

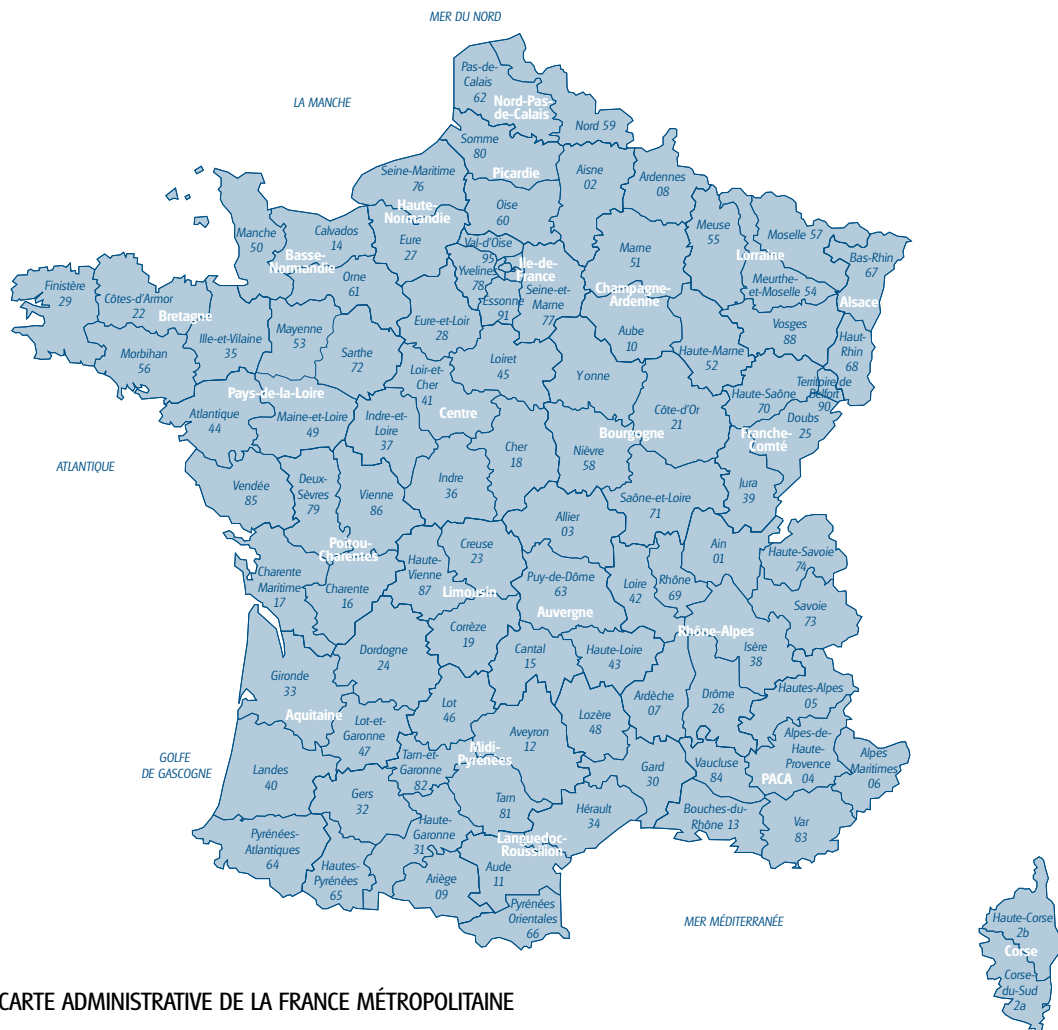
## LA FRANCE ET SES INSTITUTIONS



# LA FRANCE ET SES INSTITUTIONS

## SOMMAIRE

<b>La France – généralités</b>	
Territoire	3
Superficie et population	4
Économie	5
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789	8
Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946	9
<b>Les institutions politiques</b>	
L'héritage institutionnel français	10
La Constitution de la V <sup>e</sup> République	11
<b>L'organisation territoriale</b>	
Principes généraux de l'organisation territoriale française	18
Les services centraux de l'État	20
Les services déconcentrés de l'État	20
Les collectivités territoriales	23
<b>Le budget de l'État</b>	
Lexique	26
Les limites de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959	27
Les principaux objectifs de la loi organique relative aux lois de finances	27
Les missions et programmes du budget général de l'État	28
<b>Le droit administratif</b>	
La dualité des ordres de juridiction	30
Un droit administratif extensif	32
<b>La fonction publique</b>	
Définitions et effectifs	34
Caractéristiques fondamentales	35
Recrutement	36
Droits et obligations	37
<b>L'administration française et l'Union européenne</b>	
Les grandes étapes de la construction européenne	38
Les institutions et compétences de l'Union européenne	40
La République française dans l'Union européenne	44
<b>L'action économique internationale de la France</b>	
Concourir à la stabilité du système financier et monétaire international	46
La politique de développement de la France	49
Rayonner économiquement hors des frontières : un enjeu stratégique de puissance	50
Promouvoir l'attractivité du territoire national	51



CARTE ADMINISTRATIVE DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE



CARTE DES TERRITOIRES SITUÉS EN OUTRE-MER

- Départements et régions d'outre-mer
- Collectivités d'outre-mer
- COM à statut particulier
- △ Territoire d'outre-mer à statut particulier

# LA FRANCE GÉNÉRALITÉS

## A. TERRITOIRE

La République française comprend :

- ▶ **LA FRANCE MÉTROPOLITAINE** : la France continentale et la Corse (collectivité territoriale<sup>1</sup> à statut particulier – de type unique)<sup>2</sup>
- ▶ **LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SITUÉES EN OUTRE-MER<sup>3</sup>** : la Constitution reconnaît les « populations d'outre-mer » (article 72) et constitue les catégories suivantes :
  - **Les départements et régions d'outre-mer (DOM + ROM)** : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion ;
  - **Les collectivités d'outre-mer (COM)** : Polynésie française (autonomie renforcée : « pays d'outre-mer au sein de la République »), Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Barthélémy et Saint Martin, collectivités créées par une loi du 21 février 2007 et situées dans l'archipel des petites Antilles.
- ▶ **LES TERRITOIRES SITUÉS EN OUTRE-MER À STATUT PARTICULIER<sup>4</sup>** : la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF – dernier territoire d'outre-mer (TOM) restant).

À la suite d'une consultation de la population, la loi organique n°2009-969 du 3 août relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte a érigé la collectivité départementale de Mayotte en une collectivité prenant le nom de « département de Mayotte » et exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. Mais ce changement ne sera effectif qu'à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011. Le département de Mayotte sera alors le 101<sup>e</sup> département français et le 5<sup>e</sup> département d'outre-mer.

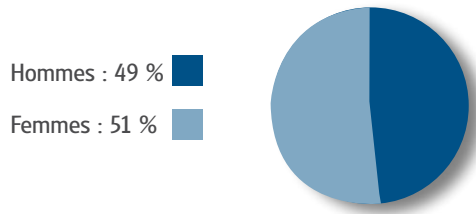
Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la France se composait de **25 régions dont 4 d'outre-mer** (chaque région d'un seul département. La collectivité de Corse est assimilée à une région), **100 départements, dont 4 d'outre-mer, et 36 682 communes (dont 36 470 en métropole et 112 dans les DOM)**. Sous réserve du cas particulier des régions d'outre-mer, chaque région est divisée en plusieurs départements, eux-mêmes organisés en communes.

Source « Vie publique » La documentation française

1. On entend par collectivités territoriales des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui prennent en charge les intérêts d'une population circonscrite à un territoire donné (définition et organisation déterminées par la Constitution de 1958 article 34 et titre XII).  
 2. Loi du 22 janvier 2002  
 3. Réorganisation par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Régies par les titres XII et XIII de la Constitution.  
 4. Idem.

## B. SUPERFICIE ET POPULATION

- ▶ SUPERFICIE : 551 602 Km<sup>2</sup> (y compris l'outre-mer)
- ▶ POPULATION (AU 01/01/2009) : 64 267 022 habitants dont 61 538 000 en France métropolitaine
- ▶ RÉPARTITION DE LA POPULATION FRANÇAISE PAR SEXE (ESTIMATION À PARTIR DU RECENSEMENT 2004)



- Densité : 110 habitants/Km<sup>2</sup> (France métropolitaine)  
96 habitants/Km<sup>2</sup> (France entière)
- Population urbaine : 75% de la population totale
- Villes les plus importantes (1<sup>er</sup> janvier 2009) :  
Paris : 2 203 817 habitants  
Marseille : 847 084 habitants  
Lyon : 480 778 habitants

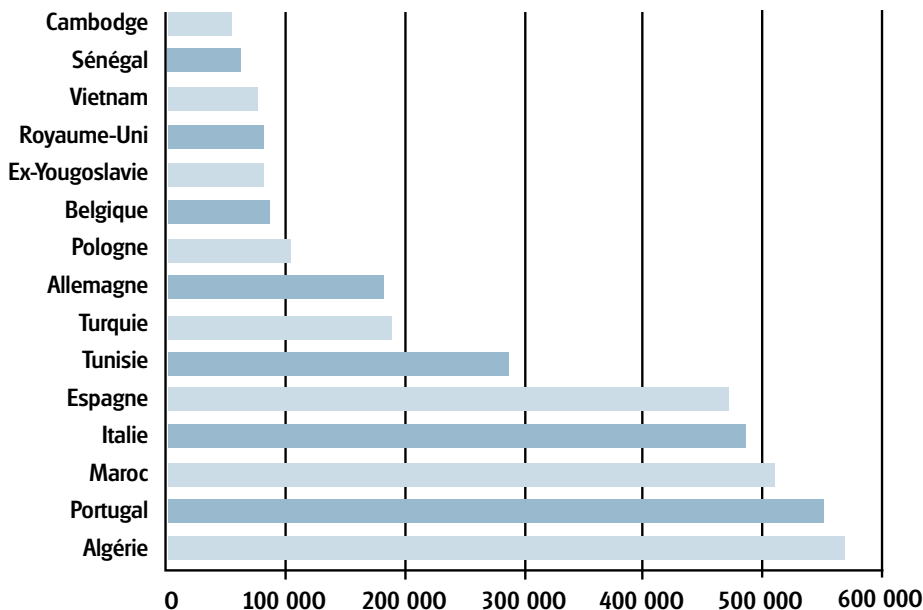
Source : ministère de l'Intérieur

- ▶ FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AU 31/12/2008) : 1 427 046 (soit + 7,6 % par rapport à 2007)  
Europe : 48 %  
Amérique : 20 %  
Afrique : 15 %  
Asie - Proche et Moyen-Orient : 8,5 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

- ▶ ÉTRANGERS ACTIFS EN FRANCE EN 2008 : 1 569 000 (dont 907 000 hommes et 663 000 femmes)

Source : INSEE



## IMMIGRATION

Le Gouvernement compte un ministre chargé de l'immigration et de l'intégration, dont la mission est de maîtriser les flux migratoires. Cette mission suppose de favoriser l'immigration professionnelle, d'attirer des talents tout en veillant à ne pas « piller » les cerveaux dont les pays étrangers ont besoin pour leur propre développement. Ceci implique l'organisation avec les pays étrangers d'une immigration légale et des actions tendant à faciliter l'intégration des immigrés dans la société française et, s'ils le souhaitent, leur accès à la nationalité française. Le ministère délivre ainsi une carte « compétence et talents » destinée aux étrangers susceptibles de contribuer au développement économique ou au rayonnement de la France ou une carte de résident pour contribution économique signalée. Par ailleurs, une loi de 2007 a institué un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille.

L'organisation de l'immigration en vue d'attirer des talents, des « accélérateurs de croissance », et de répondre aux besoins des secteurs économiques a donné jusqu'ici des résultats encore modestes. En effet, sur 191 475 titres de séjour délivrés en 2006, seuls 13 471 l'étaient pour motif économique, soit 7%. 52% correspondaient à une admission au séjour pour raisons familiales et 25% relevaient de cartes de séjour délivrées à des étudiants. Le pourcentage est passé à 9,4% en 2007 et à 16% pour les cinq premiers mois de 2008. Des accords de gestion concertée des flux migratoires ont été passés depuis 2006 avec plusieurs pays d'Afrique (Sénégal, Gabon, République démocratique du Congo, Bénin, Tunisie) mais aussi, s'agissant plus particulièrement d'échanges de jeunes professionnels, avec des pays d'Europe (Estonie, Hongrie, Nouvelle-Zélande, Pologne, Roumanie, Slovaquie), l'Argentine, le Canada, les États-Unis d'Amérique. Ces accords permettent des embauches réciproques de jeunes Français dans les pays étrangers et de jeunes ressortissants étrangers en France.

Une étude de l'INSEE faisant le point de la situation à la fin de l'année 2008 montre que 4 300 000 personnes en France sont issues de l'immigration. Un tiers d'entre elles ont bénéficié d'une naturalisation.

Le ministre doit aussi, en veillant à honorer la tradition française d'asile, devenue un principe constitutionnel en faveur des personnes menacées dans leur pays d'origine, lutter contre l'immigration illégale en faisant preuve notamment d'une grande sévérité à l'égard des organisateurs de réseaux d'immigration clandestine. La France contribue à doter Frontex, l'agence européenne de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, des moyens de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine en Méditerranée. Parmi les moyens dont le renforcement est envisagé figure l'affrètement d'avions pour mener des opérations conjointes de rapatriement d'immigrants illégaux.

L'immigration clandestine est, par définition, difficilement mesurable. Les premières victimes en sont les immigrés eux-mêmes. De plus, elle fait obstacle à l'intégration d'étrangers en situation régulière et comporte un risque de déstabilisation sociale en raison du champ qu'elle ouvre au développement de l'économie souterraine.

## C. ÉCONOMIE

- ▶ PIB DE LA FRANCE 2009 (PRÉVISION) : 2020 milliards € (soit une baisse de 1,5% par rapport à 2008 mais progression de 0,3% prévue par la Banque de France au 3<sup>e</sup> trim. 2009)
- ▶ TAUX MOYEN DE CROISSANCE DU PIB EN VOLUME 2009 : - 2,25 (prévision) ; 2010 : + 0,75 (prévision)
- ▶ INFLATION 2008 : + 2,9% ; 2009 : + 0,4%

Source : Budget

### 1. L'EMPLOI

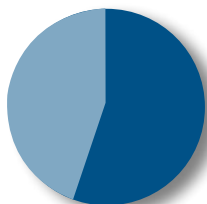
- ▶ POPULATION ACTIVE 2009 : 25 600 000 personnes
- ▶ RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE 2009 PAR SEXE

Source : INSEE

Hommes : 54 %



Femmes : 46 %



► TAUX DE CHÔMAGE (EN % DE LA POPULATION ACTIVE)

2008 : 7,2%

2009 : 9,5%

► TAUX DE CHÔMAGE DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'OCDE (EN % DE LA POPULATION ACTIVE)

Source : EUROSTAT

	2008	2009 (avril)
Zone euro	7,30	7,80
Allemagne	7,30	7,70
Espagne	11,00	18,10
Italie	6,50	6,90 (décembre 2008)
Pays-Bas	2,60	3,00
Suède	5,30	8,50
Royaume-Uni	5,30	7,90 (juillet 2009)
États-Unis	5,70	9,50 (juin 2009)
Japon	4,10	5,70

## 2. LE COMMERCE EXTÉRIEUR

► IMPORTATIONS 2008

1950,1 milliards €

► EXPORTATIONS

515,6 milliards €

Source : INSEE

► APERÇU DU COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE (DONNÉES DE RÉFÉRENCE : SEPTEMBRE 2009) :

PLACE DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE MONDIAL EN 2008

Données 2008, source : ONU - Commodity Trade Statistics Database (<http://data.un.org>)

	Rang Export	Rang Import
Allemagne	1	2
Chine*	2	3
États-Unis	3	1
Japon	4	4
France	5	5
Pays-Bas	6	8
Italie	7	7
Belgique	8	9
Canada	10	10
Royaume-Uni	11	6

