *RFDA*, n° 6, novembre-décembre 2002.

¹³⁹³ Citons par exemple les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, au droit du travail, au statut civil coutumier, aux règles du droit domanial néo-calédonien, au régime de la propriété, etc.

¹³⁹⁴ « *Pendant les quinze jours qui suivent l'adoption d'une loi du pays, le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou onze membres du congrès peuvent soumettre cette loi ou certaines de ses dispositions à une nouvelle délibération du congrès* » (article 103 de la loi organique du 19 mars 1999).

¹³⁹⁵ « *La loi du pays qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès en application de l'article 103 peut être déférée au Conseil constitutionnel par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès* » (article 103 de la loi organique précitée) ; en outre, « *les dispositions d'une loi du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité* » (article 107, alinéa 2 de la loi organique précitée).

¹³⁹⁶ Pour certains auteurs, ce contrôle comporte tout de même quelques spécificités : d'une part, les juges constitutionnels fondent leur décision sur la Constitution mais aussi la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie ; d'autre part, le contrôle des « lois du pays » serait « renforcé » ainsi que l'explique Yves Brard constatant que « *s'il s'apparente forcément beaucoup au contrôle de constitutionnalité des lois de la République, le contrôle des lois du pays par le Conseil constitutionnel se rapproche néanmoins à certains égards du contrôle juridictionnel de légalité des*

alinéa 1^{er} de la loi organique précitée précise en effet que « *les lois du pays ont force de loi dans le domaine défini à l'article 99* » (domaine législatif)¹³⁹⁷. A l'inverse des « lois du pays » polynésiennes qui sont en réalité des actes réglementaires intervenant dans le domaine législatif, les « lois du pays » de Nouvelle-Calédonie ont valeur de loi, ce que confirme la jurisprudence¹³⁹⁸ : « *...être considérée comme une loi, ce n'est pas être une loi. Car pour être dans la matière de la loi, ces lois du pays calédoniennes ne sont pas, pour autant, de nature législative* »¹³⁹⁹. Peut-on réellement parler d'un « *partage de souveraineté* » comme l'indique le Préambule de l'Accord de Nouméa de 1988 (point 4) ? Pour la plupart des commentateurs, cette formule « *ne relève pas d'une problématique juridique mais d'un slogan politique* »¹⁴⁰⁰ : elle ne désigne aujourd'hui qu'un partage de compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie quand bien même il soit important, progressif et ait vocation à être définitif¹⁴⁰¹. Comme le rappelle Michel Troper, « *on ne peut pas concevoir deux pouvoirs législatifs existant côte à côte et dotés de compétences identiques. Par contre on peut parfaitement appeler pouvoir législatif le pouvoir de faire des règles générales et ce pouvoir peut parfaitement être attribué à plusieurs* »¹⁴⁰².

actes administratifs, notamment de celui qu'exerce le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir » (Yves BRARD, *op. cit.*, p.63). Le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de cette procédure : « *considérant que l'article 104 prévoit qu'une "loi du pays" doit avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération pour être déférée au Conseil constitutionnel et subordonne dès lors la recevabilité du recours à la condition que les dispositions contestées d'une "loi du pays" aient fait l'objet d'une nouvelle délibération ; que la procédure ainsi instituée, qui met en œuvre les dispositions précitées de l'article 77 de la Constitution, ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle* » (décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Considérant 24).

¹³⁹⁷ En revanche, « *les dispositions d'une loi du pays intervenues en dehors du domaine défini à l'article 99 ont un caractère réglementaire* » et peuvent donc être soumis au contrôle de légalité exercé par les juges administratifs (article 107, alinéa 3 de la loi organique précitée).

¹³⁹⁸ V. notamment la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 du Conseil constitutionnel ; l'arrêt du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie, *M. David Bensimon*, du 2 mars 2000 ; l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, *M. Cortot*, du 20 décembre 2002 et enfin l'avis n° 310.002 du Conseil d'Etat (Sect. Intérieur) du 2 mars 2004 (jurisprudence citée par Carine DAVID, « La loi du pays calédonienne. Eléments juridique et politiques », in Marc DEBENE, Jean-Paul PASTOREL (dir.), *La « loi du pays » en Polynésie française*, Paris, L'Harmattan, coll. « Portes océanes », 2011, p. 20-21).

¹³⁹⁹ Olivier GOHIN, *op. cit.*, p. 64.

¹⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴⁰¹ Bernard Vonglis précise qu'« *une délégation normative initiale partielle entraîne inévitablement un partage, non pas de la souveraineté, mais du pouvoir législatif* » ; tout en reconnaissant que le statut actuel est une « *situation d'attente qui doit normalement conduire à l'indépendance de la collectivité autonome* » (Bernard VONGLIS, « Etat : définitions et réalités », *Pouvoirs dans la Caraïbe*, n°12, 2000, p. 53). De même selon Garsenda Rossinyol, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie « *l'indivisibilité de l'Etat n'est pas juridiquement opposée à la délégation normative* » mais l'autonomie accordée serait une « *antichambre de l'indépendance* » (Garsenda ROSSINYOL, « Les accords de Nouméa du 5 mai 1998 : un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie », *RDP*, 2000, n° 2, p. 477).

¹⁴⁰² Michel TROPER, « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Economie, Sociétés, Civilisations*, n° 6, 1992, p. 1174.

Le droit territorial français est varié mais l'Etat reste souverain « *en tant qu'il est maître de se fixer sans cesse les règles qui sont de nature à le limiter* »¹⁴⁰³. Dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé, la libre administration des collectivités territoriales est encadrée par le législateur tandis que le Conseil constitutionnel concilie le principe unitaire avec une réalité juridique plurielle¹⁴⁰⁴. D'autres Etats connaissent une diversification territoriale normative plus prononcée à l'instar du Royaume-Uni où est née la notion de *local government* qui dépasse l'idée d'autonomie : elle implique la capacité reconnue aux élus locaux d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques. Toutefois, ce principe, dont les origines remonteraient aux paroisses et comtés médiévaux, a connu un net recul dans les années 1980 avec l'adoption de mesures de recentralisation par les gouvernements conservateurs. Le processus de *devolution* engagé par le gouvernement de Tony Blair a contribué à son renouveau en créant des assemblées élues détenant des pouvoirs législatifs dans certains domaines en Ecosse (*Scotland Act*, 1998, amendé en 2012) en Irlande du Nord (*Northern Ireland Act*, 1998) et au Pays de Galles (*Government of Wales Act*, 1998). Mentionnons aussi les collectivités territoriales au statut très spécifique que sont « territoires indigènes » définis par la loi ou parfois la Constitution et sur lesquels s'appliquent des règles dérogeant au droit commun (*indigenous protected areas* en Australie ; *territorios indígena originario campesinos* en Bolivie ; *indian reserves* au Canada (Constitution Act, 1982, Section 25) ; *territorios indígenas* en Colombie (articles 329 et 330 de la Constitution) ; *indian reservations* aux Etats-Unis, etc.).

B. Les Etats régionaux et l'exercice d'un pouvoir à caractère législatif local

Bien que partageant une tradition centralisatrice comparable à celle de la France, l'Espagne se distingue aujourd'hui par une autonomie locale très poussée :

¹⁴⁰³ Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, T.1, Paris, Sirey, 1920, p. 234.

¹⁴⁰⁴ Rappelons en effet que « *l'article 72, alinéa 3 de la Constitution précise que, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (...)* (mais) *seul le législateur peut définir leur domaine de compétences dans le respect du caractère unitaire et indivisible de la République* » (réponse du Ministre de l'Intérieur et des collectivités territoriales à la question écrite n° 72738 posée par Valérie Rosso-Debord, députée de Meurthe-et-Moselle (19 octobre 2010, publiée au JO de l'Assemblée Nationale) ; sur la notion de libre administration des collectivités territoriales : « *dans quelle mesure cette notion ne remet-elle pas en cause la souveraineté de l'Etat qui juridiquement est un et indivisible ?* Autrement dit, « *la décentralisation est une faculté d'administration fondée non point sur la puissance souveraine de la collectivité inférieure qui l'exerce, mais sur une concession émanant de la collectivité supérieure qui en a permis l'exercice* » (Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op. cit., p.170-171).

aux tentatives de centralisation castillane récurrentes depuis Charles-Quint (XVI^e siècle) et particulièrement fortes au moment de la dictature franquiste (1939-1975) a succédé un Etat « régional » composé de dix-sept *comunidades autónomas* (Constitution du 6 décembre 1978) dont certaines jouissent d'un statut d'autonomie leur permettant d'exercer un pouvoir législatif en plusieurs matières. L'article 2 de la Constitution espagnole¹⁴⁰⁵ précise avoir pour fondement « *l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* » ; cependant son article 143, alinéa 1 dispose qu'« *en application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes...* ». Les assemblées locales peuvent édicter des « dispositions normatives » à valeur législative (article 150, alinéa 3) dans de nombreuses matières énumérées à l'article 148¹⁴⁰⁶ de la Constitution, en respectant le domaine réservé à l'Etat¹⁴⁰⁷. De plus, l'article 150 précise que le Parlement national espagnol peut « *attribuer à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, en ce qui les concerne, des normes législatives dans le cadre des principes, des bases et des directives fixés par une loi étatique* » (alinéa 1er) mais aussi « *transférer ou déléguer aux Communautés autonomes, par une loi organique, des facultés relatives à des matières qui lui appartiennent...* » (alinéa 2).

Comme le souligne Luis E. Delgado del Rincon, cette pluralité statutaire constitue un « *véritable casse-tête car la répartition des compétences ne répond pas à un ensemble de normes ordonnées de manière logique et cohérente* »¹⁴⁰⁸. Le rôle

¹⁴⁰⁵ La Constitution espagnole a été adoptée le 31 octobre 1978 et est entrée en vigueur le 27 décembre 1978.

Consultable sur le site du Bulletin officiel de l'Etat (version française) :

<http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>.

¹⁴⁰⁶ D'après l'article 148 de la Constitution espagnole « *les Communautés autonomes pourront assumer des compétences* » notamment en matière d'organisation des institutions du Gouvernement autonomes, d'aménagement du territoire, de travaux publics d'intérêt communautaire, d'agriculture, d'exploitation forestière, de protection de l'environnement, de développement de l'activité économique, de musées, d'assistance sociale ou encore de santé.

¹⁴⁰⁷ L'article 149 énumère les compétences exclusives de l'Etat dans de nombreuses matières, par exemple : la nationalité, l'immigration, les relations internationales, la défense, l'administration de la justice, la législation du travail, le régime douanier et tarifaire, les finances générales, la législation de la Sécurité sociale, la protection patrimoine, la sécurité publique, etc.

¹⁴⁰⁸ Luis E. DELGADO DEL RINCÓN, « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, n° 73, 2010/2, p. 102.

coordonnateur du juge est ici capital : le Tribunal constitutionnel espagnol est garant de la constitutionnalité des « *dispositions normatives ayant force de loi* » (article 153) des Communautés autonomes, tout en faisant respecter les principes d'unité et d'indivisibilité formellement reconnus par la Constitution. A ce titre, les juges ont été conduits à résoudre de nombreux litiges portant sur la question de la répartition des compétences parfois en interprétant de manière extensive le domaine d'attributions de l'Etat¹⁴⁰⁹, parfois en renforçant l'autonomie des communautés¹⁴¹⁰. On retrouve ici le jeu de balancier jurisprudentiel qui permet de concilier unité et pluralité dans une logique de coordination des compétences qui en principe ne doit favoriser ni le niveau central, ni l'échelon de l'Union¹⁴¹¹ : il ne s'agit pas d'unifier les compétences en les concentrant mais de les ordonner. L'arrêt 31/2010 rendu le 28 juin 2010 par le Tribunal constitutionnel espagnol est illustratif de cette démarche qui n'est pas toujours évidente dans le cadre constitutionnel espagnol : « *un des traits caractéristiques de cette forme d'Etat est la diversité culturelle et de compétences des entités territoriales qui le composent, les Communautés autonomes, diversité compatible avec l'unité et l'intégration de l'Etat* »¹⁴¹². Par exemple, lors de l'examen d'une loi organique réformant le statut particulier de la Catalogne, les juges ont d'abord donné une interprétation fermée des compétences réservées à l'Etat ayant pour conséquence, comme le note Hubert Alcaraz, de « *limiter sa capacité potentielle d'interférence dans l'exercice des compétences de la Communauté* ». Cependant, dans la même décision, le « *Tribunal a désactivé les mécanismes imaginés par le Statut les plus attentatoires à l'unité de l'Etat, par des censures ciblées et en n'hésitant pas aussi à changer radicalement le sens du texte statutaire* »¹⁴¹³. *La reconnaissance de la pluralité a tout de même une limite posée par l'article 145,*

¹⁴⁰⁹ V. par exemple l'arrêt 235/2001 du 13 décembre 2001 rappelant la compétence générale de l'Etat s'agissant de la sécurité publique ou encore l'arrêt 212/2005 du 21 juillet 2005 qui assure le respect de l'article 149 de la Constitution selon lequel la réglementation relative à la garantie de l'égalité entre citoyens relève de la législation nationale. Ainsi, les juges constitutionnels protègent les compétences de souveraineté qui reviennent à l'Etat de tout empiètement communautaire.

¹⁴¹⁰ V. par exemple l'arrêt illustratif n° 118/1996 à l'occasion duquel le Tribunal constitutionnel espagnol rappelle que l'Etat doit s'appuyer sur un titre de compétence propre pour agir ce qui lui interdit de prendre un acte supplétif dans des matières où il ne dispose pas d'une compétence normative.

¹⁴¹¹ D'après l'article 162, alinéa 1 de la Constitution espagnole, le Tribunal constitutionnel peut être saisi par un recours en inconstitutionnalité par « *le Président du Gouvernement, le Défenseur du Peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs* » ; *mais également les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés* ». La reconnaissance d'un droit de saisine aux organes centraux et communautaires permet *a priori* une coordination équitable des compétences de souveraineté par le juge constitutionnel.

¹⁴¹² Luis E. DELGADO DEL RINCON, *op. cit.*, p. 93.

¹⁴¹³ Hubert ALCARAZ, « L'Etat des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne. Commentaire de l'arrêt 31/2010 du 28 juin 2010 », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2011, pp. 403 et s.

*alinéa 1er de la Constitution qui dispose que ne sera admise « en aucun cas, la fédération de Communautés autonomes » ; une limite régulièrement rappelée par le Tribunal constitutionnel notamment dans l'arrêt précité du 28 juin 2010 : « l'Etat occupe toujours une position de supériorité par rapport aux Communautés autonomes »*¹⁴¹⁴.

L'organisation territoriale italienne est également plurielle. Depuis les lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001, l'Italie est reconnue comme Etat régional, notion qui implique une relation non verticale entre l'Etat central et les entités locales. Comme le résume Franck Laffaille, « *l'Etat devient une entité constitutionnelle parmi d'autres (principe de parité institutionnelle). La forme d'organisation sociétale ne repose plus sur la supériorité ontologique de l'Etat ; il se retrouve en compétition avec d'autres acteurs institutionnels, dont les régions, et doit collaborer avec eux* »¹⁴¹⁵. L'article 116, alinéa 1 de la Constitution italienne¹⁴¹⁶ précise, parmi les vingt régions italiennes (article 131), celles qui disposent de « *formes et de conditions particulières d'autonomie* »¹⁴¹⁷ mais le principe général posé par la Constitution est celui de la compétence législative régionale de principe ; sauf dans les matières qui reviennent à l'Etat, précisément listées à l'article 117, alinéa 2¹⁴¹⁸ : « *Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux Régions* » (article 117, alinéa 4). Cette attribution est confirmée plus loin : les alinéas 7 et 8 de la disposition précitée mentionnent la « *loi régionale* » tandis que l'article 121, alinéa 2 indique que « *le Conseil régional exerce les pouvoirs législatifs attribués à la Région...* »¹⁴¹⁹. La compétence législative régionale porte par ailleurs sur « *les*

¹⁴¹⁴ *Ibidem*.

¹⁴¹⁵ Franck LAFFAILLE, « Etat et territoire(s) en Italie. A propos d'un Etat régional à la recherche de son identité constitutionnelle », *RDP*, n° 5, septembre-octobre 2015, p. 1206-1207.

¹⁴¹⁶ La Constitution de la République italienne a été adoptée le 22 décembre 1947 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Consultable sur le site du Sénat italien (version française) : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

¹⁴¹⁷ L'article 116, alinéa 1^{er} dispose : « *Des formes et des conditions particulières d'autonomie sont attribuées au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin- Haut Adige/Südtirol et à la Vallée d'Aoste, selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par loi constitutionnelle* ». L'alinéa 3 du même article précise en outre que l'autonomie pour l'exercice de certaines matières « *peuvent être attribuées, par la loi de l'Etat, à d'autres Régions, sur l'initiative de la Région intéressée, après avoir reçu l'avis des collectivités locales...* ».

¹⁴¹⁸ L'article 117, alinéa 3 précise que « *dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux Régions* ». La liste de l'article 117, alinéa 2 mentionne des compétences de souveraineté relevant du domaine régalien par exemple : la politique étrangère et les relations internationales de l'Etat, l'immigration, la défense et les forces armées, la monnaie, l'ordre public et la sécurité, la nationalité, les règles de procédure civile et pénale, la législation électorale, les douanes, etc.

¹⁴¹⁹ A noter que la disposition ajoute que les Régions italiennes peuvent par ailleurs « *soumettre des propositions de loi aux Chambres* » (Chambre des députés et Sénat nationaux).

matières faisant l'objet de législation concurrente (...), sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'Etat » (article 117, alinéa 3). Ces matières, pour lesquelles les Régions détiennent la compétence législative de principe, sont nombreuses : citons le commerce extérieur, la protection et la sécurité du travail, l'éducation scolaire, la recherche scientifique, la protection civile, l'aménagement du territoire, la production de l'énergie, l'harmonisation des budgets publics, ou encore la coordination des finances publiques et du système fiscal¹⁴²⁰. La Constitution reconnaît dans une certaine mesure à travers ces dispositions l'exercice partagé de compétences de souveraineté entre l'Etat et les Régions qu'elle s'emploie toutefois à concilier avec les principes d'unité et d'indivisibilité comme le révèle l'article 5 : « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* » ; une formule qui rappelle celle retenue par la Constitution française depuis la révision de 2003.

La pluralité est reconnue mais la cohésion de l'ordre juridique italien est assurée « *sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation* » (article 118, alinéa 1) conformément à une logique de coordination visant une harmonisation normative. Le texte constitutionnel mentionne effectivement à plusieurs reprises la coordination en tant que principe d'harmonisation des compétences dont l'exercice est partagé : l'article 118, alinéa 3 précise que « *les lois de l'Etat règlent les formes de coordination entre l'Etat et les régions...* » ; l'article 119, alinéa 2 dispose que « *les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions (...) établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal* » ; l'article 123, alinéa 1 mentionne que « *chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement* » (article 123, alinéa 1). La conciliation entre l'autonomie régionale et le caractère unitaire de l'Etat est également explicite à l'article 127,

¹⁴²⁰ Cf. la liste des « *matières concurrentes* » à l'article 117, alinéa 3 de la Constitution italienne. Les compétences ne faisant l'objet d'aucune énumération relèvent de la législation régionale.

alinéa 1 qui prévoit que « lorsque le Gouvernement estime qu'une loi régionale excède la compétence de la Région, il peut saisir la Cour constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante-jours qui suivent sa publication »¹⁴²¹ ; tout en reconnaissant à l'alinéa 2 le même droit à la Région qui estime qu'une loi de l'Etat ou d'une autre région « porte atteinte au domaine de sa compétence ». Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle ont été rendues pour harmoniser des pouvoirs législatifs exercés à des niveaux territoriaux différents dans le respect des principes d'indivisibilité et d'unité¹⁴²² : une formule de coordination souple et fidèle à la réalité plurielle de la souveraineté est préférée à celle de l'unification : « dans les années successives à la réforme constitutionnelle de 2001, la Cour n'hésite pas à admonester un Etat central tenté par un interventionnisme excessif. (...) elle impose une « réserve législative » (CC, n° 6 de 2004 ; CC n°88 de 2003) afin que le centre ne morde pas indûment sur la compétence des Régions »¹⁴²³. Les juges privilégient, tantôt l'Etat en encadrant les compétences des régions à travers par exemple la protection du domaine réservé au pouvoir législatif central¹⁴²⁴, tantôt les Régions, en reconnaissant notamment qu'elles peuvent intervenir à titre complémentaire dans certaines matières transversales relevant en principe de la compétence exclusive de l'Etat¹⁴²⁵. Cet équilibre risque cependant d'être bouleversé si les votes de la loi constitutionnelle par le Sénat le 20 janvier 2016 et par la Chambre des députés le 12 avril 2016, étaient confirmés par le référendum qui se tiendra le 4

¹⁴²¹ Cependant, on constate que « depuis la révision constitutionnelle de 2001, le contrôle exercée par le Gouvernement sur la loi régionale s'est trouvé sensiblement allégé. Initialement, le Gouvernement pouvait demander une nouvelle approbation de la loi régionale s'il estimait que celle-ci excédait la compétence du Conseil régional ou était en contradiction soit avec les intérêts nationaux soit avec les intérêts des autres régions. Si le Conseil régional approuvait à nouveau cette loi à la majorité absolue de ses membres, le Gouvernement pouvait alors saisir la Cour constitutionnelle » (Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX, Guy SCOFFONI (et al.), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Droit public. Science Politique », 13^e éd. 2010, p. 487).

¹⁴²² Comme le relève Jean-François Brisson, « la nouvelle répartition constitutionnelle des compétences a ainsi donné lieu à plus de 500 décisions de la Cour constitutionnelle italienne. Sollicitant souvent de manière constructive le principe de subsidiarité, la notion de principes fondamentaux ou la théorie des « matières transversales » (concurrence, environnement, garantie des droits sociaux, ordre public), le juge constitutionnel italien s'est efforcé de rétablir l'équilibre entre les autonomies régionales et l'unité de l'Etat. Et ce, dès lors qu'une interprétation trop littérale des listes de compétences inscrites dans la Constitution aurait pu aboutir à sacrifier exagérément la compétence législative de l'Etat italien » (Jean François BRISSON, « Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales », in *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, Actes des journées de l'AFDCL des 19 et 20 septembre 2007, Paris, L'Harmattan, 2009).

¹⁴²³ Franck LAFFAILLE, « Etat et territoire(s) en Italie. A propos d'un Etat régional à la recherche de son identité constitutionnelle », *op. cit.*, p. 1209.

¹⁴²⁴ Cf. par exemple les décisions de la Cour constitutionnelle n° 32/1964 à propos des obligations internationales de l'Etat, n° 201/2005 relatif à l'immigration ou n° 232/2005 sur la protection des biens culturels. Pour faire respecter les frontières des compétences régionales, les juges peuvent également fonder leurs arrêts sur l'exigence de garantir l'application uniforme sur le territoire de règles fondamentales s'agissant notamment des rapports entre particuliers (n° 82/1998).

¹⁴²⁵ Cf. notamment la décision n° 135/2005.

décembre 2016¹⁴²⁶. L'entrée en vigueur de cette réforme mettrait de fait un terme à la compétence législative régionale de principe, notamment en étendant de manière importante les matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat¹⁴²⁷.

Malgré l'autonomie importante accordée à leurs collectivités territoriales, l'Espagne et l'Italie restent des Etats unitaires à caractère « plurilégislatif, sans être fédéral, puisqu'encore monoconstitutionnel »¹⁴²⁸. Dans un cadre fédéral, la problématique de la cohésion étatique prend une autre dimension : la conciliation de l'unité et la diversité autour de finalités communes en constitue le fondement¹⁴²⁹ et la clé de fonctionnement. Comme le rappelle Aude Thevand, « les lois du fédéralisme, dégagées par Georges Scelle au début du XX^e siècle, ont pour objectif de concilier ce qui apparaît inconciliable. La superposition, l'autonomie et la participation se combinent pour parvenir à un système complexe, mais harmonieux »¹⁴³⁰. On peut ainsi lire ces trois principes comme la garantie d'un exercice coordonné des compétences de souveraineté réparties entre le niveau fédéral et l'échelon fédéré. Premier élément de définition, la superposition fait référence à l'existence au sein d'un Etat fédéral de deux ordres juridiques et donc de deux niveaux d'exercice de compétences ; une particularité qui le distingue de l'Etat unitaire aussi décentralisé ou autonome soit-il. En ce sens, le fédéralisme « réalise la coexistence de deux sortes de collectivités distinctes disposant chacune de sa personnalité juridique »¹⁴³¹, d'une constitution¹⁴³², et de pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel propres¹⁴³³. La Constitution

¹⁴²⁶ Référendum à l'issue très incertaine à l'heure où nous écrivons.

¹⁴²⁷ Pour une synthèse du contenu de la loi constitutionnelle « *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione* » (Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb), voir le site de la Chambre des députés italienne : <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/ac0500h>.

¹⁴²⁸ Olivier GOHIN, *op. cit.*, p. 71.

¹⁴²⁹ Pour reprendre les exemples proposés par Philippe BRAUD, notons que « le souci de sécurité extérieure et celui de constituer un cadre élargi pour leurs échanges économiques ont été les facteurs principaux qui conduisirent à s'unir des populations soit dispersées sur de vastes espaces (Australie, Afrique du Sud, Canada), soit cloisonnées par leurs particularismes linguistiques, religieux, culturels (Suisse) ou, tout simplement, par leur histoire politique (l'Allemagne de 1871) » (Philippe BRAUD, *Penser l'Etat*, *op. cit.*, p. 198).

¹⁴³⁰ Aude THEVAND, « La pérennité du fédéralisme », *RDP*, n° 5, 20 septembre 2009, pp. 1431 et s. Et l'auteur de préciser : « le fédéralisme est une solution pertinente pour maintenir agrégées des entités même très différentes, car il rend inséparables l'unité et la diversité. Les entités acceptent d'être réunies parce qu'elles trouvent dans cette alliance un moyen de protéger leur autonomie. Par conséquent, le fédéralisme garantit une unité encadrée par la diversité et durable malgré la diversité ».

¹⁴³¹ Louis FAVOREU, Patrick GAÏA... (et al.), *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 444.

¹⁴³² A l'exception notable des régions belges qui ne sont pas dotées d'une constitution propre.

¹⁴³³ Les entités fédérées exercent des compétences de souveraineté importantes notamment le pouvoir de légiférer et de rendre justice cependant leurs lois et leurs jugements ont un champ d'application restreint, matériellement ou territorialement. De plus le niveau fédéral détient un monopole en matière de questions internationales et détermine les attributions qui reviennent aux entités fédérées ainsi dépourvues de la « compétence de leur compétence ».

fédérale réalise une coordination de ce « *système de pouvoirs partagés* »¹⁴³⁴ qu'est l'Etat fédéral en déterminant le degré d'autonomie qui est accordée à l'échelon fédéré, ce qui implique la reconnaissance d'une sphère de compétences propre aux entités fédérées, en principe préservée de toute atteinte du Gouvernement ou Parlement fédéral. En général, deux mécanismes de répartition des compétences législatives se combinent : le système des « *compétences exclusives* » (énumération constitutionnelle des compétences du niveau fédéral ou fédéré)¹⁴³⁵ et la technique des « *compétences concurrentes* » qui est plus souple. Cette technique est particulièrement remarquable en Allemagne : l'article 74 de la Loi fondamentale mentionne vingt-neuf matières¹⁴³⁶ qui relèvent de la compétence des *Länder* « *aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative* » (article 72, alinéa 1). Il en résulte un fédéralisme dit « *coopératif* » qui demande une coordination comme le souligne Maurice Croisat : « *on assiste à un déplacement des pouvoirs de décision des deux niveaux de gouvernement – fédéral et fédéré – au bénéfice d'un mécanisme, plus ou moins complexe et formalisé, de négociation et de marchandage intergouvernemental. Il en résulte une interdépendance accrue et une coordination – volontaire – des activités gouvernementales* »¹⁴³⁷.

L'énumération précise d'attributions exclusives et concurrentes assure *a priori* un exercice partagé et ordonné de la souveraineté respectueux de la diversité des

¹⁴³⁴ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat, op. cit.*, p. 63.

¹⁴³⁵ Le plus souvent les constitutions fédérales procèdent à une énumération de compétences qui relèvent exclusivement du législateur fédéral, les matières non listées revenant par déduction à l'échelon fédéré. Par exemple, l'article 1^{er}, section 8 de la Constitution des Etats-Unis précise les matières qui relèvent du niveau fédéral (politique étrangère, défense nationale, imposition, monnaie, commerce, naturalisation, justice fédérale...) tandis que le X^e amendement confirme que « *les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont conservés par les Etats* » (fédérés). De même, l'article 73 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne énumère les « *compétences législatives exclusives de la Fédération* ». Beaucoup plus rarement, ce sont les compétences exclusives des Etats fédérés qui sont énumérées comme au Canada dont la Constitution précise seize matières pour lesquelles les provinces (entités fédérées) disposent d'une compétence d'attribution (article 92).