\*non compris Hong Kong

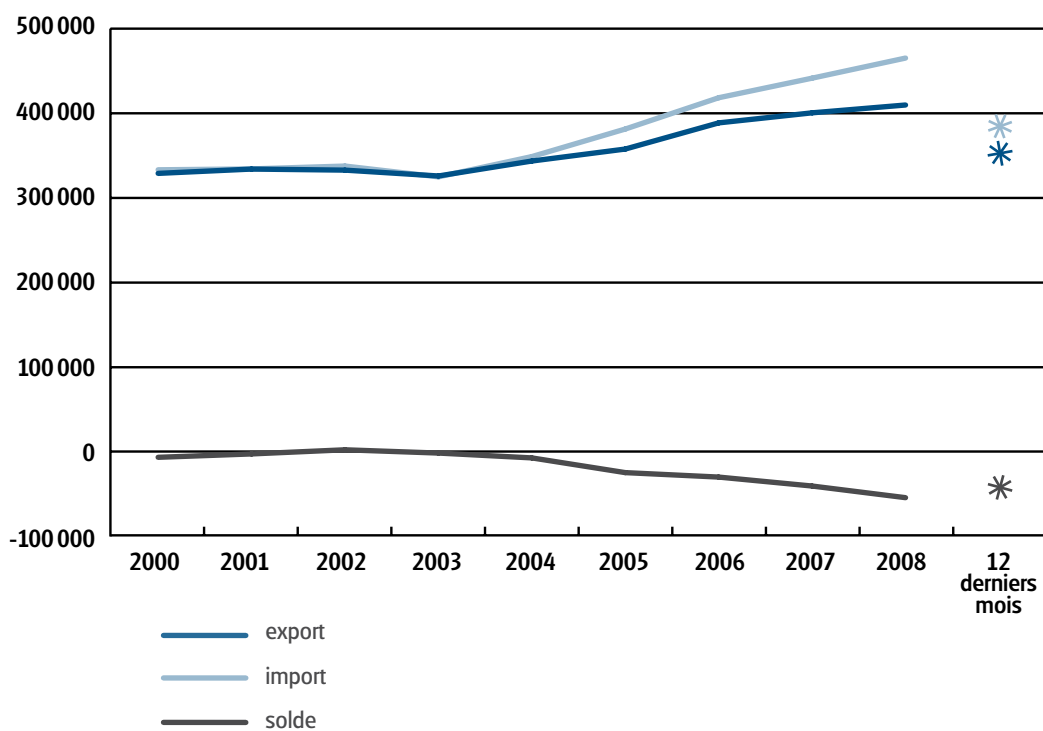


## ▶ ÉVOLUTION DES ÉCHANGES DE LA FRANCE (2000-2008)

valeurs en millions €

	export	import	solde
<b>12 derniers mois</b>	349 515	393 452	- 43 937
<b>2000</b>	326 711	331 036	- 4 325
<b>2001</b>	332 036	332 112	- 76
<b>2002</b>	330 726	325 567	5 159
<b>2003</b>	323 513	322 495	1 018
<b>2004</b>	341 955	347 039	- 5 084
<b>2005</b>	356 745	380 397	- 23 652
<b>2006</b>	389 055	418 330	- 29 275
<b>2007</b>	401 464	442 043	- 40 579
<b>2008</b>	411 129	466 399	- 55 270

## ▶ STRUCTURE DES ÉCHANGES DE LA FRANCE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS CUMULÉS (OCTOBRE 2008 - SEPTEMBRE 2009)



# DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

## DU 26 AOÛT 1789

---

« Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être Suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

**ARTICLE 1<sup>er</sup>.**- Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

**ARTICLE 2.-** Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

**ARTICLE 3.-** Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

**ARTICLE 4.-** La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

**ARTICLE 5.-** La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. 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.

**ARTICLE 6.-** La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

**ARTICLE 7.-** Nul homme ne peut être accusé, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

**ARTICLE 8.-** La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

**ARTICLE 9.-** Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

**ARTICLE 10.-** Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

**ARTICLE 11.-** La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

**ARTICLE 12.-** La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

**ARTICLE 13.-** Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés.

**ARTICLE 14.-** 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.

**ARTICLE 15.-** La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

**ARTICLE 16.-** Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

**ARTICLE 17.-** La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

# PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION

DU 27 OCTOBRE 1946

---

« Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité maternelle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus ».

# LES INSTITUTIONS POLITIQUES

## A. L'HÉRITAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

La France a connu **quinze régimes constitutionnels** depuis la Révolution de 1789. Le plus long, la III<sup>e</sup> République, a duré 65 ans (Lois constitutionnelles de 1875); le plus bref, cent jours (Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815).

Les constitutions françaises ont établi des régimes politiques qui se rattachent à la plupart des types recensés dans les pays occidentaux : de l'autocratie (Consulat, Premier et Second Empires) à la république parlementaire (III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques), en passant par la monarchie constitutionnelle (Constitution de 1791 et Chartes constitutionnelles de 1814 et 1830) ainsi que le régime présidentiel (Seconde République).

Cette diversité constitue une spécificité française, qui n'a aucun équivalent étranger. Elle tient principalement aux révolutions, qui ont jalonné l'histoire du pays. La plupart des régimes ont, certes, été institués en réaction contre les systèmes précédents, mais chacun d'entre eux a contribué à façonner la forme actuelle des institutions politiques et administratives françaises. En la matière, se dégage une réelle continuité.

### 1. LES LEGS DE LA RÉVOLUTION

La première constitution française date de 1791. Elle visait à mettre en place un ordre politique nouveau, en rupture avec celui de l'Ancien régime. Elle s'ouvrait par une reprise de la **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789**, qui est aujourd'hui encore une règle de droit positif, puisque le Préambule de la Constitution de 1958 y renvoie. Ce texte, et ceux qui lui succéderont pendant toute la période révolutionnaire, ont posé les **principes de souveraineté nationale et de séparation des pouvoirs**. Ils ont amorcé les **premières tentatives d'élaboration d'un gouvernement représentatif**, à tout le moins dans les motivations affichées par les constituants. C'est à cette époque, par ailleurs, que **l'organisation territoriale de la France s'est agencée en départements** (loi de 1790).

### 2. LES INSTITUTIONS IMPÉRIALES ET LA MONARCHIE CENSITAIRE<sup>5</sup>

Bien qu'à rebours des influences libérales issues de la Révolution, les textes adoptés durant les périodes impériale et monarchique, ont également marqué de leur empreinte les institutions françaises.

La Constitution de l'an VIII (13 décembre 1799) a ainsi créé le **Conseil d'état**, un haut conseil administratif placé auprès du pouvoir, dont la fonction a perduré au travers des siècles. La loi du 16 septembre 1807, quant à elle, a instauré la **Cour des Comptes**. Ces deux institutions ont contribué à la définition des bases de l'œuvre administrative du Consulat et de l'Empire, œuvre dont les grands principes continuent de s'appliquer aujourd'hui. Cette ère consulaire puis impériale a consacré le développement du pouvoir exécutif, notamment du Gouvernement, au sein des institutions de l'État.

Avec la restauration de la monarchie, les Chartes constitutionnelles de 1814 et 1830 ont expérimenté les caractéristiques fondamentales du régime parlementaire, en instituant un système qui favorisait, dans une certaine mesure, l'esprit de compromis et le débat politique, par le prisme de la responsabilité du Gouvernement devant les chambres parlementaires et du droit de dissolution.

### 3. LA SECONDE RÉPUBLIQUE

La Constitution de 1848, quant à elle, a institué le **suffrage universel (masculin) et certains éléments du régime moderne de l'électorat et des scrutins**. Dans une démarche de recherche d'équilibre au sein de l'État, elle a confié le pouvoir exécutif à un **Président de la République, élu au suffrage universel direct**, principe qui sera repris en 1962, bien que le cadre politique, un régime parlementaire, diffère quelque peu.

### 4. LES ENSEIGNEMENTS DU PARLEMENTARISME

La III<sup>e</sup> République, instaurée par les Lois constitutionnelles de 1875, a, pour sa part, affirmé **l'intangibilité de la forme républicaine des institutions** et consacré **la règle du septennat présidentiel** (loi du 20 novembre 1873).

5. Lorsqu'un suffrage est censitaire, seuls sont électeurs autorisés les citoyens qui s'acquittent d'une contribution directe, dont le montant élevé contribue à dessiner un électorat majoritairement composé des classes possédantes.

Malgré l'existence d'un exécutif bicéphale structuré (Président de la République et Conseil des ministres), elle a marqué l'apogée du parlementarisme, avec les excès qui en ont résulté : une **instabilité gouvernementale** (104 gouvernements entre 1871 et 1940) liée à la subordination de l'exécutif aux assemblées et à la désorganisation du système des partis.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, sous l'influence du Général De Gaulle, la Constitution de la IV<sup>e</sup> République a vocation à restaurer l'ordre démocratique et la tradition républicaine de l'exercice du pouvoir. Pour ce faire, elle a tenté une **rationalisation des mécanismes du régime parlementaire**, tout en conservant les caractéristiques essentielles : la cohabitation entre le pouvoir exécutif et les deux chambres parlementaires. Elle proclame, dès son préambule (repris dans celui de la Constitution de 1958), un ensemble de « **droits, politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps** ». Sous ce régime politique, le suffrage acquiert une dimension universelle réelle, puisque **les femmes se voient reconnaître le droit de vote** (ordonnance du 9 août 1944). Cette Constitution a posé le principe selon lequel les **traités internationaux**, régulièrement ratifiés et publiés, ont force de loi et sont d'application directe dans l'ordre juridique interne. Malgré toutes ces précautions, toutefois, **le régime demeure particulièrement instable** du fait, d'une part, d'un **déséquilibre institutionnel**, à la défaveur de l'exécutif, et d'autre part, des **excès du multipartisme**, qui rend le schéma politique national issu des élections toujours plus précaire.

Sur fond de crise algérienne, la IV<sup>e</sup> République achève de se déliter au début de l'année 1958. Il est dès lors nécessaire d'accomplir une réforme profonde du cadre institutionnel français. À cette fin, le Général De Gaulle est rappelé au pouvoir et une nouvelle Constitution, est élaborée, puis adoptée.

## B. LA CONSTITUTION DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

Préambule :

« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'intérêt commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

*Article premier. - La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.*

*La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».*

**La Constitution du 4 octobre 1958 procède d'une double inspiration** : d'une part, la volonté de rompre avec les errements du passé ; d'autre part, l'attachement à la tradition républicaine et démocratique du pays. **La Constitution établit ainsi un régime parlementaire (parfois également qualifié de mixte<sup>6</sup>) caractérisé par la collaboration et la dépendance mutuelles des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.** En effet, du fait d'un renforcement des prérogatives de l'exécutif, visant à conférer un rôle central au Président de la République et à préserver l'autorité et la stabilité du Gouvernement, les attributions du Parlement sont fortement encadrées (« parlementarisme rationalisé »). Certains traits caractéristiques de la Constitution à l'origine ont été cependant quelque peu atténués par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République adoptée le 21 juillet 2008 par le Congrès, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, réuni à Versailles. En effet, cette loi a édicté des dispositions tendant, pour l'essentiel, à revaloriser le rôle du Parlement, à encadrer les pouvoirs de l'exécutif, en particulier ceux du Président de la République, et à donner de nouveaux droits et garanties aux citoyens.

6. Expression utilisée pour indiquer que la V<sup>e</sup> République se rapproche aussi, sous certains aspects, d'un régime présidentiel, bien qu'elle ait été conçue sur les bases d'un régime parlementaire.

# 1. UN RÉGIME PARLEMENTAIRE RATIONALISÉ, FAISANT UNE PLACE SINGULIÈRE À L'EXÉCUTIF

## A. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

### Attributions

Le Président de la République est élu au **suffrage universel direct** (depuis 1962). La durée de son mandat, initialement un septennat, est désormais de **cinq ans**, suite à la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000. Le nombre de ses mandats successifs a été limité à deux par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il dispose de pouvoirs définis dans le Titre II de la Constitution : ceux-ci sont répartis entre des **pouvoirs nominaux**, qu'il exerce seul sans être soumis au contreseing du Premier ministre ou d'un autre membre du Gouvernement, et des **pouvoirs partagés**, qu'il exerce conjointement avec le Premier ministre et le Gouvernement. **Les compétences constitutionnelles du Président de la République se classent en cinq catégories : compétences politiques, exécutives, diplomatiques et militaires, en matière constitutionnelle, et en matière judiciaire.**

**Le chef de l'État veille au respect de la Constitution.** En sa **qualité d'arbitre**, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État. Le Président de la République nomme le Premier ministre, et sur proposition de celui-ci, les membres du Gouvernement. Il signe les décrets et ordonnances pris en Conseil des ministres. Il procède à la nomination des hauts fonctionnaires, après consultation d'une commission parlementaire dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit de nommer à certains emplois ou fonctions de haute responsabilité. Il possède le droit de grâce dans des cas individuels, et selon l'article 64, est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il peut soumettre à référendum un projet de loi portant sur des réformes relatives à la politique environnementale ou sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes relatives à la politique économique, sociale et environnementale ou la ratification d'un traité.

Le Président de la République peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

**Il est politiquement irresponsable**, ce qui signifie que sa responsabilité politique ne peut être mise en cause par le Parlement, pour tout acte accompli dans l'exercice de ses fonctions. En conséquence d'une décision du Conseil Constitutionnel (22 janvier 1999) et d'un arrêt de la Cour de Cassation (10 octobre 2001), le Président de la République jouit également d'une irresponsabilité pénale, c'est-à-dire qu'en vertu du principe dit d'inviolabilité temporaire, il reste à l'abri de toutes poursuites judiciaires jusqu'à la fin de son mandat, sauf cas de haute trahison (article 68).

**En période de cohabitation**, c'est-à-dire lorsque le Président de la République et le Premier ministre n'ont pas la même sensibilité politique, le Président peut véritablement contrarier l'action gouvernementale en refusant de signer certaines décisions relevant des pouvoirs partagés. Une concurrence dans l'exercice du pouvoir s'instaure alors à la tête de l'exécutif. Dans ce cas, si le Président conserve ses attributions, il revient en réalité au Gouvernement de définir la politique de la nation. Alors qu'en période de concordance des majorités, le Président de la République domine largement le système institutionnel, notamment dans l'exercice du pouvoir exécutif, et prend des initiatives en de nombreux domaines. Dans cette configuration, on dit que le Premier ministre, soumis à la prépondérance présidentielle, « procède » du Président de la République.

Le Président dispose également de quelques attributions attenantes à la procédure législative. Dans ses relations avec l'organe législatif, la prérogative, personnelle et effective, la plus importante du Président de la République est **le droit de dissolution de l'Assemblée nationale**, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées (article 12).

### Domaine réservé et pouvoirs exceptionnels

Deux domaines sont considérés comme compétences réservées du Président de la République<sup>7</sup>. Il s'agit tout d'abord de la **défense nationale**. Le Président de la République est le chef des armées. Il est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Ensuite, **en matière de diplomatie et de politique étrangère (et européenne)**, le Président de la République jouit d'une certaine prééminence de fait. Il est le représentant de l'autorité de l'État français à l'extérieur du territoire. Outre ses compétences en matière de nomination des personnels du corps diplomatique, il négocie et ratifie les traités puis s'assure de leur respect. Dans les négociations mondiales, il est l'interlocuteur privilégié des puissances étrangères et des organisations internationales.

7. Ce domaine réservé du Président de la République est une émanation de la pratique constitutionnelle, selon laquelle le chef de l'État a l'exclusivité de la détermination et de la conduite de certains aspects de la politique nationale. Les expériences de cohabitation ont cependant sérieusement remis en cause cette théorie, si bien qu'aujourd'hui, on parle davantage de domaine partagé (pour désigner ces prérogatives, souvent de portée majeure, que Gouvernement et Président de la République exercent concurremment).

**En dernier lieu, le Président, sous la Ve République, peut détenir, au titre de l'article 16, des prérogatives exceptionnelles (dites de crise).** Il se voit conférer « les pleins pouvoirs », c'est-à-dire qu'il jouit de la plénitude des pouvoirs législatif et exécutif, « si les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est empêché ». Il peut dès lors prendre toutes les mesures exigées par les circonstances, sous le contrôle de nécessité du Conseil constitutionnel si ces mesures sont appliquées au-delà de trente jours. Néanmoins, il existe quelques gardes fous à cette disposition. Le Président de la République est tenu de consulter le Premier ministre, les présidents des assemblées et le Conseil constitutionnel. Durant le délai fixé pour l'exercice des pouvoirs exceptionnels, il n'a pas la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale ni de réviser la Constitution. Toutes les décisions prises dans ce cadre donnent lieu à un avis du Conseil constitutionnel. Cette procédure a été mise en œuvre une unique fois, en 1961.

## B. LE GOUVERNEMENT

**La composition du Gouvernement n'est pas fixée par la loi.** Elle fluctue selon les cabinets, les évolutions de la société et les priorités politiques du moment. Sous la Ve République, les gouvernements ont ainsi varié d'une vingtaine à une cinquantaine de membres. Il s'agit d'une institution hiérarchisée, dont tous les membres n'ont pas le même statut.

**Le Premier ministre dispose d'attributions propres. Il est le chef du Gouvernement.** Il en dirige l'action (article 21). Il participe au choix et à la révocation des ministres et a autorité sur eux. Il nomme aux emplois civils et militaires. Il est responsable de la défense nationale et assure l'exécution des lois. En période de cohabitation, il est l'incarnation politique naturelle de la majorité parlementaire au sein des organes du pouvoir. En l'absence du Président de la République, il préside le Conseil des ministres.

**Chaque ministre se voit confier un portefeuille particulier.** Il existe par ailleurs plusieurs distinctions au sein du Gouvernement. **Le titre (protocolaire) de ministre d'État** est généralement accordé à des personnalités que l'on souhaite honorer spécifiquement.

**Les ministres délégués** ont pour fonction de décharger les ministres d'une partie de leurs attributions en assumant la gestion d'un domaine précis au sein d'un ministère.

**Les secrétaires d'État** autonomes ou rattachés, selon qu'ils sont placés ou non sous l'autorité d'un ministère, s'occupent également d'une matière donnée, mais ne participent généralement pas au Conseil des ministres.

**Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation (article 20). Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est titulaire du pouvoir réglementaire (articles 37 et 38). La solidarité du Gouvernement est collégiale.** Ainsi, les décisions prises en Conseil des ministres le sont en commun. Le Gouvernement est responsable de son action devant l'Assemblée nationale. De surcroît, le Premier ministre peut en engager **la responsabilité devant les députés** sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou une fois par session sur un autre projet ou une proposition de loi (art. 49).

## C. LE PARLEMENT

**Le Parlement est bicaméral** parce qu'il est composé de deux chambres : **l'Assemblée nationale et le Sénat. Il vote les lois, dont le domaine est explicitement fixé par l'article 34.**

Les 577 députés composant l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct pour 5 ans, au scrutin uninominal à deux tours. Ils sont les **représentants du peuple**. L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une **motion de censure** dans les conditions prévues par l'article 49, L'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne en effet la démission du Gouvernement (art. 50). Le cas ne s'est jamais présenté sous la V<sup>e</sup> République.

**Les sénateurs, chargés d'assurer la représentation des collectivités territoriales,** sont élus au suffrage universel indirect par les grands électeurs. Leur mandat est de six ans. Les sénateurs, au nombre de 343 actuellement, seront 346 en 2010.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé les pouvoirs du Parlement. Ainsi elle a donné la possibilité aux Assemblées de voter des résolutions. Par ailleurs, la discussion des projets et des propositions de lois porte, en séance, sur le texte adopté par la commission permanente saisie pour examen. Le règlement de chaque Assemblée reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Il existe, enfin, au sein de chaque Assemblée une commission chargée des Affaires européennes.



## D. DROITS ET GARANTIES DES CITOYENS

Institué par la même loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits veille au respect des droits et des libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que tout organisme investi d'une mission de service public.

## 2. LES HAUTES AUTORITÉS JURIDICTIONNELLES ET CONSULTATIVES DE LA RÉPUBLIQUE

### A. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES RÉVISIONS DE LA CONSTITUTION

#### Le Conseil constitutionnel

Cet organe, une nouveauté en 1958<sup>8</sup>, est le **gardien de la constitutionnalité des lois et des traités et de la régularité des consultations nationales (référendums et scrutins)**.

Il comprend neuf membres nommés pour un mandat non-renouvelable de trois ans. Les anciens Présidents de la République sont, de droit, membres à vie de cette institution. Elle n'a acquis sa véritable qualité de cour constitutionnelle qu'en 1971, en prenant sa décision relative à la liberté d'opinion. La succession des décisions du Conseil constitutionnel forme une jurisprudence contraignante. Lorsque ses décisions portent sur des normes d'une importance majeure, que « les neuf sages » érigent en principe à valeur constitutionnelle, elles contribuent à façonner le bloc de constitutionnalité. Toutes les décisions du Conseil constitutionnel sont impératives et dépourvues de voie de recours.

Au titre de l'article 61, le Conseil constitutionnel opère un contrôle de constitutionnalité obligatoire pour les lois organiques<sup>9</sup> et les règlements des assemblées parlementaires avant leur promulgation. Une saisine facultative opérée par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ou depuis la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974, par soixante députés ou sénateurs est possible pour les lois ordinaires. Sur saisine des mêmes institutions, le Conseil constitutionnel se prononce également sur la constitutionnalité des traités internationaux (article 54). S'ils sont déclarés non conformes à la Constitution, ils ne peuvent ni être ratifiés ni approuvés. Il faut pour ce faire, modifier le texte constitutionnel.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouvelles compétences au Conseil constitutionnel. Ainsi, dans le cas où un référendum est organisé à l'initiative du Parlement, la proposition de loi qui en résulte doit lui être soumise (art. 61). Par ailleurs, il peut être saisi, sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, de la question posée à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, de savoir si une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit (art.61-1).

#### Les principales révisions de la Constitution de 1958

**En matière de révision constitutionnelle, deux procédures coexistent.** Dans la **procédure de droit commun (article 89)**, l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement. Elle se fait soit par voie référendaire soit par le biais du Parlement, réuni en Congrès<sup>10</sup> à Versailles. **La procédure d'exception est définie à l'article 11** (mise en œuvre à deux reprises seulement depuis 1958). Elle pose que le Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou des assemblées (de manière conjointe) peut soumettre à référendum populaire tout projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics ».

La Constitution de la V<sup>e</sup> République a été révisée à 24 reprises depuis sa promulgation, notamment pour s'adapter à l'accélération du processus d'intégration européenne, auxquelles il faut ajouter deux échecs de projets de révision. Les révisions les plus marquantes ou récentes sont les suivantes :

#### 1. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 6 NOVEMBRE 1962

Elle a modifié les modalités d'élection du Président de la République, en décidant qu'elle se ferait désormais au suffrage universel direct (seule révision constitutionnelle ayant suivi la procédure de l'article 11 et ayant abouti).

#### 2. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 29 OCTOBRE 1974

Elle élargit les modalités de saisine du Conseil constitutionnel pour le contrôle de constitutionnalité des lois, en en permettant le recours à 60 sénateurs ou 60 députés.

8. Une ébauche de cour constitutionnelle était contenue dans la Constitution de 1946.

9. Les lois organiques précisent et appliquent des articles de la Constitution qui y renvoient expressément.

10. Le Congrès est la réunion des deux chambres (Assemblée nationale et Sénat) du Parlement français à Versailles.



**3. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 25 JUIN 1992**

Elle a permis la ratification du traité de Maastricht. Elle consacre la participation de la France aux institutions européennes et « l'exercice en commun de certaines compétences ». Elle dispose que « la France consent aux transferts de souveraineté » nécessaires à la réalisation de l'Union économique et monétaire et à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres. Enfin, elle ouvre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux « citoyens de l'Union européenne » résidant en France, qui ne peuvent cependant pas exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer aux élections sénatoriales. En outre, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent désormais soumettre les traités au contrôle du Conseil constitutionnel (art. 54).

**4. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 4 AOÛT 1995**

Elle étend le champ d'application du référendum (dispositions de l'article 11).

**5. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 22 FÉVRIER 1996**

Portant modification de l'article 34, elle confère au Parlement le pouvoir de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

**6. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 20 JUILLET 1998**

Elle prévoit que des lois organiques interviendront pour transférer définitivement des compétences de l'État aux institutions de la Nouvelle-Calédonie et déterminer l'organisation et le fonctionnement de celles-ci.

**7. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 25 JANVIER 1999**

Elle permet la ratification du traité d'Amsterdam. Peuvent ainsi être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.

**8. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 8 JUILLET 1999**

Elle reconnaît la juridiction de la Cour pénale internationale. Elle constitutionnalise le principe de parité hommes/femmes, puisque le texte constitutionnel dès lors dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

**9. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 2 OCTOBRE 2000**

Elle entérine la réduction du mandat présidentiel à cinq ans.

**10. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003**

Elle inscrit les principes d'organisation décentralisée de la République.

**11. LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DU 1<sup>er</sup> MARS 2005**

La première modifie le titre XV de la Constitution à propos du traité établissant une Constitution pour l'Europe. La seconde modifie l'article 34 et incorpore la Charte de l'environnement au Préambule de la Constitution.

**12. LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DU 23 FÉVRIER 2007**

Il s'agit de trois lois. La première traite de l'élection des membres des Assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie ; la deuxième pose le principe de l'irresponsabilité du Président de la République en raison des actes accomplis en cette qualité et fixe les modalités de sa destitution par le Parlement constitué en Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs ; la troisième introduit dans la Constitution l'interdiction de la peine de mort qui ne figurait jusqu'alors que dans la loi.

**13. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 4 FÉVRIER 2008**

Elle procède aux modifications de la Constitution que le Conseil constitutionnel avait déclarées nécessaires pour que puisse être ratifié le traité de Lisbonne.

**14. LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008**

Les principales dispositions de cette loi de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République ont déjà été indiquées ci-dessus. Certaines d'entre elles sont entrées en vigueur immédiatement. D'autres sont mises en œuvre au fur et à mesure de la publication des lois organiques annoncées.

## B. D'AUTRES INSTITUTIONS

LE CONSEIL D'ÉTAT possède une double fonctionnalité. Historiquement, en tant que plus haut Conseil de l'État siégeant auprès des pouvoirs publics, il donne son avis sur la légalité et l'opportunité des projets de lois et de certains décrets. En vertu de son rôle de juge administratif suprême, il a une mission jurisprudentielle, puisque, ayant toujours le dernier mot en matière contentieuse, il unifie le droit administratif. Il est composé de membres ordinaires (auditeurs au Conseil d'État, maîtres des requêtes, conseillers d'État) et de membres extraordinaires (conseillers d'État nommés par le Gouvernement ne participant qu'aux fonctions consultatives). Ils sont recrutés par voie de concours ou par nomination « au tour extérieur ».

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, a été créé en 1958 sous l'appellation de Conseil économique et social, mais s'inscrit dans l'héritage de différents organes préexistants dans les régimes antérieurs. Traditionnellement, on le situe à la fois auprès du Gouvernement et en marge du Parlement. Il a pour mission de conseiller les pouvoirs publics en matière économique, sociale et environnementale (en vue de l'adoption d'un nouveau texte ou pour la conduite de la politique nationale). Il peut être saisi par voie de pétition. Après examen, il fait connaître au Gouvernement la suite qu'il entend donner à une pétition. On compte en son sein des représentants chargés de défendre les intérêts des secteurs privé, public et agricole, du milieu associatif, syndical et de la société civile, ainsi que quelques personnalités qualifiées (Titre XI de la Constitution de 1958).

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE a connu une importante réforme de sa composition et de ses attributions en 1993 (révision constitutionnelle). Il assume un double rôle. Il connaît des matières disciplinaires au sein du corps de la magistrature et gère l'avancement de ses membres. Il assiste le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, dans la conduite de sa mission de chef de l'État, en lui apportant éclairages et avis sur des points de droit. Il se prononce sur toutes questions relatives à la déontologie des magistrats ou dont il est saisi par le ministre de la justice en matière de fonctionnement de la justice. Il comprend deux formations. L'une fait des propositions pour certaines nominations des magistrats du siège et statue comme conseil de discipline à l'égard de ces magistrats. L'autre formation, compétente pour les magistrats du Parquet, donne son avis sur les nominations de ces magistrats et sur les sanctions disciplinaires envisagées à leur encontre.

LA COUR DES COMPTES est une institution ancienne. Il s'agit d'une juridiction administrative qui possède principalement deux attributions. D'une part, elle contrôle la régularité des comptes établis par les comptables publics dans les différents services de l'État, même déconcentrés. D'autre part, par le biais d'investigations annuelles, elle vérifie le bon emploi et la gestion efficace des fonds publics, dans leur globalité, ce qui donne lieu à la parution d'un rapport, à l'attention du ministre concerné, qui met le plus souvent en lumière les éventuelles défaillances, incohérences ou erreurs dans l'utilisation des ressources publiques par chacune des administrations. Elle assiste le Parlement dans son contrôle de l'action du Gouvernement.

**Il existe de nombreux autres organes**, placés auprès des pouvoirs publics (Présidence de la République, Premier Ministre, Gouvernement, et Parlement) ou sous tutelle particulière d'une institution, le plus souvent aux fins de conseil, d'avis et d'aide à la décision.



# L'ORGANISATION TERRITORIALE

## A. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE

### 1. UN ÉTAT UNITAIRE

La France est un **État unitaire**, dont les décisions politiques et gouvernementales émanent d'un centre, où se concentrent les pouvoirs. Ceux-ci sont confiés à un seul titulaire, la personne juridique de l'État. Chaque individu placé sous sa souveraineté reconnaît et se conforme à son autorité. Cette autorité est exercée par des autorités publiques nationales. Les lois sont donc applicables de la même manière sur l'ensemble du territoire national. Ces principes sont explicitement réaffirmés par diverses dispositions constitutionnelles. L'article 1<sup>er</sup> énonce ainsi que la « France est une République indivisible » et l'article 3 que la « souveraineté nationale appartient au peuple [et aucune] section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Les processus de décentralisation et de déconcentration, en développement depuis le début des années 1980, n'ont pas vraiment remis en cause cette unicité territoriale, même si des adaptations sont possibles pour tenir compte des spécificités locales.

### 2. DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION

#### A. LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation vise à effectuer un transfert des compétences de l'État à des collectivités territoriales, institutions distinctes de lui, mais composantes de la République. Elles bénéficient de la sorte d'une certaine autonomie, notamment budgétaire, même si elles restent sous le regard d'une autorité de contrôle, un représentant de l'État assumant une mission de surveillance et de contrôle de la légalité des actes qu'elles émettent. Il s'agit de la contrepartie du principe de la libre administration et d'un rappel du caractère unitaire de l'État. Une collectivité territoriale est donc caractérisée par trois critères : la personnalité morale, des compétences propres qui lui sont confiées par le législateur (article 34 de la Constitution) et un pouvoir de décision, par délibération au sein d'un conseil de représentants élus.

**La loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions** est une réforme institutionnelle majeure, en matière d'organisation territoriale. Elle a marqué le point de départ d'un mouvement plus vaste. Ses apports majeurs principaux sont :

- La suppression de la tutelle administrative des préfets sur les collectivités territoriales,
- L'érection de la région en collectivité territoriale, plaçant ainsi commune, département et région sur un même plan, et par-là même créant trois niveaux de collectivités territoriales,
- Le transfert du pouvoir exécutif au département du préfet au président du conseil général et à la région du préfet de région au président du conseil régional.

Des lois ultérieures ont réalisé de nombreuses autres avancées. On distingue trois phases dans cette progression :

**1. 1982/1986** - Durant ces années sont promulguées des mesures d'accompagnement des transferts de compétences initiés par la loi de 1982. Les plus marquantes sont la mise en place des contrats de plan « État-Régions » à partir de 1984 et la loi du 26 janvier 1984 qui donne naissance à la fonction publique territoriale.

**2. 1992/2002** - Cette période riche en matière de décentralisation consacre la démocratie locale et l'intercommunalité. Les lois du 6 février 1992 et du 27 février 2002 visent à faciliter l'information des citoyens et à stimuler la démocratie de proximité. Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 permettent le développement de la coopération entre les collectivités territoriales par la création de structures intercommunales (établissements publics de coopération intercommunale comme les communautés urbaines, de communes, ou d'agglomération, ...).

**3. 2002/2005** - Ces années symbolisent une relance du processus de décentralisation. On a parlé d'un Acte II de la décentralisation.