¹⁴³⁶ Ces compétences législatives concurrentes concernent notamment le droit civil, le droit pénal, l'organisation judiciaire, l'état civil, le droit des associations, le droit de séjour et d'établissement des étrangers, le droit économique (mines, industrie, énergie...), le droit du travail, le droit de l'expropriation, le financement des hôpitaux, la protection de la nature, l'aménagement du territoire, etc. Une liste qui a été allongée depuis la révision constitutionnelle du 28 août 2006, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2006, qui a eu notamment pour objet de « *rééquilibrer le fédéralisme allemand en substituant à la compétence cadre des Länder une compétence dérogatoire leur permettant dans des domaines limités d'édicter des lois contenant des règles dérogatoires à la législation fédérale et de disposer en conséquence d'une compétence concurrente à celle de la Fédération* » (Jean François BRISSON, *op. cit.*).

¹⁴³⁷ Maurice CROISAT, « *Le fédéralisme d'aujourd'hui : tendances et controverses* », *RFDC*, vol. 34, 1994, p. 460. V. aussi Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 1999.

entités fédérées tout en préservant l'unité et d'indivisibilité de l'Etat fédéral. En apparence, « *les données sont ici plus simples et la nécessité de coordonner en conséquence moins importante (...) dans un Etat fédéral, la dévolution des tâches peut moins facilement être enfreinte en raison de prescriptions constitutionnelles* »¹⁴³⁸. La réalité institutionnelle montre toutefois qu'à l'instar des Etats unitaires décentralisés et régionaux, cette conciliation entre deux mouvements opposés n'est pas statique ; elle appelle la recherche constante d'un point d'équilibre indispensable à la pérennité de l'Etat fédéral dont les composantes, formant un ordre juridique à part entière, disposent de pouvoirs exécutifs, législatifs et juridictionnels propres. Rappelons que tout Etat fédéral est le fruit d'une association¹⁴³⁹ ou d'une dissociation¹⁴⁴⁰ d'Etats souverains : la supériorité de l'ordre fédéral doit être réelle et constamment réaffirmée pour préserver son existence. C'est ainsi que les constitutions des Etats fédéraux comportent généralement, outre les articles réglant la répartition des compétences, une disposition souvent à caractère solennel qui a pour objet d'ancrer le principe d'unité¹⁴⁴¹. Par ailleurs, tandis que les Etats unitaires progressent vers une décentralisation toujours plus marquée, la pratique constitutionnelle dans les Etats fédéraux révèle un mouvement de « recentralisation » que le professeur et ancien juge du Tribunal constitutionnel allemand Konrad Hesse

¹⁴³⁸ Roman SCHNUR, « Le rôle du chef du gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Introduction », *op. cit.*, p. 40-41.

¹⁴³⁹ Les « *Etats fédéraux centripètes* » (Christian BEHRENDT, Frédéric BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'Etat*, Larcier, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^e éd., 2011, p. 375) naissent de la volonté de plusieurs entités souveraines et indépendantes de s'associer pour former un nouvel Etat qui devient l'unique souverain. On peut citer l'exemple historique des Etats-Unis nés de l'association de treize Etats indépendants de la Couronne britannique (Constitution de 1787). La République fédérale d'Allemagne est aussi une bonne illustration de ce type de fédéralisme : depuis 1990 et la réunification, le territoire allemand est divisé en seize *Länder* qui trouvent leur origine dans les anciens royaumes et principautés (ex : Bavière, Thuringe, Saxe, Schleswig-Holstein...).

¹⁴⁴⁰ Les « *Etats fédéraux centrifuges* » (*Ibidem*, p. 375) sont le fruit d'une dissociation d'un Etat unitaire qui devient fédéral en général pour satisfaire les revendications d'autonomie de certaines de ses composantes tout en évitant son explosion et donc sa disparition. C'était le cas de la Tchécoslovaquie (1918-1992). La Belgique est un exemple récent de fédéralisme par dissociation (1993).

¹⁴⁴¹ Citons par exemple le Préambule de la Constitution américaine : « *Nous, le peuple des Etats-Unis, en vue de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, de faire régner la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, nous décrétons et établissons cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique* ». Le Préambule de Loi fondamentale allemande (§ 2) est aussi intéressant : « *Les Allemands dans les Länder (...) ont parachevé l'unité et la liberté de l'Allemagne par une libre auto-détermination La présente Loi fondamentale vaut ainsi pour le peuple allemand tout entier* ». D'autres dispositions plus juridiques encadrent le contenu des constitutions de l'ordre fédéré tel par exemple l'article 4, section 4 de la Constitution américaine qui précise que les « *Etats-Unis garantiront à chaque Etat de l'Union une forme républicaine de gouvernement...* » ; citons par ailleurs l'article 28 de la Loi fondamentale allemande intitulé « *Garantie fédérale relative aux constitutions des Länder* » précisant notamment que « *l'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale* » (alinéa 1).

traduit par le néologisme « *unitaire* »¹⁴⁴². En Allemagne, « *la législation fédérale s'est progressivement appropriée la plupart des titres de compétence normative rendant la compétence de principe des Länder purement illusoire. L'explication généralement retenue met en avant les besoins d'uniformisation de la législation : la réalisation de la démocratie sociale et la protection effective des droits fondamentaux exigeant de l'aveu même de la Cour constitutionnelle (Arrêt du 24 octobre 2002, 2BvF 1/01)* »¹⁴⁴³.

Aux Etats-Unis, la théorie dite des « *compétences implicites* » fait référence à une tendance de l'échelon fédéral à interpréter largement les attributions exclusives que le texte constitutionnel lui accorde¹⁴⁴⁴. Pour autant, les tentatives de centralisation ne peuvent aller jusqu'à remettre en cause le principe de dualité d'ordres juridiques, caractère essentiel de l'Etat fédéral dont le respect est en principe garanti par le juge constitutionnel de l'échelon fédéral¹⁴⁴⁵. Certes le droit fédéral prime sur les droits fédérés¹⁴⁴⁶ ; pour autant, la Cour suprême fédérale des Etats-Unis et la Cour

¹⁴⁴² Selon Konrad HESSE, « *l'Etat fédéral allemand de l'ère contemporaine est, si ce n'est totalement au moins en principe, un Etat fédéral unitaire* » (Konrad HESSE, « *Der unitarische Bundesstaat* », P. HÄBERLE, A. HOLLERBACH (dir), Heidelberg, C. F. Müller, 1984, p. 128) ; cité par Jean-Philippe DEROSIER, « *La dialectique centralisation/décentralisation. Recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité*, RIDC, n° 1, 2007, p. 114, qui précise la notion : « *les différentes activités exercées par les Länder retranscrivent cette diminution de leur pouvoir décisionnel. En premier lieu, l'analyse de la production législative des Länder confirme l'idée de l'Etat fédéral unitaire. En effet, tant le nombre des lois des Länder que leur contenu demeurent minimaux. Ces lois ne s'occupent que de questions qui, depuis toujours, sont réservées aux Länder, comme la police, le droit communal et la culture par exemple. En deuxième lieu, les Länder ont certes conservé certaines de leurs prérogatives en matière de jurisprudence : la justice est toujours exercée par les tribunaux des Länder, hormis lorsqu'elle relève des tribunaux fédéraux limitativement énumérés. Cependant, sur le plan matériel, le droit appliqué par ces tribunaux est le droit fédéral. De même (ce qui est peut-être encore plus significatif), le droit réglementant l'existence et la procédure de ces tribunaux relève du droit fédéral. En troisième lieu, enfin, même si les Länder ont conservé des prérogatives certaines dans les domaines relevant du pouvoir exécutif, l'influence du Bund s'est accrue de manière constante* » (Ibidem, p. 115).

Sur ce mouvement de recentralisation de l'Etat fédéral allemand V. également la thèse d'Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. « *Bibliothèque constitutionnelle et de science politique* », 2004, pp. 485 et s.

¹⁴⁴³ Jean-François BRISSON, *op. cit.* Cependant, l'auteur précise que cette tendance « *unitaire* » a perdu de son ampleur depuis une révision constitutionnelle de l'article 72 de la loi fondamentale en vigueur en 2006 « *tente de rééquilibrer le fédéralisme allemand en substituant à la compétence cadre des Länder une compétence dérogatoire leur permettant dans des domaines limités d'édicter des lois contenant des règles dérogatoires à la législation fédérale et de disposer en conséquence d'une compétence concurrente à celle de la Fédération* ».

¹⁴⁴⁴ A cet égard, Jacques CHEVALLIER précise que la mention dans la Constitution de compétences exclusives revenant à l'échelon fédéral est « *apparemment favorable aux Etats fédérés du fait du caractère limitatif de toute énumération ; encore faut-il pourtant que cette liste ne soit pas formulée en termes trop large ou que la Constitution ne comporte pas une clause permettant une interprétation extensive (aux Etats-Unis, la Necessary and Proper Clause permet au Congrès de faire toutes les lois nécessaires et convenables pour exécuter les pouvoirs énumérés)* » (Jacques CHEVALLIER, *L'Etat, op. cit.*, p. 64).

¹⁴⁴⁵ Le rôle des juges constitutionnels (de l'échelon fédéral) est plus étendu que dans les Etats unitaires : en plus d'assurer le traditionnel contrôle de constitutionnalité des lois, ils sont chargés de faire respecter le régime de répartition des compétences prévu dans la Constitution et ainsi de régler tout conflit d'attributions qui surviendrait entre les deux ordres.

¹⁴⁴⁶ L'adage allemand selon lequel « *la loi de l'Etat fédéral brise la loi de l'Etat fédéré* » (*Bundesrecht bricht Landersrecht*) traduit bien cette primauté par ailleurs consacrée constitutionnellement. Dans le cas de l'Allemagne l'article 31 de la Loi fondamentale dispose de manière laconique que « *le droit fédéral prime le droit de Land* » ; aux Etats-Unis, l'article 6 de la Constitution précise que « *la*

constitutionnelle allemande (article 93 de la Loi fondamentale) doivent concilier l'unité et la pluralité en parant à tout empiètement de l'échelon fédéral sur les compétences des entités fédérées et *vice-versa*. L'ordonnancement équilibré des attributions se réalise également à travers la participation des Etats fédérés au pouvoir fédéral, troisième caractère fondamental du fédéralisme qui contrebalance le principe de primauté reconnu au droit fédéral. . La révision d'une Constitution fédérale requiert en principe l'intervention des Etats fédérés comme le prévoit l'article 5 de la Constitution américaine et l'article 79 de la Loi fondamentale allemande Au quotidien, les Etats fédérés participent au pouvoir législatif fédéral à travers la chambre basse du Parlement fédéral composée de leurs représentants¹⁴⁴⁷ dont les pouvoirs effectifs varient selon les Etats. Aux Etats-Unis, le Sénat qui représente les Etats fédérés dispose de pouvoirs importants, voire supérieurs à ceux de la Chambre des représentants (des citoyens) : ratification des traités internationaux, approbation de la nomination de hauts fonctionnaires fédéraux notamment les juges et les ambassadeurs, engagement des forces armées, rôle de juge dans la procédure d'*impeachment* du Président, etc.

Le principe de souveraineté, caractère essentiel de l'Etat moderne, n'a pas le même visage dans les Etats fédéraux et dans les Etats unitaires mais il est indéniable que dans les deux cas, la vision d'une souveraineté absolue et indivisible est dépassée. L'Etat fédéral, décentralisé ou régionalisé ne reste souverain que grâce à une coordination de l'exercice partagé de compétences de souveraineté qui vise une harmonisation de l'exercice des pouvoirs normatifs des autorités nationales et des entités locales. Bien que leur capacité de produire du droit se situent à des niveaux différents (les entités locales ne disposent pas toujours d'un pouvoir législatif plein et entier), l'articulation entre les deux pouvoirs ne répond pas à une logique hiérarchique mais flexible. L'équilibre entre les deux est mouvant, fruit d'une conciliation permanente entre la préservation de l'indivisibilité de l'Etat et « l'acceptation d'une

présente Constitution, ainsi que les lois des États-Unis qui en découleront, et tous les traités déjà conclus, ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays ; et les juges dans chaque État seront liés par les susdits, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de l'un quelconque des États ».

¹⁴⁴⁷ Cette représentation peut être « égalitaire » comme aux Etats-Unis où le Sénat est composé de cent sénateurs (deux par Etat pour un mandat de six ans quelle que soit la population de l'Etat) ou « inégalitaire » comme en Allemagne où d'après l'article 51 de la Loi fondamentale « *Le Bundesrat se compose de membres des Gouvernements des Länder, qui les nomment et les révoquent. Ils peuvent se faire représenter par d'autres membres de leur Gouvernement. Chaque Land a au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six* » (alinéas 1 et 2).

diversité territoriale du droit et des institutions »¹⁴⁴⁸. L'« *universalisation de la décentralisation* »¹⁴⁴⁹ a renforcé ce besoin de cohésion souple en accentuant le pluralisme interne aux Etats ; toutefois c'est au regard du développement d'espaces juridiques supranationaux que se situent les enjeux de coordination les plus cruciaux en termes de survie du cadre étatique. Plus que les mouvements décentralisateur et autonome, les phénomènes de mondialisation et surtout d'eupéanisation du droit ont profondément modifié la souveraineté étatique : « *l'Europe dessine une structure politique qui n'a jamais existé parce qu'elle correspond à une situation elle-même sans précédent : elle est bien ce modèle sui generis qui, à force d'affecter certaines fonctions de souveraineté, transforme la souveraineté elle-même* »¹⁴⁵⁰.

Cet enchevêtrement normatif est en effet particulièrement important dans le cadre de l'Union européenne, impliquant un besoin de coordination entre ordres juridiques nationaux et communautaire. Certains auteurs n'hésitent pas à parler de « *pooling de souverainetés* »¹⁴⁵¹, de « *souverainetés coordonnées* »¹⁴⁵², de « *mise en commun des droits souverains* »¹⁴⁵³. Cette configuration particulière appelle une coordination des droits nationaux et supranationaux devenue indispensable pour préserver la cohésion juridique du système juridique européen.

¹⁴⁴⁸ Gérard MARCOU, « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ? », *op. cit.*, p. 295.

¹⁴⁴⁹ Gérard MARCOU (dir.), *Decentralization and Local Democracy in the World*, World Bank and United Cities and Local Governments co-publication, First Global Report, 2008. Dans le cas de la France, « *la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dans le prolongement de plusieurs révisions constitutionnelles récentes, donne en effet un sens nouveau au triptyque : territoire, peuple et souveraineté. Elle tente de concilier l'indivisibilité du territoire et la reconnaissance de la possibilité de sécession des populations d'outre-mer ; elle cherche à préserver l'unité du peuple français tout en reconnaissant l'existence de droits politiques spécifiques ; elle veut garantir l'indivisibilité de la souveraineté tout en renforçant le principe de libre administration des collectivités territoriales, voire en confirmant les partages de souveraineté déjà consentis au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie* » (Patrick DOLLAT, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni ? », *op. cit.*).

¹⁴⁵⁰ Bertrand VAYSSIERE, « Europe et souveraineté. La notion d'Etat des penseurs classiques aux réalités actuelles », *Vingtième Siècle*, n° 95, 2007/3, p. 165.

¹⁴⁵¹ Mario TELO, « Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe », in Mario TELO (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 26.

¹⁴⁵² Florence CHALTIEL, « La souveraineté et l'Union européenne à la croisée des chemins », *Les Petites Affiches*, *op. cit.*.

¹⁴⁵³ Pierre-Yves MONJAL, « Au fondement de l'Union européenne. Recherches doctrinales sur le concept de « commun » », *op. cit.*

Chapitre 2 – La coordination d'ordres juridiques pluriels

La reconnaissance progressive de l'existence d'un ordre juridique local plus ou moins autonome de l'ordre juridique étatique met en cause la conception traditionnelle de la souveraineté. Celle-ci l'est encore plus au regard du « pluralisme externe » qui résulte d'un double processus de mondialisation et d'européanisation du droit conçus en tant que « *phénomènes de globalisation, qui complexifient les rapports entre normes internationales et normes internes, et font évoluer la souveraineté vers quelque chose qui est davantage de l'ordre du "commun", du "partagé" »*¹⁴⁵⁴. On constate en effet un « *emboîtement* »¹⁴⁵⁵ d'ordres juridiques - national, communautaire, international – qui demande de penser un ordonnancement normatif multi-niveaux ni hiérarchisé, ni unifié. Autrement dit, plutôt que de rechercher une homogénéisation juridique sous la forme d'un droit transnational qui engloberait et surplomberait le droit des Etats ou opter pour « *la vision romantique et irrationaliste d'un ordre totalement en désordre et complètement fragmenté* »¹⁴⁵⁶, il convient de considérer la réalité juridique plurielle.

On assiste donc moins à une superposition qu'à un enchevêtrement d'ordres juridiques, ce qui oblige à penser un ordonnancement flexible et dénué de logique verticale, soit en termes de coordination tendant à une harmonisation de droits. Parce que « *le droit de la mondialisation ne s'inscrit pas seulement dans un espace juridique nouveau, de nature transnationale, situé à côté de l'espace juridique national : il est aussi, au moins en partie, intégré dans les ordres juridiques internes, en devenant un élément du droit* »¹⁴⁵⁷, il s'agit de rechercher, non pas l'uniformité, mais la cohérence de droits en constantes interactions¹⁴⁵⁸. Témoins au quotidien de

¹⁴⁵⁴ Jean-Bernard AUBY, Loïc AZOULAI, « L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public », Note de synthèse, *Mission de Recherche « Droit et justice »*, Chaire « Mutations de l'action publique et du droit public », Paris, Sciences Po, mai 2009.

¹⁴⁵⁵ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, op. cit., p. 133. L'auteur précise : « *C'est ainsi que le droit de la mondialisation ne s'inscrit pas seulement dans un espace juridique nouveau, de nature transnationale, situé à côté de l'espace juridique national : il est aussi, au moins en partie, intégré dans les ordres juridiques internes, en devenant un élément du droit des Etats...* ».

¹⁴⁵⁶ Emmanuelle JOUANNET, L'influence des principes généraux face aux phénomènes de fragmentation du droit international contemporain, ou l'ambivalence des principes généraux face au caractère étrange et complexe de l'ordre juridique international », op. cit.

¹⁴⁵⁷ Jacques CHEVALLIER, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001, p. 57.

¹⁴⁵⁸ Comme le souligne en effet Mireille Delmas-Marty : « *Ni véritables systèmes, ni ordres juridiques, au sens défini par le rapport introductif, les ensembles, ou espaces normatifs, de la sphère internationale sont à la fois ouverts, poreux et instables. C'est donc par un jeu fort complexe de*

ces interpénétrations normatives, les juges – nationaux et internationaux – les juges sont les principaux artisans de cette coordination juridique à l'échelle mondiale. Comme le résume Mireille Delmas-Marty : « *qu'il s'agisse du droit interne ou du droit international, ces effets de fragmentation, qui convergent vers le juge, appellent une réflexion sur les méthodes qui permettraient de mieux articuler droit interne et international (...)* L'une des conséquences de l'internationalisation du droit est la « *montée en puissance des juges* » nationaux et internationaux »¹⁴⁵⁹.

Section 1 – La complexification de la scène juridique internationale

*Unitas multiplex*¹⁴⁶⁰. Cette expression synthétise tous les enjeux de cohérence juridique posés par une pluralisation et une complexification de la scène juridique internationale. Le modèle international classique westphalien fondé sur le principe du *Pacta sunt servanda* est dépassé. Les Etats souverains ne sont plus les seuls détenteurs d'un pouvoir normatif. Ce mouvement de complexification de la scène juridique internationale s'explique tout d'abord par la reconnaissance d'un pouvoir normatif propre à des organisations internationales pour édicter des actes unilatéraux ou conclure des traités. L'ONU en est l'exemple le plus représentatif dans la mesure où en plus de la reconnaissance d'une capacité de produire du droit¹⁴⁶¹ (résolutions, recommandations...), elle a été dotée d'une Cour internationale de justice (CIJ)¹⁴⁶²

relations - verticales (entre l'espace national, l'espace régional et l'espace mondial) et horizontales (par exemple, entre le droit communautaire et la CÉSDH, ou entre l'OMC et l'ONU, l'OIT ou l'OMS) - que le plurijuridisme semble s'organiser dans le prolongement de la mondialisation » (in « Plurijuridisme et mondialisation : vers un pluralisme ordonné », *Rapport de conclusion du colloque de l'Association internationale de méthodologie juridique sur « Le plurijuridisme* », Aix-en-Provence, 4-6 septembre 2003.

¹⁴⁵⁹ Mireille DELMAS-MARTY, « Introduction », in *France-Etats-Unis : regards croisés sur l'internationalisation du droit*, Collège de France, Chaire « Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit », Note du Réseau « ID » franco-américain, 1^{re} et 2^e rencontres, avril 2006-mai 2007, p. 6-7.

¹⁴⁶⁰ Mario PROST, *Unitas multiplex. Unités et fragmentations en droit international*, Bruylant, coll. « Jus Gentium », 2013. L'auteur reprend un terme dégagé par Edgar Morin pour décrire une réalité dont les éléments constitutifs sont organisés par inclusion des uns dans les autres pour former une « unité multiple » (cf. Edgar MORIN, *La méthode. I. La nature de la nature*, Paris, Seuil, 1981).

¹⁴⁶¹ La valeur juridique des actes élaborés par les organisations internationales fait l'objet de controverses : dépourvus *a priori* d'un caractère obligatoire, ils relèvent d'une logique de *soft law* ou « droit souple ». Cependant, ces actes produisent de fait des effets sur les Etats comme le rappelle Paul Schiff Berman en soulignant « *le Projet relatif aux Cours et Tribunaux Internationaux (Project on International Courts and Tribunals) a mis en évidence l'existence d'environ 125 institutions internationales, qui rendent toutes des décisions ayant quelques effets sur l'autorité juridique des Etats, bien que ces effets soient parfois considérés comme contraignants, ou bien simplement persuasifs, et qu'ils se situent souvent dans l'entre-deux. (...) Ces régimes juridiques non étatiques influencent souvent les régimes étatiques ou internationaux* » (Paul SCHIFF BERMAN, « Le nouveau pluralisme juridique », *RIDE*, 2013/1, p. 235).

¹⁴⁶² Instituée par l'article 92 de la Charte des Nations Unies en 1945, « *La Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies* ».

dont les principales fonctions consistent à régler des conflits juridiques soumis par les États et de rendre des avis sur des questions de droit posées par des organes et agences internationaux agréés par l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴⁶³.

Le monopole étatique de dire le droit a également été mis en question par l'intervention d'acteurs privés qui n'hésitent pas à concurrencer la régulation juridique étatique pour défendre leurs intérêts : « *ces opérateurs économiques apparaissent, non plus seulement comme les destinataires des normes internationales, mais bien comme les co-auteurs de ces normes, à travers les pressions qu'ils exercent à l'occasion de leur élaboration* »¹⁴⁶⁴. On assiste à un mouvement de « *régulation transnationale privée* »¹⁴⁶⁵ qui se caractérise par le développement de relations entre individus ou groupes relevant de différents Etats, sans passer par la voie classique, intergouvernementale. Le recours à des experts techniques pour rédiger certaines conventions internationales¹⁴⁶⁶, la création d'organismes de normalisation non gouvernementaux¹⁴⁶⁷, ou encore l'insertion de clauses dites de stabilisation¹⁴⁶⁸ dans les rapports entre multinationales participent de la même évolution : « *l'existence d'une grande variété d'acteurs non-étatiques engagés dans l'établissement de normes qui opèrent internationalement et transnationalement (...). Dans certaines situations, les*

¹⁴⁶³ Article 36 du Statut de la CIJ : « 1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur. 2. Les Etats parties au présent Statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet : a. l'interprétation d'un traité ; b. tout point de droit international ; c. la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ; d. la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ».

¹⁴⁶⁴ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2^e éd., 2011, p. 107.

¹⁴⁶⁵ Fabrizio CAFAGGI, « Les nouveaux fondements de la régulation transnationale privée », *RIDE*, 2013/1-2, pp. 129-161

¹⁴⁶⁶ Par exemple, des experts en aéronautique ont largement contribué à la rédaction de la Convention du Cap relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et son Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques signés le 16 novembre 2001. V. not. l'étude LXXII H de l'UNIDROIT (Institut international pour l'unification du droit privé) portant sur la question.

Disponible sur : <http://www.unidroit.org/french/documents/2001/etude72h/s-72h-05-f.pdf>.

¹⁴⁶⁷ Mentionnant par exemple l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN, Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet), autorité de régulation créée en 1998 par une directive du Département du Commerce des Etats-Unis, elle est chargée d'administrer au niveau mondial le système des noms de domaines sur Internet.

V. not. : Luca BELLI, « L'ICANN et son administration globale de l'Internet », *La Revue Administrative*, n° 381, mai-juin 2011.

¹⁴⁶⁸ Il existe plusieurs types de clauses de stabilisation insérées sur la demande d'investisseurs dans les contrats ou accords commerciaux. Par exemple, les *freezing clauses* qui visent un gel de leur pouvoir normatif, c'est-à-dire que les Etats signataires n'adoptent pas de lois ou de règlements qui iraient à l'encontre d'intérêts privés des investisseurs (cela concerne essentiellement les questions fiscales). Autre catégorie : les clauses d'équilibre économique qui prévoient que si le changement de législation ou de réglementation par un Etat nuit à la position des investisseurs alors celui-ci doit compenser ce changement d'équilibre, en général de manière pécuniaire.

acteurs juridiques officiels peuvent déléguer leur pouvoir de création du droit à des entités non étatiques ou reconnaître l'efficacité des normes non étatiques »¹⁴⁶⁹ ; ou bien encore édicter des règles « extra-territoriales » qui ont vocation à sanctionner le comportement de ressortissants d'un autre pays¹⁴⁷⁰ ou appliquer des lois émises par un Etat-tiers¹⁴⁷¹. Plus largement, se sont développés des droits à vocation transnationale tels le droit du commerce, les droits de l'homme¹⁴⁷², le droit de l'environnement¹⁴⁷³, le droit du sport¹⁴⁷⁴, ou encore le droit pénal, le droit de l'Internet¹⁴⁷⁵ etc. Cette cohabitation de droits divers accentue encore le pluralisme juridique et renforce par conséquent le besoin de coordination juridique à défaut d'être reliés par des relations de type vertical entre eux.

¹⁴⁶⁹ Paul SCHIFF BERMAN, « Le nouveau pluralisme juridique », *op. cit.*, p. 240-241.

¹⁴⁷⁰ Par exemple le *Helms-Burton Act* est une loi votée par le Congrès des Etats-Unis en 1996 interdit à toute personne, ressortissants américains ou d'un autre Etat, de vendre, transférer, distribuer, posséder... des biens américains nationalisés par Fidel Casto entre 1959 et 1961 et autorise les ressortissants américains actuels (et les immigrés cubains naturalisés) dont les biens ont été nationalisés durant cette période à poursuivre devant les tribunaux américains les personnes ou sociétés qui se livrent à des opérations sur ces biens. En cas de tels trafics, ces personnes ou sociétés peuvent se voir refuser l'entrée sur le territoire américain. De même, la loi *Sarbanes-Oxley* votée également par le Congrès américain en 2002 prévoit que les entreprises américaines cotées doivent présenter à la *Securities and Exchange Commission* des comptes certifiés. Mais cette législation s'applique aussi aux entreprises européennes qui ont des intérêts en lien avec les Etats-Unis, par exemple si elles disposent de filiales aux Etats-Unis ou entretiennent des relations commerciales avec des sociétés américaines.

¹⁴⁷¹ V. not. dans le cadre européen la consécration d'un « principe de reconnaissance mutuelle » dit principe « Cassis de Dijon » par la CJUE dans un arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral-AG contre Bundesmonopolverwaltung für Brandwein* selon lequel les produits importés en provenance d'un autre Etat membre de l'UE qui ont été fabriqués conformément aux prescriptions de cet Etat peuvent être vendus partout dans l'UE, sans adaptation nécessaire de la législation de chacun des Etats. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles visent la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.

¹⁴⁷² La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 constitue le fondement des règles communes à vocation mondiale. Elle sera complétée par deux Pactes des Nations-Unies en 1966 portant respectivement sur les droits civils et politiques et sur les des droits économiques, culturels et sociaux. On note un même processus au niveau régional : en Europe (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950), en Amérique (Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969), ou encore en Afrique (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981). Ces ordres juridiques s'accompagnent d'organes exerçant un contrôle à caractère administratif (Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies) ou juridictionnel (Cour de justice internationale, Cour européenne des droits de l'homme, Cour américaine des droits de l'homme, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples).

¹⁴⁷³ V. not. Jacqueline MORAND-DEVILLER, Jean-Claude BONICHOT (dir.), « Synthèse. Mondialisation et globalisation des concepts juridiques : l'exemple du droit de l'environnement », *op. cit.*

¹⁴⁷⁴ On rencontre parfois l'expression *lex sportiva* pour désigner les règles sportives qui se forment en surplomb des Etats. V. not. l'arrêt *Bosman* rendu par la CJCE du 15 décembre 1995. La Cour y considère que les dispositions des règlements de l'UEFA limitant le nombre de joueurs étrangers ressortissants de l'Union européenne dans une équipe de football constituent une discrimination entre nationalités européennes et sont contraires à l'article 48 du Traité de Rome sur la libre circulation des travailleurs entre les Etats membres. La décision s'étend à toutes les disciplines sportives professionnelles ou semi-professionnelles et concerne les quotas portant sur les ressortissants communautaires ainsi que les ressortissants non communautaires d'Etats qui ont signé un accord d'association ou de coopération avec l'Union européenne.