- Le tournant majeur est pris avec la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République**. Elle constitue le premier acte d'une nouvelle réforme de la décentralisation. Elle inscrit à l'article 1<sup>er</sup> premier de la Constitution que l'organisation de la République est décentralisée. La réforme étend les compétences reconnues aux collectivités territoriales en renforçant leur pouvoir réglementaire et leur autonomie financière, sans pour autant remettre en cause le principe d'unité de la nation. Elles se voient accorder également un **droit à l'expérimentation** strictement encadré par la loi. Le **principe de subsidiarité** est inscrit à l'article 72 de la Constitution : « lorsqu'une collectivité territoriale use de son droit à l'expérimentation, il s'ensuit une période de coexistence entre la norme ancienne et la nouvelle. Au terme de cette période, la norme la plus pertinente supplante l'autre ». Elle institue le **référendum décisionnel local et le droit de pétition pour les électeurs. L'autonomie financière des collectivités territoriales est accrue**. Ces dernières peuvent désormais non seulement percevoir directement des impôts locaux dont elles fixent le taux et l'assiette dans les limites prévues par la loi, mais aussi se voir transférer des ressources d'État, le texte disposant que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne des ressources équivalentes à celles qui leur étaient consacrées ».
- **La loi du 13 août 2004** relative aux libertés et aux responsabilités locales renforce l'usage du pouvoir d'expérimentation et poursuit le transfert de compétences vers les collectivités territoriales.
- **Le deuxième acte de cette réforme de décentralisation** se concrétise par la publication de lois organiques précisant les modalités d'organisation des référendums locaux, de l'expérimentation et de l'autonomie financière des collectivités territoriales (2003 et 2004).
- **Le 5 mai 2007** a été publiée au Journal officiel la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Cette Charte indique notamment dans son préambule que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique et que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir. Cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie.

## B. LA DÉCONCENTRATION

La **déconcentration** consiste en une simple délégation de compétences à des agents ou organismes locaux, appartenant à l'administration de l'État. Ils sont soumis à son autorité et ne jouissent pas de la même autonomie que les collectivités territoriales. Les réformes de décentralisation ont été accompagnées, à chaque fois, par des transformations de l'administration déconcentrée de l'État.

La **loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République** pose ainsi le principe suivant dans son article 1<sup>er</sup> : « **L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État** ». Une compétence de droit commun est accordée aux services déconcentrés et limite les attributions des administrations centrales aux « seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». « La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État »<sup>11</sup> Le décret du 29 avril 2004 est relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

11. Article 1<sup>er</sup> du décret 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration

## B. LES SERVICES CENTRAUX DE L'ÉTAT

---

Les administrations centrales de l'État constituent l'ensemble des moyens placés directement, sans déconcentration, sous l'autorité du ministre.

**Les administrations centrales ont une compétence nationale.** Elles préparent les décisions du ministre, veillent à l'exécution de ces décisions par les services déconcentrés et gèrent le budget du ministère.

**Le ministre** représente l'État pour les affaires entrant dans ses attributions. Il dispose d'un pouvoir réglementaire d'organisation de ses services, ainsi que d'un pouvoir hiérarchique et disciplinaire à l'égard des fonctionnaires des administrations centrales et déconcentrées placées sous son autorité.

**Le cabinet** regroupe une équipe de collaborateurs personnels du ministre, qu'il nomme à son arrivée, et qui est dissous lorsqu'il quitte ses fonctions. Outre les tâches politiques qu'il exerce, comme les relations avec le Parlement, avec l'opinion, et les professionnels du secteur concerné par le ministère (et éventuellement avec la circonscription du ministre), il est le relais entre le ministre et l'administration.

**Chaque département ministériel est organisé en directions générales** ou directions, directement rattachés au ministre, et chargés de chacun des grands secteurs d'activité relevant de ses attributions. Les directeurs d'administration centrale sont nommés par décret en Conseil des ministres, en vertu de l'article 13 de la Constitution. Chaque direction est organisée en plusieurs sous directions, qui regroupent chacune plusieurs services ou bureaux.

**Les bureaux sont généralement dirigés par des administrateurs civils**, qui peuvent accéder aux emplois de sous-directeurs après au moins 8 ans de carrière. Les administrateurs civils forment un corps interministériel de catégorie A (fonctions de direction), créé en 1945, principalement recruté par la voie de l'ENA. Ce corps compte environ 3000 membres. Ils sont secondés par des attachés d'administration centrale (également de catégorie A), et assistés notamment par des secrétaires administratifs (catégorie B, fonctions d'encadrement intermédiaire) et des adjoints administratifs (catégorie C, fonctions d'exécution).

## C. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

---

**L'action territoriale des services de l'État s'organise principalement à quatre niveaux : la commune, l'arrondissement (sous-préfecture), le département (préfecture) et la région (préfecture de région).**

Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 différencie plus précisément les missions des différents échelons déconcentrés. La circonscription régionale est le cadre de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social, d'aménagement du territoire, de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'État. Le niveau départemental est également le lieu de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire. L'arrondissement reste le cadre territorial de l'animation du développement local. La distinction entre les échelons territoriaux a été renforcée et précisée dans **le décret du 29 avril 2004**.

### 1. L'ÉCHELON COMMUNAL

Par l'effet d'un « dédoublement fonctionnel », le maire est à la fois l'exécutif de la commune en tant que collectivité territoriale, et **un agent de l'État (fonctions administratives exercées principalement sous l'autorité du préfet)**. À ce dernier titre, il exerce notamment pour le compte de l'État les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, ainsi que l'organisation des élections et la délivrance de documents d'identité.

### 2. LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS

**Le préfet est le représentant du Premier ministre et de chacun des ministres dans le département. Aux termes de l'article 72 de la Constitution, il a « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».** Les processus de décentralisation ont redéfini ses attributions.

Il reste **le dépositaire de l'autorité de l'État dans le département**. Il veille au respect des lois et des intérêts nationaux. Le décret du 29 avril 2004 précise et développe les attributions du préfet.

**Il dirige les services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans le département sous l'autorité des ministres.** Il conduit cette action dans un souci constant de cohérence et d'efficacité, car le département, malgré le renforcement de l'échelon régional à des fins stratégiques, reste le cadre de droit commun des politiques publiques.

**En vertu de la loi du 2 mars 1982, le préfet est doté d'un pouvoir de contrôle administratif a posteriori des actes des collectivités territoriales et établissements publics de son ressort.** Il ne peut toutefois que les déferer au tribunal administratif s'il considère que ces actes lui apparaissent illégaux.

Depuis le décret du 29 avril 2004, il possède **un rôle renforcé en matière d'ordre public et de protection des populations**. Ce large pouvoir de police administrative à l'échelon départemental lui permet de prendre toutes les mesures réglementaires ou individuelles nécessaires à la protection de l'ordre public, à savoir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

Les principaux collaborateurs du préfet sont les membres du corps des sous-préfets, principalement issus de l'ENA.

**Le secrétaire général** dirige les services de la préfecture. Il est appelé à suppléer le préfet en cas d'absence ou d'empêchement.

**Les sous-préfets territoriaux**, placés à la tête d'un arrondissement, y représentent l'État sous l'autorité du préfet. Ils peuvent susciter et conduire toute action de coordination intéressant l'arrondissement et concernant les attributions de plusieurs chefs de service.

**Le directeur de cabinet** peut recevoir délégation pour tous les arrêtés et décisions individuelles dans les domaines relevant des attributions du cabinet. Il a principalement la charge du maintien de l'ordre public dans le département.

Dans certains départements, des **sous-préfets chargés de la ville** ont été nommés à partir de 1991, pour suivre auprès du préfet les questions relatives au développement social des quartiers.

**Les services de la préfecture sont placés sous l'autorité du secrétaire général. Ils comprennent trois ou quatre directions, selon l'importance du département :**

- direction des Libertés publiques et de la Réglementation ;
- direction des Collectivités territoriales ;
- direction des Actions de l'État ou direction des Affaires interministérielles ;
- direction de la Gestion et des moyens.

**Les principaux services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet sont :** la direction départementale de l'Équipement (D.D.E.), la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (D.D.A.F.), la direction départementale du Travail et de l'Emploi (D.D.T.E.), et la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.). Une réforme de l'administration départementale de l'État est entreprise actuellement afin de mieux coordonner et rationaliser l'action de l'État dans le département<sup>12</sup>.

### 3. LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES RÉGIONS

**Les préfets de région, représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres, ont été institués par un décret du 14 mars 1964 et leurs attributions précisées, de nouveau, par le décret du 29 avril 2004.**

- Le préfet de région est **le garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région et met en œuvre la politique gouvernementale concernant le développement économique et l'aménagement du territoire**. Ces compétences récemment élargies lui permettent de fixer des orientations générales. Sans qu'il soit le supérieur hiérarchique des préfets de département, le préfet de région plus qu'auparavant dispose d'attributions de coordination très renforcées, depuis le décret de 2004.
- **Le préfet de région dispose, vis-à-vis des services déconcentrés de l'État dans la région, des mêmes responsabilités que celles qui sont confiées au préfet à l'échelon départemental**. Pour tous les services à compétence régionale ou interdépartementale, l'organisation du service, la gestion du personnel, du patrimoine immobilier et du matériel relèvent du préfet de région.
- **Une nouvelle restructuration de l'administration régionale de l'État** dans les régions est engagée au travers de regroupements fonctionnels dénommés pôles régionaux de l'État en vertu du décret du 5 octobre 2004. Par ailleurs, des projets d'action stratégique de l'État sont mis en œuvre dans les régions (PASER)<sup>13</sup>.
- Pour l'exercice de ses attributions, le préfet de région est assisté par un secrétaire général pour les affaires régionales (S.G.A.R.), des chargés de mission, et depuis 2004 du Comité de l'administration régionale (C.A.R.). Cet organe est appelé à devenir « l'état-major » de l'échelon régional. En tant qu'instance collégiale de préparation des décisions, il est composé, autour du préfet de région, des préfets des départements de la région, des chefs de pôles régionaux, du S.G.A.R., et du secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région. Il vise à définir les orientations stratégiques, à examiner leur mise en œuvre effective et à déterminer les moyens nécessaires à la poursuite des politiques publiques nationales.

12. Circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État (JO du 24 novembre 2004)

13. Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État (création de pôles régionaux-organisation des préfectures de région (JO du 21 octobre 2004)

## RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée par le Gouvernement il a été décidé de repenser l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente dans la mesure où elle doit répondre aux besoins des citoyens, lesquels varient selon le territoire. La réforme de l'État a pour but, en effet, de rendre celui-ci mieux à même de répondre à ses missions, d'être plus proche des préoccupations des citoyens, plus accessible pour un coût de fonctionnement moindre.

Pour le pilotage des politiques publiques, le préfet de région a autorité sur les préfets de département. Il a aussi autorité sur les directions régionales des administrations civiles de l'État, directions réorganisées en considération des missions ministérielles à l'exception de certaines d'entre elles, comme l'action éducative et les actions d'inspection de la législation du travail et de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt.

Compte tenu de ces différents impératifs, la nouvelle organisation qui se met en place est la suivante :

Les services départementaux sont organisés, sous l'autorité du préfet de département, autour des missions qui leur incombent, à savoir :

- veiller au respect des lois et des libertés publiques et au bon fonctionnement de la démocratie ;
- assurer la sécurité des citoyens ;
- garantir que l'aménagement et le développement des territoires soient cohérents et respectueux de l'environnement ;
- assurer la protection des populations et faire face aux crises, qu'elles soient sanitaires, alimentaires, naturelles, liées à un accident industriel ;
- garantir la cohésion sociale ;
- organiser l'offre éducative ;
- assurer la gestion financière et fiscale.

Tel est le sens, par exemple, de la fusion de la direction générale des Impôts et de la Comptabilité publique qui permet d'améliorer significativement la qualité du service rendu à tous les usagers et la performance de la gestion financière et fiscale.

Au niveau régional, les services sont répartis entre huit structures, qui se substituent aux Pôles régionaux :

- une direction résultant de la fusion de la trésorerie générale et de la direction régionale des Services fiscaux ;
- une direction chargée de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt ;
- une direction chargée des Affaires culturelles ;
- une direction chargée de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable, de l'Aménagement du territoire, du Logement ;
- une direction chargée des Entreprises, de l'Emploi, de la Consommation, du Travail ;
- une direction chargée de la Cohésion sociale, de la Jeunesse et des Sports ;
- le rectorat d'Université ;
- l'agence régionale de Santé (créée par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital).

Ainsi, par exemple, des « directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi » (DIRECCTE) doivent être créées au plus tard avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010 dans chaque région à l'exception de l'Île de France et des régions d'outre-mer a création de ces directions est motivée par le souhait de proposer aux entreprises un interlocuteur unique ayant en charge tous les aspects de leurs activités.

*Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État (JO du 9 juil. 2008).*



## D. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### 1. LA COMMUNE

La **commune** est l'héritière des paroisses de l'Ancien régime. Son statut actuel est issu de la loi du 5 avril 1884. La carte communale française se caractérise par une extrême dispersion (36 682 communes en 2009, dont 36570 en métropole et 112 dans les départements d'outre-mer). Cet émiettement communal fait de la France un pays très original au sein de l'Union européenne.

#### A. ORGANISATION

Les communes sont administrées par un corps délibératif, le conseil municipal, et un organe exécutif, le maire et ses adjoints.

Le **conseil municipal** est élu au suffrage universel direct pour six ans au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours dans les communes de moins de 3500 habitants, et selon un mode de scrutin mixte, à la fois majoritaire (attribution de la moitié des sièges à la liste majoritaire au second tour) et proportionnel (répartition proportionnelle de l'autre moitié entre toutes les listes) dans les communes de 3500 habitants et plus. Le conseil municipal dispose d'une compétence générale : il «règle par ses délibérations les affaires de la commune». Cette habilitation lui permet de se saisir de toutes les situations qu'il entend traiter, dans les limites des compétences municipales. Il vote le budget, approuve les comptes annuels, crée les services municipaux, administre les biens de la commune et se prononce sur les contrats passés par la commune.

Le **maire et ses adjoints** sont élus par le conseil municipal. Agissant sous le contrôle du conseil municipal, le maire prépare et exécute les délibérations de ce dernier. Il gère le patrimoine de la commune, conclut les contrats pour la commune et rend compte de sa gestion au conseil municipal. Il est en outre le chef de l'administration communale. Il dispose d'un pouvoir propre de police administrative, qui lui confère de vastes compétences pour prendre des mesures concernant la protection de l'ordre public. Concrètement, il s'agit de la police de la circulation, des atteintes à la tranquillité publique, du maintien de l'ordre, du transport des personnes décédées, de la police des marchés, de la lutte contre les calamités publiques et de l'organisation des secours.

#### B. COMPÉTENCES

La commune dispose d'une clause générale de compétence pour les affaires de son ressort. Le conseil municipal a compétence pour créer et organiser les services publics locaux. Certains sont obligatoires à gérer comme ceux de l'hygiène ou de la salubrité publique, d'autres sont facultatifs. Les lois de décentralisation ont opéré des transferts de compétences. La commune est compétente dans le domaine de l'urbanisme (élaboration des plans d'occupation des sols, attribution des permis de construire) l'action sociale de la santé (hôpitaux, hospices, dispensaires...), de l'éducation et de la culture (pour la création et de l'implantation d'écoles maternelles et primaires).

Les communes apparaissent comme l'échelon de décentralisation de droit commun : leurs budgets représentent les deux tiers des dépenses des collectivités territoriales.

### 2. LE DÉPARTEMENT

#### A. ORGANISATION

Le département est administré par le conseil général. Les membres de cette assemblée délibérante sont élus pour 6 ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours : chaque canton (circonscription territoriale dont la population varie de 1000 à 20 000 habitants) élit un conseiller général. Le conseil général élit son président et une commission permanente, qui comprend de 4 à 10 vice-présidents (et éventuellement d'autres membres). Le conseil général bénéficie d'une compétence générale pour régler les affaires du département. Il prend les décisions essentielles et fixe le cadre d'action du pouvoir exécutif. Il statue notamment sur le budget, sur la création et le développement des services publics départementaux et sur la gestion du domaine. La commission permanente reçoit des délégations de l'assemblée départementale, sauf en ce qui concerne les décisions budgétaires et les comptes. Le président du conseil général a succédé au préfet, en 1982, en qualité d'exécutif du département. Il préside les débats du conseil général, dont il prépare et exécute les délibérations. Il est ordonnateur des dépenses et des recettes du département. Il est le chef des services du département. Il gère le domaine du département, et exerce le pouvoir de police qui y est afférent, notamment en ce qui concerne la circulation, sous réserve des attributions des maires et des préfets. Le président du conseil général est seul chargé de l'administration du département ; mais il peut déléguer par arrêté - sous sa surveillance et sous sa responsabilité - une partie de ses attributions aux vice-présidents et, en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil général.

Avec la décentralisation, les départements ont bénéficié d'importants transferts d'effectifs, et acquis pleine autorité sur les services accomplissant les tâches qui leur ont été transférées. Les services des départements ont à leur tête un directeur général des services (souvent un membre du corps préfectoral en détachement). Les services se subdivisent généralement en trois grandes directions : Affaires administratives et financières, Affaires techniques (équipement, agriculture et forêt, etc.) et Affaires sociales.

## B. COMPÉTENCES

**Les compétences des départements ont été considérablement accrues par les lois de décentralisation.** Elles concernent : l'action sanitaire (protection maternelle et infantile, lutte contre les fléaux sociaux) ; l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées) ; la prise en charge des revenus minimum type RSA (revenu de solidarité active) ; les collèges et les transports scolaires ; l'équipement rural ; le logement ; la voirie (entretien des routes départementales et nationales).

## 3. LA RÉGION

**La région n'est devenue une collectivité territoriale qu'en vertu de la loi du 2 mars 1982.** Elle avait d'abord constitué une simple circonscription d'action des services de l'État (décrets du 2 juin 1960 et du 14 mars 1964), avant d'acquies la personnalité morale sous forme d'établissement public régional par la loi du 5 juillet 1972. Elle est désormais consacrée par la Constitution dans son article 72 comme collectivité territoriale de la République, au même titre que la commune et le département, depuis la loi constitutionnelle de mars 2003. **L'accès au statut de collectivité territoriale implique deux conséquences :**

- la libre administration de la région par un conseil élu ;
- le passage d'une compétence spécialisée en matière de développement économique à une compétence générale sur les affaires de la région.

## A. ORGANISATION

L'organisation des autorités régionales est très proche de celle des institutions départementales.

Depuis la loi du 19 janvier 1999, **les conseils régionaux, assemblées délibérantes de la région**, sont composés de conseillers élus pour cinq ans, au niveau de chaque région, au scrutin de liste à deux tours. Le mode de répartition des sièges est très proche de celui des conseils municipaux, majoritaires avec l'attribution de la majorité absolue des sièges à la liste arrivée en tête des élections, et proportionnel pour la répartition des sièges restants entre toutes les listes. L'effectif des conseils régionaux varie entre 31 sièges pour la Guyane et 209 pour l'Île-de-France.

**Le conseil régional** règle par ses délibérations les affaires de la région. **Il élit un président**, chargé de l'instruction des affaires et de l'exécution des délibérations. **Il peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente**, à l'exception du vote du budget et de l'approbation du compte administratif.

**La région comporte en outre une seconde assemblée, destinée à être le lieu de concertation avec les forces vives économiques et sociales de la région : le comité économique et social régional.** Ce comité est consulté par les instances politiques de la région sur les orientations budgétaires, sur la préparation et sur l'exécution des contrats de plan et sur les schémas et programmes prévus pour les différents domaines de compétences transférés aux régions. Ses membres sont désignés par arrêté du préfet parmi les représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées, des organisations syndicales et du secteur associatif, auxquels s'ajoutent des personnalités qualifiées. Il est un organe purement consultatif.

**Les services des régions ont été multipliés par plus de 10 depuis 1982.** Ils comprennent d'une part le cabinet du président du conseil régional, d'autre part des services techniques (gestion administrative et financière, action économique, formation professionnelle, constructions scolaires), coiffés par un directeur général.

## B. COMPÉTENCES

**Les compétences des régions portent principalement sur le développement économique, social et culturel.** À travers les **contrats de plan** (loi du 29 juillet 1982), négociés pour quatre ans, les régions sont devenues des partenaires privilégiés de l'État pour la mise en oeuvre de la **politique d'aménagement du territoire et de développement économique.** Elles possèdent en outre des **compétences propres** dans les domaines de la formation professionnelle, l'apprentissage, les transports, l'éducation (lycées), l'aménagement du territoire et les grands équipements (ports, aéroports ou voies navigables). De plus, **depuis la loi du 13 août 2004 a confirmé la région comme principal intervenant pour le développement économique, social et culturel de son territoire.**

#### 4. LES RESSOURCES ET LE BUDGET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et juridiquement définie par la loi organique du 29 juillet 2004, **l'autonomie financière des collectivités territoriales est la déclinaison du principe de libre administration de celles-ci** qui est inscrite aux articles 34 et 72 de la Constitution de 1958.

**Les différentes ressources à disposition des collectivités territoriales** sont les suivantes :

- les impôts et les taxes, de nature directe ou indirecte (51.7% des recettes fiscales totales – 2003)
- les transferts et concours de l'État (dotations et subventions de fonctionnement, d'équipement et financement des nouveaux transferts de compétences) (2001 – 38,6 mds €)
- l'emprunt
- les recettes tarifaires (ventes de biens ou de services aux usagers)
- les fonds structurels européens.

**Les budgets sont préparés, votés et gérés à chacun des échelons : régional, départemental et communal. Le processus de décentralisation est facteur de controverses dans le débat politique national**, qui justement se cristallisent sur la question budgétaire. En effet, les collectivités territoriales connaissent **des difficultés à trouver des financements** et une certaine **tension peut exister entre le pouvoir central et les pouvoirs décentralisés**.

Une grande réforme territoriale qui, excluant Paris et l'Île de France, la Corse et l'outre-mer, devrait être définitivement adoptée à l'automne 2010 en vue d'une application en 2014, a été décidée en 2008 au nom de la modernisation de l'État. Le statut du « Grand Paris » et la réforme de la taxe professionnelle, qui représente la moitié des ressources des collectivités territoriales feraient l'objet d'un traitement séparé. Cette réforme devrait conduire notamment à réduire le nombre des élus locaux par la création d'un « conseiller territorial » qui siègerait à la fois au conseil général et au conseil régional.

# LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

## A. LEXIQUE

---

La **loi de finances de l'année** prévoit et autorise les ressources et les charges de l'État.

**MISSION** : une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle et constitue l'unité de vote des crédits.

**PROGRAMME** : un programme regroupe les crédits destinés à un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Le montant des crédits du programme est limitatif. Lui sont associés une stratégie, des objectifs précis, ainsi que des résultats attendus. Un responsable de programme est nommément désigné.

**ACTION** : une action est une composante d'un programme, elle précise la destination de la dépense. Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative.

**TITRE** : le titre précise la nature de la dépense (personnel, de fonctionnement...).

**FONGIBILITÉ** : la fongibilité laisse la faculté de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La fongibilité est asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit.

**PERFORMANCE DU PROGRAMME** : capacité à atteindre des objectifs stratégiques préalablement fixés, mesurés par des indicateurs qui rendent compte des résultats obtenus. Ces objectifs stratégiques portent sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique intéressant le citoyen/la collectivité, qualité de service intéressant l'utilisateur, efficacité de la gestion intéressant le contribuable).

**JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES CRÉDITS (JPE)** : les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro. Les documents budgétaires présentent la justification de la totalité des crédits et des effectifs demandés.

*Source : ministère de l'Économie et des Finances.*

« LES LOIS DE FINANCES DÉTERMINENT POUR UN EXERCICE (UNE ANNÉE CIVILE), LA NATURE, LE MONTANT ET L'AFFECTATION DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT, AINSI QUE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE QUI EN RÉSULTE » (article 1<sup>er</sup> de la LOLF 2001). L'article 34 de la Constitution de 1958 énonce que les lois de finances procèdent « dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Par conséquent, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 est en quelque sorte la « constitution financière » de l'État français. Elle succède à une ordonnance de 1959, qui avait résisté à 36 propositions de réforme, et résulte d'une initiative parlementaire suivie d'un vote quasi unanime de l'Assemblée nationale et du Sénat, en dépit de leurs majorités politiques opposées. **Elle réforme profondément le budget de l'État, en amenant la gestion publique à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. L'ensemble du texte est entré en application en 2006.** En 2005, le budget de l'État a été élaboré et voté pour la première fois selon les règles définies par la LOLF.

## B. LES LIMITES DE L'ORDONNANCE PORTANT LOI ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959

La réforme de l'ordonnance de 1959 a été décidée sur la base d'un double constat qui mettait en évidence ses limites :

- d'une part, les conditions de discussion des lois de finances étaient largement insatisfaisantes, dans la mesure où le Parlement ne disposait pas d'une connaissance précise du coût des politiques publiques ou du nombre d'emplois dans la fonction publique, du fait de la multiplicité des chapitres budgétaires. Le Parlement, à l'aveugle, votait ainsi de manière très détaillée les moyens alloués aux différents ministères, sans que ces moyens soient mis en relation avec des objectifs et des résultats déterminés ;
- d'autre part, la gestion du budget de l'État était très déficiente. Elle ne comportait aucune incitation à l'économie et à l'efficacité de la dépense.

## C. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La LOLF vise à moderniser la gestion publique et à renouveler la nature et les outils du contrôle parlementaire, en confiant aux gestionnaires publics davantage de liberté en contrepartie d'une plus grande responsabilité. Son principal objectif est de passer d'une culture de moyens et d'une responsabilité de conformité, d'une culture de résultats et à une responsabilité de performance. La gestion publique est donc désormais orientée vers la recherche de l'efficacité. Ce nouveau procédé exige la transparence des informations budgétaires.

### 1. LES RÈGLES DE VOTE ET D'EMPLOI DES CRÉDITS

Les crédits sont spécialisés par dotation ou programmes (150 environ). Ces derniers regroupent « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel 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 ».

Les programmes sont regroupés par « missions ». Elles comprennent « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » relevant « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ».

Au sein d'un programme, le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres (au nombre de sept) : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières.

Une limite est posée à cette fongibilité : « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». Les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, mais peuvent, en revanche, abonder les crédits des autres titres (c'est la « fongibilité asymétrique »). La loi de finances fixe un plafond d'emplois limitatif par ministère et, au sein de chaque programme qui comporterait des dépenses de personnel, sont ouverts les crédits correspondant aux dépenses de personnel. En contrepartie de cette marge de manœuvre élargie reconnue aux gestionnaires, ceux-ci sont soumis à une responsabilisation plus accentuée de leur gestion des fonds publics, et doivent en rendre compte.

### 2. LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DE CONTRÔLE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Parallèlement à la mise en place d'une budgétisation par programmes et orientée vers les résultats, la nouvelle constitution financière renforce la transparence budgétaire et la portée de l'autorisation parlementaire.

Lors de la présentation d'un projet de loi de finances, chaque programme doit être accompagné d'un projet annuel de performance comportant 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 ».

À l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement, un rapport annuel de performance fait connaître, de manière symétrique au projet annuel de performance, les résultats obtenus pour chaque programme.

L'information du Parlement sur les finances publiques est largement améliorée, selon les modalités suivantes :

- la mise en œuvre d'une comptabilité générale de l'État, appelée également « comptabilité d'exercice », dont les règles sont proches de celles applicables aux entreprises, améliore l'information disponible sur la situation financière et patrimoniale de l'État ;
- « Les comptes de l'État, doivent être réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », ils font également l'objet d'une certification confiée à la Cour des comptes ;
- par ailleurs, le Parlement est plus étroitement associé à l'exécution du budget, par le biais de procédures d'information ou d'avis concernant les mouvements réglementaires de crédits intervenant en cours d'année ;
- enfin, les pouvoirs de contrôle des commissions des finances des deux assemblées sont accrus, et le droit d'amendement élargi.

## L'ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES

en milliards €

	2007	2008	2009
<b>Charges du budget général</b>			Provisoire
- Dette publique et garanties	39 484	41 484	44 619
<i>Dont dette publique nette</i>	39 191	41 196	44 340
- Budgets civils	118 587	110 293	114 258
<b>Total des charges du budget général</b>	266 850	271 285	278 503
<b>Ressources nettes du budget général</b>	224 542	230 063	227 237
<b>Solde général du budget de l'État</b>	- 41 996	- 41 221	- 51 266

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

## LES MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT** : Action de la France en Europe et dans le monde - Rayonnement culturel et scientifique - Français à l'étranger et affaires étrangères.

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT** : Administration territoriale - Vie politique, culturelle et associative - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES** : Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires - Forêt - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT** : Aide économique et financière au développement - Solidarité à l'égard des pays en développement - Développement solidaire et migrations.

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION** : Liens entre la nation et son armée - Mémoire reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale.

**CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT** : Conseil d'État et autres juridictions administratives - Conseil économique, social et environnemental - Cour des comptes et autres juridictions financières.

**CULTURE** : Patrimoine - Création - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

**DÉFENSE** : Environnement et prospective de la politique de défense - Préparation et emploi des forces - Soutien de la politique de la défense - Équipement des forces.

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT** : Coordination du travail gouvernemental - Protection des droits et libertés.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES** : Infrastructures et services de transports - Sécurité et circulation routières - Sécurité et affaires maritimes - Météorologie - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité - Information géographique et cartographique - Prévention des risques - Énergie et après-mines - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

**ÉCONOMIE** : Développement des entreprises et de l'emploi - Tourisme - Statistiques et études économiques - Stratégie économique et fiscale.

**ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT** : Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) - Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs) - Épargne - Majoration de rentes.

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE** : Enseignement scolaire public du premier degré - Enseignement scolaire public du second degré - Vie de l'élève - Enseignement privé du premier et du second degrés - Soutien de la politique de l'éducation nationale - Enseignement technique agricole.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES** : Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État - Conduite et pilotage des politiques économique et financières - Conduite et pilotage des politiques économiques et financière (hors Chorus) - Facilitation et sécurisation des échanges - Fonction publique - Entretien des bâtiments de l'État.

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION** : Immigration et asile - Intégration et accès à la nationalité française.

**JUSTICE** : Justice judiciaire - Administration pénitentiaire - Protection judiciaire de la jeunesse - Accès au droit et à la justice - Conduite et pilotage de la politique de la justice - Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus).

**MÉDIAS** : Presse - Soutien à l'expression radiophonique locale - Contribution au financement de l'audiovisuel - Action audiovisuelle extérieure.

**OUTRE-MER** : Emploi outre-mer - Conditions de vie outre-mer.

**PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE** : Programme exceptionnel d'investissement public - Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi - Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité.

**POLITIQUE DES TERRITOIRES** : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire - Interventions territoriales de l'État.

**POUVOIRS PUBLICS** : Présidence de la République - Assemblée nationale - Sénat - La chaîne parlementaire - Indemnités des représentants français au Parlement européen - Conseil constitutionnel - Haute Cour - Cour de justice de la République.

**PROVISIONS** : Provision relative aux rémunérations publiques - Dépenses accidentelles et imprévisibles.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR** : Formations supérieures et recherche universitaire - Vie étudiante - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources - Recherche spatiale - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle - Recherche duale (civile et militaire) - Recherche culturelle et culture scientifique - Enseignement supérieur et recherche agricoles.

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE** : Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins - Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers.

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES** : Concours financiers aux communes et groupements de communes - Concours financiers aux départements - Concours financiers aux régions - Concours spécifiques et administration.

**REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS** : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs) - Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs).

**SANTÉ** : Prévention et sécurité sanitaire - Offre de soins et qualité du système de soins - Protection maladie.

**SÉCURITÉ** : Police nationale - Gendarmerie nationale.

**SÉCURITÉ CIVILE** : Intervention des services opérationnels - Coordination des moyens de secours.

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES** : Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales - Actions en faveur des familles vulnérables - Handicap et dépendance - Égalité entre les hommes et les femmes - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales.

**SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE** : Sport - Jeunesse et vie associative - Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

**TRAVAIL ET EMPLOI** : Accès et retour à l'emploi - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

**VILLE ET LOGEMENT** : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables - Aide à l'accès au logement - Développement et amélioration de l'offre de logement - Politique de la ville.



# LE DROIT ADMINISTRATIF

Le droit administratif s'est développé en France au XIX<sup>e</sup> siècle, comme moyen de contrôle de l'action administrative dans ce qu'elle a de plus spécifique par rapport aux particuliers : la possibilité d'imposer ses décisions aux individus.

Au regard de la situation des autres États européens, le droit administratif français présente deux caractéristiques principales :

- l'existence d'une juridiction administrative à compétence générale ;
- une conception extensive, qui recouvre non seulement les décisions unilatérales, mais aussi les contrats et la responsabilité de l'administration.