¹⁴⁷⁵ V. not. Luca BELLÌ, *De la gouvernance à la régulation de l'Internet*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Au fil des études. Les thèses », 2016.

Face au constat d'une scène juridique internationale qui s'est fragmentée, complexifiée et horizontalisée, deux approches du pluralisme s'opposent : soit une approche unificatrice qui vise à une homogénéisation juridique ; soit une approche coordonnatrice qui aborde la diversité juridique en termes d'harmonisation. La seconde approche correspond davantage à la réalité d'un processus de mondialisation juridique qui se réalise notamment à travers un dialogue internationalisé des juges prenant acte des interactions constantes entre espaces juridiques différents. Comme le souligne en effet Gunther Teubner, « *il n'existe pas de hiérarchie décisionnelle, ni de jurisprudence établie, mais seulement une coordination hétérarchique spontanée d'instances diverses d'élaboration du droit* »¹⁴⁷⁶ ; une coordination visant à mettre en ordre des droits plutôt qu'à créer un droit global standardisé.

§ 1 - L'utopie d'un droit global

Face à une situation de pluralisme juridique, l'unification « *impliquerait la fusion des différents systèmes : une norme unique, identique, imposée à tout le monde* »¹⁴⁷⁷, ce qui aurait pour conséquence de faire passer les droits nationaux au second plan. C'est précisément ce que suggère l'OMC qui poursuit un objectif d'unification des structures et des procédures juridiques commerciales jugée plus efficace en termes économiques qu'un processus d'harmonisation des droits laissant trop de place à une différenciation perçue comme une source de contraintes pour le libre-échange¹⁴⁷⁸. En effet, « *aussi connu sous le nom de lex mercatoria ou de loi des marchand, découlerait non pas d'un accord entre États, mais plutôt de principes généraux, d'usages du commerce international, de pratiques commerciales plus ou moins codifiées, de pratiques contractuelles habituellement suivies et de règles professionnelles reconnues dans le milieu* »¹⁴⁷⁹. De plus, l'OMC s'est dotée d'un instrument juridique de régulation qui n'existait pas au temps du GATT tendant à privilégier les intérêts privés sur les droits nationaux : l'Organe de règlement des

¹⁴⁷⁶ Gunther TEUBNER, « Un droit spontané dans la société mondiale? », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, op. cit., p. 204, note 18.

¹⁴⁷⁷ Mireille DELMAS-MARTY, « Humanisme et mondialisation », Entretien, *Laviedesidees.fr*, 2009 Disponible sur : http://www.laviedesidees.fr/spip.php?page=print&id_article=818.

¹⁴⁷⁸ L'OMC propose quatre dispositifs juridiques révélateurs d'une vision uniformisante : « *l'accélération de l'ouverture multilatérale du commerce ; la correction des lacunes du cadre juridique de l'OMC ; l'adoption d'une approche plus souple en complément du cadre juridique existant ; la multilatéralisation du régionalisme (en étendant à d'autres parties, de manière non discriminatoire, les accords préférentiels existants)* ».

¹⁴⁷⁹ Geneviève DUFOUR, Olivier BARSALOU, Pierre MACKAY, « La mondialisation de l'Etat de droit entre dislocation et recomposition : le cas du *Codex Alimentarius* et du droit transnational », *Les Cahiers du droit*, vol. 47, n° 3, septembre 2006, p. 494.

différents. Celui-ci, exemple parmi d'autres de panels d'arbitrage non étatiques, illustre la place croissante prise par le droit privé pour régler les relations entre individus, entre entreprises mais aussi entre Etats au niveau mondial. C'est une logique identique que l'on retrouve dans les rapports *Doing Business* publiés depuis 2003 par la Banque mondiale dénonçant les mesures limitant la concurrence et proposant une standardisation censée améliorer le rendement économique. Le droit est alors analysé en termes de coûts et « *l'Etat-nation qui était résulté du contrat social moderne est en effet sérieusement ébranlé, en même temps que s'ébauchent les traits d'une régulation mondiale, dont beaucoup d'éléments donnent à penser qu'elle traduit plus la « loi du marché » que les impératifs d'une gouvernance mondiale préoccupée par l'intérêt général* »¹⁴⁸⁰.

Ainsi, la démarche d'homogénéisation adoptée par l'OMC s'inscrit dans la logique du *Global Administrative Law* née sous la plume de Benedict Kingsbury¹⁴⁸¹ et développée par des auteurs comme Sabino Cassese¹⁴⁸² en Italie, Armin Von Bogdandy en Allemagne ou, dans une moindre mesure, par Jean-Bernard Auby en France qui l'a précisée en ces termes : « *Les bases de la théorie du droit administratif global peuvent être résumées de la manière suivante. Partant de l'idée qu'il existe des entités administratives globales, la théorie s'efforce de décrire leur physionomie particulière, ainsi que les mécanismes originaux par lesquels ces entités se trouvent articulées avec les appareils publics nationaux. Elle fait apparaître enfin que les institutions administratives globales recèlent souvent des mécanismes de contrôle, voire de recours, qui ne sont pas sans analogie avec ce que connaissent les droits administratifs nationaux* »¹⁴⁸³. Floue, cette définition révèle l'aspect descriptif et encore illusoire d'une telle approche qui tente de construire un droit à vocation

¹⁴⁸⁰ François OST, « Mondialisation, globalisation, universalisation : s'arracher, encore et toujours, à l'état de nature », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001, p. 6.

¹⁴⁸¹ V. Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH, Richard B. STEWART, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law & Contemporary Problems*, vol. 68, summer-autumn 2005, pp. 15-61. Les auteurs le définissent de la manière suivante : « *global administrative law as comprising the mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make* » (p. 17).

¹⁴⁸² V. not. Sabino CASSESE, « The Globalization of Law », *New York University Journal of International Law and Politics*, n° 37, 2005.

¹⁴⁸³ Jean-Bernard AUBY, « La théorie du droit administratif global : Brève présentation critique », Sciences Po Paris, « *Chaire Mutations de l'Action Publique et du Droit Public* », 2007, p. 2. Disponible sur : <http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/jba.pdf>

universelle détaché du cadre étatique et fondé sur l'*accountability*¹⁴⁸⁴, notion issue du droit anglo-saxon qui devient l'étalon d'une bonne administration. Le droit est réduit à un instrument de l'économie ; les négociations valent autant que la législation. Comme le note en effet Pierre de Montalivet, « *l'existence d'un marché du droit trouve sa source dans la concurrence des droits nationaux et des systèmes juridiques. Cette concurrence, on le sait, est entretenue par les entreprises multinationales. En faisant leur law shopping, elles choisissent l'Etat dans lequel le droit leur est le plus favorable. Elles privilégient l'ordre juridique qui sert le mieux leurs intérêts, que ce soit à propos de la conclusion d'un contrat, pour l'installation de leur siège ou de leurs filiales ou encore pour la localisation d'un investissement* »¹⁴⁸⁵.

Paradoxalement, on retrouve une même relativisation de la figure de l'Etat souverain parmi les auteurs qui font du droit, plus particulièrement des droits de l'homme, l'élément principal de la construction d'une régulation juridique à l'échelle mondiale. Bien qu'elle soit fondée sur des postulats et finalités *a priori* parfaitement antagoniques, la même démarche homogénéisante est à l'œuvre chez les défenseur d'un marché globalisé ou ceux d'un « *Etat de droit international* »¹⁴⁸⁶ qui utilisent la théorie de l'Etat « *comme argument d'autorité et principe de légitimation, permettant de justifier les pressions exercées sur certains Etats, voire une ingérence plus directe dans leurs affaires intérieures, au mépris de l'idée de souveraineté : il sert de ressource idéologique et d'arme politique pour imposer un ordre international, qui apparaît comme l'enveloppe d'un rapport de domination* »¹⁴⁸⁷. Jürgen Habermas par exemple, dans son modèle communicationnel du droit, fait de l'« éthique de la

¹⁴⁸⁴ La doctrine du Global Administrative Law associe la notion à d'autres principes tels que la transparence et la participation : « *We thus regard global administrative law as encompassing the legal mechanisms, principles, and practices, along with supporting social understandings, that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring these bodies meet adequate standards of transparency, consultation, participation, rationality, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions these bodies make. We describe this field of law as "global" rather than "international" to encompass the enmeshment of national and intergovernmental regulation, the increasing roles of private regulators and public-private hybrid bodies, the wide array of informal institutional arrangements that now operate alongside formal institutions, and the foundations of the field in normative practices, and normative sources, that extend beyond international law sources. (...) New systems of administrative procedures, review mechanisms, and decisional principles have arisen to promote greater accountability in decision-making by this rapidly proliferating variety of global regulatory administrative bodies. The subjects of such global regulatory systems include individuals, firms and other economic actors, states, and non-governmental organizations* ». Source : « Global Administrative Law-Resources. Concept and working definition », Site de l'*Institute for International Law and Justice*, New York University School of Law.

Disponible sur : <http://www.iilj.org/GAL/GALworkingdefinition.asp>.

¹⁴⁸⁵ Pierre de MONTALIVET, « « La « marketisation » du droit. Réflexions sur la concurrence des droits », *Recueil Dalloz*, n° 44, 26 décembre 2013, Chron., p. 2924.

¹⁴⁸⁶ Jacques CHEVALLIER, « Etat de droit et relations internationales », *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 11.

discussion » (*Diskursethik*) un vecteur essentiel de l'élaboration d'un droit universel qui ne se fonde pas sur la souveraineté mais l'intersubjectivité. Reprenant le concept de droit cosmopolite déjà envisagé par Emmanuel Kant dans son *Projet de paix perpétuelle* (1795), il le dote d'un tout autre contenu : alors que ce dernier faisait de l'adoption par tous les Etats d'un régime républicain la condition d'une fédération de souverainetés à l'échelle internationale garante de la paix, Jürgen Habermas soutient l'idée d'une communauté politique au-delà des frontières qui se formerait au-delà des Etats, sous-tendue par la même ambition d'universalisation des droits de l'homme.

L'homogénéisation est l'objectif ; cependant elle ne passe pas par une application de règles décidées par les Etats mais un processus d'échanges : « *Au lieu d'imposer à tous les autres une maxime dont je veux qu'elle soit une loi universelle, je dois soumettre ma maxime à tous les autres afin d'examiner par la discussion sa prétention à l'universalité. Ainsi s'opère un glissement : le centre de gravité ne réside plus dans ce que chacun souhaite faire valoir, sans être contredit, comme étant une loi universelle, mais dans ce que tous peuvent unanimement reconnaître comme une norme universelle* »¹⁴⁸⁸. Pour le courant néo-constitutionnaliste¹⁴⁸⁹ aussi, la dogmatique des droits de l'homme est essentielle et ce ne sont pas non plus les gouvernants qui peuvent la rendre effective mais les juges qui interprètent les règles constitutionnelles (au sens matériel du terme). Des auteurs comme Ronald Dworkin ou Robert Alexy¹⁴⁹⁰ s'éloignent du positivisme classique en insistant sur l'importance, au niveau national comme mondial, de l'interprétation judiciaire pour dégager des droits individuels à partir d'une pondération de principes censée permettre de déterminer quels droits doivent être privilégiés¹⁴⁹¹.

Quel que soit leur fondement, ces démarches ont comme point commun de postuler la possibilité d'une globalisation juridique et la mise à l'écart des Etats ;

¹⁴⁸⁸ Jürgen HABERMAS, *Morale et communication. Conscience morale et activité communicationnelle*, Paris, Editions du Cerf, 1996, p. 88.

¹⁴⁸⁹ Pour ne citer que quelques auteurs représentatifs de ce courant, mentionnons par exemple Robert Alexy, Ronald Dworkin, Luigi Ferrajoli, Carlos Bernal Pulido, Luis Roberto Barroso, Miguel Carbonell, ou encore Mark Tushnet.

¹⁴⁹⁰ V. not. Ronald DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977 ; Robert ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, OUP Oxford, éd. 2009.

¹⁴⁹¹ Cette opération a été formulée sous la forme d'une équation par Robert Alexy : la « loi de pondération » qui « *détermine un résultat, c'est-à-dire un quotient, qui est celui du degré d'affectation des principes au cas concret (Ii/Ij), du poids abstrait des principes en jeu (Wi/Wj) et de la sécurité des appréciations empiriques (Ri/Rj)* ». (Jérémy MERCIER, « Les principes en conflit dans la QPC : de la prudence de la proportionnalité à l'audace de la pondération », *9^e Congrès français de droit constitutionnel*, juin 2014.

Disponible sur : http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLA/A-mercier_T2.pdf).

cependant, comme le note Charles-Albert Morand, « *le tiers droit anational ne forme pas à l'évidence un ordre juridique cohérent et hiérarchisé comparable à l'ordre juridique d'un Etat* »¹⁴⁹². La création d'un ordre juridique mondial se substituant aux ordres juridiques nationaux est irréaliste. L'ordonnancement entre droits à vocation mondiale et droits nationaux ne peut se faire sans l'intervention des Etats qui restent souverains. S'il y a droit de la mondialisation, il s'agit moins d'un droit unifié que d'un droit coordonné, fruit d'une harmonisation juridique progressive réalisée notamment grâce au dialogue des juges pratiqué à un niveau international.

§ 2 - Le dialogue des juges vecteur d'harmonisation juridique

Les juges nationaux sont des acteurs importants du processus de mondialisation du droit, particulièrement le juge constitutionnel. L'article 55 de la Constitution de 1958 ouvre la porte du droit interne au droit international en disposant que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Cette disposition est à lire avec l'article 54 du même texte qui prévoit la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la constitutionnalité d'un « engagement international ». S'il est considéré comme contraire à la Constitution, sa ratification ou approbation ne peut se faire qu'après révision de celle-ci¹⁴⁹³. Le juge constitutionnel est envisagé comme une interface entre l'ordre juridique national et le droit international, chargé de se prononcer sur les conflits normatifs qui peuvent exister entre les deux. La lecture combinée de ces deux articles écarte une vision cloisonnée des ordres juridiques internes et externes sans toutefois envisager leur fusion. Comme l'indique Pierre Brunet, il s'agit de réfléchir à un ordonnancement qui « *se présente comme une troisième voie face à l'alternative bien connue en droit international qui oppose le dualisme (conception dans laquelle l'ordre juridique international et le droit étatique sont indépendants et n'interagissent pas l'un avec l'autre) au monisme*

¹⁴⁹² Charles-Albert MORAND, « Le droit saisi par la mondialisation : définitions, enjeux et transformations », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001, p. 100.

¹⁴⁹³ Article 54 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* ».

(conception selon laquelle le droit international et le droit étatique forme un seul et même système juridique) »¹⁴⁹⁴. Mais cette ouverture normative¹⁴⁹⁵ ne concerne pas uniquement le juge constitutionnel - songeons aux contrôles de conventionnalité réalisés par le Conseil d'État et la Cour de cassation mais aussi l'ensemble des juridictions administratives et judiciaires de droit commun¹⁴⁹⁶ et n'est pas à sens unique¹⁴⁹⁷ - « qu'elle soit, interne ou internationale, une juridiction ne peut être un lieu clos, c'est au contraire un carrefour, un carrefour circulaire où se croisent de manière ordonnée les décisions de justice qui construisent un droit en devenir permanent »¹⁴⁹⁸.

Plus largement, un véritable dialogue de juges¹⁴⁹⁹ se développe à l'échelle mondiale reposant sur un recours au droit comparé : celui-ci est envisagé, non pas comme un instrument normatif visant à niveler les différences et surévaluer les similarités, mais comme un procédé qui « pourrait viser à saisir la complexité du réel juridique (ne pas s'en tenir à la seule structure du droit et donc intégrer sa dimension dynamique, -la vie du droit) et à permettre la lecture d'objets juridiques de manière contradictoire (source de questionnements aussi bien pour le droit national que pour

¹⁴⁹⁴ Pierre BRUNET « Les juges européens au pays des valeurs », *La Vie des idées*, 9 juin 2009. Disponible sur : <http://www.laviedesidees.fr/Les-juges-europeens-au-pays-des.html>.

¹⁴⁹⁵ Un phénomène bien décrit par Benoît Frydman: « *Le juge ne fonde plus seulement la légitimité de sa décision dans le temps, c'est-à-dire dans l'histoire de son propre système, mais également dans l'espace, c'est-à-dire par rapport aux solutions adoptées dans d'autres systèmes juridiques. Alors que la jurisprudence traditionnelle fait la preuve par le même, la pratique des citations étrangères introduit en quelque sorte la preuve par l'autre. Le juge ne fonde plus seulement sa décision sur des précédents, c'est-à-dire sur des antécédents, mais également, si l'on ose dire, sur des excédents ou plutôt des extracédents* » vs une vision kelsénienne où chaque norme relève d'un ordre juridique spécifique dont elle dépend pour son sens et ses effets obligatoires... » (Benoît FRYDMAN, « Conclusion : Le dialogue des juges et la perspective idéale d'une justice universelle », in *Le dialogue des juges, Actes du colloque organisé le 28 avril 2006 à l'Université libre de Bruxelles, Les Cahiers de l'Institut d'études sur la justice*, n° 9, Bruxelles, 2007, p. 10-11).

Disponible sur : http://www.philodroit.be/IMG/pdf/B._FRYDMAN_-_Conclusion_-_Le_dialogue_international_des_juges_-_30_mars_2007.pdf.

¹⁴⁹⁶ V. not. Frédéric SUDRE, « A propos du « dialogue des juges » et du contrôle de conventionnalité », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de J.-C. Gautron*, Pedone, 2004, p. 205-224.

¹⁴⁹⁷ Effectivement, « cette dynamique (...) vise soit l'importation en droit interne de sources externes, par intégration spontanée ou contrainte du droit étranger ou international (« internalisation »), soit l'exportation du droit interne, par son extension proposée ou imposée hors des frontières nationales (« externalisation ») » (Mireille DELMAS-MARTY, « Introduction », in *France-Etats-Unis : regards croisés sur l'internationalisation du droit*, op. cit., p. 3)

¹⁴⁹⁸ Guy CANIVET, « Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales : Éloge de la « bénévolance » des juges », *RSC*, n° 4, 2005 p. 817.

¹⁴⁹⁹ Un dialogue des juges que l'on peut définir comme « l'échange d'arguments, d'interprétations et de solutions juridiques entre magistrats. Il symbolise la relation que peuvent entretenir les juges des différentes juridictions, parfois de différentes nations, et en particulier le fait que les juges se citent entre eux dans leurs décisions (citation réciproque) » (Julie ALLARD, « Le dialogue des juges dans la mondialisation », in *Le dialogue des juges. Actes du colloque organisé le 28 avril 2006*, Bruxelles, Bruylant, 2007). V. aussi Julie ALLARD, Antoine GARAPON, *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Paris, Seuil, coll.. « La République des idées », 2005.

ses relations avec les autres droits) »¹⁵⁰⁰. Ainsi compris, le droit comparé est un *modus operandi* par lequel les juges, au moyen de références à des décisions étrangères, contribuent non à une homogénéisation juridique¹⁵⁰¹, mais à une convergence des droits. Pour reprendre la distinction proposée par Laurence Burgorgue-Larsen¹⁵⁰², ce dialogue peut être soit « *orchestré* » - il est organisé juridiquement (exemple de la question préjudicielle dans le cadre d'un processus d'intégration ou du contrôle de conventionnalité prévus dans certains droits nationaux), soit « *débridé* » : il prend alors la forme de références à des droits et des jurisprudences étrangères, encouragées par des rencontres informelles entre juges et l'utilisation croissante de ressources et bases de données électroniques. Ces citations peuvent être « *horizontales* » – entre juridictions de même niveau – ou bien « *verticales* » – entre juridictions de niveaux différents¹⁵⁰³. Un tel dialogue multiforme ne tend pas à une unification normative en excluant tout conflit¹⁵⁰⁴ ; bien

¹⁵⁰⁰ Marie-Claire PONTHEREAU, « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC*, vol. 57, n°1, 2005, p. 27.

¹⁵⁰¹ On s'inspire ici de la notion de « *fonction subversive du droit* » dégagée par Horatia Muir-Watt pour qui « *la comparaison s'engage ainsi contre le dogmatisme, contre les stéréotypes, contre l'ethnocentrisme, c'est-à-dire, contre la conviction répandue (quel que soit le pays) selon laquelle les catégories et concepts nationaux sont les seuls envisageables* ». Autrement dit, le droit comparé ne doit pas être envisagé comme un outil de description des droits étrangers permettant de mettre en évidence les points communs et différences avec le droit national mais comme une pratique d'ouverture de ce dernier à d'autres systèmes juridiques pour l'enrichir : « *le message subversif est donc fort mais très simple : regardons ailleurs, comparons, interrogeons-nous sur les alternatives — pour élargir la perspective traditionnelle, enrichir le discours juridique et lutter contre les habitudes de pensée sclérosantes. Ce n'est qu'au prix de cet enrichissement que l'on peut apprendre à comprendre l'autre, et, à terme, se comprendre soi-même* ». Le droit comparé permet un dialogue dynamique visant une coordination-harmonisation de cultures, valeurs, règles, principes juridiques différents. (Horatia MUIR-WATT. « La fonction subversive du droit comparé », *RIDC*, vol. 52, n° 3, juillet-septembre 2000, p. 566).

¹⁵⁰² V. Laurence BURGORGUE-LARSEN, « De l'internationalisation du dialogue des juges. Missive doctrinale à l'attention de Bruno Genevois », in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 95-130.

¹⁵⁰³ « ... certaines juridictions recours recourent très souvent, voire systématiquement, à des citations étrangères, comme par exemple la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud ou la Cour interaméricaine des droits de l'homme, tandis que d'autres n'y recourent pratiquement jamais, comme le Comité des droits de l'homme de l'ONU ou, de moins en moins, comme la Cour Suprême des Etats-Unis, les juridictions européennes de Strasbourg et de Luxembourg paraissant se situer dans une sorte de moyenne. Les citations sont également inégales en tant qu'elles sont sélectives. (...) Il faut ici reprendre la distinction proposée par Ludovic Hennebel entre citations horizontales et citations verticales. Les citations horizontales, entre juridictions de même niveau, sont assez courantes entre cours constitutionnelles, mais aussi entre la Cour européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ou encore entre les différents tribunaux pénaux internationaux, ainsi qu'entre les juridictions régionales de marché. Quant aux citations verticales, entre juridictions de niveaux différents, elle sont logiquement plus aisées du bas vers le haut, comme, par exemple, les juridictions nationales se référant à la jurisprudence de Strasbourg ou de Luxembourg. (...) Enfin, il existe des citations atypiques comme par exemple les citations croisées entre la Cour européenne des droits de l'homme et le TPI ou encore des croisements entre l'ordre du marché et celui des droits de l'homme, dans les citations jurisprudentielles des cours de Strasbourg et de Luxembourg » (Benoît FRYDMAN, « Conclusion : Le dialogue des juges et la perspective idéale d'une justice universelle », *op. cit.*, p. 5-6)

¹⁵⁰⁴ « On ne rappellera jamais assez qu'un « dialogue » — dont le nom puise ses racines dans le latin *dialogus* qui renvoie à un « entretien philosophique à la manière des dialogues de Platon » — est avant tout un échange de vues, une discussion, un « entretien entre deux ou plusieurs personnes ». Ce faisant, contrairement à une idée reçue, il induit tant l'opposition, la contradiction voire la discorde, que l'accord et la concorde » (Laurence BURGORGUE-LARSEN, « De l'internationalisation du dialogue des juges. Missive doctrinale à l'attention de Bruno Genevois », *op. cit.*)

au contraire, il met en exergue les incompatibilités entre droits qui ne peuvent se résoudre sur un mode hiérarchique ou hégémonique¹⁵⁰⁵. La recherche d'une harmonisation normative passe par une coordination de règles juridiques : « *en réalité, s'instaure une véritable compétition entre juges, parallèle à la compétition entre lois. (...) la stature du juge peut se trouver valorisée par les processus horizontaux de coordination et la qualité renforcée par le jeu des références croisées* »¹⁵⁰⁶.

Cependant, c'est dans le cadre de l'Union européenne caractérisée par « *l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* »¹⁵⁰⁷ que le dialogue entre juges est le plus développé. Comme le souligne Grenfieth Sierra Cadena, « *dans le droit communautaire, la coordination peut être conçue comme un mécanisme excluant toute logique juridique hiérarchique qui tend à organiser l'interaction de processus juridiques horizontaux par le jeu de références croisées résultant d'un dialogue entre juridictions nationales et communautaires* »¹⁵⁰⁸ oscillant entre deux positions *a priori* contradictoires : d'une part l'affirmation du principe de primauté et d'effet direct du droit de l'Union par le juge européen¹⁵⁰⁹ ; d'autre part le rappel constant par les juridictions nationales de la supériorité de leur Constitution.

Section 2 – L'eupéanisation du droit : de l'harmonisation de droits à l'hybridation juridique

Si une coordination normative s'ébauche à l'échelle mondiale, elle est plus aboutie dans le cadre européen. L'eupéanisation du droit se réfère ici à la

¹⁵⁰⁵ V. not. Andreas FISCHER-LASCANO, Gunther TEUBNER, « Collisions de régimes : la recherche vaine de l'unité juridique face à la fragmentation du droit mondial », *RIDE*, 2013/1-2, pp. 187-228

¹⁵⁰⁶ Guy BARRAUD, *Repenser la pyramide à l'ère des réseaux. Pour une conception pragmatique du droit*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012, p. 279

¹⁵⁰⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » (Considérant 11).

¹⁵⁰⁸ Grenfieth de J. SIERRA CADENA, « Une approche comparée des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la jurisprudence de la CJUE et du TJCA: la coordination-harmonisation des pluralismes juridiques régionaux à l'épreuve de l'internationalisation du droit communautaire », *Estudios Socio-Jurídicos*, 15 (2), 2013, p. 129. L'auteur ajoute : « *finalemt harmonisation et coordination sont les deux faces d'une même pièce : l'harmonisation se présente comme la fin du processus juridique – mettre en accord plusieurs ordres normatifs dans un droit commun - tandis que la coordination est un moyen qui permet à des identités juridiques de se rapprocher à travers un dialogue transversal* » (p. 154).

¹⁵⁰⁹ V. not. les célèbres arrêts de la Cour de justice des communautés européennes qui ont fondé les principes de primauté et d'application directe du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux : *Van Gend en Loos* (1963) ; *Costa c/ Enel* (1964) ; *Internationale Handelsgesellschaft* (1971) ; *Simmenthal* (1978).

construction d'un système juridique supranational passant par un transfert de compétences des Etats membres, y compris de compétences qui relèvent *a priori* du domaine dit « régalien » (budget, monnaie, libre circulation des personnes, services diplomatiques¹⁵¹⁰...). De plus, le juge européen a consacré les principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union européenne, également reconnus par les juges nationaux. Enfin, l'Union européenne dispose désormais d'une personnalité juridique propre instituée par le Traité de Lisbonne a reconnu (article 47, TUE). Ainsi, bien plus qu'une organisation internationale classique, l'Union européenne constitue, pour reprendre les termes employés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions »¹⁵¹¹. Toutefois, « la limite au-delà de laquelle les Etats membres ne pourront plus être considérés comme internationalement souverain »¹⁵¹² n'a pas été franchie. Chaque Etat membre conserve la « compétence de sa compétence » qui peut aller jusqu'à la décision de mettre en œuvre son droit de retrait¹⁵¹³ (article 50 du Traité sur l'Union européenne, TUE), donc en théorie à la reprise des compétences transférées. Par conséquent, plutôt que de penser en termes de souveraineté exclusive, qu'elle soit étatique ou supranationale, il est plus réaliste de constater que « les progrès de la construction européenne, comme sa constitutionnalisation, implique un renouveau de la théorie de la souveraineté. Celle-ci est aujourd'hui duale. Deux souverainetés œuvrent ensemble. Elles sont à la fois coordonnées et hiérarchisées »¹⁵¹⁴.

Le système juridique de l'Union européenne est ainsi caractérisé par un enchevêtrement d'ordres juridiques requérant une harmonisation constante des droits

¹⁵¹⁰ Le droit de l'Union européenne porte aujourd'hui sur des matières beaucoup plus vaste que la question de la construction d'un marché commun (politiques incitant une libre circulation et une libre concurrence), objectif originel. Elles touchent à de nombreux secteurs (*spill over*): affaires étrangères; affaires économiques et financières; justice et affaires intérieures; emploi, politique sociale, santé et consommateurs; compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche); transports, télécommunications et énergie; agriculture et pêche; environnement; éducation, jeunesse et culture.

¹⁵¹¹ CJUE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*.

¹⁵¹² Louis FAVOREU, Patrick GAÏA... (et al.), *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 39.

¹⁵¹³ Comme le résume Michel Troper, il s'agit « d'une limitation de l'exercice de certaines compétences, (...) cette limitation est consentie par l'Etat et (...) le pouvoir d'y consentir est précisément la manifestation de la souveraineté »

¹⁵¹⁴ Florence CHALTIEL, « La souveraineté et l'Union européenne à la croisée des chemins », op. cit.. Et l'auteur de préciser : « les deux souverainetés sont coordonnées en raison de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Les compétences exclusives de l'Union empêchent désormais l'Etat d'intervenir dans ces matières. Concernant les compétences concurrentes, une forme d'échange de bons procédés des souverainetés est inscrite dans les traités. L'Etat doit s'abstenir d'agir dès lors que la Communauté a adopté des mesures, tandis que la Communauté doit agir dans le respect du principe de subsidiarité. En cas d'empiètements de compétences d'une entité politique sur l'autre, il revient au juge de se prononcer ».

nationaux et du droit de l'Union qui sont en interaction. Autrement dit, « *toute idée d'homogénéisation, de standardisation, d'unification normative communautaire s'efface au profit d'une logique de coordination consensuelle des pluralismes nationaux* »¹⁵¹⁵. Dans le cadre juridique européen si spécifique, la coordination va plus loin que la recherche d'une harmonisation : elle tend à un rapprochement des droits pouvant aller jusqu'à une hybridation juridique. Le système juridique européen est en effet caractérisé par un « *métissage* »¹⁵¹⁶ de droits, fruit d'une « *circulation des modèles juridiques* » : le droit de l'Union s'inspire des règles et principes issus des droits des Etats membres et transforme en retour les notions et catégories juridiques propres à chaque Etat membre. Outre cette harmonisation juridique verticale, résultat d'influences juridiques croisées (Union européenne-Etats membres), s'est développée une harmonisation de type horizontale par le biais d'« *ajustements spontanés de jurisprudence (qui) se produisent dans l'espoir de réaliser une harmonisation progressive...* »¹⁵¹⁷.

§ 1 – Le « *melting pot juridique européen* »¹⁵¹⁸ : fruit d'interactions juridiques verticales

« *Faut-il unifier l'Europe ou faut-il l'unir?* »¹⁵¹⁹. De fait, cette question a toujours reçu la même réponse synthétisée dans la devise de l'Union européenne : *In varietate concordia* (unité dans la diversité). Les tentatives d'homogénéisation juridique ont jusqu'à présent échoué, comme en témoigne notamment l'abandon de l'idée d'un Code civil européen : « *la Commission n'envisage pas de proposer un code civil européen qui harmoniserait les droits des contrats des États membres et que cette réflexion ne saurait être interprétée comme une mise en question des*

¹⁵¹⁵ Grenfieth de J. SIERRA CADENA, « Une approche comparée des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la jurisprudence de la CJUE et du TJCA: la coordination-harmonisation des pluralismes juridiques régionaux à l'épreuve de l'internationalisation du droit communautaire », *op. cit.*, p. 154.

¹⁵¹⁶ Iona RADUCU, Nicolas LEVRAT, « Le métissage des ordres juridiques européens (une « théorie impure » de l'ordre juridique) », *Cahiers de droit européen*, 2007-1, pp. 111-147.

¹⁵¹⁷ François OST, Michel van de KERCHOVE, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *RIEJ*, n° 44, 2000. Et les auteurs de préciser : « ... on citera par exemple la pratique de la Cour de Justice européenne, qui se mit à intégrer explicitement dans sa jurisprudence certains principes généraux de droit inspirés des traditions constitutionnelles des États membres et de la Convention européenne des droits de l'homme à partir du moment où le Tribunal constitutionnel allemand et la Cour constitutionnelle italienne avaient décidé que la primauté du droit communautaire sur le droit interne était subordonnée au respect par les instances européennes des principes fondamentaux consacrés par leurs systèmes constitutionnels ».

¹⁵¹⁸ Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *op. cit.*, p. 923.

¹⁵¹⁹ Yves LEQUETTE, « Le code européen est de retour », p. XII.

Disponible sur : http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0052/contributions/226_fr.pdf.

méthodes appliquées actuellement pour promouvoir la libre circulation selon des solutions souples et efficaces »¹⁵²⁰. Plutôt qu'une codification, c'est finalement la voie d'une harmonisation moins contraignante qui a été préférée avec l'instauration d'un « cadre commun de référence », et uniquement dans le domaine du droit des contrats¹⁵²¹. L'Union européenne repose moins sur une logique d'homogénéisation que de coordination qui se manifeste par des échanges juridiques à double sens : « *le système juridique communautaire a la fonction d'un creuset. Le droit communautaire y agit sur les droits nationaux, lesquels l'influencent parfois. Mais les droits nationaux européens s'influencent entre eux, de même qu'ils sont en concurrence pour influencer le droit communautaire* »¹⁵²².

A. Les échanges juridiques ascendants

L'émergence d'un droit administratif européen est une illustration de ces échanges¹⁵²³. Entendu *lato sensu*, il désigne les éléments du droit de l'Union européenne relevant classiquement du droit administratif (régime des actes, techniques de contentieux, droit de la responsabilité...) mais également « *ce qui a trait aux liens entre le droit communautaire et les droits administratifs nationaux* »¹⁵²⁴, en d'autres termes les influences juridiques réciproques qui ont lieu dans l'espace européen. Précurseur de la notion, le professeur allemand Jürgen Schwarze a dès 1988 mis en évidence un certain nombre de principes qui trouvent leur origine dans le droit des Etats membres et qui ont été exportés, puis acclimatés,

¹⁵²⁰ Communication de la Commission européenne du 11 octobre 2004, « Droit européen des contrats et révision de l'acquis, la voie à suivre » (COM 2004 (651), 62.3).

¹⁵²¹ Communication de la Commission européenne CE n° 2003/C 63/01, JOUE du 15 mars 2003.

¹⁵²² Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, « À propos de la notion de droit administratif européen. Introduction à l'ouvrage droit administratif européen », *RFAP*, 2007/3 n° 123, p. 376-377.

¹⁵²³ La notion de droit administratif est aujourd'hui largement acceptée, entendue de manière plus ou moins extensive, mais elle a été longtemps écartée ou réduite à un sens très limité par une partie de la doctrine : « *...la thèse radicale de l'inexistence du droit administratif communautaire, a été affirmée par le plus important expert du droit administratif italien du XX^e siècle, Massimo Severo Giannini. Dans son architecture du droit administratif des années 1950-1960, il n'y avait aucune place pour les Communautés et leur droit ; dans une conférence donnée à la Société italienne pour l'étude des organisations internationales Giannini exposa ses objections à l'existence du droit administratif communautaire. La principale objection était que s'il y avait nombre d'instruments qui semblaient correspondre aux instruments juridiques nationaux (subventions, autorisations, sanctions), la similitude n'était qu'apparente. Manqueront, d'une part, la pleine puissance publique et, d'autre part, la protection constitutionnelle des libertés publiques. Une version moins radicale de cette thèse a été exposée par un observateur d'exception, Paul Reuter. Professeur de droit international public, il avait participé à l'élaboration du Traité de Paris. Il connaissait très bien la jurisprudence de la Cour de justice et l'utilisation des principes généraux de droit. Toutefois, lorsqu'il s'est posé la question du droit administratif dans la Communauté, il l'a conçu dans une manière très limitée, c'est-à-dire comme le droit de la fonction publique communautaire* » (Giacinto DELLA CANANEA, « Sur le droit administratif européen », *RDP*, n° 3, 2008, p. 733)

¹⁵²⁴ Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, « À propos de la notion de droit administratif européen. Introduction à l'ouvrage droit administratif européen », *op. cit.*, p. 375.

au niveau de l'Union européenne¹⁵²⁵. L'auteur souligne que ce sont d'abord les influences françaises qui ont primé (principe de légalité, de service public, de responsabilité), puis se sont affirmées les influences allemandes (principe de proportionnalité, de confiance légitime, de sécurité juridique), anglaises (principe du procès équitable, droits de la défense), ou encore scandinaves (principe de transparence, figure de l'*ombudsman*). Peut-on interpréter ce phénomène de « *brassage multilatéral des droits* »¹⁵²⁶ dont le droit de l'Union européenne est le creuset comme la construction d'un *jus commune* ? Possiblement si on l'entend comme « *une partie constitutive d'ordres juridiques distincts et non un ordre unique transcendant les frontières* »¹⁵²⁷ ou le résultat d'une codification rigide. Comme le note Jean-Louis Halpérin, la notion de *jus commune* est intéressante pour révéler les similarités entre droits des Etats européens (notamment l'influence juridique du droit romain) à la condition d'écartier une vision dogmatique, homogénéisante. En ce sens, la formation d'un droit de l'Union européenne peut être lue comme le résultat d'une coordination visant une harmonisation juridique ; une « *communauté de droit* »¹⁵²⁸ au sens où l'employait Friedrich Carl von Savigny, c'est-à-dire une unité de droit qui ne nie pas la pluralité des droits.

Dépassant les spécificités juridiques, le « *droit commun européen* » peut être pensé comme « *leur patrimoine collectif, une sorte de corpus regroupant les thèmes*

¹⁵²⁵ Jürgen SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft* (Droit administratif européen, origine et évolution dans le cadre de la Communauté européenne), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988. V. aussi trad. fr. : Jürgen SCHWARZE, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2^e éd., 1994, 2009.

¹⁵²⁶ *Ibidem*, p. 377.

¹⁵²⁷ Jean-Louis HALPERIN, « L'approche historique et la problématique du *jus commune* », *RIDC*, vol. 52, n° 4, 2000, p. 727. La notion de *jus commune* est entendue en tant « *qu'outil historique de compréhension du droit* » (p. 728). L'auteur précise : « *le jus commune n'est pas un concept intemporel et encore moins un modèle pour un hypothétique retour en arrière qui n'aurait pas de sens et aboutirait à nier l'histoire du droit depuis la codification. L'étude du jus commune illustre, en revanche, une problématique qui nous paraît essentielle pour l'histoire du droit et le droit comparé : quelle part faire au particulier et au général, aux situations localisées et aux tendances universalistes dans les phénomènes juridiques ? En reprenant une distinction proposée par Edouard Lambert en 1903, nous dirions que l'historien du droit doit étudier à la fois la pluralité des droits et la communauté de droit, tandis que le juriste soucieux d'agir sur les transformations du droit peut s'engager, à partir de cette base scientifique, dans la recherche de solutions pour rapprocher à l'avenir les divers droits positifs. Dans une perspective européenne, comme dans une perspective mondialiste, l'étude du jus commune peut être conçue comme une introduction à cette double méthode historique et comparatiste* » (p. 730-731).

¹⁵²⁸ Traduction habituelle de l'expression « *völkerrechtliche Gemeinschaft* ». Selon Savigny, « *pour les uns comme pour les autres, l'état du droit est au fond le même* » (Friedrich Carl von SAVIGNY, *Traité de droit romain*, trad. fr. GUENOUX, 2^e éd., Paris, 1860, p. XXVII ; cité par Jean-Louis HALPERIN, *op. cit.*, p. 728). Le juriste allemand considérerait que les droits européens avaient une histoire commune influencée par le droit romain, fondement d'une communauté de droit qui s'établirait par les échanges entre « *jurisconsultes* ».

juridiques fondamentaux »¹⁵²⁹ et qui les réinterprète : l'importation se double d'une appropriation¹⁵³⁰. L'un des meilleurs exemples de ce « *travail d'hybridation et de mise en compatibilité imposé par la diversité des traditions juridiques européenne* »¹⁵³¹ est la création de la notion de « service d'intérêt économique général » (SIEG). Mentionné aux articles 16, 86 et 87 de l'ancien traité CE et à l'article 14 du TFUE parmi les valeurs de l'Union depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sans toutefois y être défini¹⁵³², le SIEG s'inspire de la notion de service public du droit français mais ne peut lui être assimilé¹⁵³³. Le SIEG est le résultat d'une imbrication matérielle, une « *notion qui repose sur une trilogie juridique : la notion française de service public en tant que puissance publique, la notion de protection des droits fondamentaux du droit allemand et l'autonomie de la volonté contractuelle propre au principe de liberté du marché du droit anglo-saxon* »¹⁵³⁴. A défaut de définition dans les droits originaire et dérivé, le juge de l'Union a été conduit à préciser la nature et le

¹⁵²⁹ Jean RIVERO, « Vers un droit commun européen : nouvelles perspectives en droit administratif », in Mauro CAPPELLETTI (dir.), *Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p. 389.

¹⁵³⁰ On peut ainsi constater qu'« *un droit administratif de l'Union prend alors progressivement forme, sans que soit caractérisé ni un véritable « exécutif » au sens du droit constitutionnel national, ni un juge administratif spécialisé* 2. Ce droit administratif de l'Union emprunte le vocabulaire du droit administratif national : légalité, responsabilité, marchés publics, fonction publique, hiérarchie des normes, marge d'appréciation, exceptions d'intérêt général, etc. (...) Il y a un effet intégrateur incontestable de cette appropriation de concepts des droits administratifs nationaux par le droit communautaire/droit de l'Union » (Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « À propos de la notion de droit administratif européen. Introduction à l'ouvrage droit administratif européen », *op. cit.*, p. 378-379)

¹⁵³¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (T.3). La refondation des pouvoirs*, Paris, éd. du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2007, p. 59.

¹⁵³² Il convient de se reporter à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004 dite « Livre blanc sur les services d'intérêt général » (COM(2004) 374 final) pour trouver une définition de la notion : « *Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public* » (§ 41). Le texte ajoute : « *L'expression "services d'intérêt général" ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général" qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* » (§ 41).

¹⁵³³ Comme le précise explicitement la Commission européenne : « *Il convient de souligner que les termes "service d'intérêt général" et "service d'intérêt économique général" ne doivent pas être confondus avec l'expression "service public", qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question [42]. Elle n'est dès lors pas utilisée dans le Livre blanc* » (« Livre blanc sur les services d'intérêt général », *Ibidem*, § 41).

¹⁵³⁴ Grenfieth de J. SIERRA CADENA, *L'internationalisation de l'intégration régionale : un regard comparé depuis la jurisprudence du Tribunal de justice de la Communauté andine et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Institut Varenne – Collection des Thèses », 2015.

contenu de la notion de SIEG à l'occasion d'arrêts qui traduisent une conciliation permanente entre le principe d'intervention dans un but d'intérêt général et celui de libre concurrence¹⁵³⁵. L'hybridation qui caractérise le SIEG demande des efforts constats d'harmonisation de la part de la Cour de Luxembourg.

B. Les échanges juridiques descendants

La coordination-hybridation qui se produit à l'échelle européenne n'est pas uniquement ascendante, des Etats membres vers l'Union européenne. Le droit de l'Union européenne s'est construit en s'inspirant des droits nationaux mais ces derniers ont à leur tour évolué sous l'influence de la jurisprudence de la CJUE et du droit dérivé – règlements et directives- que les Etats membres sont tenus d'appliquer comme s'en assure le juge européen qui peut être sollicité pour sanctionner un manquement ou donner une interprétation du droit de l'Union. « *La réalité européenne n'est donc pas extérieure aux Etats. Elle est devenue au contraire une composante interne majeure* »¹⁵³⁶ : ce constat est aujourd'hui indéniable. La prévision de Jacques Delors il y a près de trente ans, à l'époque surévaluée, est aujourd'hui une réalité¹⁵³⁷ : les droits nationaux sont sous influence européenne.

Les principes d'effet direct et d'application obligatoire des règlements européens¹⁵³⁸ dans l'ordre juridique des Etats membres, dans tous leurs éléments et dès leur entrée en vigueur d'une part ; les principes de transposition et d'effet direct

¹⁵³⁵ V. notamment l'arrêt CJUE, *Corbeau* du 19 mai 1993 - à l'occasion duquel le juge communautaire a précisé que l'article 90 du traité CE « permet aux Etats membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion des services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs » - et l'arrêt CJCE, *Altmark* du 24 juillet 2003 où la Cour duquel le juge a précisé les cas pour lesquels les compensations de services publics versées à des entreprises en charge de SIEG sont considérées comme des aides d'Etat, en violation du principe de libre concurrence.

¹⁵³⁶ Jean VIDAL, « Préface » in Jean-Luc SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1998, p. 8.

¹⁵³⁷ S'exprimant devant le Parlement européen les 5 et 6 juillet 1988, Jacques Delors, alors président de la Commission des Communautés européennes, soulignait déjà la dimension communautaire du droit national en affirmant que « dans dix ans, 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale (applicable dans les Etats membres) sera d'origine communautaire ». Un taux proche de la réalité juridique actuelle.

¹⁵³⁸ « Les règlements disposent toujours d'un effet direct. L'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'UE précise en effet que les règlements sont directement applicables dans les Etats membres. La Cour de justice précise dans l'arrêt *Politi* du 14 décembre 1971 qu'il s'agit d'un effet direct complet ». Source : « L'effet direct du droit européen », *Synthèses de la législation de l'UE*, Portail de l'Union européenne, EUROPA.

Disponible sur :

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_fr.htm.

vertical des directives¹⁵³⁹ d'autre part, constituent les deux principaux facteurs d'une européanisation des droits nationaux. Tandis que le règlement doit s'appliquer tel quel dans l'ordre juridique national, laissant une marge de manœuvre limitée aux Etats membres (on est proche ici d'une logique d'unification), la mise en œuvre d'une directive autorise une marge nationale d'appréciation qui « implique une rupture avec la conception traditionnelle, unifiée et hiérarchisée mais non pluraliste, de l'ordre juridique »¹⁵⁴⁰. Ce mécanisme répond à une logique d'harmonisation plutôt que d'uniformisation, ce qui en fait un outil adapté à la complexité de l'espace juridique européen comme le souligne Mireille Delmas-Marty : « qu'il s'agisse de restreindre le contrôle (primauté européenne relative), ou de l'étendre (souveraineté nationale contrôlée), la marge nationale montre qu'il est possible de concevoir l'harmonisation comme un processus qui ordonnerait, les uns par rapport aux autres, des ordres juridiques partiellement distincts. En ce sens, la notion de marge nationale est la principale clé du pluralisme ordonné »¹⁵⁴¹. Il en résulte un phénomène d'européanisation du droit qui n'est pas seulement quantitatif (multiplication des normes nationales comme conséquence de l'application des règlements, directives et décisions-cadre de l'Union européenne), mais aussi qualitatif¹⁵⁴².

¹⁵³⁹ A noter qu'une directive peut avoir des effets juridiques encore plus directs dans l'ordre juridique national, de fait quasiment comparable à ceux d'un règlement : « la directive est d'effet direct vertical à l'expiration du délai de transposition. Cela signifie que les particuliers peuvent invoquer le texte à l'encontre des États devant les tribunaux. En revanche, la directive n'a pas d'effet direct horizontal (les particuliers ne peuvent pas invoquer le texte à l'encontre d'autres particuliers devant les tribunaux). La Cour de justice a cependant établi plusieurs conditions pour qu'un particulier puisse invoquer une directive devant les tribunaux: les dispositions de la directive doivent être inconditionnelles et suffisamment précises ; la directive ne doit pas avoir été correctement transposée par une mesure nationale dans les délais prévus ».

Source : « La directive », *Synthèses de la législation de l'UE*, Portail de l'Union européenne, EUROPA.

Disponible sur :

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_fr.htm.

Cf. l'arrêt *Van Duyn c/Home office* du 4 décembre 1974 à l'occasion duquel la CJUE a considéré que face à la lenteur de transposition de certains États, des directives pouvaient être invoquées directement par le citoyen alors même qu'elles n'avaient pas encore été transposées.

¹⁵⁴⁰ Mireille DELMAS-MARTY, Marie-Laure IZORCHE, « Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », *RIDC*, vol. 52, n° 4, octobre-décembre 2000, p. 753.

¹⁵⁴¹ Mireille DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.*

¹⁵⁴² Comme le souligne en effet Jacques Ziller, « le développement embryonnaire d'un droit civil européen et d'un droit pénal européen se rattache à type d'européisation qui s'est manifesté antérieurement dans d'autres branches du droit. L'accroissement des champs va au delà du champ des politiques publiques communes de l'Union. Des disciplines du droit qui étaient restés à l'écart de l'européisation – au sens d'influence du législateur des Communautés européennes et de l'Union européenne – voient se développer une branche communautaire nouvelle, inspirée en grande partie des droits nationaux de ces disciplines. Cette branche communautaire à son tour a des effets de rayonnement – un terme qui me paraît plus adapté que celui de *spill-over* qui fait penser à l'effet de l'eau débordant d'un vase trop plein – sur les branches nationales du droit qui sont atteintes même dans leurs fondements, et parfois certains de leurs principes les plus établis sont remis en cause » (in « L'Européisation du droit : de l'élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des Etats membres », *EUI Working Papers-Law*, n° 2006/19, p. 5).

Ces « *effets d'inspiration* »¹⁵⁴³ se manifestent aussi bien d'un point de vue formel (influence sur les catégories juridiques) que substantiel (influence sur le contenu des droits). A l'origine limitée à certaines questions économiques (construction d'un marché commun, union douanière), le contenu normatif communautaire s'est étendu à de nombreuses matières depuis l'Acte unique européen¹⁵⁴⁴ (1987) mais surtout le Traité de Maastricht¹⁵⁴⁵ (1993) et d'Amsterdam¹⁵⁴⁶ (1997). L'incursion de l'Union européenne dans le corpus juridique des Etats membres touche désormais à des questions relevant du droit public. Cette influence est particulièrement marquante dans le domaine des contrats publics, depuis une première « vague » de directives dans les années 1970, mais surtout depuis la directive service du Conseil du 21 décembre 1989¹⁵⁴⁷ qui a par exemple créé un recours précontractuel ouvert à un candidat susceptible d'être évincé, une mesure qui semblait alors incompatible avec le droit français. L'influence de l'Union européenne en la matière s'est également manifestée en France par une succession de réformes du code des marchés publics, notamment s'agissant des seuils de passation : en 2001, puis en 2004¹⁵⁴⁸ et enfin en 2006 (décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006). La directive

¹⁵⁴³ Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « À propos de la notion de droit administratif européen. Introduction à l'ouvrage droit administratif européen », *op. cit.*, p. 381.

¹⁵⁴⁴ L'AUE prévoit une harmonisation vue de l'achèvement d'un marché intérieur par un vote à la majorité qualifiée du Conseil des ministres, à l'exclusion des affaires fiscales et sociales. Le traité élargit par ailleurs les compétences de la CEE en matière de recherche et développement, politique étrangère commune et environnement.

¹⁵⁴⁵ Le traité de Maastricht étend les compétences communautaires à de nouvelles politiques : éducation et formation professionnelle, culture, jeunesse, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens et politique industrielle.

¹⁵⁴⁶ L'apport majeur du Traité d'Amsterdam est une « communautarisation » de plusieurs questions : contrôle de l'immigration, les visas, le droit d'asile et la coopération judiciaire en matière civile. Ces matières relevaient auparavant de la seule coopération intergouvernementale.

¹⁵⁴⁷ A noter que l'intitulé complet de la directive mentionne expressément une finalité de coordination des droits : directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux ; modifiées depuis par de nombreux textes dont la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services. Continuant cet objectif d'harmonisation du droit des contrats publics, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur a notamment contraint les membres à simplifier toutes les procédures engagées dans la création et la réalisation d'une activité de service et à garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire.

Source : <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/europe-directive-services-transposee-france.html>.

V. également pour une étude détaillée des conséquences de la directive dans le droit français : Secrétariat général des affaires européennes, *Directive n°2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Rapport de synthèse sur la transposition de la directive*, janvier 2010.

Disponible sur : http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Directive_services/201001-Rapport_synthese_dir_services.pdf.

¹⁵⁴⁸ Depuis 2004, les marchés publics européens sont encadrés par deux directives : la directive 2004/17/CE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ; la directive 2004/18/CE sur la passation des marchés publics, applicable à l'ensemble des autres secteurs, qu'il s'agisse de prestations

2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE. Plus largement, on constate que « *la plupart des règles du droit administratif sont touchées par le droit de l'Union, qu'il s'agisse des règles de fond, notamment la police ou les services publics, ou de procédure, administrative et contentieuse. Le droit institutionnel a même subi cette influence, comme le montre l'exemple de la multiplication des autorités administratives indépendantes ou celui de la disparition progressive des établissements publics industriels et commerciaux. (...) Soumis à cette influence les différents droits administratifs nationaux en Europe connaissent en définitive un mouvement de convergence croissante* »¹⁵⁴⁹.

Les exemples de « fertilisation »¹⁵⁵⁰ des droits nationaux par le droit communautaire peuvent être multipliés, révélateurs d'un rapprochement normatif, non seulement entre ces deux niveaux, mais également entre droits des Etats membres. Comme le souligne Jacques Ziller, le phénomène d'eupéanisation produit une harmonisation progressive étant donné qu'« *il peut paraître évident qu'à force d'appliquer les mêmes directives, à force d'appliquer les mêmes règlements (qui ne demandent pas de transposition), à force de questions préjudicielles à la cour de Luxembourg, qui parfois viennent des plus hauts organes judiciaires comme la Chambre des Lords en Grande-Bretagne l'on commence à parler le même langage de part et d'autre de la Manche, du Rhin, des Alpes ou des Pyrénées* »¹⁵⁵¹. L'Union européenne est ainsi traversée par une dynamique de convergence des droits nationaux qui pourrait aboutir à l'émergence de ce que Jean Rivero a pu qualifier de « *patrimoine collectif, une sorte de Corpus regroupant les thèmes juridiques fondamentaux* »¹⁵⁵² c'est-à-dire d'un substrat juridique commun¹⁵⁵³, non uniforme et

intellectuelles, de services ou de travaux. Un *Livre vert sur la modernisation de la politique de l'Union européenne en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant* insistant sur les enjeux financiers des marchés publics dans le cadre de l'Union européenne a été publié en janvier 2011 par la Commission européenne qui a ensuite rédigé en 2012 des propositions pour deux nouvelles directives, l'une destinée aux marchés publics, l'autre pour les concessions de services publics.

¹⁵⁴⁹ Pierre de MONTALIVET, « Droit administratif », in Jean-Paul BLEDE, Edmond JOUVE, Christophe REVEILLARD, *Dictionnaire historique et juridique de l'Europe*, Paris, PUF, 2013, p.113-114.

¹⁵⁵⁰ On emprunte ici un terme employé par Francis G. Jacobs, ancien avocat général auprès de la CJUE : « Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice », *Texas International Law Journal*, vol. 38, 2003, pp. 547-556.

¹⁵⁵¹ Jacques ZILLER, « L'Eupéanisation du droit : de l'élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des Etats membres », *op.cit.*, p. 10.

¹⁵⁵² Jean RIVERO, « Vers un droit commun européen : nouvelles perspectives en droit administratif », *op. cit.*, p. 389.

¹⁵⁵³ Dans le même ordre d'idée, relevons que Jürgen Schwarze a noté que plusieurs principes se retrouvent dans les droits nationaux comme dans le droit de l'Union européenne, tels que le principe

évolutif qui ne repose, ni sur une négation des cultures juridiques (pays de droit romain, pays de *common law*), ni sur une codification unilatérale¹⁵⁵⁴.

Cependant, les « *influences croisées* »¹⁵⁵⁵ juridiques ne se font pas uniquement sur un mode vertical, ascendant ou descendant.

§ 2 - Le dialogue des juges, vecteur de convergence juridique

On note aussi une dynamique d'harmonisation par « *circulation horizontale des normes et modèles* »¹⁵⁵⁶ qui se réalise à travers un dialogue¹⁵⁵⁷ des juges¹⁵⁵⁸ caractérisé par un « *chassé-croisé des références à des décisions de justice «externes»* »¹⁵⁵⁹ : entre droits nationaux d'une part, entre ordres juridiques européens (communautaire et conventionnel) d'autre part.

A . Les échanges entre juges nationaux et cours européennes

Prévu à l'article 267 du TFUE, le renvoi préjudiciel « *permet à une juridiction nationale d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation ou la validité du droit communautaire dans le cadre d'un litige dont cette juridiction*

de légalité et de contrôle du pouvoir discrétionnaire, le principe d'égalité et de prohibition des discriminations injustifiées, le principe de proportionnalité, le principe de la sécurité juridique et du respect de la « confiance légitime », les droits de la défense, etc.

¹⁵⁵⁴ V. not. en matière de droit administratif : Gérard MARCOU (dir.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1995.

¹⁵⁵⁵ Guy CANIVET, « *Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales : Éloge de la «bénévolence des juges* », *op. cit.*

Disponible sur : <http://www.ahjucaf.org/Les-influences-croisees-entre,7177.html>.

¹⁵⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁵⁷ « *Le concept de « dialogue des juges » désigne l'échange d'arguments, d'interprétations et de solutions juridiques entre magistrats, notamment dans le délibéré, à travers la jurisprudence ou par le biais de la coopération entre juridictions* » (Julie ALLARD, « Le dialogue des juges dans la mondialisation », *op. cit.*, p. 77).

¹⁵⁵⁸ A propos du droit administratif européen, la doctrine française majoritaire considère que lorsqu'il s'agit de construire une notion de puissance publique à un niveau européen, « *la problématique du juge de l'Union européenne comme juge administratif est fondée sur la dialectique de l'organe et de la fonction. Il existe un rapport de rétroaction entre la fonction de juger l'administration et la création d'un droit administratif. Les fonctions du juge de l'Union en matière administrative sont ambivalentes. Il est le juge direct d'une administration européenne éclatée qui n'est pas investie d'une plénitude de compétence. La Cour de Justice s'est alors érigée en juge indirect des administrations nationales qui sont les administrations de droit commun de l'Union européenne. La transversalité du droit administratif européen donne ainsi une cohérence à la complexité de la fonction d'administrer un droit de l'Union. Corrélativement, le juge s'affirme comme protecteur des droits des administrés et arbitre de l'intérêt général et des intérêts particuliers* » (Bertrand BRUNESSEN, *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2012).