## A. LA DUALITÉ DES ORDRES DE JURIDICTION

### 1. LE PRINCIPE DE SÉPARATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires est fondé sur deux dispositions héritées de l'époque révolutionnaire, encore en vigueur :

- **LOI DES 16 ET 24 AOÛT 1790** : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction ».
- **DÉCRET DU 16 FRUCTIDOR AN III** : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître les actes de l'administration de quelque espèce qu'ils soient ».

**Ces deux textes fondamentaux traduisent le souci de mettre l'administration à l'abri des interventions du juge judiciaire.** Les révolutionnaires craignaient que les tribunaux ne reproduisent les abus des Parlements de l'Ancien Régime, qui s'étaient trop souvent mêlés des affaires de l'État, en dépit des « très expresses défenses » qui leur avaient été faites (Édit de Saint-Germain de 1641, arrêt du Conseil du Roi du 8 juillet 1661). En outre, la séparation des autorités administratives et judiciaires était perçue en 1790 comme la conséquence naturelle du principe de séparation des pouvoirs.

Parallèlement, l'Assemblée constituante avait rejeté la proposition de confier le contentieux de l'administration à des tribunaux administratifs, qui seraient apparus comme des juridictions d'exception. **En conséquence, c'est d'abord à l'administration elle-même (ministres et directoires de département) que fut confié le soin de régler les litiges auxquels elle était partie.**

Le **Conseil d'État** a été institué par la Constitution de l'An VIII (décembre 1799) et les **conseils de préfecture** par la loi du 28 pluviôse an VIII (février 1800) avec un statut consultatif. Les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse n'étaient rendues définitives que par la signature du chef de l'État, qui devait approuver les projets qui lui étaient soumis. **Les ministres restaient juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif** (système du ministre-juge), dans toutes les matières que la loi n'attribuait pas à d'autres juges.

**C'est seulement par la loi du 24 mai 1872 qu'a été reconnu au Conseil d'État le pouvoir de juger lui-même définitivement, sans que ses arrêts aient à être soumis à l'approbation du chef de l'État.** D'autre part, le Conseil d'État a mis fin au système du ministre-juge en 1889 avec l'arrêt Cadot, par lequel il s'est implicitement attribué la qualité de juge de droit commun du contentieux administratif.

### 2. LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La juridiction administrative est organisée en trois niveaux depuis la loi du 31 décembre 1987.

**Les tribunaux administratifs** sont juges de droit commun en première instance. Ils coexistent avec de nombreuses juridictions spécialisées : chambres régionales des comptes, commissions départementales d'aide sociale, commission des recours des réfugiés, etc. Ils se sont substitués aux conseils de préfecture en 1953.



Mises en place en 1989, les **cours administratives d'appel** connaissent des appels dirigés contre les décisions des tribunaux administratifs, à l'exception notamment des litiges relatifs aux élections municipales et cantonales qui relèvent en appel du Conseil d'État.

Au **sommet de l'ordre juridictionnel administratif, le Conseil d'État** est juge de cassation des décisions des juridictions administratives. En outre, il reste juge en premier et dernier ressort des affaires les plus importantes (notamment les recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres ou le contentieux des élections au Parlement européen), dont il est saisi directement.

**L'existence et l'indépendance de la juridiction administrative, contrairement à celles de l'autorité judiciaire (Titre VIII, articles 64 à 66 C), ne sont pas inscrites dans le texte de la Constitution.** Le Conseil d'État n'y est cité que dans ses attributions consultatives (art. 37, 38 et 39 C) et pour la nomination de ses membres (art. 13 C). La jurisprudence du Conseil constitutionnel a cependant conféré une valeur constitutionnelle à l'existence, puis à l'indépendance de la juridiction administrative (cf. les deux décisions suivantes : CC 22 juillet 1980, Lois de validation, CC 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence).

Si les membres des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel ne sont pas assimilables à des magistrats judiciaires, ils n'en exercent pas moins une sorte de magistrature qui leur a valu d'être qualifiés par le législateur de « magistrats administratifs », qualité justifiant des garanties particulières. C'est ainsi que la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit (art. 9) que la loi fixe les règles garantissant leur indépendance. Au nombre de ces garanties figure l'inamovibilité (code de justice administrative, art. L.131-3). En outre, un conseil supérieur des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, présidé par le vice-président du Conseil d'État, déjà chargé de la gestion du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, est consulté en matière de nomination, d'avancement et de discipline.

**Les recours devant la juridiction administrative ne sont pas suspensifs sauf exception** (par exemple les recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière). Cependant, une loi en date du 30 juin 2000, en élargissant les pouvoirs du juge des référés, vise à renforcer les procédures d'urgence en vigueur dans la juridiction administrative notamment pour lui permettre d'intervenir très rapidement lorsqu'il est porté atteinte aux libertés fondamentales.

Du point de vue matériel, les moyens de la juridiction administrative ont été renforcés de façon constante durant la dernière décennie avec une augmentation du nombre de magistrats, dont environ la moitié sont issus de l'ENA, et la création de nouveaux tribunaux ou cours administratives d'appel.

## B. UN DROIT ADMINISTRATIF EXTENSIF

### 1. L'ACTE ADMINISTRATIF

**Le droit administratif français est fortement imprégné par les effets du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.** « Les actes de l'administration (...) ne sont pas tous et nécessairement des actes administratifs, c'est-à-dire des mesures soumises à un régime de droit public et relevant, en cas de contestation, de la juridiction administrative. Certains sont des actes de droit privé, régis par le droit civil ou commercial (ou par le droit du travail) et dont le contentieux appartient aux tribunaux judiciaires. C'est ce qui fait l'importance de la distinction » (Chapus, René, *Droit administratif général*).

Parmi les actes relevant du droit privé, citons : la gestion du domaine privé ou certains contrats de travail des collectivités publiques, les infractions pénales commises par des fonctionnaires, et les atteintes que l'administration porte aux libertés individuelles en outrepassant ses compétences (voies de fait).

**La notion d'acte administratif englobe en France tous les actes de l'administration produisant des effets de droit et soumis au droit public.** Il s'agit d'une conception particulièrement large, qui inclut tant les actes unilatéraux que les contrats, et les décisions individuelles que les actes réglementaires. Il ne faut pas confondre la forme (décret, arrêté, circulaire) de l'acte et sa nature juridique (individuelle ou réglementaire). Ainsi certains fonctionnaires sont nommés par des décrets qui sont « individuels ». La notion est beaucoup plus étendue que, par exemple, celle du droit allemand (*Verwaltungsakt*), qui ne s'applique qu'à des décisions individuelles et unilatérales.

**Les actes administratifs doivent respecter le principe de légalité qui consiste dans le respect des règles supérieures.** Les règles qui s'imposent à l'administration sont, par ordre d'importance, la Constitution, les traités, la loi et les principes généraux du droit. **En outre, les actes administratifs sont hiérarchisés** : les décrets en Conseil d'État, qui ne peuvent être édictés sans consultation préalable du Conseil d'État, les décrets « simples », les arrêtés interministériels et les arrêtés ministériels. Il convient en outre de souligner que les actes de caractère réglementaire prévalent sur les décisions individuelles, qui doivent les respecter.

Le respect du principe de légalité est assuré de manière particulièrement efficace grâce à **l'existence du recours pour excès de pouvoir**, largement ouvert, et qui conduit à un contrôle approfondi du juge administratif sur la légalité d'un acte administratif déféré.

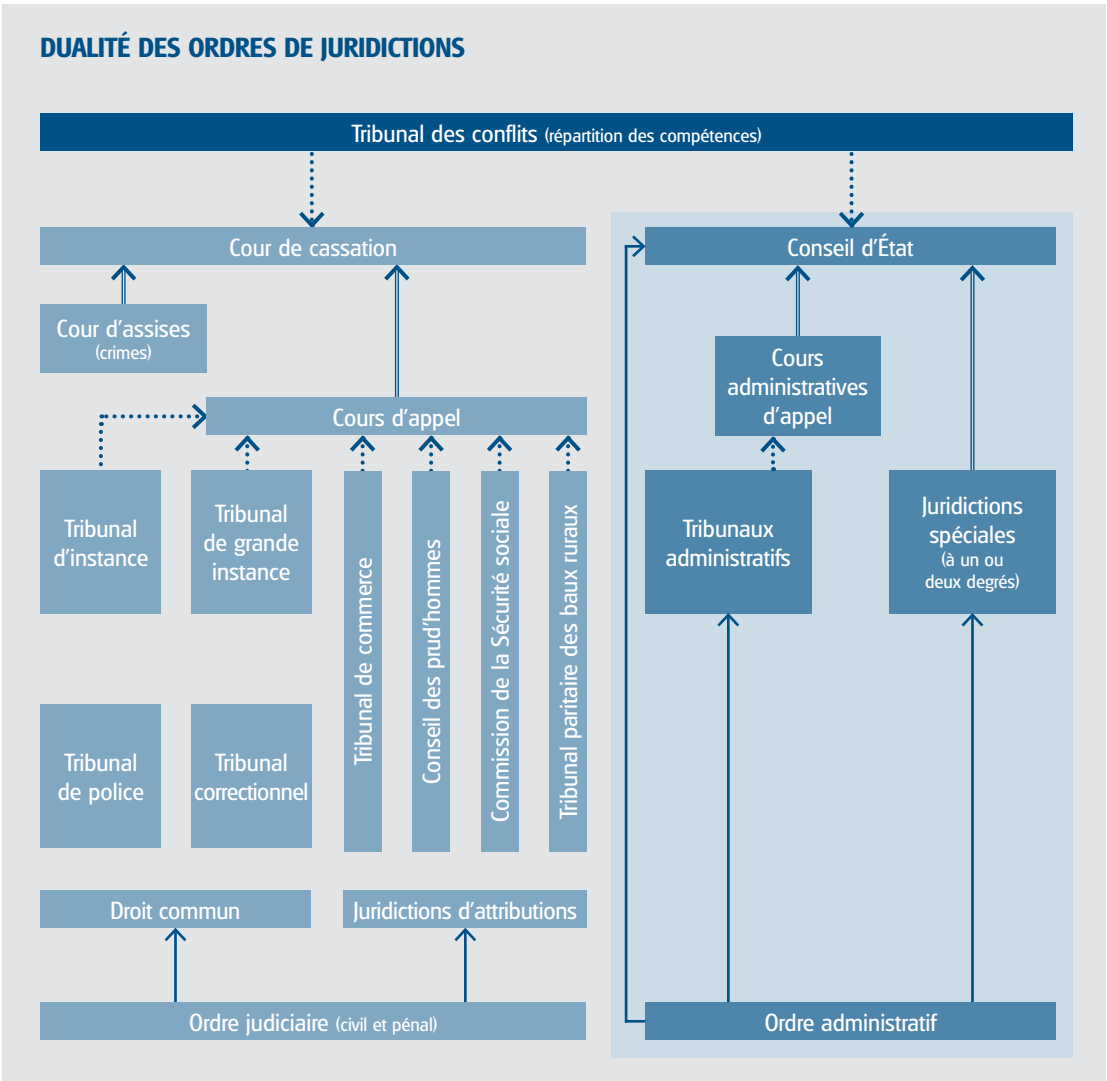
### 2. LE CONTRAT ADMINISTRATIF

**L'existence d'un droit des contrats administratifs, distinct du droit privé des contrats, apparaît comme une spécificité française.** Ni le principe de l'égalité des parties, ni celui selon lequel le contrat est la loi des parties n'y sont intangibles. Deux préoccupations principales expliquent le régime particulier des contrats administratifs. D'une part, les **exigences de l'intérêt général** permettent à l'administration de modifier unilatéralement les clauses du contrat et notamment d'en modifier les conditions d'exécution pour assurer la continuité du service public. Ce pouvoir de modification peut aller jusqu'à la résiliation du contrat si l'administration entend organiser le service public sur des bases nouvelles. Mais d'autre part, l'administration doit préserver **l'équilibre financier du contrat**, que ce soit en cas de modifications unilatérales des conditions d'exécution de celui-ci ou en cas d'évolution des conditions économiques générales si celles-ci font apparaître des charges imprévisibles.

### 3. LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

**Un régime d'irresponsabilité a longtemps été appliqué à l'administration en application de l'adage « le roi ne peut mal faire ».** Mais depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, **le principe de la responsabilité administrative a non seulement été affirmé, mais encore largement étendu.** Le régime de la responsabilité de l'administration se distingue fondamentalement du régime applicable aux personnes privées pour ce qui est de son engagement. Ainsi, elle peut parfois être plus difficile à engager que la responsabilité civile, nécessitant par exemple une faute lourde si l'administration devait faire face à des difficultés particulières. Néanmoins, le régime de la responsabilité administrative est dans d'autres cas plus favorable, par exemple en cas d'indemnisation pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Dans ce dernier cas, l'intéressé devra démontrer qu'il a subi un préjudice anormal et spécial. De plus la réforme du Code pénal intervenue en 1994 a introduit la responsabilité pénale des personnes morales autres que l'État. Du point de vue des montants d'indemnisation, après avoir été longtemps peu élevés, les décisions rendues par la juridiction administrative ont rejoint, voire dépassé, le niveau des indemnisations accordées par les tribunaux civils.

### DUALITÉ DES ORDRES DE JURIDICTIONS



# LA FONCTION PUBLIQUE

À l'heure actuelle, la fonction publique, représentant près de 20 % de l'emploi total, tente une modernisation de sa structure et de son organisation dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme.

## A. DÉFINITIONS ET EFFECTIFS

La **fonction publique** est constituée par l'ensemble des personnels qui, occupant à titre professionnel un emploi salarié dans les services des personnes publiques, sont soumis à un statut de droit public (agents publics). Les agents publics se distinguent :

- d'une part des salariés du secteur privé, régis par le droit du travail ;
- d'autre part du personnel des services publics industriels et commerciaux et des entreprises publiques, qui sont régis soit par le droit du travail, soit par des statuts spécifiques de droit privé.

### LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIÈRE

Le dernier recensement effectué à la date du 31 décembre 2007 a donné les résultats suivants :

Fonction publique de l'État  
Services civils (hors établissements publics)

Titulaires	1 659 591
Non titulaires	137 845
Ouvriers d'État	46 695
Militaires	348 649
<b>Total</b>	<b>2 192 780</b>

Fonction publique territoriale

Titulaires	1 008 941
Non titulaires	255 149
Assistants maternelles	51 022
<b>Total</b>	<b>1 315 112</b>

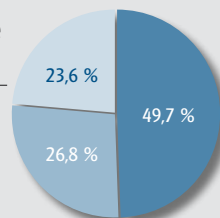
Fonction publique hospitalière

Titulaires	788 560
Non titulaires	143 665
Médecins	102 848
<b>Total</b>	<b>1 035 073</b>

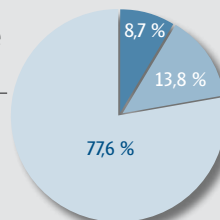
Répartition des fonctionnaires selon les catégories hiérarchiques :

- encadrement supérieur
- encadrement intermédiaire
- personnel d'exécution

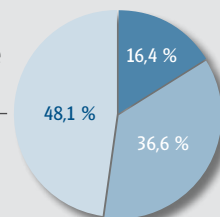
Fonction publique de l'État



Fonction publique territoriale



Fonction publique hospitalière



Source : Rapport 2008/2009 min.de la Fonct. publ. (La doc.fr.)

Les agents de la catégorie supérieure étaient, lors de ce recensement, plus nombreux dans la fonction publique de l'État (49,7 %) en raison du nombre des enseignants, que dans les autres fonctions publiques : territoriale (8,7 %) et hospitalière (16,4 %). Les femmes étaient globalement largement majoritaires sauf dans l'encadrement supérieur.

Dans la fonction publique de l'État, le Gouvernement a engagé une politique de réduction des effectifs au bénéfice des gains de productivité obtenus notamment par une meilleure organisation des services. Ainsi, en 2007, le plafond des autorisations d'emploi (exprimés en équivalent temps plein travaillé) accordées par le Parlement aux différents ministères était de 2 270 840 (réduction de 17 923 par rapport à 2006). Il a été de 2 206 737 en 2008 (réduction de 22 791) et de 2 110 810 en 2009 (réduction de 30 627). Les réductions sont obtenues par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elles vont se poursuivre en 2010 au même rythme et dans les mêmes conditions. Parallèlement, le Gouvernement a mis en œuvre un plan de rénovation de la politique salariale marqué par la garantie du pouvoir d'achat, l'individualisation des rémunérations par la prise en compte du mérite et de la performance, l'intéressement des agents à la politique de réduction des effectifs par un retour des économies induites à hauteur d'au moins 50 % sous forme indiciaire ou indemnitaire.