¹⁵⁵⁹ Laurence BURGORGUE-LARSEN, « *De l'internationalisation du dialogue des juges* », *op. cit.*, p. 99.

est saisie »¹⁵⁶⁰ ; autrement dit il instaure un dialogue de juges multi-niveaux qui porte sur le contenu même des droits nationaux et du droit de l'Union et tend à leur compatibilité. En ce sens, le recours préjudiciel (en interprétation) constitue une illustration intéressante d'une coordination normative matérielle : selon Laurence Burgorgue-Larsen un tel « *dialogue organisé, mieux, orchestré entre les juridictions nationales et la Cour de justice (qui) est vital pour le développement du processus d'intégration européenne. (...) dialogue intégré qui s'établit et se développe dans une sorte de verticalité dénuée de hiérarchie, à tout le moins en théorie est le ciment de l'entente juridictionnelle indispensable pour le développement d'une intégration harmonieuse* »¹⁵⁶¹. C'est la même idée qui ressort des réflexions de Mireille Delmas-Marty expliquant que « *l'objectif du dialogue (entre juges) ne serait donc ni l'enfermement sur les différences (relativisme absolu), ni l'uniformisation (universalisme absolu), mais l'approximation, en ce sens que la proximité relativise l'universalisme en introduisant, entre la conformité et la différence, la notion de compatibilité, qui permet l'harmonie, donc la coexistence pacifique* »¹⁵⁶². Cette coordination visant une harmonisation normative par citations réciproques de jurisprudences étrangères peut aller plus loin et aboutir à des hybridations juridiques. L'une des illustrations les plus intéressantes de cette tendance est donnée par Grenfieth de J. Sierra Cadena¹⁵⁶³ qui met en évidence la manière dont le principe de précaution allemand¹⁵⁶⁴ et la « théorie du bilan » française¹⁵⁶⁵ ont été réceptionnés par le droit espagnol où ils se sont acclimatés *via* la jurisprudence du Tribunal Suprême espagnol qui a rapproché les deux principes en dégagant la notion d'*equidistribución de beneficios y cargas*¹⁵⁶⁶, dont s'est à son tour inspiré le Conseil d'Etat français¹⁵⁶⁷. Dès lors, « *d'un point de vue comparatiste, on peut affirmer l'existence d'un entrecroisement tridimensionnel de principes (bilan, proportionnalité et précaution) qui est de plus en plus nécessaire au prisme de la jurisprudence administrative*

¹⁵⁶⁰ Source : « Le renvoi préjudiciel », *Synthèses de la législation de l'UE*, Portail de l'Union européenne, EUROPA.

Disponible sur :

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114552_fr.ht.m

¹⁵⁶¹ Laurence BURGORGUE-LARSEN, « De l'internationalisation du dialogue des juges », *op. cit.*, p. 99.

¹⁵⁶² Mireille DELMAS-MARTY, *Vers une communauté de valeurs. Les forces imaginantes du droit (IV)*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011.

¹⁵⁶³ V. Grenfieth de Jesus SIERRA CADENA, « L'imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l'ère de l'eupérisation du droit administratif », *RIDC*, vol. 66, n° 4, octobre-décembre 2014.

¹⁵⁶⁴ Tribunal Administratif fédéral (*BverfGE*), 17 février 1978.

¹⁵⁶⁵ CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*.

¹⁵⁶⁶ La notion d'« *équidistribution des bénéfiques et des charges* » a notamment été précisée dans les arrêts du TSE du 21 juillet 2009 (*recours 1507/2008*) et du 15 juillet 2011 (*recours 2011/6538*).

¹⁵⁶⁷ CE, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale Stop THT et autres*.

comparée en Europe pour apporter des réponses juridiques pertinentes à des situations juridiques complexes »¹⁵⁶⁸.

De cette coordination juridictionnelle par influences et références réciproques pourraient donc naître de nouveaux « *unional founding principles* »¹⁵⁶⁹, de « *règles substantielles communes* »¹⁵⁷⁰ qui constitueraient selon certains auteurs les bases d'un *Ius Publicum Europaeum*¹⁵⁷¹ de nature constitutionnelle. En effet, une partie de la doctrine envisageant un renforcement de l'intégration européenne¹⁵⁷² considère qu'« *il existe un haut degré de convergence de la terminologie et des concepts dans l'espace européen en ce qui concerne le droit constitutionnel* »¹⁵⁷³, en particulier s'agissant de la question de la protection des droits fondamentaux. L'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) est ici déterminante. Elle passe encore par un dialogue horizontal entre juges qui, cette fois, ne recherche pas à harmoniser des droits nationaux mais à rapprocher deux corpus juridiques européens. Les interactions entre les droits de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ont effectivement tendance à se multiplier *via* la pratique de renvois réciproques.

¹⁵⁶⁸ Grenfieth de J. SIERRA CADENA, « L'imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l'ère de l'eupérisation du droit administratif », *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁶⁹ Armin von BOGDANDY, « European Integration: The New German Scholarship », *Jean Monnet Working Papers*, 9/03.

« *This exposition has revealed on the one hand to what extent a doctrine of the unional founding principles can build on established constitutional scholarship and on the other where innovation is necessary. On some important issues, continuity is possible only if national constitutional law is understood according to disputed positions. There is more continuity the less the national position is indebted to the postulate of unity. If the concepts of a people, of state and sovereignty are not central but rather peripheral, if representation is not the epiphany of an invisible being but rather an instrument of interest aggregation, if the law is not the incarnation of some volonté générale's higher truth but rather the result of negotiating processes, if law is not an expression but rather a functional equivalent of common values, then domestic and European constitutional scholarship will share much more than under the opposite approaches* » (p. 51).

¹⁵⁷⁰ Jean-Luc VALLENS, « L'harmonisation : voie et degré de convergence entre les droits nationaux, européens et internationaux. L'eupérisation et l'internationalisation du droit de l'insolvabilité », *Les Petites Affiches*, n° 209, octobre 2006.

¹⁵⁷¹ A noter que le terme avait déjà été employé par Carl SCHMITT : *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Berlin, Duncker and Humblot, 1950 (trad. G.L. ULMEN, New York, Telos Press, 2003).

¹⁵⁷² V. notamment Armin von BOGDANDY, Pedro CRUZ VILLALÓN, Peter M. HUBER (dir.). - *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg, Müller Verlag, 2008.

¹⁵⁷³ Diana ZACHARIA, « Verfassungsrechtliche Terminologie und Begrifflichkeit im europäischen Rechtsraum », in Armin Von BOGDANDY, Pedro CRUZ VILLALÓN, Peter M. HUBER (dir.), *Ibidem* ; citée par Rainer ARNOLD, « Bibliographie : Armin Von BOGDANDY, Pedro CRUZ VILLALÓN, Peter M. HUBER (dir.). - *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg, Müller, 2008 », *RIDC*, n° 4, 2008, p. 1075.

B . Les échanges entre cours européennes

On note alors une évolution de la logique d'intégration : cherchant à l'origine la construction d'un droit de marché, elle a progressivement pris en considération la thématique des droits de l'homme : « *les droits fondamentaux ne sont plus seulement complémentaires d'un espace économique, ils deviennent une finalité d'un espace politique* »¹⁵⁷⁴. La CESDHLF adoptée en 1950 a d'abord été mentionnée dans le droit originaire communautaire en tant que source d'inspiration¹⁵⁷⁵ puis l'Union européenne s'est dotée de sa propre Charte des droits fondamentaux proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 à laquelle le Traité de Lisbonne entré en vigueur en décembre 2009 a donné une valeur juridique identique à celle des traités¹⁵⁷⁶. Enfin, mentionnons que ce traité a également prévu l'adhésion de l'Union européenne à la CESDHLF (article 6, § 2 TUE) qui à l'heure actuelle ne s'est toujours pas concrétisée¹⁵⁷⁷ ; à tout le moins formellement car de fait, le droit communautaire a

¹⁵⁷⁴ Henri OBERDORFF, « La reconnaissance des droits fondamentaux par l'Union européenne », in Jérôme FERRAND, Hugues PETIT (dir.), *L'Odyssée des Droits de l'homme. Tome 1 : Fondations et naissances des Droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan, coll. « La librairie des Humanités », 2004, p. 368.

¹⁵⁷⁵ « Dans le traité sur l'Union européenne, l'article 2 indique que "l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des personnes appartenant à des minorités". L'article 6 dudit traité précise que:

1. "L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (...) laquelle a la même valeur juridique que les traités".

2. "L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales".

3. "Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union entant que principes généraux".

L'article 7 du traité sur l'Union européenne reprend une disposition déjà existante dans le cadre du précédent traité de Nice instaurant à la fois un mécanisme de prévention lorsqu'il existe "un risque clair de violation grave" par un État membre des valeurs visées à l'article 2 et un mécanisme de sanction en cas de constatation "d'une violation grave et persistante" par un État membre de ces mêmes valeurs. Le Parlement européen dispose à la fois d'un droit d'initiative permettant le déclenchement de ces mécanismes et d'un droit de contrôle démocratique puisqu'il doit donner son approbation à leur mise en oeuvre.

Une référence aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales se retrouve également dans les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union (article 21 du traité sur l'Union européenne). L'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose quant à lui que "l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres".

Des dispositions spécifiques du traité consacrent certains droits. C'est le cas notamment de l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'article 10 relatif à la lutte contre les discriminations.

L'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprend une disposition du précédent traité de Nice, consacre pour toute personne physique ou morale d'un État membre un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union. Il en est de même pour l'article 16 relatif au droit à la protection des données à caractère personnel ».

Source : « Le respect des droits fondamentaux dans l'Union », Site du Parlement européen.

Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_2.1.2.pdf.

¹⁵⁷⁶ Désormais, l'article 6, § 1 du TUE fait référence à la Charte, qui n'est pas incorporée en tant que telle dans le texte du traité. Un protocole introduit cependant quelques mesures dérogratoires en faveur du Royaume-Uni et de la Pologne.

¹⁵⁷⁷ « Le traité de Lisbonne, dans son article 6, paragraphe 2, fait obligation à l'Union d'adhérer à la CEDH. Une telle adhésion aura pour conséquence de soumettre l'Union - tout comme actuellement ses États membres - en matière de respect des droits fondamentaux au contrôle d'une juridiction

toujours été influencé par les règles juridiques posées par le Conseil de l'Europe. Les « *jeux d'interprétation croisée* »¹⁵⁷⁸ entre juges ont de fait permis une coordination normative, c'est-à-dire une dynamique de rapprochements entre les deux ordres juridiques¹⁵⁷⁹. Avant même qu'elle soit consacrée dans les traités, la prise en compte des droits fondamentaux par l'ordre communautaire a été acté par trois arrêts de la CJCE qui a accepté de retenir parmi les recours soulevés devant elle contre des actes communautaires le motif qu'ils contrediraient des droits fondamentaux : l'arrêt *Stauder* du 12 novembre 1969¹⁵⁸⁰ qui en pose le principe, l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970¹⁵⁸¹ qui mentionne expressément la Convention européenne des droits de l'homme et l'arrêt *Nold* du 14 mai 1974¹⁵⁸² qui réaffirme le principe posé dans les jurisprudences précédentes selon lequel « *les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle*

*externe à l'Union spécialisée en matière de protection des droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme. Cette adhésion permettra aux citoyens européens - mais aussi aux ressortissants d'États tiers présents sur le territoire de l'Union - notamment de contester directement devant la Cour, sur la base des dispositions de la CEDH, les actes juridiques adoptés par l'Union dans les mêmes conditions que les actes juridiques de ses États membres. Les négociations sont actuellement en cours entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe » (« Le respect des droits fondamentaux dans l'Union », Site du Parlement européen, *op. cit.*, p. 3).*

V. notamment sur la question : Xavier GROUSSOT, Tobias LOCKE, Laurent PECH, « Adhésion de l'UE à la CEDH : analyse juridique du projet d'accord d'adhésion du 14 octobre 2011 », *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 218, 7 novembre 2011.

Disponible sur : http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-218-fr.pdf.

¹⁵⁷⁸ Mireille DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (T.2). Le pluralisme ordonné*, *op. cit.*

¹⁵⁷⁹ Comme le souligne Laurence BURGORGUE-LARSEN, « *De ces complexes interférences sont nés des enchevêtrements et des interconnexions multiples qui lient les deux Cours qui sont contraintes (pour ne pas dire condamnées...) d'assurer in fine l'homogénéité sur le continent européen des droits fondamentaux et des concepts qui y sont attachés* » (in « Internationalisation du dialogue des juges », *op. cit.*, p. 125).

¹⁵⁸⁰ Dans l'arrêt *Stauder*, « *l'important réside dans les termes utilisés qui reconnaissent pour la première fois la responsabilité de la Cour de veiller au respect par les institutions communautaires des droits fondamentaux de la personne. « Ainsi interprétée, la disposition litigieuse ne révèle aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect ». Seul le principe d'une protection des droits fondamentaux est contenu dans l'arrêt *Stauder*, mais le pas est franchi, une position est affirmée. L'ordre juridique communautaire n'ignore pas les droits fondamentaux de la personne. Il doit en garantir le respect* » (Christian PHILIP, « La Cour de Justice des Communautés et la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire », *AFDI*, vol. 21, 1975, p. 390).

¹⁵⁸¹ L'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* précise que « *le droit communautaire assure le respect des droits fondamentaux de la personne et il convient de se demander « si aucune garanti analogue inhérente au droit communautaire, n'aurait été méconnue ». La Cour indique « qu'en effet, le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect ; que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ». Les juges de Luxembourg affinent ainsi la position prise dans l'arrêt *Stauder*. Il n'est plus fait mention « des principes généraux du droit communautaire » mais, simplement, « des principes généraux du droit » ce qui constitue un élargissement important » (*Ibidem*, p. 391).*

¹⁵⁸² Enfin, par l'arrêt *Nold*, « *le juge communautaire renforce sa jurisprudence. La Cour « est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres ». Elle affirme, fait capital constituant un développement considérable, que la protection assurée ne peut être inférieure aux droits reconnus et garantis par la Constitution de l'un quelconque des États membres. Enfin, la Cour, sans aller jusqu'à penser qu'elle est obligée par les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, reconnaît qu'ils peuvent fournir des indications, même si tous les États membres n'y ont pas adhéré* » (*Ibid.*, p. 392).

assure le respect ». Comme le souligne Christian Philip, « *si la Cour de justice a introduit cette jurisprudence, c'est qu'elle lui est apparue nécessaire au développement harmonieux de l'ordre juridique communautaire* »¹⁵⁸³ qui doit se coordonner non seulement avec l'ordre conventionnel du Conseil de l'Europe, mais aussi avec l'ordre constitutionnel des Etats membres qui reconnaissent dans leurs lois fondamentales une protection des droits fondamentaux.

L'intégration des droits de l'homme dans le droit de l'Union européenne est parfois plus directe comme en témoigne notamment l'arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande* rendu le 30 juin 2005 par la Grande chambre de la CEDH qui accepte de se prononcer sur la conformité à la CESDHLF d'un acte adopté par un Etat partie sur le fondement d'un règlement communautaire. L'Union européenne n'est pas directement mise en cause, la requête visant uniquement l'Irlande, en sa qualité de membre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe à laquelle est reproché la saisie d'un aéronef loué à la requérante, une société turque (*Bosphorus*), par une compagnie aérienne relevant à l'origine du droit de l'Etat yougoslave placé à sa chute sous embargo des Nations-Unies remplacé par des règlements communautaires. En l'espèce, l'Irlande n'avait d'autre marge de manœuvre que de violer un règlement communautaire ou une obligation découlant de la CESDHLF. Pour régler ce dilemme, la Cour de Strasbourg pose un « principe d'équivalence » en constatant qu'étant donné que le droit de l'Union européenne prévoit une protection des droits de l'homme qui équivaut, sans être identique, à celle assurée par la CESDHLF, l'Etat dont le comportement est conforme au droit de l'Union européenne ne viole pas la CESDHLF¹⁵⁸⁴ au motif « *qu'il n'y a eu aucun dysfonctionnement du mécanisme de contrôle du respect des droits garantis par la Convention* » (§ 166 de l'arrêt). Le principe d'équivalence ne peut en revanche être retenu en cas de protection manifestement insuffisante de la part de l'Union européenne¹⁵⁸⁵. Par cet arrêt, le juge des droits de l'homme réalise une coordination

¹⁵⁸³ Christian PHILIP, *op. cit.*, p. 393.

¹⁵⁸⁴ La Cour considère en effet que « *l'atteinte litigieuse ne procédait pas de l'exercice par les autorités irlandaises d'un quelconque pouvoir d'appréciation, que ce soit au titre du droit communautaire ou au titre du droit irlandais, mais plutôt du respect par l'État irlandais de ses obligations juridiques résultant du droit communautaire et, en particulier, de l'article 8 du règlement (CÉE) n° 990/93* » (§ 148) ; avant d'ajouter qu'il convenait « *de rechercher si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'important intérêt général qu'il y avait pour l'État irlandais de respecter les obligations communautaires peut justifier l'atteinte portée par lui aux droits de propriété de la société requérante* » (§ 151).

¹⁵⁸⁵ La Cour précise que « *l'on ne saurait considérer que la protection des droits de la société requérante garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste, de sorte que ladite présomption de respect de la Convention par l'État défendeur n'a pas été renversée* » (§ 166).

d'ordres juridiques délicate : « amenée à raisonner en prenant en compte trois, voire quatre, dimensions juridiques (ordre juridique national ; ordre juridique communautaire ; ordre juridique de la CEDH, voire ordre juridique international), la Cour parvient, aux termes de l'arrêt *Bosphorus* à concilier raisonnablement trois types d'intérêts généraux fondamentaux : l'intérêt général communautaire lié aux objectifs propres à l'intégration européenne, l'intérêt général européen de protection des droits fondamentaux et l'intérêt général des États. Elle prend en compte aussi tout naturellement l'intérêt de la requérante, victime d'une violation du droit au respect de ses biens. (...) L'arrêt *Bosphorus* doit être perçu comme un arrêt fondamental de la CourEDH. Celle-ci reconnaît clairement sa compétence pour contrôler la conformité à la Convention d'un acte national pris sur le fondement d'un règlement communautaire »¹⁵⁸⁶. On constate alors que l'harmonisation juridique formelle (entre ordres juridiques) se double d'une harmonisation juridique matérielle : les juges tentent de concilier droits économiques et droits de l'homme, à tout le moins d'éviter une incompatibilité trop forte entre les deux.

L'harmonisation des droits de l'homme atteint un degré supérieur de complexité si l'on tient compte en de cette « quatrième dimension » qu'est l'ordre international, en l'occurrence le droit des Nations Unies. Mentionnons à cet égard l'arrêt *Kadi* rendu par la CJUE le 3 septembre 2008 à l'occasion duquel elle s'est déclarée compétente pour contrôler des actes communautaires pris en application de résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Les juges ont considéré que les principes fondamentaux du droit communautaire prévalaient sur les résolutions du Conseil de sécurité¹⁵⁸⁷. Ce faisant, la CJUE a réaffirmé un pouvoir de contrôle sur des règlements découlant de la Charte des Nations Unies, non sur cette dernière. A nouveau, les juges s'efforcent de trouver une solution équilibrée, conciliante et flexible qui permet de respecter l'intégrité de chacun des ordres juridiques tout en

¹⁵⁸⁶ Fabienne KAUFF-GAZIN, « L'arrêt *Bosphorus* de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux ».

Disponible sur : http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3.

¹⁵⁸⁷ En l'espèce, la CJUE a considéré que les États-membres de l'Union européenne avaient violé les droits de la défense, le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit à la propriété de M. Kadi en édictant des règlements gelant ses avoirs en se fondant sur des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies l'incluant dans une liste le classant parmi des terroristes. Le ressortissant avait déposé un recours en annulation contre ces règlements européens mais a été débouté en 2005 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes dont les arrêts furent cassés par la CJUE à travers l'arrêt *Kadi* de 2008.

assurant leur compatibilité, indispensable dans un environnement juridique caractérisé par une imbrication de systèmes juridiques interdépendants.

CONCLUSION DU TITRE 2

Dans un contexte de pluralisme juridique, les juges sont les premiers coordonnateurs. C'est à eux que revient la délicate tâche de faire concorder des règles de droit issus d'ordres juridiques distincts. La conception classique du droit faisant de l'Etat l'unique foyer de de droit a longtemps nourri les jurisprudences nationales qui s'employaient à regrouper sous la bannière de la régulation étatique toutes les normes extérieures qui pouvaient surgir. Ce modèle a vécu : l'Etat n'est plus le seul territoire du droit¹⁵⁸⁸ et doit aujourd'hui composer avec des droits infra et supra étatiques en dehors de toute logique verticale. Toute démarche d'unification normative, aussi bien au niveau étatique qu'au niveau mondial, semble vouée à échouer. Au quotidien, c'est une harmonisation qui est préférée par les juges nationaux et supranationaux qui a pour finalité de coordonner des droits, c'est-à-dire les ordonner sans nier leur pluralité.

¹⁵⁸⁸ Voir notamment sur cette question des territoires du droit dans un contexte de pluralisme juridique : Franck LAFFAILLE, « Fragmentation du droit et nihilisme juridique. A propos de la pensée de Natalino Irti », in Jordane ARLETTAZ, Romain TINIÈRE (dir.), *Fragmentation en droit, fragmentation du droit*, Université de Grenoble, Ed. Lepitoge-Lextenso, 2014, pp. 27-34.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

Deux dimensions de la coordination-harmonisation ont été distinguées : créatrice de droit d'une part, ordonnatrice de droits d'autre part. Dans le premier cas, elle participe de la production de droit soit de manière indirecte, dans le cadre du travail gouvernemental, soit de manière directe, lorsqu'elle est assurée par des instruments juridiques qui relèvent du droit conventionnel ou du droit souple. Dans le second cas, elle est envisagée en tant qu'instrument de mise en ordre de règles juridiques de plus en plus diverses et nombreuses, qui relèvent d'ordres juridiques distincts mais en permanentes interactions.

Derrière la coordination-harmonisation dont la finalité est d'assurer l'unité et la cohérence d'un droit devenu pluriel apparaît une question essentielle, celle de l'Etat de droit qui doit être repensé. On peut en effet s'interroger quant à la pertinence d'une théorie qui continue d'être fondée sur un modèle pyramidal et national du droit en décalage avec la réalité juridique actuelle faite d'interdépendances, de discontinuités et d'incertitudes.

Conclusion générale

Le choix d'une approche fonctionnelle a permis de mettre en évidence trois figures de la coordination en insistant sur le rôle essentiel que désormais elle remplit vis-à-vis d'un Etat tiraillé par des tensions centrifuges : une « coordination-intégration » qui assure la cohésion de la structure administrative de l'Etat en dépit d'un phénomène de fragmentation ; une « coordination-articulation » qui recherche la cohérence de centres de décision politique dans un contexte de polycentrisme ; une « coordination-harmonisation » qui tend à la concordance de règles juridiques marquées par le pluralisme. Néanmoins, au-delà de cette « fonction manifeste »¹⁵⁸⁹ de la coordination, qui vise à permettre à l'Etat d'administrer, d'agir et de produire du droit en s'adaptant à un environnement en mutation, se profile une « fonction latente » qui transcende ces trois dimensions et touche à la manière d'être de l'Etat : reliant de manière souple entités administratives, centres de décision et dispositifs juridiques, la coordination peut aussi être vue comme une nouvelle figure d'Etat confronté aux défis de « *l'incertitude, le désordre, la contradiction, la pluralité, la complication* »¹⁵⁹⁰ ; c'est-à-dire de la complexité.

Or comme le souligne Jacques Caillosse, il existe une « *incapacité du savoir juridique tel qu'il s'est imposé dans le champ du droit administratif à intégrer deux des composantes marquantes de la complexité : la pluralité et la récursivité* »¹⁵⁹¹. La science du droit se distingue en cela d'autres disciplines qui ont su renouveler leurs modes d'interprétation pour prendre en considération la complexification du réel¹⁵⁹².

¹⁵⁸⁹ On emprunte les expressions « fonction manifeste » et « fonction latente » à Robert King Merton. V. not. *Elements de théorie et de méthode sociologique* (1951), Paris, Armand Colin, coll. « U », rééd. 1997.

¹⁵⁹⁰ Edgar MORIN, « Le défi de la complexité », *Chimères*, n° 5-6, 1988, p. 1.

¹⁵⁹¹ Jacques CAILLOSSE, « Savoir juridique et complexité : le cas du droit administratif », in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, Philippe PERDROT (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des normes », p. 175.

¹⁵⁹² Or, *ubi societas ibi jus* pour reprendre une maxime latine attribuée à Cicéron peut-être traduite par la formule : « *Là où il y a société, il y a du droit* ». La complexité sociétale appelle une complexité juridique qui doit être théorisée. V. not. Sur cette problématique, Loïc CADIET, « Penser et connaître le droit dans un système complexe » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, Philippe PEDROT (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, op. cit. : « *De quoi parle-t-on en effet ? De la complexité du droit ou de la complexité du réel ? La complexité du droit n'est guère contestable. (...) Pour le juriste, la complexité s'évince de l'abondance des normes, de la diversification de leurs sources, de l'incertitude de leur contenu, de l'aléa de leur application et de bien d'autres facteurs. Complexité intrinsèque, par conséquent. Complexité extrinsèque aussi,*

En philosophie par exemple, Gilles Deleuze et Félix Guattari ont emprunté à la botanique le modèle du « rhizome »¹⁵⁹³, plante souterraine caractérisée par de nombreuses racines qui s'entrecroisent¹⁵⁹⁴, pour penser la pluralité des échanges dans une société complexe. Dans le même esprit, le sociologue Manuel Castells a pu parler de « société en réseaux » pour décrire dans un monde globalisé la manière dont les relations entre personnes et entre organisations obéissent de plus en plus à une logique horizontale, ou encore comment la mise en réseau d'entreprises autorise une souplesse de production adaptée à un marché mondial fragmenté¹⁵⁹⁵. De même, née dans les sciences économiques, développée par la théorie des relations internationales, la notion de gouvernance a été reprise par la science politique pour traduire le caractère pluri-acteurs et multi-niveaux de l'action publique actuelle qui n'est plus marquée par la place centrale occupée par l'Etat. La gouvernance relève en effet « *d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective : elle signifie qu'aucun acteur ne saurait à lui seul maîtriser les processus décisionnels ; prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de coordonner leur action et d'obtenir leur coopération* »¹⁵⁹⁶.

L'association des notions de coordination et de complexité, qui portent toutes deux « *le paradigme de disjonction/conjonction qui (permet) de distinguer sans disjointre, d'associer sans identifier ou réduire* »¹⁵⁹⁷, c'est-à-dire l'idée d'un équilibre flexible entre unité et pluralité qui fonde un ordre non statique, peut être utilement reprise pour penser les mutations contemporaines de l'Etat¹⁵⁹⁸. Comme l'écrivait

traduisant la complexité de la réalité saisie par le droit. Il n'est pas si simple, en vérité, de séparer la complexité du droit et la complexité du réel. Le droit fait partie du réel » (p. 136).

¹⁵⁹³ Du grec *rhizōma* signifiant « touffe de racine », le rhizome est communément défini comme « *une tige souterraine vivace, généralement à peu près horizontale, émettant chaque année des racines et des tiges aériennes* ». Source : *Le Petit Larousse*, 2016.

¹⁵⁹⁴ Gilles DELEUZE, Félix GUATTARI, *Rhizome*, Paris, Ed. de Minuit, 1976.

¹⁵⁹⁵ Manuel CASTELLS, *L'ère de l'information. Vol. 1, La société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998 : « *les organisations qui réussissent sont celles qui peuvent générer du savoir et traiter l'information ; s'adapter à la géométrie variable de l'économie globale; être assez souples pour changer leurs moyens aussi vite que les objectifs évoluent, sous l'impact de rapides transformations culturelles, technologiques et institutionnelles; et innover, l'innovation devenant l'arme clé de la concurrence. En ce sens, l'entreprise en réseau matérialise la culture de l'économie informationnelle globale* », p. 475.

¹⁵⁹⁶ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat postmoderne, op. cit.*, p. 242.

¹⁵⁹⁷ Edgar MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, coll. « Essais », p. 23.

¹⁵⁹⁸ En effet, depuis ses origines l'Etat est conçu comme « *le principe d'ordre et de cohésion qui permet de faire tenir ensemble les pièces du tissu social et de ramener celui-ci à l'unité : soustrait aux conflits qui déchirent la société, il est censé réaliser la synthèse des volontés individuelles et incarner un « intérêt général », surmontant et dépassant les intérêts particuliers. L'Etat est conçu comme le centre d'intégration et d'unification d'une société qui serait, sans sa médiation, vouée au désordre, à l'éclatement, à la dissolution* » (Jacques CHEVALLIER, « Epilogue », in Geneviève KOUBI, Guillaume LE FLOCH, Gilles J. GUGLIELMI, *La notion de continuité, des faits au droit,*

Michel Foucault, « *l'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalité multiple* »¹⁵⁹⁹ : les cadres d'analyse du phénomène étatique doivent évoluer en conséquence. La représentation d'un Etat ordonné selon un schéma vertical apparaît, dans une large mesure, dépassée : sur le plan administratif, le pouvoir hiérarchique et la tutelle ont reculé ; sur le plan politique, l'Etat est aujourd'hui concurrencé par de multiples et divers pouvoirs ; enfin, l'Etat a perdu son monopole normatif .

Il s'agit cependant d'un changement de degré, non de nature¹⁶⁰⁰. L'Etat s'est « horizontalisé » mais n'est pas horizontal. Son identité spécifique perdure et a vocation à perdurer¹⁶⁰¹ : il reste à ce jour le seul cadre pertinent pour construire l'intérêt général, assurer l'ordre public, protéger l'Etat de droit, ou encore permettre une bonne administration. Perdurer mais en se renouvelant : des évolutions extrinsèques obligent à des changements intrinsèques au plan de son organisation, de son action et de son droit. L'un des grands défis auxquels est confrontée la pensée juridique est rendre compte de ces transformations en envisageant l'Etat tel qu'il existe réellement, sans l'idéaliser mais aussi sans le banaliser. Aussi, plutôt que d'envisager une disparition de l'Etat vaut-il mieux parler de « *réinvention de l'Etat* »¹⁶⁰². Parce qu'elle permet de penser l'Etat de manière dynamique, en termes de relations, d'interdépendances, de fluctuations et d'adaptations, la notion de coordination, qui porte l'idée d'une « *unité d'association et d'harmonie* »¹⁶⁰³, peut

op. cit., p. 323).

¹⁵⁹⁹ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, Cours au Collège de France (1978-1979), Paris, Seuil, coll. « Hautes études », 2004, p. 79. « *L'État ce n'est pas un universel ; l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir ; l'État ce n'est rien d'autres que des faits : le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôles, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale, etc. L'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalité multiple* ».

V. not. sur cette notion : Pierre LASCOUSMES, « La Gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, n° 13-14, 2004.

Consultable sur : <http://leportique.revues.org/625>.

¹⁶⁰⁰ « *Pour lever cette ambiguïté essentielle entre la persistance et la non-persistance des choses en devenir, il convient d'opérer une distinction entre deux types de changements : les changements (...) qui préservent l'identité de la chose qui change et les changements (...) qui la détruisent* » (*L'identité*, Flammarion, coll. « Corpus », 1998, p. 23).

¹⁶⁰¹ On ne partage pas la théorie dite du *Hollow State*. cf. not. H. Brinton MILWARD, Keith G. PROVAN, « Governing the Hollow State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n° 2, pp. 359-380.

¹⁶⁰² Gérard TIMSIT, « Normativité et régulation », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, janvier 2007.

¹⁶⁰³ On reprend ici une très ancienne expression employée par Firmin Laferrière mais étonnamment parfaitement pertinente pour synthétiser l'enjeu de la dialectique unité-pluralité dans le droit public contemporain. L'auteur précise : « *Mais l'unité appliquée à la société, dans notre état avancé de civilisation, ne peut se confondre pas avec l'uniformité. (...) Elle est complexe de sa nature ; elle*

apporter une contribution aux réflexions théoriques qui tracent les contours d'un nouveau modèle d'étatisation conjuguant rigueur et souplesse.

embrasse et unit des éléments divers, des rapports variés : c'est l'unité d'association et d'harmonie »
(Firmin LAFERRIERE, *Histoire du droit français*, Tome 3, Imprimerie et Librairie générale de jurisprudence, 1852, p. 2).

BIBLIOGRAPHIE

I. BIBLIOGRAPHIE GENERALE

1. OUVRAGES GENERAUX

A. Etudes générales sur l'Etat, l'administration et le droit public

ABELES Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Payot, coll. « Petite Bibliothèque Payot », 2005

BADIE Bertrand, DELOYE Yves (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007

BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994

BEHRENDT Christian, BOUHON Frédéric, *Introduction à la théorie générale de l'Etat*, Larcier, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^e éd., 2011

BERGERON Gérard, *Petit traité de l'Etat*, Paris, PUF, coll. « La politique éclatée », 1990

BOUVIER Michel, *L'Etat sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ-Montchrestien, 1986

BRAIBANT Guy, « Panorama de l'administration française », in GALLOUEDEC-GENUYS Françoise (dir.), *À propos de l'administration française*, La Documentation française, 1998

BRAUD Philippe, *Penser l'Etat*, Paris, Seuil, coll. « Points Essai », 2004

BURDEAU Georges, *L'Etat*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 1970, rééd. 2009

CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration : recherche sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 2008

CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2015

CAMBIER Alain, *Qu'est-ce que l'Etat ?*, Paris, Vrin, coll. « Chemins philosophiques », 2004

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 5^e éd., 2010

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit. Droit public », 2^e éd., 2011

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 5^e éd., 2013

- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 4^e éd., 2014
- DEBBASCH Claude, *Science administrative*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1976
- DEBBASCH Claude, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Economica, 6^e éd., 2005
- DRAGO Roland, GOYARD Claude, *Traité de science administrative*, Paris, Ed. Mouton, 1966
- DRAGO Roland (dir.), *L'Administration publique*, Paris, Armand Colin, coll. « Science administrative », 1971
- DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'Administration. Une approche comparative*, Economica, coll. « Etudes Politiques », 2006
- GALLOUEDEC-GENUYS Françoise (dir.), *A propos de l'administration française*, Paris, La Documentation française, 1998
- GOYARD-FABRE Simone, *L'Etat. Figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin, coll. « Cursus Philosophie », 1999
- GOYARD-FABRE Simone (dir.), *L'Etat au XX^e siècle*, Vrin, coll. « Histoire des idées et doctrines », 2004
- GRISTI (E.), DELAMARRE (M.), *Comprendre l'administration*, Paris, La Documentation française, 2004
- GUILLOUET-ROCHEFORT Sophie (dir.), *L'Etat*, Paris, Ellipses, 2010
- NIZARD Lucien, « Les dynamiques contradictoires en œuvre dans l'administration française : un essai d'explication théorique », *RFAP*, n°15, juillet-septembre 1980
- ÖZER Atila, *L'Etat*, Paris, Flammarion, coll. « GF Corpus », 1999
- PADIOLEAU Jean G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, coll. « Sociologies », 1982
- PETERS B. Guy, PIERRE Jon (dir.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2007
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points Politique », 1991
- SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 2^e éd., 1997
- SIMONNOT Philippe, *L'invention de l'Etat*, Paris, coll. « Belles Lettres », 2003
- STEIN Edith, *De l'Etat*, trad. Philibert SECRETAN, Cerf-Editions Universitaires de Fribourg, 1989
- TIMSIT Gérard, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1963
- TIMSIT Gérard, *Théorie de l'administration*, Paris, Economica, 1986

THOENIG Jean-Claude, DUPUY François, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983

ZILLER Jacques, *Administrations comparées : les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 1993

B. Manuels de droit administratif

Classiques

AUCOC Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, T. I, Paris, Dunod, 1869

BATBIE Anselme, *Précis du cours de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 4^e éd., 1876

DUCROCQ Théophile, *Cours de droit administratif*, Paris, Ernest Thorin, 4^e éd., 1874

EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif, 1953-1954*, Paris, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », rééd. 2013

FOUCART Emile-Victor, *Eléments de droit public et administratif*, Tome 1, Paris, Libraires-Editeurs, 4^e éd., 1855

GERANDO Joseph-Marie (de), *Institutes du droit administratif français*, Paris, Librairie de la Cour de Cassation, 1829

HAURIUO Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Tome 2, 4^e éd., 1900

MACAREL Louis-Antoine, *Cours d'administration et de droit administratif*, Paris, Plon Frères, T. I, 2^e éd., 1852

VIVIEN Alexandre-François, *Etudes administratives*, Tome I, Paris, Ed. Cujas, 3^e éd., 1974 (1859)

Contemporains

AUTIN Jean-Louis, RIBOT Catherine, *Droit administratif général*, Paris, Litec, coll. « Objectif Droit », 5^e éd., 2007

CHAPUS René, *Droit administratif général. Tome 1*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 15^e éd., 2001

DEBBASCH Claude, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Economica, 6^e éd., 2005

CHRETIEN Patrice, CHIFFLOT Nicolas, TOURBE Maxime, *Droit administratif*, Paris, Sirey, coll. « Université », 2014

FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jacques, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 9^e éd., 2014

GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. « Manuels », 21^e éd., 2015

PEISER Gustave, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, coll. « Mementos », 26^e éd., 2014

PLESSIX Benoît, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, coll. « Manuels », 2016

SEILLER Bertrand, *Droit administratif*, Tomes 1 et 2, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 6^e éd., 2016

STIRN Bernard, AGUILA Yann, *Droit public français et européen*, Paris Presses de Sciences Po-Dalloz, coll. « Amphi », 2014

TRUCHET Didier, *Le droit public*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je? », 3^e éd., 2014

TRUCHET Didier, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 6^e éd., 2015

WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Droit public-science politique », 26^e éd., 2016

C. Manuels de droit constitutionnel

Classiques

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 4^e éd., 1923

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Fontemoing, 1927

HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 2^e éd., 1930

MACAREL Louis-Antoine, *Eléments de droit politique*, Paris, Librairie de la Cour de cassation, 1833

Contemporains

ARDANT Philippe, MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 27^e éd., 2015

CARCASSONNE Guy, GUILLAUME Marc, *La Constitution*, Paris, Seuil, coll. « Points », 12^e éd., 2014

DEBBASCH Roland, *Droit constitutionnel*, Paris, LexisNexis, coll. « Objectif Droit Cours », 9^e éd., 2016

GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, FAVOREU Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 17^e éd., 2015

GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, coll. « Domat Droit public », 30^e éd., 2016

GOHIN Olivier, *Droit constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, coll. « Manuel », 2^e éd., 2013

HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Manuels », 37^e éd., 2016-2017

PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, coll. « Université », 34^e éd., 2015

D. Manuel d'institutions administratives

GOHIN Olivier, SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 7^e éd., 2016.

GUETTIER Christophe, *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, coll. « Cours Droit public », 5^e éd., 2015

JAN Pascal, *Institutions administratives*, Paris, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 5^e éd., 2015

KADA Nicolas, OBERDORFF Henri, *Les institutions administratives*, Paris, Sirey, 7^e éd., 2013

MAILLARD DESGREES DU LOU Dominique, *Institutions administratives*, Paris, PUF, coll. « Themis Droit », 2^e éd., 2015

SERRAND Pierre, *Manuel d'institutions administratives françaises*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental. Manuels », 4^e éd., 2012

E. Manuels d'histoire de l'administration

BIGOT Grégoire, *L'Administration française. Politique, droit et société. 1786-1870. Tome 1*, Paris, Lexis Nexis - Litec, coll. « Manuel », 2010

BIGOT Grégoire, LE YONCOURT Tiphaine, *L'Administration française. Politique, droit et société. Tome 2*, Paris, LexisNexis, coll. « Manuel », 2014

BURDEAU François, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 1994

CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des idées politiques. L'idée de l'Etat*, Paris, Cours photocopié, 1956-1957

CHIANEA Gérard, *Histoire des institutions publiques de la France. L'Etat moderne en formation (1789-1870)*, Tome 3, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. « Le droit en plus », 1996

ELLUL Jacques, *Histoire des institutions. IX^e siècle*, Paris, PUF, 1962, éd. 1999

ELLUL Jacques, *Histoire des institutions. XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1956, éd. 1999

LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, Paris, Fayard, coll. « Les Savoirs », éd. 1992

PICQ Jean, *Une histoire de l'Etat en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009

ROSANVALLON Pierre, *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, 1993

THOMAS Yves, *Histoire de l'administration*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1995

VILLARD Pierre, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 10^e éd., 2013

F. Dictionnaires et lexiques

ALLAND Denis, RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige Dicos Poche », 2003

ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1993

BLED Jean-Paul, JOUVE Edmond, REVEILLARD Christophe, *Dictionnaire historique et juridique de l'Europe*, Paris, PUF, 2013

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, PUF, coll. « Quadrige Dicos Poche », 11^e éd., 2016

FONTAINE Michelle, *Dictionnaire de droit*, Paris, Foucher, 2004

GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 24^e éd., 2016

HERMET Guy, BADIE Bertand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2015

KADA Nicolas, MATHIEU Martial (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble, PUG, coll. « Droit et action publique », 2014

MBONGO Pascal, HERVOUËT François, SANTULLI Carlo (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'Etat*, Berger-Levrault, 2014

2. ETUDES SUR LA COORDINATION

Ouvrages, thèses

DELION André G. (dir.), *Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1969

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *La coordination en matière économique et sociale*, Paris, Ed. Cujas, Cahier n° 2, 1967

LEMOYNE de FORGES Patricia, *Recherches sur la coordination administrative. La coordination à l'intérieur des ministères*, Thèse, Paris, 1974

LYONNET Alain, *Problèmes de coordination interministérielle sous l'égide du Premier ministre*, thèse, Paris, décembre 1968

SIEDENTOPF Heinrich (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

ALSENE Eric, PICHAULT François, « La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel », *Annales des Mines*, n° 87, mars 2007

DELION André G., « Introduction générale », in Institut Français des Sciences Administratives, *La coordination en matière économique et sociale*, Paris, Ed. Cujas, Cahier n° 2, 1967

DELMAS MARSALET J., « La coordination de l'action administrative en matière économique et sociale », in *Rapport au XV^e Congrès international des sciences administratives*, Dublin, *Cahier de l'IFSA*, n° 5, Ed. Cujas

DRAGO Roland, « La coordination sous l'égide du Premier ministre. Introduction », in IFSA, *La coordination en matière économique et sociale*, Paris, Ed. Cujas, Cahier n° 2, 1967

DUFOURCQ Bertrand, « La fonction de coordination », *RFAP*, n° 69, janvier-mars 1994

FARCAT Roger, « La coordination », *L'Administration*, n° 57, 1967

GALLOUEDEC-GENUYS Françoise (dir.), *À propos de l'administration française*, La Documentation française, 1998

GOYARD Claude, « La coordination et la consultation dans l'administration publique en France », *RIDC*, vol. 26, n° 4, octobre-décembre 1974

JANN Werner, LAEGREID Per, VERHOEST Koen, « La coordination des organisations du secteur public à l'ère de la marchandisation et de l'administration décloisonnée », *RISA*, vol. 73, n° 3, septembre 2007

LONGEPierre Michel, MULLER Pierre, « La coordination : une activité d'experts ? », *Bulletin de l'IIAP*, n° 40, octobre-décembre 1976

PUSIC Eugen, « La coordination de la politique gouvernementale », in Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976

TIMSIT Gérard, « Le concept de coordination administrative », *Bulletin de l'IIAP*, n° 36, octobre-décembre 1975

VERHOEST Koen, BOUCKAERT Geert, PETERS B. Guy, « Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005 », *RISA*, vol. 73, n° 3, 2007

WIENER Céline, « De la coordination administrative à la décision politique : étude comparée de quelques systèmes », *RFAP*, n° 42, avril-juin 1987

Numéro thématique :

« Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social », in *Rapport au XV^e Congrès international des sciences administratives*, Dublin, publié dans les *Cahiers de l'IFSA*, n° 5, septembre 1968

II. BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

1. LA COORDINATION-INTEGRATION, MODE DE COHESION ADMINISTRATIVE

A. La coordination moyen de rationalisation de l'administration

Ouvrages, thèses, rapports

ALBERTINI Jean-Benoît, *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France. Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica, coll. « Collectivités territoriales », 2000

BARATIN Henri-Louis, GUEDON Marie-José, *Organisation et méthodes dans l'administration publique*, Paris, Berger-Levrault, 1971

BELLOUBET-FRIER Nicole, TIMSIT Gérard, CLAISSE Alain, *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Lien social », 2009

BLUM Léon, *Lettres sur la réforme gouvernementale* (série d'articles publiés anonymement en 1917-1918 dans la *Revue de Paris*, réunis et rééd. sous son nom en 1936)

BODIGUEL Jean-Louis, KESSLER Marie-Christine, *L'administration française*, Presses de la FNSP, 1970

BOUCKAERT Geert, PETERS B. Guy, VERHOEST Koen, *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, col. « Public Sector Organizations », 2010

BOURRICAUD François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, coll. « Recherches en sciences humaines », 1969

CAILLOSSE Jacques, HARDY Jacques, *Droit et modernisation administrative*, DGAFP, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives », 2000

CHARDON Henri, *Les Travaux publics. Essai sur le fonctionnement de nos Administrations*, 1904

- CHARDON Henri, *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin et Compagnie, 1911
- CHAUVET Clément, *Le pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit Public », 2013
- CHISHOLM Donald, *Coordination without hierarchy-informal structures in multiorganizational systems*, University of California Press, 1992
- CLUZEL-MÉTAYER Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de thèses », 2006
- CONSEIL D'ETAT, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Notes et études documentaires, n° 4818, 1986
- CONSEIL D'ETAT, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Rapport annuel, 2012
- COUR DES COMPTES, *Les secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères*, référé au Premier ministre, n° 70554, 25 juillet 2014
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, collection Points, 1963, rééd. 1971
- CROZIER Michel, *Où va l'administration française ?*, Ed. d'Organisation, coll. « Sociologie des organisations », 1974
- FAYOL Henri, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, coll. « Stratégies et Management », 1916, rééd. 1999
- FOX C.J., MILLER H.T., *Postmodern Public Administration*, Sage, 1995
- GRANDGUILLAUME Nicolas, *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1996
- LACASSE François, VERRIER Pierre-Eric, FAUROUX Roger, *30 ans de réforme de l'Etat : expériences française et étrangères. Stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005
- LAEGREID Per, CHRISTENSEN Tom (dir.), *New public management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot, Ashgate, 2001
- LAUFER Romain, BURLAUD Alain, *Management public : gestion et légitimité*, Paris, Dalloz, coll. « Dalloz Gestion », 1980
- MARCH James G., SIMON Herbert A., *Les organisations*, Paris, Dunod, 1965, rééd. 1991
- MASSENET Michel, *La nouvelle gestion publique : pour un Etat sans bureaucratie*, Paris, Ed. Hommes et techniques, 1975
- MINTZBERG Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1982
- MORDACQ Frank (dir.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2006

OCDE, *Towards Better Measurement of Government*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1

PAUCELLE Jean-Louis (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003

PICQ Jean (rapp.), *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, rapport au Premier ministre de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, 1994

PIERRE Jon, *Bureaucracy in the Modern State: An introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar, 1995

POLLITT Christopher, von THIEL Sandra, HOMBURG Vincent, *New public management in Europe: adaptation and alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007

RIALS Stéphane, *Administration et organisation 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977

ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 1992

THOENIG Jean-Claude, DUPUY François, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985

TROSA Sylvie, *Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'Etat, une réforme de la société*, Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2006

WEBER Max, *Economie et société. Tome 1 : Les catégories de la sociologie*, 1931, trad., Paris, Pocket, 2003

WRIGHT Vincent, CASSESE Sabino (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

AUBY Jean-Bernard, « La bataille de San Romano : réflexions sur les évolutions du droit administratif », *AJDA*, n° 11, novembre 2001

BELLOUBET-FRIER Nicole, « Pouvoir et relations hiérarchiques : l'exemple du ministère de l'Education Nationale », in *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004

BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n° 126, 2005

BEZES Philippe, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la « réforme de l'Etat » en France dans les années 1990 », in Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2006

BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* », *Critique internationale*, n° 35, avril-juin 2007

BEZES Philippe, « Politique et administration en régime néo-managérial. Recomposition, réactivation ou balancier ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Les Mélanges », 2013

BLANCPAIN Frédéric, « Les carnets inédits de Fayol. Présentation », *Bulletin de l'IIAP*, n° 28, octobre-décembre, 1973

BOUCKAERT Geert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *RFAP*, n°105-106, 2003

BOUDET Jean-Francois, « La « grammaire lolftienne » » *RFDA*, novembre-décembre 2015

BOURRICAUD François, « Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie », *RFSP*, vol. XX, n° 5, 1970

BOUVIER Michel, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *AJDA*, n° 7, février 2008

BRAIBANT Guy, « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif : 1953-1993 », *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n° 45, 1993

CAILLOSSE Jacques, « La modernisation de l'Etat : variations sur le modèle juridique d'administration », *AJDA*, n° 11, 20 novembre 1991

CAILLOSSE Jacques, « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993

CAILLOSSE Jacques, « L'administration doit-elle s'évader du droit administratif pour être efficace ? », *Politiques et management public*, vol. 7, n° 2, 1989 ; rééd. in LACASSE François, THOENIG Jean-Claude (dir.), *L'action publique*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1996

CAILLOSSE Jacques, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique de réforme de l'Etat », *RFAP*, n° 105/106, 2003

CALMETTE Jean-François, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *RFAP*, n° 117, 2006

CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP*, n°24, octobre-décembre 1982

CHEVALLIER Jacques, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993

CHEVALLIER Jacques, « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *Revue administrative*, n° 301, 01/02, 1998

CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc, « Introduction », n° special : « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », *RFAP*, n° 105/106, 2003

CHEVALLIER Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, n° 19, 2010

- CHEVALLIER Jacques, « Agencification et gouvernance », in Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Etudes annuelle du Conseil d'Etat, 2012
- DUPUIS Georges, « L'adaptation des structures aux objectifs dans l'administration française », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 6, n° 3, 1975
- GAUDEMET Paul-Marie, « Le déclin de l'autorité hiérarchique », *Dalloz*, Chron. 137, 1947
- GIROUX Michel, « Les développements de la rationalisation des choix budgétaires », *Bulletin de l'IIAP*, n° 28, octobre-décembre 1973
- GLEIZAL Jean-Jacques, « L'administration du XXI^e siècle », in Jean-Michel GALABERT, Marcel-René TERCINET (dir.), *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, PUG, 1995
- HECQUARD-THERON Maryvonne, THERON Jean-Pierre, « Variations sur les « tendances du système administratif français » », in *Etudes en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis/Litec, 2009
- JOBERT Bruno, LECA Jean, « Le dépérissement de l'Etat. A propos de « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *RFSP*, vol. 30, n° 6, 1980
- KESSLER Marie-Christine, « Modes et modèles de transformation de la gestion publique », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 1, mars 1996
- LE CLAINCHE Michel, « La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », *RFAP*, n° 145, 2013/1
- LEGENDRE Pierre, « La bureaucratie, la science et le rendement », *Bulletin de l'Institut international de l'administration publique*, n° 28, 1973
- MARCOU Gérard, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *RFAP*, n° 141, 2012
- MONNIER François, THUILLIER Guy, « Pour une théorie de la réforme », *Revue administrative*, n° 349, janvier 2006
- NIZARD Lucien, « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 2, avril 1973
- PAULIAT Hélène, « Un Phénix administratif : le secrétaire général de ministère », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Oberdorff*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Mélanges », 2015
- PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006
- PETERS B. Guy, « New Public Management » in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004
- POULET-GIBOT LECLERC Nadine, « Le pouvoir hiérarchique », *RFDA*, n° 3, 2007
- RIVERO Jean, « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *AJDA*, 1966

- ROUBAN Luc, « L'Etat en crise d'identité », *Revue administrative*, n° 279, mai-juin 1994
- ROUBAN Luc, « Les administrations en Europe : d'une modernisation à l'autre », *RFAP*, n° 75, juillet-septembre 1995
- ROUBAN Luc, ZILLER Jacques, « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat », *RFAP*, n° 75, 1995
- SAVIGNAC Jean-Claude, « La modernisation de l'action publique : de la RGPP à la MAP », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 329, janvier-février 2013
- SPANOU Calliope, « Abandonner ou renforcer l'Etat wébérien ? », *RFAP*, n° 105/106, 2003
- THOENIG Jean-Claude, « La stratification » in CROZIER Michel, *Où va l'administration française?*, Ed. d'Organisation, coll. Sociologie des organisations, 1974
- TIMSIT Gérard, BELLOUBET-FRIER Nicole, « L'administration en chantiers », *RDP*, avril 1994
- ZILLER Jacques, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *RFAP*, n° 105-106, 2003

Numéros thématiques :

- « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat », *RFAP*, n° 75, juillet-septembre 1995
- « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *RFAP*, n° 105-106, 2003
- « Généalogies de la réforme de l'Etat », *RFAP*, n° 120, 2006
- « Modernisation de l'Etat », *Notes bleues de Bercy*, n° 320, janvier 2007
- « Le modèle français d'administration publique », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 265, mars 2007
- « Le nouveau management public », *RISA*, vol. 74, n° 1, mars 2008
- « La révision générale des politiques publiques », *RFAP*, n° 136, 2010
- « Rationalité juridique vs. rationalité managériale ? », *Droit et société*, n° 84, 2013

B. La coordination garante d'une unité administrative territoriale

Ouvrages, thèses, rapports

- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapp. Michel Piron, 22 février 2006
- ALBERTINI Jean-Benoît, *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Publications de la Faculté de droit de l'Université René Descartes », 1999
- COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique : « L'organisation territoriale de l'Etat »*, juillet 2013
- ENA, *Séminaire sur l'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants de l'Etat en Europe*, coord. par CABANE M., promotion Nelson Mandela, 2000

ENA-Direction de l'Information, *L'administration territoriale de l'Etat : les relations entre le niveau national et le niveau régional*, Rapport du groupe n°19, Promotion 2008-2010, février 2010

GLEIZAL Jean-Jacques (dir.), *Le retour des préfets ?*, Grenoble, PUG, 1995

MERCIER Michel (rap.), *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, n° 447, Tome 1, 2000

ROUBAN Luc, *La République territoriale. Une singularité française en question*, Paris, La Documentation française, 2015

SENAT, *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale*, Rapport d'information n° 77 fait au nom de la commission des finances du Sénat, rapp. Michèle André, 16 octobre 2013

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

ALBERTINI Jean-Benoît, JALLET Sébastien, « Les nouveaux visages de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n° 91, IV, 2011

CAILLOSSE Jacques, « Retour sur le couple décentralisation/déconcentration. Une décentralisation sans transfert de pouvoir normatif n'est-elle qu'une figure masquée de la déconcentration ? », *Pouvoirs locaux*, n° 98, III, 2013

CHAUVIN Francis, « L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le préfet et ses collaborateurs », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VII*, Paris, PUF, 2000

CHEVALLIER Jacques, « Synthèse », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000

CHEVALLIER Jacques, « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, n° 116, 2005

CHEVALLIER Jacques, « L'Etat central : quelles évolutions ? Quels enjeux ? », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008

de MONTRICHER Nicole, « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité », in Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2006

GOHIN Olivier, « Les origines de la réforme de l'Etat territorial », *Regards sur l'actualité*, n° 313, août-septembre 2005

LECOMTE Catherine, « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000

OBERDORFF Henri, FROMONT Jean-Charles, « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in Jean-Jacques GLEIZAL (dir.), *Le retour des préfets ?*, PUG, 1995

PONTIER Jean-Marie, « Le nouveau préfet », *AJDA*, 26 avril 2010

ROUBAN Luc, « Les préfets sous la Cinquième République », *Revue administrative*, n° 317, septembre-octobre 2000

ROUBAN Luc, GREMION Catherine, CONTET Pierre, CASSESE Sabino..., « L'institution préfectorale », *RFAP*, n° 96, 2000

ROUBAN Luc, « Les secrétaires généraux », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 258, avril-août 2006

Numéros thématiques :

- « La décentralisation : réforme de l'Etat? », *Pouvoirs locaux*, n° 55, décembre 2002
- « Décentralisation, Etat et territoires », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004
- « La réforme des collectivités territoriales », *RFAP*, n° 141, 2012
- « Le prélude de la réforme territoriale ? », *AJDA*, 24 mars 2014
- « Les exécutifs locaux », *RFAP*, n° 154, 2015
- « Loi NOTRe : un vrai big bang territorial ? », *AJDA*, n° 34, 19 octobre 2015

2. LA COORDINATION-INTEGRATION, OUTIL DE COHERENCE POLITIQUE

A. La coordination au cœur de l'action gouvernementale

Ouvrages, thèses, rapports

BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'Etat - Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, 1977

BODIGUEL Jean-Louis, QUERMONNE Jean-Louis, *La haute fonction publique sous la V^e République*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1983

CHAGNOLLAUD Dominique, *Les cabinets ministériels, côté cour*, Paris, L'Harmattan, 2000

CLAISSE Alain, *Le Premier ministre de la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1972

CONSEIL D'ETAT- INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, n° 2007-M-020-01, juillet 2007

de BAECQUE Francis, *Qui gouverne la France ? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement*, Paris, PUF, 1976

de BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982

ENA, *Le travail gouvernemental*, Rapports de séminaires (1993-1995), Paris, La Documentation française, 1996

ENA, *Pratique de l'interministérialité*, Fiches thématiques, Cycles d'approfondissement et d'actualisation des connaissances (CAAC), 2007

- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015
- FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz, 1987
- GAILLARD Maurice, *Les directives présidentielles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979
- GUISELIN Jean, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Thèse en droit public, Université Pantheon-Assas, dir. Guillaume Drago, 2015
- HAYEM Raymond, *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe*, Paris, Thèse, Droit, 1939
- HAYWARD Jack, WRIGHT Vincent, *Governing from the centre: core executive coordination in France*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *Les superstructures des administrations centrales*, Cahiers de l'IFSA, n° 8, 1973
- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986
- KESSLER Marie-Christine, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP, 1986
- LAURENT Dominique, SANSON Marc (dir.), *Le travail gouvernemental*, Paris, La Documentation française, 1996
- LIJPHART Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999
- LYONNET Alain, *Problèmes de coordination interministérielle sous l'égide du Premier Ministre*, Thèse, Paris, décembre 1968
- MENY Yves, *Politique comparée - Les démocraties : Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., 1991
- MENY Yves, *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 6^e éd., 2008
- OCDE, *Co-ordination at the Centre of Government*, OECD Publishing, Sigma Papers, n° 35, 2004
- PAGE Edward C., WRIGHT Vincent (dir.), *Bureaucratic elites in western European States. A comparative analysis of top Officials*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- PARIENTE Alain, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Cinquième République*, Thèse de doctorat en droit, dir. Dimitri Georges LAVROFF, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2000
- PETERS B. Guy, RHODES Rod A.W., WRIGHT Vincent (dir.), *Administering the summit: administration of the core executive in developed countries*, Basingstoke, Macmillan, 2000
- PY Roselyne, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, La Documentation française, coll. « Notes et études documentaires », 1985

RAADSCHELDERS Jos C.N., *Government. A Public Administration Perspective*, London, Sharpe, 2003

REMOND René, COUTROT Aline, BOUSSARD Isabelle, (dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels*, Paris, Presses de la FNSP, 1982

SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995

SCHRAMECK Olivier, *Matignon rive gauche, 1997-2001*, Paris, Ed. du Seuil, 2001

SCHRAMECK Olivier, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006

SIEDENTOPF Heinrich (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976

THUILLIER Guy, *Regards sur la haute administration*, Paris, Economica, 1979

THUILLIER Guy, *Les cabinets ministériels*, PUF, Que sais-je ?, 1982

VERRIER Patrice, *Les services de la Présidence de la République*, PUF, 1971

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

AUTEXIER Christian, HEPPENHEIMER Mireille, « Essai de définition de l'administration de mission », *Bulletin de l'IIAP*, n° 18, avril-juin 1971

AVRIL Pierre, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 38

BIGAUT Christian, « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015

CANNAC Yves, « La « machine élyséenne » (1974-1981) », in BERNSTEIN Serge, REMOND René, Jean-Francois SIRINELLI (dir.), *Les Années Giscard. Institutions et pratiques politiques (1974-1978)*, Paris, Fayard, 2003.