## B. CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

### 1. UN RÉGIME STATUTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE

Depuis la IV<sup>e</sup> République (loi du 19 octobre 1946), les fonctionnaires sont régis par un statut général à valeur législative. Contrairement aux salariés recrutés par contrat, les fonctionnaires se trouvent donc dans une situation juridique statutaire et réglementaire : leurs droits, leurs avantages et leurs obligations peuvent à tout moment être modifiés par le législateur. Les dispositions actuellement en vigueur sont celles de la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, qui énoncent les règles communes aux fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers. Elles ont été complétées par celles des lois du 11 janvier 1984 (fonction publique de l'État), du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale) et du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière). S'y ajoutent les décrets d'application des dispositions législatives, dont la portée est générale, et les décrets fixant les dispositions particulières à chaque corps (statuts particuliers).

### 2. SPÉCIFICITÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE

Le statut des fonctionnaires français peut être caractérisé par un ensemble de principes fondamentaux :

- **CELUI DE LA CARRIÈRE**, qui implique la permanence de l'agent, c'est-à-dire un droit à rester fonctionnaire jusqu'à l'âge de la retraite, sauf faute disciplinaire ou insuffisance professionnelle. Ce principe ne s'applique qu'aux agents titulaires, et non aux contractuels ou aux vacataires. En outre, sa portée est atténuée pour les fonctionnaires territoriaux ;
- **LA SÉPARATION DU GRADE ET DE L'EMPLOI**. Le grade est le titre qui permet au fonctionnaire d'occuper l'un des emplois qui lui correspondent et qui est, en quelque sorte, sa propriété en ce sens qu'il ne peut le perdre qu'en cas de faute disciplinaire grave ou de lourde condamnation pénale, ou encore par démission volontaire et consciente. Par emploi ou poste de travail, il faut entendre l'ensemble des tâches définies par l'administration dans le cadre des objectifs généraux du service et que le fonctionnaire est tenu d'accomplir. Si le fonctionnaire a le droit d'être pourvu d'un emploi, qui peut être différent de celui qu'occupe un autre fonctionnaire titulaire du même grade, il ne peut invoquer un droit à être maintenu dans l'emploi qu'il occupe à un moment donné de sa carrière. L'emploi est à la disposition de l'administration, qui l'attribue et le retire selon les besoins du service ;

- **CELUI DE L'ORGANISATION EN CORPS**, qui regroupent des agents ayant vocation à une carrière semblable et donc à occuper certains emplois. La plupart des corps sont « ministériels », en ce qu'ils ne permettent en principe que de travailler dans un seul ministère (sauf détachement). Il existe toutefois des corps interministériels, donnant vocation à exercer dans plusieurs ministères (ingénieurs) ou dans tous les ministères (administrateurs civils). Le système des corps se caractérise par sa grande dispersion. La fonction publique de l'État en compte plusieurs centaines, ce qui présente des inconvénients. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé une politique de réduction de leur nombre par voie de fusion notamment.

## C. RECRUTEMENT

### 1. LE PRINCIPE DU RECRUTEMENT PAR CONCOURS

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose le principe selon lequel « tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». **En conséquence, l'article 16 du statut général pose le principe du recrutement par concours, « sauf dérogation prévue par la loi »**. Le concours peut être externe (ouvert aux étudiants) ou interne (ouvert aux agents publics ayant au moins cinq ans d'une certaine ancienneté). Les concours sont principalement des concours sur épreuves, faisant une large place à l'écrit, et plus rarement des concours sur titres (simple appréciation des diplômes et des travaux antérieurs).

Les **rares dérogations au principe du concours** concernent : certains emplois réservés notamment aux anciens militaires, la promotion interne par listes d'aptitude, le « tour extérieur » (par exemple, nomination par choix discrétionnaire du Gouvernement, dans une certaine limite, dans les corps normalement recrutés par la voie de l'ENA de fonctionnaires de catégorie A justifiant d'une certaine durée de services publics), et les emplois de direction à la discrétion du Gouvernement.

À l'issue des concours administratifs de catégorie A, soit les candidats admis sont nommés directement dans un corps, soit ils entrent dans une école d'application assurant leur formation à leurs fonctions futures (École nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration, École nationale des impôts, École nationale du patrimoine).

### 2. LA CONDITION DE NATIONALITÉ

**La nationalité française est en principe exigée pour l'accès à la fonction publique** (article 5 de la loi du 13 juillet 1983). Cette disposition a longtemps paru conforme à l'article 48 du traité de Rome, qui pose le principe de la libre circulation des travailleurs, en précisant toutefois qu'elle n'est pas applicable « aux emplois dans l'administration publique ». Cependant, la Cour de Justice des Communautés Européennes (17 décembre 1980 Commission contre Belgique) a largement vidé cette restriction de sa portée, en précisant les critères qui permettent de réserver des emplois aux nationaux d'un pays : il faut que ces emplois soient « caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts de l'État [ou des autres collectivités publiques] ». Sur ce fondement, la C.J.C.E. a censuré la Belgique, l'Italie et la France, du fait des restrictions que ces pays imposaient pour l'accès aux emplois dans les secteurs des transports, de la recherche ou de la fonction publique hospitalière.

**La loi du 26 juillet 1991** a donc modifié le statut général de la fonction publique (article 5 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) en ouvrant les concours administratifs aux ressortissants communautaires, pour les « emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques ». L'accès doit être prévu par les statuts particuliers des corps concernés. Les corps ouverts sont notamment : les corps enseignants, la fonction publique hospitalière, La Poste et France Télécom, les corps des ministères de la Recherche, de la Jeunesse et des Sports et les corps enseignants du ministère de l'Agriculture. Les effectifs des corps ouverts représentaient plus de 1 800 000 personnes en 1994. Certains corps étaient déjà ouverts avant 1991 : notamment les praticiens hospitaliers (7 000 diplômés étrangers sur 70 000 médecins) et les enseignants-chercheurs (2 400 étrangers, dont 700 ressortissants de l'UE, sur 50 000 personnes). La loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique précise que les ressortissants communautaires ne peuvent accéder aux emplois dont les attributions ne sont pas détachables de l'exercice de la souveraineté ou comportant une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

## D. DROITS ET OBLIGATIONS

---

Les fonctionnaires disposent d'une vaste liberté d'expression en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent s'inscrire à un parti et sauf quelques exceptions, participer aux compétitions électorales et être élus. La participation à la prise des décisions a été instituée dès 1946, par le biais de délégués siégeant dans les organismes consultatifs, en ce qui concerne la gestion des carrières (commissions administratives paritaires), l'élaboration des règles statutaires et la définition des orientations concernant le fonctionnement du service (comités techniques paritaires). Après avoir été longtemps refusé aux fonctionnaires, le droit de grève a été reconnu par le Conseil d'État en 1950, dans un arrêt Dehaene, en application du préambule de la Constitution de 1946. Il n'existe toujours pas de réelle codification législative de ce droit, sauf pour en priver certaines catégories d'agents : personnels de police, surveillants des prisons, militaires, agents du service des transmissions du ministère de l'Intérieur, magistrats judiciaires. Les fonctionnaires et contractuels ont droit à la formation professionnelle tout au long de leur vie professionnelle (recyclage, perfectionnement, promotion, réorientation, mobilité...).

En contrepartie de ces droits, les fonctionnaires sont astreints à un ensemble d'obligations :

- l'obligation de se consacrer à ses fonctions, qui exclut le cumul entre emploi public et emploi privé ;
- le devoir d'obéissance aux instructions émanant des supérieurs hiérarchiques ;
- l'obligation de neutralité ;
- l'obligation de discrétion professionnelle.

Dans un effort de modernisation, la fonction publique française est en plein renouvellement. Ces réformes visent non seulement à répondre aux exigences de rationalisation budgétaire instituées par la LOLF, mais également à faire face aux défis du vieillissement et de la diversification (nécessaire) de sa population. Tout cela s'inscrit dans un schéma plus global de stratégies ministérielles de réforme qui aspirent à rendre l'administration d'État et son personnel plus efficaces et performants.

# L'ADMINISTRATION FRANÇAISE ET L'UNION EUROPÉENNE

## A. LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

L'idée européenne est ancienne. Elle avait déjà été évoquée par les grands penseurs des Lumières comme Kant à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, puis par Victor Hugo, qui préconisaient la construction d'un grand État paneuropéen.

### 1. LA NAISSANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Si la construction de l'Europe est une idée ayant des racines historiques et idéologiques profondes, c'est dans la Seconde guerre mondiale qu'il faut chercher les origines de son modèle d'intégration. Il s'agit d'éviter que n'aient lieu de nouvelles guerres. Le 9 mai 1950, Robert Schuman prononce un discours invitant à développer un grand projet européen ; cette date est aujourd'hui célébrée chaque année comme la Journée de l'Europe.

Six États : **la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg**, signent le 18 avril 1951 à Paris le traité instituant pour 50 ans **la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)**. Il entre en vigueur le 23 juillet 1952. La CECA est dotée des institutions et des moyens juridiques et matériels nécessaires à son fonctionnement.

Après l'échec du projet de Communauté européenne de défense (CED), à la suite du refus du Parlement français de ratifier le traité en 1952, la construction européenne est relancée grâce à **la conférence de Messine** qui prône une nouvelle démarche d'intégration dans le domaine économique, notamment par la mise en place d'un marché commun.

C'est ainsi que les **traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) sont signés le 25 mars 1957, à Rome** ; ils entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Chacune des trois communautés (CECA, CEE et CEEA) dispose alors de ses propres institutions. Le traité de Rome met en place un marché commun ainsi que des organes communs dotés de pouvoirs importants, dont celui de prendre unilatéralement des décisions qui s'imposent à tous dans les domaines concernés. L'organisation choisie est donc de type supranational.

Malgré quelques difficultés, comme la crise « de la chaise vide », politique pratiquée par la France à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1965, des traités viennent progressivement compléter et moderniser le dispositif initial. Le traité dit de fusion des exécutifs des trois communautés européennes est signé le 8 avril 1965 à Bruxelles. L'Acte unique européen signé en 1986 réunit des instruments économiques et politiques. Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987.

### 2. L'AVÈNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

**LE TRAITÉ DE MAASTRICHT, SIGNÉ LE 7 FÉVRIER 1992**, entré en application le 1<sup>er</sup> novembre 1993, marque une nouvelle étape de la construction européenne. Il complète l'intégration communautaire par un renforcement de la coopération intergouvernementale et institue une Union européenne fondée sur les trois communautés en effectuant de nouveaux transferts de compétences. Il institue en outre le principe d'une monnaie unique, avec la mise en place d'une Banque centrale européenne indépendante des institutions européennes.

**Le traité institue un système en piliers** dont chacun dispose d'institutions et de modes de fonctionnement particulier. Le premier pilier est communautaire et correspond donc aux domaines des Communautés européennes. Le second concerne la politique étrangère et de la sécurité commune. Le troisième pilier représente la coopération policière et judiciaire. Ces piliers regroupent des blocs de compétences de l'Union.

**LE TRAITÉ D'AMSTERDAM, SIGNÉ LE 2 OCTOBRE 1997**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, s'inscrit dans le prolongement du traité sur l'Union européenne qu'il complète. Il précise les principes fondamentaux de l'Union et le mécanisme de contrôle réciproque entre les États membres. Il ouvre ou développe de nouveaux champs de compétence en matière de politique de l'emploi, d'environnement et de santé publique. Il met en place un espace commun de liberté, de sécurité, de justice et intègre l'acquis du traité de Schengen<sup>14</sup> dont les dispositions sont intégrées au traité. Il dote l'Union d'un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune.

14. Le traité de Schengen repose sur le principe de la disparition des frontières intérieures.



**Le 31 décembre 1998, le Conseil fixe de manière irrévocable les taux de conversion entre l'euro et les monnaies nationales des pays participant à l'Union économique et monétaire, après consultation de la Banque centrale européenne ; le 1<sup>er</sup> janvier 1999 voit la naissance de l'euro, adopté par onze États membres. La monnaie européenne entre en circulation le 1<sup>er</sup> janvier 2002.**

LE TRAITÉ DE NICE DE DÉCEMBRE 2000 parvient à un compromis difficile sur la composition et le fonctionnement des institutions nécessaires du fait de l'élargissement à 25 qui se profilait pour 2004. Le Conseil européen de Nice permet en outre d'adopter la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, parvient à un projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui est soumis aux États membres durant l'année 2005. Ce processus s'est trouvé paralysé après l'échec des référendums organisés en France et aux Pays-Bas. Un espoir de dénouer la crise qui en est résultée est né de l'initiative prise en 2007 de rédiger un projet de traité simplifié destiné à remplacer la Constitution abandonnée, projet préparé par un groupe de juristes mandatés par les 27 pays de l'Union européenne. Après de difficiles négociations, les dirigeants européens sont parvenus à un accord sur un statut simplifié qui a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne par les pays membres de l'Union pour une mise en application en juin 2009 sous réserve d'une ratification par l'ensemble des pays membres de l'Union, par voie parlementaire ou de référendum. La France ayant choisi la voie parlementaire, le Statut simplifié a été adopté par le Parlement. L'Irlande a organisé, après le référendum négatif de juin, un nouveau référendum, le 2 octobre 2009, dont le résultat positif a permis la ratification par ce pays du traité, ratification suivie, le 10 octobre, par celle de la Pologne, puis de la République tchèque, le 3 novembre. Le Traité est ainsi entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

### 3. L'EUROPE DE SIX À VINGT-SEPT MEMBRES ET LES PERSPECTIVES D'ÉLARGISSEMENT

Les six États fondateurs des Communautés européennes ont conservé leur noyau dur initial jusqu'à 1972, bien qu'ils aient invité d'autres pays à les rejoindre. Répondant à cette invitation d'autres États se sont portés candidats. Il faut noter que l'élargissement de l'Europe s'est parallèlement accompagné d'un approfondissement de ses compétences.

**Entre 1972 et 1995, les élargissements se succèdent, faisant passer la Communauté puis l'Union européenne de six à quinze États membres.** Le premier élargissement fait suite à un long processus de maturation, le Général De Gaulle ayant toujours refusé l'entrée du Royaume-Uni, qui présente sa première candidature en 1961, dans la Communauté européenne. La relance s'effectue en 1969, par l'ouverture des négociations avec le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Le traité qui scelle l'adhésion de ces trois pays est signé à Bruxelles le 22 janvier 1972 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

La Grèce, l'Espagne et le Portugal se portent bientôt eux aussi candidats à l'entrée dans l'Union. Leur adhésion vise à permettre de renforcer leur démocratie toute neuve et un système économique encore fragile. Malgré les risques de dysfonctionnements institutionnels et budgétaires, le traité d'adhésion d'Athènes est signé le 28 mai 1979. Il entre en application le 1<sup>er</sup> janvier 1981 ; l'Espagne et le Portugal signent leur traité d'adhésion le 12 juin 1985 et leur entrée dans la Communauté est effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Après la chute du Mur de Berlin, l'élargissement se poursuit au Nord et à l'Est. Le traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède est signé le 24 juin 1994 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. En revanche, la Norvège et la Suisse abandonnent les négociations, après les résultats négatifs des référendums organisés chez eux.

En juin 1993, le Conseil européen réuni à Copenhague décide d'ouvrir la voie de l'adhésion aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il précise les critères d'adhésion pour les futurs membres : le pays candidat doit avoir des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités ; il doit également disposer d'une économie de marché viable ainsi qu'être capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union. Enfin le pays candidat doit être apte à assumer les obligations de son intégration dans l'Union, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique,

économique et monétaire. En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid affirme que « l'élargissement doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes ».