COHEN Samy, « Le Secrétariat général de la Présidence de la République » in de BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1982

CONAC Gérard, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in Institut Français des Sciences Administratives (IFSA), *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986

COUTROT Aline, « Les membres des cabinets du Premier ministre et du Président de la République », de BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1982

CONAC Gérard, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986

de BAECQUE Francis, « Le rôle du chef du gouvernement et de ses services dans la coordination et la détermination des priorités », *Rapport au Colloque international de Spire*, Institut international des sciences administratives, 1974

DENOIX de SAINT MARC Renaud, « Le secrétaire général du Gouvernement », *Revue des sciences morales et politiques*, n° 2, 2002

FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003

FOUCAUD Fabien, « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, n° 4, 2010

FOURNIER Jacques, « Le Secrétariat général du gouvernement », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986

KESSLER Marie-Christine, « Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement in de BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1982

KESSLER Marie-Christine, « Les grands corps de l'Etat », *Revue administrative*, 1986

KOUBI Geneviève, « Les circulaires du Premier ministre », in *Mélanges G. Dupuy*, Paris, LGDJ, 1997

LONG Marceau, « Le secrétaire général du Gouvernement », in *Les services du Premier ministre, conférences*, PUAM, 1981

MAGNON Xavier, « L'organisation particulière du Secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015

MENY Yves, « A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, 1987, n° 40

MIHULEAC Emil, « La science de la direction. La coordination, attribut de la direction », *RIDC*, vol. 40, n° 3, 1988

OBERDORFF Henri, « L'administration des sommets de l'Etat », *RFAP*, n° 83, juillet-septembre 1997

OBERDORFF Henri, « Le travail gouvernemental : ses structures et ses procédures », in *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, coll. « Les notices », 2003

PETERS B. Guy, « Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination », *Canadian Centre for Management Development*, Research Paper n° 21, 1998

PETITCOLLOT Pascal, « La mémoire du travail gouvernemental », *RFAP*, n° 102, avril-juin 2002

PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *RFSP*, n° 2, 1956

ROUBAN Luc, « Les cabinets ministériels, 1984-1996 », *Revue administrative*, 1997

ROUBAN Luc, « Les entourages de l'Élysée et de Matignon », *Revue administrative*, 1998

SCHNUR Roman, « Le rôle du chef du gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités. Introduction », in Heinrich SIEDENTOPF (dir.), *La coordination de la politique gouvernementale*, Paris, Ed. Cujas, 1976

WIENER Céline, « Les divers systèmes de coordination du travail gouvernemental », in IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Paris, Economica, 1986

Numéro thématique :

« Administrer le sommet de l'exécutif », *RFAP*, n° 83, juillet-septembre 1997

« Le Premier ministre », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997

B. La coordination à l'interface d'espaces décisionnels

Ouvrages, thèses, rapports

ANDERSEN Sven S., ELIASSEN Kjell A., *Making Policy in Europe, the Europeanization of national policy-making*, London, Sage, 1993, rééd. 2001

ARNAUD André-Jean, *Critique de la raison juridique. Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation*, Tome 2, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2003

AUBER Emmanuel, CERVELLE Delphine, *Les collectivités territoriales*, Paris, Armand Colin, 2015

AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007

BACHE Ian, FLINDERS Matthew (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, 2004

BADIE Bertrand, DEVIN Guillaume (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui. Relations internationales », 2007

BALME Richard, GARRAUD Philippe, HOFFMANN-MARTINOT Vincent, RITAINE Evelyne, *Le territoire pour politique : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994

BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert, *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998

BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999

BASLE Maurice, *Economie politique de la coordination en Europe*, Paris, Economica, 2000

FRANÇOIS Bastien, NEVEU Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 1999

- BOISSON de CHAZOURNES Laurence, MEHDI Rostane (dir.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Travaux de droit international et européen », 2005
- BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, coll. « Manuel », 6^e éd., 2016
- BULMER S., LEQUESNE Christian (dir.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009
- CINI Michelle, *The European Commission. Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester University Press, 1996
- CLAMEN Michel, *Bruxelles au jour le jour : petit guide des négociations communautaires*, Paris, La Documentation française, 1996
- COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Bruxelles, Document COM (2001), 2001
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, coll. « Sociologie politique », 1977
- CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996
- d'ARCY François, ROUBAN Luc (dir.), *De la V^e République à l'Europe - Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996
- de CLUSADE Jocelyne, *L'adaptation de l'administration française à l'Europe*, Paris, La Documentation française, 1991
- DEGRON Robert, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes Droit », 2014
- DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles? : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2004
- DELCAMP Alain, LOUGHLIN John (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2003
- de SENARCLENS Pierre, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, Paris Armand Colin, coll. « U-Science Politique », 4^e éd., 2005
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Droit et société », 2010
- EGEBERG Morten (dir.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke, Palgrave Mac Millan, 2006

- FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007
- FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Droit Public », 4^e éd. 2016
- FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio Maria, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de la FNSP, 2002
- GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976
- HABERMAS Jürgen, *Après l'Etat-nation*, Paris, Fayard, 2000
- HAYWARD Jack, MENON Anand (dir.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SORBETS Claude (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, Pedone, 2003
- HOOGEH Liesbet, MARKS Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001
- KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The national co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2003
- KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The national co-ordination of EU Policy: the European level*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2004
- KOOIMAN Jan (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993
- LACHAUME Jean-François, *Le droit administratif : permanences et convergences*, Paris, Dalloz, 2007
- LADEUR Karl-Heinz (dir.), *Public governance in the age of globalization*, Aldershot, Ashgate, 2004
- LANCERON Virginie, *Du SGCI au SGAE. Evolution d'une administration au cœur de la politique européenne de la France*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2007
- LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993
- LEQUESNE Christian, SUREL Yves, *L'intégration européenne. Entre émergence constitutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences po., 2004
- MABILEAU Albert (dir.), *A la recherche du local*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 2^e éd., 1994

- MARCOU Gérard (dir.), *Decentralization and Local Democracy in the World*, World Bank and United Cities and Local Governments co-publication, First Global Report, 2008
- MOREAU-DEFARGES Philippe, *L'ordre mondial*, Paris, Armand Colin, 2003
- MOREAU-DEFARGES Philippe, *La gouvernance*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 5^e éd., 2015
- NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002
- PALIER Bruno, SUREL Yves, *L'Europe en action : l'europeanisation dans une perspective compare*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007
- PETERS B. Guy, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan, 2000
- PETITEVILLE Franck, *La face nationale de la gouvernance communautaire*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 199
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, n° 1153, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapp. : Didier Quentin, Jean-Jacques Urvoas, 8 octobre 2008
- ROCHE Jean-Jacques, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 7^e éd., 2014
- SASSEN Saskia, *The Global City*, Princeton University Press, 2^e éd., 2001
- SAURON Jean-Luc, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1998
- SAURON Jean-Luc, LANCERON Virginie, *L'administration nationale et l'Europe*, Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2008
- SAURON Jean-Luc, *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen*, Paris, Gualino, coll. « Manuels », 3^e éd., 2008
- SIGMA-OCDE, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris, 1998
- SUR Serge, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat politique », 6^e éd., 2011
- TELO Mario (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1995
- TOURME-JOUANNET Emmanuelle, *Le droit international*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2013
- VERGES Jean (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1997

VERPEAUX Michel, WASERMAN Franck, RIMBAULT Christine, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2015

von BOGDANDY Armin, MAVROIDIS Petros, MENY Yves, *European integration and international co-ordination*, La Hague, Kluwer Law International, 2002

WALLACE Helen, WALLACE Mark A., YOUNG Alasdair R. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6^e éd., 2010

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

ABELES Marc, BELLIER Irène, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *RFSP*, vol. 46, n° 3, 1996

AFFICHARD Joëlle (dir.), « Décentralisation et coordination : les principaux modèles d'analyse », *Actes de journées organisées par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme pour le Ministère de l'Environnement*, Paris, Institut international de Paris La Défense, 1994

AFFICHARD Joëlle, *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997

ALCARAZ Hubert, « L'Etat des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne. Commentaire de l'arrêt 31/2010 du 28 juin 2010 », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2011

AZOULAY Loïc, « L'élaboration de la norme communautaire : réflexion sur la place des sources nationales et le rôle des opérateurs » in BERGE Jean-Sylvestre, NIBOYET Marie-Laure., *La réception du droit communautaire en droit privé des Etats membres*, Bruxelles, Bruylant, 2003

BALADO RUIZ GALLEGOS Manuel, « Décentralisation et coordination administratives : deux techniques au service de l'intérêt général », *RISA*, 56 (2), 1990

BARON Catherine, « Gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, 2003

BECK Ulrich, « Redéfinir le pouvoir à l'âge de la mondialisation, huit thèses », *Le Débat*, n° 125, mai-août 2003

BEHAR Daniel, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGÈS Dominique, PELISSIER Nicolas, *Territoires sous influence. 1*, Paris, L'Harmattan, coll. « Communication et civilisation », 2000

BRISSON Jean François, « Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales » in *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, Actes des journées de l'AFDCL des 19 et 20 septembre 2007, Paris, l'Harmattan, 2009

CAILLOSSE Jacques, « Les politiques locales et la recomposition de l'action publique », *Droit et société*, vol. 30, 2000

CAILLOSSE Jacques, « Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance » », in Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN, Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007

CAILLOSSE Jacques, « La décentralisation comme objet d'analyse juridique. Les leçons de Charles Eisenmann », in Jacques CAILLOSSE, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009

CARNULETTI Alexandre, « L'administration française face à la règle communautaire », *RFAP*, n° 48, octobre-décembre 1988

CHEVALLIER Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA*, 20 avril 1992

CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976

DEHOUSSE Renaud, « Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration », in WRIGHT Vincent, CASSESE Sabino (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996

DELGADO DEL RINCON Luis E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'état des autonomies », *Confluences Méditerranée*, n° 73, 2010

DELMAS-MARTY Mireille, « La grande complexité juridique du monde », in *Mélanges Gérard Timsit*, Bruylant, 2005

de MONTALIVET Pierre, « La coopération interrégionale. Etat des lieux et perspectives », in FIALAIRE Jacques, de MONTALIVET Pierre (dir.), *Coopération locale et territoire*, Paris, LexisNexis-Litec, coll. « Colloques et débats », 2008

DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, vol. 53, n° 4, août 2003

DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, « Le système politico-administratif territorial » in *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983

DURAN Patrick, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *RFSP*, n° 46 (4), 1996

FRANCHINI Claudio, « Les notions d'administration indirecte et de coadministration », in AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007

GREMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, janvier-mars 1970

HERITIER Adrienne, « La régulation comme « patchwork ». La coordination de la multiplicité des intérêts dans le processus décisionnel européen », *Politix*, vol. 14, n° 55, 2001

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Types of Multi-Level Governance », *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 3, 2002

JABKO Nicolas, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne ? », *RFSP*, vol. 55, n° 2, avril 2005

- JACQUINOT Nathalie, « La coopération décentralisée, entre facilité et complexité », *in Etudes en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis, coll. « Mélanges », 2009
- LADRECH Robert, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, 1994
- LANCERON Virginie, « La France et le processus décisionnel européen. Le Secrétariat général des affaires européennes au cœur des relations Paris-Bruxelles », *AFRI*, vol. IX, 2008
- LAUFER Romain, « L'action publique face à la mondialisation », *Politiques et management public*, vol. 21, n° 2, juin 2003 – n° 3, septembre 2003
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, vol. 45, n° 1, février 1995
- LE GALES Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire » *in* COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », *in* BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004
- LELOUP Fabienne, POYART Laurence, PECQUEUR Bernard, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie Économie Société*, vol. 7, n° 4, 2005
- MARCOU Gérard, « Décentralisation, Etat et territoires », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004
- MAUS Didier, « Préface » *in* SAURON Jean-Luc, *L'administration française et l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2000
- MENON Anand, « L'administration française à Bruxelles », *RFSP*, vol. 51, n° 5, 2001
- MILANI Carlos, « La complexité dans l'analyse du système-monde : l'environnement et les régulations mondiales » *in* « Complexité à l'œuvre », *Droit et société*, n° 46, 2000
- MOREAU DEFARGES Philippe, « Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale », *AFRI*, vol. 6, 2005
- MULLER Pierre, « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 3, 1999
- NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », *in* FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007
- PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien, « La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique », *in* PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007

PASQUIER Romain, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *RFAP*, n° 141, 2012

RADAELLI Claudio, « Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change », *EIOP*, vol. 4, n° 8, 2000

RHODES Rod A.W., « The new governance: Governing without government », *Political studies*, n° 44, 1996

RIDEAU Joël, PEREZ Sophie, « La place des régions dans le système institutionnel de l'Union européenne », in VERGES Jean (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1997

SAURUGER Sabine, SUREL Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, 2006/2

SCHARPF Fritz W., « European Governance », *Jean Monnet Working Paper*, 07/71, 2001

SCHARPF Fritz W., « La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne », *RFSP*, vol. 52, n° 5/6, octobre-décembre 2002

SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, « Où va l'administration européenne ? », in *Etudes Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Mélanges », 2005

TELO Mario, « Governance and Government in the European Union » in Maria Joao RODRIGUES (dir.), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Pub, New Ed edition, 2003

THOENIG Jean-Claude, CROZIER Michel, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975

THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, 1996

VIDAL Jean, « Préface » in SAURON Jean-Luc, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, 1998

WORMS Jean-Pierre, « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8, juillet-septembre 1966

ZILLER Jacques, « L'interrégulation dans le contexte de l'intégration européenne et de la mondialisation », *RFAP*, n° 109, 2004

ZILLER Jacques, « Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne, avec ou sans traité constitutionnel », *RFAP*, n° 114, 2005

ZILLER Jacques, « L'eupéanisation du droit : de l'élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des Etats membres », *EUI Working Paper, Law*, n° 2006/19

ZILLER Jacques, « Introduction : les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen », in

AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007

Numéros thématiques :

- « La Communauté, un dialogue d'administrations? », *RFAP*, n° 63, 1992
- « L'administration de l'Union européenne », *RFAP*, n° 95, 2000
- « L'eupéanisation des administrations : nouvelles missions, nouveaux partenaires », *RFAP*, n° 114, 2005
- « Où en est l'administration de la Commission européenne », *RFAP*, n° 133, 2010
- « La modernisation des collectivités locales. L'étape de la loi du 27 janvier 2014 », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2014
- « Les nouveaux lieux de décision », *Pouvoirs locaux*, n° 101, juin 2014

3. LA COORDINATION-HARMONISATION, INSTRUMENT DE CONCORDANCE JURIDIQUE

A. La coordination dans la production du droit

Ouvrages, thèses, rapports

ALBERTINI Pierre (dir.) *La qualité de la loi. Expériences française et européenne*, Editions Mare et Martin, 2016

ASSEMBLEE NATIONALE, *Guide pour la rédaction des textes législatifs*, mars 2011

BOURCIER Danièle, THOMASSET Claude (dir.), *L'écriture du droit face aux technologies de l'information*, Paris, Ed. Diderot, 1996

CHATEL Elisabeth, KIRAT Thierry, SALAIS Robert (dir.), *L'action publique et ses dispositifs*, Paris, L'Harmattan, 2005

CLAMOUR Guylain, UBAUD-BERGERON Marion (dir.), *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, vol. 1/vol.2, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006

COLERA Christophe, *Les services juridiques des administrations centrales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2009

CONSEIL D'ETAT, *Consulter autrement. Participer effectivement*, Rapport public, Paris, La Documentation française, 2011

COMMAILLE Jacques, LASCOUMES Pierre, FOURNIER Catherine, *La production gouvernementale du droit*, Mission de recherche « Droit et justice », 1995

CONSEIL D'ETAT, *De la sécurité juridique*, Rapport public, Paris, La Documentation française, 1991

CONSEIL D'ETAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public, Paris, La Documentation française, Etudes et documents n° 57, 2006

CONSEIL D'ETAT, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Paris, La Documentation française, 2^e éd., 2007

CONSEIL D'ETAT, *Simplification et qualité du droit*, Etude annuelle, 2016

de BECHILLON Denys, CAILLOSSE Jacques, RENARD Didier, *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2001

de LA ROSA Stéphane, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Travaux du CERIC », 2007

DRAGO Roland (dir.), *La confection de la loi*, Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politique, PUF, 2005

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GRAY Laurence, PINI Joseph, *Autour de la qualité des normes. Actes du colloque d'Aix-en-Provence des 24 et 25 octobre 2008*, Bruxelles, Bruylant, coll. « A la croisée des droits », 2010

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris Presses de Sciences Po, 2^e éd., 2007

GILBERG Karine, *La légistique au concret : les processus de rationalisation de la loi*, Thèse, dir. J. Chevallier, Université Panthéon-Assas (Paris 2), 2007

HOOD Christopher C., MARGETTS Helen Z. (dir.), *The Tools of Government*, London, Palgrave Macmillan, 2^e éd., 2007

LACASSE François, THOENIG Jean-Claude (dir.), *L'action publique*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1996

LANGROD Georges (dir.), *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris, Ed. Cujas, 1972

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Collection « Gouvernances », 2004

LEFEVRE Silvère, *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Travaux du CERIC », 2006

MAITRE Philippe, *Rationalité et coordination. Un essai sur les fondements interpersonnels de la décision*, Thèse de doctorat, dir. CENTI Jean-Pierre, 1996

MARCOU Gérard, *La décision gouvernementale en Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1996

MARCOU Gérard, MODERNE Franck, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, t.1 et t.2, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2005

MARINESE Vito, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Etudes sur les qualités de la loi*, Thèse, Nanterre, Paris 10, 2007

MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, coll. « U Science Politique », 2003

MOCKLE Daniel, *La gouvernance, le droit et l'Etat : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2008

MORAND Charles-Albert (dir.), *L'Etat propulsif - Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991

MIAILLE Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995

MORAND Charles-Albert (dir.), *L'Etat propulsif. Contributions à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991

MORAND Charles-Albert (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999

REMY Dominique, *Légistique. L'art de faire les lois*, Paris, Romillat, 1994

SARMIENTO Daniel, *El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Thomson-Civitas, 2007

SEDJARI Ali (dir.) *Administration, gouvernance et décision publique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Espaces et territoires », 2004

SENAT, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques, n° 3, octobre 2007

SENDEN Linda, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, Hart Publishing, coll. « Modern Studies in European Law », 2004

SFEZ Lucien, *L'administration prospective*, Armand Colin, coll. « U Série Science administrative », 1970

SFEZ Lucien, *La décision*, Paris, coll. « Que sais-je ? », 2^e éd., 1988

SIMON Herbert A., *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983

THIBIERGE Catherine (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009

TROPER Michel, *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

AMSELEK Paul, « Brèves réflexions sur la notion de "sources du droit" », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 27, 1982

AUBY Jean-Bernard, « Prescription juridique et production juridique », *RDP*, n° 3, 1988

AVRIL Pierre, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005

BERGEL Jean-Louis, « Modes de réalisation du droit », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 17 (51), 1992

BODIGUEL Jean-Louis, « Conseils restreints, comités interministériels et réunions interministérielles » in de BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1982

BONDUELLE Alexandre, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », tome 94, 1997

BRAIBANT Guy, « Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit », in *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992

BURDEAU Georges, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », *ADP*, vol. 9, n° 1-2, 1939

CAFARO Susanna, « La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen », in *Mélanges en l'hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2003

CAILLOSSE Jacques, « Interrogations méthodologiques sur le « tournant » contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration »

CHEVALLIER Jacques, « La rationalisation de la production juridique », in Charles-Albert MORAND (dir.), *L'Etat propulsif - Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991

CHEVALLIER Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n° 49, 2001

CHEVALLIER Jacques, « La normativité », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006

CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP*, n° 105-106, 2003

CHEVALLIER Jacques, « L'Etat régulateur », *RFAP*, n° 111, 2004

CHEVALLIER Jacques, « Loi et contrat dans l'action publique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004

CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011

de BECHILLON Denys, « Le contrat comme norme dans le droit public positif », *RFDA*, n° 1, février 1992

DEHOUSSE Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2004

de LAUBADERE André, « L'administration concertée », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974

DELION André G., « Les conseils et comités interministériels », *AJ*, 1975

de MONTALIVET Pierre, « La « juridicisation » de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in Roland DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005

DE MUNCK J., LENOBLE J., « Droit négocié et procéduralisation », in GERAVIL F., OST François, van de KERCHOVE Michel (dir.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1995

DODIER Nicolas, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n° 62, 1993

DURAND-PRINBORGNE Claude, « L'administration centrale de l'Education nationale et la fabrication des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011

ERALY Alain, « Les cabinets ministériels et la décision politique », in Claude WILWERTH, Gabrielle JOTTRAND... (et al.), *Les cabinets ministériels et autres. Statuts, rôles et pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 75

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2015

GAUDIN Jean-Pierre, « La régulation politique », in MARCOU Gérard, MODERNE Franck (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Tome 2 : Experiences européennes*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2005

GEORGOPOULOS Théodore, « La méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot ? » », Rapport d'études présenté l'Institut d'études européennes des Universités de Montréal et Mc Gill, février 2015

GOHIN Olivier, « Loi et contrat dans les rapports entre collectivités publiques », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004, p. 95

GONAND C., « Le Conseil des ministres sous la V^e République », *RDP*, 1988

GREMION Catherine, « Le système de décision » in Michel CROZIER, *Où va l'administration française?*, Editions d'Organisation, coll. « Sociologie des organisations », 1974

JEGOUZO Yves, « L'administration contractuelle en question », in *Mouvement du droit public. Mélanges F. Moderne*, Paris, Dalloz, 2004

JOBERT Bruno, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *RFSP*, n° 4, 1985

LALLY Armel, « Le pouvoir normatif du Conseil d'Etat sous l'éclairage de Marcel Waline », *RFDA*, janvier-février 2014

LANGROD Georges, « L'administration consultative », in LANGROD G. (dir.), *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris, Cujas, 1972

LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 79, 2011

LONG Marceau, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *RFDA*, septembre-octobre 1992

MAÏA Jean, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », *Le courrier juridique des Finances et de l'Industrie*, num. spécial : « La légistique. Ou l'art de rédiger le droit », juin 2008

MARCOU Gérard, « Negotiated decision-making in French administrative law », in DE WAARD B. (dir.), *Negotiated decision-making*, La Haye, Boom Juridische uitgevers, 2000

MARCOU Gérard, « L'administration contractuelle », *AJDA*, n° 19, mai 2003

MARCOU Gérard, « La notion juridique de régulation », *AJDA*, n° 7, 20 février 2006

MARCOU Gérard, « Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », *AJDA*, n°19, 19 mai 2003

MILLARD Eric, « Les limites des guides de légistique : l'exemple du droit français », in FLÜCKIGER Alexandre, GUY-ECABERT Christine (dir.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer. Le rôle des guides de légistique*, Zürich, Schulthess, 2008

MORITA A., « Les procédés formels et informels de l'action administrative », *RFAP*, n° 73, janvier-mars 1995

NIZARD Lucien, « De la planification française, production de normes et concertation », *RFSP*, vol. XXII, n° 5, octobre 1972

PLOUVIN Joël-Yves, « Le Conseil des ministres, institution seconde », *Revue administrative*, n° 33, septembre-octobre 1980

RAPP Lucien, « Rapport introductif », in Serge REGOURD, Lucien RAPP (dir.), *Du contrat de partenariat au marché de partenariat*, Bruxelles, Bruylant, 2016

ROSE-ACKERMAN Susan, PERROUD Thomas, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages » : modèles américains et traditions juridiques françaises », *RFAP*, n° 149, 2014,

SCHRAMECK Olivier, « Le rôle des cabinets ministériels est aujourd'hui encore irremplaçable », *AJDA*, 2006

SIMON Herbert A., « Decision-Making and Administration Organization », *Public Administration Review*, vol. 4, n° 1, 1944

TESOKA Laurent, « Les conventions entre collectivités territoriales », in CLAMOUR Guylain, UBAUD-BERGERON Marion (dir.), *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, vol. 1, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006

TIMSIT Gérard, « Les deux corps du droit, essai sur la notion de régulation », *RFAP*, n° 78, avril-juin 1996

TIMSIT Gérard, « Normativité et régulation », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006

VIRALLY Michel, « Le phénomène juridique », *RDP*, vol. 82, 1966

WIENER Céline, « De la coordination administrative à la décision politique », *RFAP*, 1987

WIENER Céline, KONIG K., LEQUESNE Christian, « Coordination administrative et choix politiques », *RFAP*, n° 42, avril-juin 1987

Numéros thématiques :

- « Production de la norme juridique », *Droit et société*, 1994

- « Le rôle des administrations centrales dans la fabrication des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011

- « Les nouvelles dispositions sur les contrats de la commande publique », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2016

B. La coordination, correctif au pluralisme juridique

Ouvrages, thèses, rapports

ALLARD Julie, GARAPON Antoine, *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2005

ARNAUD André-Jean, *Critique de la raison juridique*, Paris, LGDJ, 1981

ARNAUD André-Jean, *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1991

ARNAUD André-Jean, *Entre modernité et mondialisation. Cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'Etat*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2003

AUBY Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes Droit », 2006

BARRAUD Guy, *Repenser la pyramide à l'ère des réseaux. Pour une conception pragmatique du droit*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012

de BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris, Economica, 1994

de BECHILLON Denys, BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique (dir.), *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006

BELLEY Jean-Guy, *Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1996

BENYEKHLEF Karim, *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Editions Thémis, 2008

BRUNET François, *La normativité en droit*, Mare et Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2012

CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009

- CARBONNIER Jean, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2001
- CARBONNIER Jean, *Droit et passion du droit sous la V^e République*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essai », 2008
- CARRE de MALBERG Raymond, *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, Sirey, réimp. Economica, 1984
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, FERRE Nathalie (dir.), *Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2007
- CONSEIL D'ETAT, *Décentralisation et ordre juridique*, in Rapport annuel, 1993
- CONSEIL D'ETAT, *Le droit souple*, Etude annuelle, Paris, La Documentation française, coll. « Etudes et documents », 2013
- CORNU Gérard, DELMAS-MARTY Mireille, FAUVARQUE-CAUSSON Brigitte, HALPERIN Jean-Louis... , *Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit*, Société de législation comparée, 2003
- CURAPP, *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1983
- CURAPP, *Désordre(s)*, Paris, PUF, 1997
- DELMAS-MARTY Mireille, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994
- DELMAS-MARTY Mireille, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, coll. « Essais », 1998
- DELMAS-MARTY Mireille, DIJON Xavier, FAUVARQUE-COSSON Bénédicte (et alii), *Variations autour d'un droit commun : travaux préparatoires*, Paris, Société de législation comparée, 2001
- DELMAS-MARTY Mireille, *Critique de l'intégration normative : l'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 2004
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Tome 1. Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2004
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Tome 2. Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Tome 3. La refondation des pouvoirs*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2007
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Tome 4. Vers une communauté de valeurs*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011
- DEZALAY Yves, *Marchands de droit : la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales*, Paris, Fayard, 1992
- DOAT Mathieu, LE GOFF Jacques, PEDROT Philippe (dir.) , *Droit et complexité : pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Universitaires de Rennes, 2007

DUBOUT Edouard, TOUZE Sébastien, *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Paris, Pedone, 2010

DWORKIN Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977

FAVOREU Louis, DELPEREE Francis, BAUDREZ Maryse, DI MANNO Thierry, *La communicabilité entre les systèmes juridiques. Liber Amicorum Jean-Claude Escarras*, Bruxelles, Bruylant, 2006

FRYDMAN Benoît, *Les transformations du droit moderne*, Centre de diffusion de la Fondation Roi Baudoin, coll. « Citoyen, Droit et Société », 1998

GARBAR Christian (dir.), *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002

GERARD Philippe, OST François, van de KERCHOVE Michel, *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996

GOYARD-FABRE Simone, *Critique de la raison juridique*, Paris, PUF, coll. « Thémis Philosophie », 2003

GOYARD-FABRE Simone, *Re-penser la pensée du droit : les doctrines occidentales modernes au tribunal de la raison interrogative-critique*, Paris, J.Vrin, coll. « Histoire des idées et des doctrines », 2007

HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GÉRARD Philippe, OST François, van de KERCHOVE Michel (dir.), *Les sources du droit revisités. Volume 4 : Théorie des sources*, Bruxelles, Publications de l'Université de Saint-Louis, 2013

HUESA VINAIXA Rosario, WELLENS Karel (dir.), *L'influence des sources sur l'unité et la fragmentation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2006

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit* (1934), trad. Charles EISENMANN, Bruylant-LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1999

KOUBI Geneviève (dir.), *Sur le fondement du droit public. De l'anthropologie au droit*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droits, territoires, cultures », 2003

MacCORMICK Neil, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, OUP, 2001

MARCIALI Sébastien, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles Bruylant, Thèse, coll. « Droit de l'Union européenne », 2007

MILLION-DELSOL Chantal, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1992

MILLON-DELSOL Chantal, *Le principe de proportionnalité*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 1993

MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001

OST François, van de KERCHOVE Michel, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988

OST François, van de KERCHOVE Michel, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, coll. « Droit », 2002

OTIS Ghislain, Cisse Abdoullah, DE DECKKER Paul, MASTOR Wanda, *Culture juridique et gouvernance dans l'espace francophone. Présentation générale d'une problématique*, Agence Universitaire de la Francophonie, Editions des archives contemporaines, coll. « Savoirs francophones », 2010

PROST Mario, *Unitas multiplex. Unités et fragmentations en droit international*, Bruylant, coll. « Jus Gentium », 2013

ROMANO Santi, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2^e éd. Trad., 1975

SALAH Mahmoud M., *Les contradictions du droit mondialisé*, Paris, PUF, coll. « Droit, éthique, société », 2002

SCHMITT Carl, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Berlin, Duncker and Humblot, 1950 (trad. G.L. ULMEN, New York, Telos Press, 2003)

SCHWARZE Jürgen, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2009

SEERDEN René, STROINK Frits, *Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*, Intersentia, 2002

STIRN Bernard, *Vers un droit public européen*, Paris, LGDJ, coll. « Clefs Politique », 2^e éd., 2015

SIERRA CADENA Grenfieth de J., *L'internationalisation de l'intégration régionale : un regard comparé depuis la jurisprudence du Tribunal de justice de la Communauté andine et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Paris, LGDJ-Lextenso Editions, coll. « Institut Varenne – Collection des Thèses », 2015

TIMSIT Gérard, *Thèmes et systèmes de droit*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1986

TIMSIT Gérard, *Archipel de la norme*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1997

VERDUSSEN Marc (dir.), *L'Europe de la subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Centre d'études constitutionnelles », 2000

von BOGDANDY Armin, CRUZ VILLALÓN Pedro, HUBER Peter M. (dir.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg, Müller Verlag, 2008

WIENER Jarrod, *Globalization and the Harmonization of Law*, London, Pinter, 1999

Articles de revue, contributions à un ouvrage collectif

ALLARD Julie, « Le dialogue des juges dans la mondialisation », in *Le dialogue des juges. Actes du colloque organisé le 28 avril 2006*, Bruxelles, Bruylant, 2007

AMSELEK Paul, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », n°1, *RDP*, 1978,

AMSELEK Paul, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP*, 1982

AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « À propos de la notion de droit administratif européen. Introduction à l'ouvrage droit administratif européen », *RFAP*, n° 123, 2007

AUBY Jean-Bernard, AZOULAI Loïc, « L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public », Note de synthèse, Mission de Recherche « Droit et justice », Chaire « Mutations de l'action publique et du droit public », Paris, Sciences Po, mai 2009

BARMANN Johannes, « Les communautés européennes et le rapprochement des droits », *RIDC*, vol. 12, n° 1, 1960

BERGE Jean-Sylvestre, « Le rôle conféré par le droit communautaire aux droits nationaux des Etats membres », *Les Petites Affiches*, n° 99, 2003

BEAUD Olivier, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *RFDA*, n° 6, 1993

BRARD Yves, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays » de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif », *Revue juridique polynésienne*, vol. 1, hors-série, 2001

BRUNET Pierre, « Les juges européens au pays des valeurs », *La Vie des idées*, 9 juin 2009

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « De l'internationalisation du dialogue des juges. Missive doctrinale à l'attention de Bruno Genevois », in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009

CAFAGGI Fabrizio, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », *RFAP*, n° 109, 2004

CAFAGGI Fabrizio, « Les nouveaux fondements de la régulation transnationale privée », *RIDE*, 2013/1-2

CAILLOSSE Jacques, « Jean-Arnaud Mazères : contribution à une théorie juridique du « local » », in *Etudes en l'honneur du Professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, Litec, 2009

CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009

CANIVET Guy, « Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales : Éloge de la «bénévolence» des juges », *RSC*, n° 4, 2005

CARBONNIER Jean, « Internormativité », in André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1993

- CASSESE Sabino, « The Globalization of Law », *New York University Journal of International Law and Politics*, n° 37, 2005
- CASSIA Paul, « Nouvelles variations sur la hiérarchie et l'agencement des normes internes, internationales et de l'Union européenne », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2013
- CATALANO Nicola, « La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres », *RIDC*, vol. 13, n° 1, 1961
- CHALTIEL Florence, « La souveraineté et l'Union européenne à la croisée des chemins », *Les Petites Affiches*, n° 16, 22 janvier 2003
- CHALTIEL Florence, « De la souveraineté nationale à la souveraineté supranationale ? », *Les Petites Affiches*, n° 138, 10 juillet 2008
- CHEVALLIER Jacques, « L'ordre juridique », in CURAPP, *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1983
- CHEVALLIER Jacques, « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998
- CHEVALLIER Jacques, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ?, in MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001
- CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance et le droit », *Mélanges Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005
- CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *AFRI*, vol. VII, 2006
- CHEVALLIER Jacques, « L'internormativité », in HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GÉRARD Philippe, OST François, van de KERCHOVE Michel (dir.), *Les sources du droit revisités. Volume 4 : Théorie des sources*, Bruxelles, Publications de l'Université de Saint-Louis, 2013
- CHARTOUNI-DUBARRY May, AL RACHID Loulouwa, « Droit et mondialisation », *Politique étrangère*, n° 4, 1999
- CLUZEL-MÉTAYER Lucie, « La normalisation technique », in Petra HAMMJE, Laetitia JANICOT, Sophie NADAL (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif. Nouvelle norme, nouvelles normativités*, LEJEP, Lextenso Editions, 2013
- DAVID Carine, « La loi du pays calédonienne. Eléments juridique et politiques », in DEBENE Marc, PASTOREL Jean-Paul (dir.), *La « loi du pays » en Polynésie française*, Paris, L'Harmattan, coll. « Portes océanes », 2011
- DELLA CANANEA Giacinto, « Sur le droit administratif européen », *RDP*, n°3, 2008
- DELMAS-MARTY Mireille, « La mondialisation du droit : chances et risques », *Recueil Dalloz*, n° 5, 1999
- DELMAS-MARTY Mireille, « Les processus de mondialisation du droit », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001

DELMAS-MARTY Mireille, « Plurijuridisme et mondialisation : vers un pluralisme ordonné », *Rapport de conclusion du colloque de l'Association internationale de méthodologie juridique sur « Le plurijuridisme »*, Aix-en-Provence, 4-6 septembre 2003

DELMAS-MARTY Mireille, « Le phénomène de l'harmonisation : l'expérience contemporaine » in CORNU Gérard, DELMAS-MARTY Mireille, FAUVARQUE-CAUSSON Brigitte, HALPERIN Jean-Louis... , *Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit*, Société de législation comparée, 2003

DELMAS-MARTY Mireille, « La grande complexité juridique du monde », in *Mélanges Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2005

DELMAS-MARTY Mireille, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *Recueil Dalloz*, 2006

DELMAS-MARTY Mireille, « Humanisme et mondialisation », Entretien, *Laviedesidées.fr*, 2009

DELMAS-MARTY Mireille, IZORCHE Marie-Laure, « Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », *RIDC*, vol. 52, n° 4, octobre-décembre 2000

de MONTALIVET Pierre, « Droit administratif », in BLED Jean-Paul, JOUVE Edmond, REVEILLARD Christophe, *Dictionnaire historique et juridique de l'Europe*, Paris, PUF, 2013

de MONTALIVET Pierre, « « La « marketisation » du droit. Réflexions sur la concurrence des droits », *Recueil Dalloz*, n° 44, 26 décembre 2013, Chron., p. 2924

DEROSIER Jean-Philippe, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *RIDC*, n° 1, 2007

de SOUSA SANTOS Boaventura, « Droit : une carte de lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », *Droit et société*, n°10, 1988

de SOUSA SANTOS Boaventura, « Vers une conception multiculturelle des droits de l'homme », *Droit et société*, n° 35, 1997

DOLLAT Patrick, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni ? », *RFDA*, n° 4, juillet-août 2003

DRAGO Guillaume, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDC*, vol. 46, n° 2, avril-juin 1994

DUFOUR Geneviève, BARSALOU Olivier, MACKAY Pierre, « La mondialisation de l'Etat de droit entre dislocation et recomposition : le cas du *Codex Alimentarius* et du droit transnational », *Les Cahiers du droit*, vol. 47, n° 3, septembre 2006

FAURE Bertrand, « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dossier : Loi et règlements, n° 19, janvier 2006

FAURE Bertrand, « Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes » », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2014

FAVRET Jean-Marc, « L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté », *RDP*, 1999

FISCHER-LASCANO Andreas, TEUBNER Gunther, « Collisions de régimes : la recherche vaine de l'unité juridique face à la fragmentation du droit mondial », *RIDE*, 2013/1-2

FLAMAND-LEVY Bénédicte, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2004

FRYDMAN Benoît, « Conclusion : Le dialogue des juges et la perspective idéale d'une justice universelle », in *Le dialogue des juges*, Actes du colloque organisé le 28 avril 2006 à l'Université libre de Bruxelles, *Les Cahiers de l'Institut d'études sur la justice*, n° 9, 2007

GAUDEMET Yves, « Le désordre normatif », *RDP*, n°1, janvier-février 2006

GAGNE Gilles, « Transformation du concept de droit dans la postmodernité », *Cahier de droit*, 1992

GERARD Damien, « Ordre juridique, autonomie et dépendance. Une introduction », *Cahier du CeDIE Working Papers*, n° 2012/07

GRÜNDLER Tatiana, « La République française, une et indivisible », *RDP*, n° 2, mars-avril 2007

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997

HALPERIN Jean-Louis, « L'approche historique et la problématique du *jus commune* », *RIDC*, vol. 52, n° 4, 2000

JACOBS Francis G., « Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice », *Texas International Law Journal*, vol. 38, 2003

JEAMMAUD Antoine, « Unification, uniformisation, harmonisation : de quoi s'agit-il? », in FILALI Osman (dir.) *Vers un Code européen de la consommation Codification, unification et harmonisation du droit des Etats membres de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998

JOUANNET Emmanuelle, « L'influence des principes généraux face aux phénomènes de fragmentation du droit international contemporain, ou l'ambivalence des principes généraux face au caractère étrange et complexe de l'ordre juridique international », in HUESA VINAIXA Rosario., WELLENS Karel (dir.), *L'influence des sources sur l'unité et la fragmentation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2006

KATROUGALOS Georges S., « Le problème du rapport entre droit communautaire et Constitutions nationales à la lumière du « dualisme institutionnel » de l'Union européenne », *REDP*, vol. 12, n° 4, 2000

KINGSBURY Benedict, KRISCH Nico, STEWART Richard B., WIENER Jonathan B., « The Emergence of Global Administrative Law », *Law & Contemporary Problems*, vol. 68, n° 3/4, été-automne 2005

LAFFAILLE Franck, « Fragmentation du droit et nihilisme juridique. A propos de la pensée de Natalino Irti », in ARLETTAZ Jordane, TINIÈRE Romain (dir.), *Fragmentation en droit, fragmentation du droit*, Université de Grenoble, Ed. Lepitoge-Lextenso, 2014

- LAFFAILLE Franck, « Etat et territoire(s) en Italie. A propos d'un Etat régional à la recherche de son identité constitutionnelle », *RDP*, n° 5, septembre-octobre 2015
- LATTY Franck, « Retour sur un classique : Michel Virally, "Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes" », in *Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964
- LEGRAND Pierre, « Sens et non-sens d'un Code civil européen », *RIDC*, vol. 48, n° 4, octobre-décembre 1996
- LEVADE Anne, « Constitution et Europe ou le juge constitutionnel au cœur des rapports de systèmes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, 2005
- MAISANI Pauline, WIENER Florence, « Réflexions autour de la conception postmoderne du droit », *Droit et société*, vol. 27, n° 1, 1994
- MARCOU Gérard, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, janvier 2002
- MARCOU Gérard, « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ? », *RFDA*, n° 2, 2008
- MINET Alice, « Le statut particulier du droit de l'Union européenne en droit français », *RFDA*, n° 6, novembre-décembre 2013
- MONJAL Pierre-Yves, « Au fondement de l'Union européenne. Recherches doctrinales sur le concept de « commun » », *RDP*, n° 5, septembre 2007
- MORAND Charles-Albert, « Le droit saisi par la mondialisation : définitions, enjeux et transformations », in MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, BONICHOT Jean-Claude (dir.), « Synthèse. Mondialisation et globalisation des concepts juridiques : l'exemple du droit de l'environnement », Mission de recherche « Droit et Justice », novembre 2008
- MOREAU-DEFARGES Philippe, « Droit et mondialisation », in *Ramses*, 2000
- NABLI Bélig, « L'Etat membre : l'hydre du droit constitutionnel européen », *Contribution au VII^e Congrès français de droit constitutionnel*, septembre 2008
- NITSCH Nicolas, « L'inflation juridique et ses conséquences », *Archives de philosophie du droit*, vol. 27, 1962
- OST François, van de KERCHOVE Michel, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *RIEJ*, n° 44, 2000
- OST François, « Mondialisation, globalisation, universalisation : s'arracher, encore et toujours, à l'état de nature », in MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001
- OST François, « De la pyramide au réseau : un nouveau paradigme pour la science du droit? », in SUPIOT Alain, (dir.), *Tisser le lien social*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2004

- PFERSMANN Otto, « La primauté : double, partiellement directe, organiquement indéterminée, provisoirement fermée », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, 2005
- PICARD Etienne, « Les rapports entre le droit international public et la Constitution selon la jurisprudence du Conseil d'Etat », *La Revue administrative*, n° spécial, vol. 1, 1999
- PICOD Fabrice, « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, janvier 2007
- RADUCU Iona, LEVRAT Nicolas, « Le métissage des ordres juridiques européens (une « théorie impure » de l'ordre juridique) », *Cahiers de droit européen*, 2007-1
- RIVERO Jean, « Vers un droit commun européen : nouvelles perspectives en droit administratif », in CAPPELLETTI Mauro (dir.), *Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1978
- SAULNIER Frédéric, « Essai sur la gouvernance et les transformations actuelles du droit public », *Revue de la recherche juridique*, n° 1, 2007
- SCHIFF BERMAN Paul, « Le nouveau pluralisme juridique », *RIDE*, 2013/1
- SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, « Principes de base d'une réforme du droit administratif », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2008
- SCHWARZE Jürgen, « Tendencias Towards a Common Administrative Law in Europe », *European Law Review*, 1991, vol. 16
- SIERRA CADENA Grenfieth de J., « Une approche comparée des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la jurisprudence de la CJUE et du TJCA: la coordination-harmonisation des pluralismes juridiques régionaux à l'épreuve de l'internationalisation du droit communautaire », *Estudios Socio-Jurídicos*, 15 (2), 2013
- SIERRA CADENA Grenfieth de J., « L'imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l'ère de l'eupérisation du droit administratif », *RIDC*, vol. 66, n° 4, octobre-décembre 2014
- SNYDER Francis, « Gouverner la mondialisation économique : pluralisme juridique mondial et droit européen », *Droit et société*, n° 54, 2003/2
- SUDRE Frédéric, « À propos du “dialogue des juges” et du contrôle de conventionnalité », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de J.-C. Gautron*, Pedone, 2004
- TERRE François, « La crise de la loi », *ADP*, 1980
- TEUBNER Gunther, « La juridicisation : concepts, caractères, limites et alternatives », in *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, trad., Paris, LGDJ, 1994
- TEUBNER Gunther, « Un droit spontané dans la société mondiale? », in MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », 2001
- TROPER Michel, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Ed. Cujas, 1975

TROPER Michel, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, n° 6, 1978

TROPER Michel, « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n° 10, 1989

TURPIN Dominique, « Mondialisation et normes juridiques » in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003

VALLENS Jean-Luc, « L'harmonisation : voie et degré de convergence entre les droits nationaux, européens et internationaux. L'eupéanisation et l'internationalisation du droit de l'insolvabilité », *Les Petites Affiches*, n° 209, octobre 2006

VAYSSIERE Bertrand, « Europe et souveraineté. La notion d'Etat des penseurs classiques aux réalités actuelles », *Vingtième Siècle*, n° 95, 2007/3

VERPEAUX Michel, « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », *AJDA*, Actualité jurisprudentielle, 31 octobre 2011

VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », in *Mélanges Rolin*, Paris, Pedone, 1964

WEIL Prosper, « Vers une normativité relative en droit international public », *RGDIP*, 1982

ZILLER Jacques, « L'eupéanisation du droit : de l'élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des Etats membres », *EUI Working Papers-Law*, n° 2006/19

Numéros thématiques :

- Déclin ou renouveau de la loi? », *RFDA*, n° 5, septembre-octobre 2005

- « Le désordre normatif », *RDP*, n° 1, janvier-février 2006

- « La territorialisation du droit : quelle relation entre la norme et l'espace ? », *Pouvoirs locaux*, n° 98, septembre 2013

III. AUTRES SOURCES

1. TEXTES JURIDIQUES

A. Lois

- Loi des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation des ministères

- Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration

- Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux

- Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale

- Loi de finances pour 1935 du 24 décembre 1934

- Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions
- Loi constitutionnelle n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi « ATR »)
- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (« LOLF »)
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- Loi organique n° 2003-704 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
- Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi « MAPTAM »)
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi « NOTRe »)
- Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit
- Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit
- Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit

2. Décrets

- Décret du 31 janvier 1935 organisant les services administratifs de la présidence du Conseil
- Décret n° 48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la participation de la France au programme de relèvement européen
- Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative
- Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative
- Décret du 31 janvier 1935 sur l'organisation des services de la présidence du Conseil
- Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres

- Décret n° 64-250 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative
- Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale
- Décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets
- Décret n° 87-389 du 17 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale (modifié par le décret n° 2008-208 du 29 février 2008)
- Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 (abrogé et remplacé par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration)
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.
- Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions (modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010)
- Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au Comité interministériel sur l'Europe et au Secrétariat général des affaires européennes
- Décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales (modifié par le décret n° 2015-1894 du 29 décembre 2015)
- Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles
- Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements
- Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères
- Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration
- Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- Décret n° 2015-1894 du 29 décembre 2015 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales
- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

3. Circulaires

- Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 février 1920 relative aux préfets
- Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public
- Circulaire du Premier ministre du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et à la simplification des structures administratives

- Circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne
- Circulaire du Premier ministre du 6 juin 1997 sur l'organisation du travail gouvernemental
- Circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (actualisée par la circulaire du 2 juin 2004)
- Circulaire du Premier ministre du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation
- Circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation
- Circulaire du 29 septembre 2005 du Premier ministre relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation (précisée par une circulaire du 13 juillet 2006)
- Circulaire du Premier ministre du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental (n° 5222/SG)
- Circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 sur la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat (n° 5285 SG)
- Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat
- Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 sur l'organisation départementale de l'Etat (n° 5359 SG)
- Circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région
- Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 relative à l'application modifiant du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements (n° 5506/SG)
- Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit
- Circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 relative à la méthode de travail du Gouvernement (n° 5735/SG)
- Circulaire du 29 septembre 2015 du Premier ministre relative à la réforme territoriale de l'Etat – secrétariats généraux pour les affaires régionales (n° 5812/SG)
- Circulaire du Premier ministre du 30 octobre 2015 relative à l'organisation du travail gouvernemental (n° 5822/SG)

2. SOURCES INTERNET

www.assemblee-nationale.fr

www.conseil-constitutionnel.fr

www.conseil-etat.fr

www.data.gouv.fr

www.elysee.fr

www.eur-lex.europa.eu

www.gallica.bnf.fr

www.gouvernement.fr

www.legifrance.gouv.fr

www.senat.fr

www.vie-publique.fr

INDEX

A

Administration

bureaucratisation (de l') : 49-52

fragmentation (de l') : 70-77

réorganisation (de l') : 52-56 ; 77-80 ; 151 et s.

Arbitrage

« bleu » : 202 ; 216 ; 348

pouvoir du Premier ministre (d') : 205-207 ; 337 ; 345-348

Administration territoriale de la République (ATR) : 133-134 ; 143 ; 161

Autorégulation : 385-388

C

Cabinet

ministériel : 78-80 ; 84 ; 184 ; 312-318

Premier ministre (du) : 208-212 ; 332

Centralisation : 117-119

Circulaires du Premier ministre

organisation de l'administration territoriale (relatives à l') : 132 ; 133 ; 149 ; 154 ; 157

organisation du travail gouvernemental (relatives à l') : 203 ; 205 ; 207 ; 213 ; 221-222 ; 259 ; 310 ; 312-313 ; 337 ;

339 ; 345-346 ; 354 ; 356

relations entre les administrations françaises et l'Union européenne (relative aux) : 40 ; 267

simplification et/ou la qualité du droit (relatives à l') : 326 ; 328-330 ; 335-336

Coadministration : 125-126 ; 131-132

Collectivités territoriales

libre administration (principe de) : 242 ; 247 ; 249 ; 368 ; 389-390

pouvoir normatif (des) : 391 et s.

statut particulier (à) : 398 et s.

Commission européenne

Collège des commissaires : 271

Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité : 274-276

Secrétaire général : 270-274

Comité de l'administration régionale (CAR) : 150

Comité interministériel (instance) : 349-352

Comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) : 132

Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) : 111-112

Concertation : 323-325

Conseil d'Etat : 178-181 ; 332-335 ; 338-341

Conseil de l'Union européenne

Comité des représentants permanents (COREPER) : 277-283

Secrétaire général : 280-282

Conseil des ministres : 355-360

Conseil exécutif : 174-175

Conseil du roi : 169-151

Consultation

administration consultative : 62-64

procédé : 319-323

Contractualisation : 362-369

Contreseing : 352-354

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) : 428-429 ; 434-435 ; 438-444

Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) : 441-444

D

Décentralisation

processus (de) : 125-126 ; 130-131 ; 143 ; 151 ; 242-247

« semi-décentralisation » (notion de) : 245-246

Déconcentration

charte de la déconcentration : 143-144

processus (de) : 122-124 ; 127 et s.

Dialogue des juges : 425 et s.

Directions

départementales interministérielles : 152-155

interdépartementales : 155-156

interrégionales : 159-160

régionales : 157-158

Directoire exécutif : 176

Droit

hybridation (du) : 430-438

négocié : 361 et s.

représentation pyramidale (mise en cause de la) : 379-380

souple : 370 et s.

unification (du) : 421-425

E

Européanisation

administration (de l') : 255-256

droit (du) : 428 et s.

politiques (des) : 253 et s.

F

Fédéral (Etat) : 411-416

G

***Global Administrative Law* : 422-424**

Gouvernance

notion : 239 ; 363

locale : 247 et s.

européenne : 269 et s.

mondiale : 298-300

Gouvernemental (travail) : 308 et s.

I

Industrialisation des services : 89-91

Inflation ministérielle : 50 ; 65 ; 189-190

L

Légicentrisme (dépassement du) : 382-385

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : 96 et s.

M

Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MAPTAM) : 143 ; 243-244 ; 389

Modernisation de l'Etat : 97 ; 107-112

Mondialisation

droit (du) : 418 et s.

politiques (des) : 284 et s.

N

***New Public Management* / Nouvelle gestion publique : 93 ; 113**

Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) : 243 ; 246 ; 369

O

Organisation des Nations Unies

Bureau des affaires juridiques : 291

Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) : 292-295

Secrétaire général des Nations Unies : 288-292

Organisations internationales

Organisation internationale pour les migrations : 295-298

Organisation mondiale du commerce : 421-422

pouvoir normatif (des) : 419-420

P

Pluralisme juridique (notion) : 377-378

Pouvoir hiérarchique (crise du) : 66-69

Pouvoir réglementaire (extension du) : 382-385

Préfet

origine (du) : 117-122

pouvoirs (développement des) : 122 et s.

Premier ministre

pouvoir coordonnateur (du) : 201-207

services (du) : 222-229

Président de la République

pouvoir coordonnateur (du) : 230-232

services (du) : 232-233

R

Rationalisation des choix budgétaires : 95

Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) : 138 ; 148 ; 151-152

Régional (Etat) : 405-411

Réunions interministérielles (instance) : 343-349

Révision générale des politiques publiques : 98 ; 106-107

S

Secrétariat administratif à la présidence du Conseil : 192

Secrétarie d'Etat : 185 ; 237

Secrétaire général

ministère (de) : 56-59 ; 81-86

préfecture (de) : 144-147

Secrétariat général

affaires européennes (des) : p. 255-269

affaires régionales (pour les) : 148-150

Gouvernement (du) : 197-198 ; 213-222 ; 327-331 ; 335-342

Présidence de la République (de la) : 232-236

services administratifs (des) : 195-196

modernisation de l'action publique (pour la) : 107-112

T

Territorialisation

- droit (du) : p. 389 et s.

- politiques (des) : p. 241 et s.

Tutelle (disparition de la) : 131 ; 242 ; 247

Résumé :

La fonction de coordination en droit public

L'étude vise à dépasser le constat paradoxal d'une notion omniprésente et pourtant inconsistante en droit public. La parcimonie des études consacrées à la coordination tranche avec les nombreuses occurrences du vocable dans les textes juridiques. Comment interpréter une telle circonspection doctrinale ? Une première réponse consiste à estimer que la coordination n'a aucune existence en droit ; une autre posture est de considérer que la coordination n'a aucune pertinence en droit. Le postulat selon lequel ces deux affirmations sont erronées constitue le point de départ d'une recherche qui a permis d'esquisser une définition fonctionnelle de la coordination : il s'agit d'un mode d'ordonnement flexible de l'organisation, de l'action et du droit de l'Etat, congruent avec le cadre juridique pluriel et complexe actuel qui interroge les procédés classiques verticaux. Trois figures de la coordination en droit public ont été dégagées : une « coordination-intégration » qui permet de préserver la cohésion de la structure administrative de l'Etat en dépit d'un phénomène de fragmentation ; une « coordination-articulation » qui recherche la cohérence de centres de décision politique dans un contexte de polycentrisme ; une « coordination-harmonisation » qui tend à la concordance de règles juridiques marquées par le pluralisme.

Descripteurs : Cabinet - Contractualisation - Déconcentration - Dialogue des juges - Européanisation - Harmonisation - Mondialisation - Pluralisme juridique - Polycentrisme - Préfet - Premier ministre - Président de la République - Secrétariat général du Gouvernement - Secrétaire général de ministère - Segmentation - Territorialisation - Travail gouvernemental

Abstract :

The Function of Coordination in Public Law

The study aims to overcome the paradox of an omnipresent, yet inconsistent notion in Public Law. The sparsity of studies on coordination contrasts with the many occurrences of the term in the legal corpus. How to interpret this doctrinal caution? One answer is to deem that coordination is non-existent in Law; another position is to consider that coordination is irrelevant in Law. The assumption that both statements are wrong is the starting point of this research that had led to a functional definition of coordination seen as a flexible method of ordering the State organization, action and law, congruent with the current plural and complex legal framework that queries vertical legal processes. Three figures of coordination in Public Law were identified: a "coordination-integration" helping to preserve the cohesion of the administrative structure of the State despite a fragmentation phenomenon; a "coordination-articulation" which seeks consistency in political decision centers in a polycentric context; "coordination-harmonization" which tends to the concordance of legal rules characterized by pluralism.

Keywords : Cabinet - Contract - Deconcentration - Europeanization - Fragmentation - General Secretariat of the Government - General Secretary of Minister - Globalization - Government legal process - Harmonization - Legal Pluralism - Polycentrism - Prefet - President of the Republic - Prime Minister