**En décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg prend la décision de lancer un processus d'élargissement.** Les critères d'adhésion sont ceux retenus lors des conseils européens de Copenhague et Madrid. Le Conseil européen de décembre 2000 adopte le traité de Nice qui comporte les nouvelles règles de décision et la répartition des votes par États membres dans une Union élargie. Le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 marque la fin des négociations avec les dix candidats retenus auparavant et consacre un élargissement à portée historique. **Le traité d'adhésion des dix nouveaux membres**, la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie, a été signé le 16 avril 2003 à Athènes. Il consacre l'une des étapes les plus importantes de la construction européenne, l'Union passant ainsi de quinze à vingt-cinq membres.

**Quatre pays étaient toujours candidats à l'intégration européenne** : la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et la Turquie. Seules la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint en 2007 l'Union Européenne, dont les membres ont ainsi été portés à vingt-sept.

## **B. LES INSTITUTIONS ET COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE**

---

### **1. LES INSTITUTIONS DE DÉCISION**

Il ne faut pas faire de confusion entre Conseil européen, Conseil de l'Union et Conseil de l'Europe, ce dernier étant l'organisation internationale de la grande Europe fondée en 1949 par le traité de Londres. Le Conseil de l'Europe compte aujourd'hui 46 pays. Sa mission principale est la défense des droits de l'homme sur le continent européen.

#### **A. LE CONSEIL EUROPÉEN**

Il s'agit de l'instance suprême de l'Union du fait de sa composition. Il réunit, en effet, les chefs d'État ou de Gouvernement des États membres, ainsi que son président, et le président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, créé par le traité de Lisbonne, participe à ses travaux.

Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales mais n'exerce pas de fonction législative. Le nombre de ses réunions annuelles est au moins de quatre mais une réunion extraordinaire peut être convoquée par son président si la situation l'exige.

Le président du Conseil européen est élu, à la majorité qualifiée, pour une durée de deux ans et demi renouvelable une fois, par les seuls chefs d'État ou de Gouvernement des États membres. Son rôle est de présider, de préparer et d'animer les travaux du Conseil européen, de faciliter la cohésion et le consensus en son sein et de présenter au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions. Il assure la représentation extérieure de l'Union européenne pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il ne peut exercer de mandat national. Le premier président, élu le 19 novembre 2009, pour deux ans et demi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, a été Herman Van Rompuy, alors Premier ministre de Belgique. Le Conseil européen a élu pour cinq ans, le même jour, avec l'accord du président de la Commission, Catherine Ashton, comme haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

#### **B. LE CONSEIL**

Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce aussi des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités et assure la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

Avant l'intervention du traité de Lisbonne, le Conseil était officieusement appelé « Conseil des ministres » car il réunissait un représentant du Gouvernement de chaque État membre, qui variait selon l'ordre du jour de la réunion. Cette condition a été assouplie : les représentants des États membres doivent être « de niveau ministériel » ce qui permet de faire participer aux réunions des membres de collectivités décentralisées ou d'États fédérés, dès lors que ceux-ci sont habilités à engager le Gouvernement de l'État membre qu'ils représentent et à exercer le droit de vote.

Le Conseil siège en différentes formations. À l'exception de la formation « Affaires étrangères », présidée de façon permanente par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la présidence des autres formations est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pour une durée de six mois. La présidence semestrielle de l'Union, à laquelle un pays ne peut accéder que tous les treize ans et demi, coexiste donc avec la présidence stable du Conseil européen.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Le système de la majorité qualifiée repose sur une pondération des votes. Chaque État dispose d'un certain nombre de voix en fonction de sa démographie. Selon la pondération prévue par le traité de Nice, le nombre de voix attribué à chaque État varie de 29 (Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie) à 3 (Malte). Pour un vote à la majorité qualifiée, il est nécessaire de réunir au moins 232 voix sur 321, le vote favorable d'au moins deux tiers des membres du Conseil, représentant au moins 62 % de la population totale de l'Union. Le traité de Lisbonne prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014 la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

### C. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne est une institution originale, composée de hauts fonctionnaires nommés pour cinq ans. Ils sont choisis en fonction de leur compétence et de leur indépendance. Bien qu'ils n'aient pas vocation à représenter leur pays, il existe 27 commissaires, un par État membre. Cependant, le traité de Lisbonne prévoit que cette situation ne sera pas modifiée jusqu'au 31 octobre 2014. À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la Commission sera composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, sauf décision du Conseil européen, prise à l'unanimité, de modifier ce nombre.

Sur proposition du Conseil européen, prise à la majorité qualifiée, le Parlement européen « élit » le président de la Commission, à la majorité des membres qui le composent. La proposition du Conseil européen doit tenir compte des résultats des élections européennes. Le terme « élit » a été substitué dans le traité de Lisbonne à celui d'« approbation » qui figurait précédemment dans le traité mais cette substitution ne change pas le droit puisque cette « élection » ne peut se faire que sur la base du candidat proposé par le Conseil européen.

Avec l'accord du président ainsi élu de la Commission, le Conseil européen adopte la liste des personnes qu'il envisage de nommer membre de la Commission. Le président élu, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis collectivement, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen, à la suite duquel le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, nomme la Commission. La collégialité implique la responsabilité collective de la Commission devant le Parlement européen, qui peut contraindre la Commission à démissionner en votant une motion de censure à son égard.

Nommé président de la Commission le 22 novembre 2004, Manuel Barroso a obtenu un nouveau mandat en septembre 2009.

La Commission européenne est chargée de promouvoir l'intérêt général de l'Union et dispose, à cette fin, du pouvoir de prendre des initiatives, notamment les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels. Elle veille à l'application des traités et des mesures prises pour cela par les institutions ainsi que du droit de l'Union, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, qu'elle peut saisir dans une procédure de manquement contre un État membre. Elle exécute le budget et gère les programmes. Sous certaines réserves, elle assure la représentation extérieure de l'Union.

Les actes législatifs de l'Union ne peuvent être adoptés que sur proposition de la Commission sauf disposition contraire des traités. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

## D. LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen est la seule institution élue au suffrage universel direct. Ses membres sont élus à la proportionnelle dans chaque État membre pour une durée de cinq ans, - ce qui correspond à la durée du mandat de la Commission -, directement par leurs peuples depuis 1979. Le nombre des parlementaires, qualifiés par le traité de Lisbonne, de « représentants des citoyens de l'Union », ne doit pas être supérieur à 750, plus le président. En 2009, ils étaient au nombre de 736. La part revenant à chaque État n'est pas fixée par le traité mais par une décision du Conseil européen, prise à l'unanimité. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre, et un seuil maximum de 96 sièges.

Les parlementaires européens sont élus pour défendre l'intérêt de l'Union et non pas leur intérêt national.

Les pouvoirs du Parlement européen ont été progressivement renforcés au cours des révisions successives des traités fondateurs ; cette assemblée devient à la fois de plus en plus représentative des peuples dont elle est l'émanation et de plus en plus parlementaire : elle est davantage associée à la procédure de prise de décision, dans le cadre de la procédure législative, de l'approbation et de la consultation. Le Parlement européen détient le pouvoir législatif : le traité de Barcelone prévoit, en effet, que la procédure législative ordinaire, nouvelle qualification de la co-décision, consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale. Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs. Les deux branches du pouvoir législatif sont ainsi mis sur un pied d'égalité, le Parlement européen accédant au statut de co-législateur dans des domaines où il ne jouait précédemment qu'un rôle consultatif.

**Procédure d'approbation** : dans certains domaines, le Parlement européen dispose d'un véritable droit de veto. Il en est ainsi notamment en matière d'investiture de la Commission, de lutte contre les discriminations, d'adhésion à l'Union...

**Procédure de consultation** : le traité de Lisbonne impose la consultation du Parlement européen dans une cinquantaine de domaines. Le fait d'adopter un acte sans consultation préalable alors que la consultation est imposée par le traité entraîne la nullité de l'acte.

Le Parlement européen « élit » le président de la Commission. Il peut déclencher une motion de censure visant à renverser la Commission, créer des commissions d'enquête, recevoir des pétitions, nommer le Médiateur européen, entendre le Conseil européen et le Conseil et examiner des rapports d'activité adressés par la Commission. Il dispose d'un droit égal à celui du Conseil sur l'adoption de l'ensemble du budget de l'Union.

## 2. LES INSTITUTIONS ET LES ORGANES DE CONTRÔLE

### A. LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

La CJCE a été instaurée en 1952 par le traité de Paris afin de veiller au respect du droit communautaire et d'en assurer une interprétation uniforme. Elle est composée d'un juge par État membre et de huit avocats généraux nommés pour une période de six ans renouvelables d'un commun accord entre les États membres. Tous sont choisis pour leur compétence et leur indépendance. Depuis 1989, la CJCE est assistée par un Tribunal de première instance.

En tant que gardienne des traités et du droit communautaire dérivé, la CJCE contrôle la primauté du droit communautaire sur le droit national et la transposition du droit communautaire dans les États membres. Depuis le traité d'Amsterdam en 1999, la Cour est également compétente dans de nouveaux domaines en matière de liberté et de sécurité par exemple.

La CJCE peut être saisie par des requérants institutionnels comme les États membres, et des requérants individuels.

Enfin on peut rappeler que la langue de travail de la CJCE est le français, qui était la seule langue connue de tous les membres de la Cour lors de sa mise en place.

Le traité de Paris a instauré en 1952 une Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) afin de veiller au respect du droit communautaire et d'en assurer une interprétation uniforme. En 1989, la CJCE a reçu l'assistance d'un Tribunal de première instance auquel se sont ajoutées des Chambres juridictionnelles spécialisées. Le traité de Lisbonne n'a pas modifié cette organisation mais, par souci de clarté, a changé les dénominations en précisant que la Cour de justice de l'Union européenne comprend toujours trois entités : la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés et confirme qu'elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux. Le Tribunal compte au moins un juge par État membre. Un comité, composé de sept personnalités qualifiées, est chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge ou d'avocat général.

En tant que gardienne des traités et du droit communautaire dérivé, la Cour de justice contrôle la primauté du droit communautaire sur le droit national et la transposition du droit communautaire dans les États membres. Elle est compétente dans les matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle peut connaître des recours formés contre les actes du Conseil européen ainsi que des Agences et des organes de l'Union. Elle peut être saisie par des requérants institutionnels, comme les États membres, et des requérants individuels. En cas de manquement, elle peut infliger des sanctions pécuniaires à un État membre.

## B. LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a été créée en 1975 ; elle accède au rang d'institution avec le traité sur l'Union européenne. Elle est composée d'un représentant de chaque État membre, choisi à la majorité qualifiée par le Conseil après consultation du Parlement européen pour une durée de six ans. Ses membres sont choisis pour leur compétence et leur indépendance. Elle veille au contrôle des comptes en examinant la légalité des dépenses et recettes de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen. Elle établit chaque année un rapport public.

## C. LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

Sur le modèle de l'Ombudsman suédois, l'Union s'est dotée en 1992 d'un médiateur nommé par le Parlement européen afin de donner aux ressortissants communautaires la possibilité de mieux se faire entendre par les instances européennes. Le Médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance.

Il reçoit les plaintes de tout ressortissant communautaire ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans l'Union concernant l'administration européenne, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet. Il présente chaque année un rapport sur ses activités au Parlement européen.

## 3. LES COMPÉTENCES DE L'UNION

Les compétences de l'Union ont été élargies avec les traités successifs. Elles résultent d'une répartition entre les États membres et l'Union européenne : en effet, les États choisissent de confier au niveau supranational un certain nombre de compétences pour atteindre leurs objectifs communs.

Le traité de Lisbonne définit les principes fondamentaux sur lesquels repose la délimitation des compétences entre l'Union, dont le but est de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples, et les États membres : principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité.

### A. LE PRINCIPE D'ATTRIBUTION

En vertu de ce principe, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs fixés par ces traités. Les compétences non attribuées à l'Union dans les traités appartiennent donc aux États membres. La reconnaissance, par le traité de Lisbonne, des droits, des libertés et des principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, à Strasbourg, n'a pas pour effet d'étendre les compétences de l'Union telles que définies par les traités, bien que cette Charte ait la même valeur juridique que les traités.

### B. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Ce principe consiste à réserver à l'Union, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, les actions nécessaires pour atteindre les objectifs qui ne pourraient l'être de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local.

### C. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

Ce principe signifie que l'action de l'Union, dans son contenu et sa forme, ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

### D. LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES

Les compétences exclusives sont celles que détient uniquement l'Union, sans aucune intervention nationale. Dans les domaines concernés, cette exclusivité est étroitement liée à une obligation d'agir pour l'Europe. Les États membres n'agiront dans ces domaines que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

Relèvent ainsi des compétences exclusives de l'Union la politique monétaire et la monnaie unique, l'union douanière et les droits de douane, la politique de la concurrence, la politique commerciale commune, la conservation des ressources biologiques de la mer, la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Ce bloc de compétences est appelé à évoluer au fur et à mesure de l'approfondissement de l'intégration européenne.

## E. LES COMPÉTENCES PARTAGÉES

Les compétences de l'Union sont réputées partagées lorsque l'Union et les États membres peuvent intervenir de façon conjointe dans un domaine d'action. Dans les faits l'intervention européenne prime sur l'intervention nationale : on parle de préemption communautaire sur l'action des États. Elles portent notamment sur l'organisation du marché intérieur, l'énergie, la protection de l'environnement, la recherche et le développement technologique, le maintien de la paix, de la sécurité et de la justice, l'agriculture et la pêche, les transports, la santé.

## F. LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Les États membres peuvent instaurer entre eux, dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, une coopération renforcée visant à réaliser des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Les coopérations renforcées respectent les traités et le droit de l'Union ainsi que les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas. Ceux-ci ne doivent pas entraver la mise en œuvre des coopérations renforcées par les États qui y participent.

## G. PARLEMENTS NATIONAUX ET FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Selon l'article 8c, introduit dans le traité sur l'Union par le traité de Lisbonne, les Parlements nationaux sont informés par les institutions de l'Union des projets d'actes législatifs de l'Union. Ils veillent au respect du principe de subsidiarité et participent aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils prennent part aux procédures de révision des traités et sont informés des demandes d'adhésion à l'Union. Ils participent à la coopération interparlementaire entre Parlements nationaux et avec le Parlement européen.

# C. LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DANS L'UNION EUROPÉENNE

---

## 1. L'ADAPTATION DE LA CONSTITUTION AUX EXIGENCES COMMUNAUTAIRES

Le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que les traités européens avaient une incidence sur la souveraineté nationale. Leur ratification a donc nécessité des révisions constitutionnelles. On citera trois exemples.

Pour permettre à la France de ratifier le traité de Maastricht, une révision constitutionnelle a été votée par référendum le 25 juin 1992. Elle ajoute un nouveau titre XV à la Constitution qui explique, dans un article 88-1 la philosophie de la participation de la France aux Communautés et à l'Union européenne : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. » Par ailleurs, l'article 88-4 permet d'associer le législateur français à l'élaboration des normes communautaires. Le Gouvernement doit soumettre au Parlement, qui peut voter à leur sujet, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. À l'époque, le Président de la République a demandé et obtenu la ratification de ce traité par référendum.

Le traité d'Amsterdam a également nécessité une révision constitutionnelle en date du 25 janvier 1999, pour prévoir des transferts de compétence en faveur de l'Union européenne en matière de libre circulation des personnes.

## 2. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA FRANCE EN MATIÈRE COMMUNAUTAIRE

### A. LE RÔLE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Les administrations centrales ont une compétence horizontale en matière européenne, c'est-à-dire qu'elles ont à connaître de l'ensemble des politiques communautaires. Tous les ministères, à l'exception du ministère des Anciens Combattants, interviennent de manière sectorielle dans le traitement des affaires communautaires.

Le ministère des Affaires étrangères, renforcé par un secrétaire d'État aux Affaires européennes, a un rôle essentiel dans ce domaine.

Le ministère en charge des Finances et du Budget, et en particulier la direction générale des Finances publiques, la direction du Budget et la direction des Relations Économiques Extérieures, joue un rôle important dans la mise en œuvre des politiques communautaires.

En outre, chaque État membre dispose d'une représentation permanente à Bruxelles au Comité des représentants permanents (COREPER) afin de défendre ses intérêts nationaux. Le COREPER a pour fonction de préparer les travaux du Conseil.



## B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) placé sous l'autorité directe du Premier ministre a remplacé, en octobre 2005<sup>15</sup>, l'ancien SGCI, créé en 1948, pour suivre les questions pour le Gouvernement français. Il s'agit d'une instance de coordination interministérielle qui garantit la cohérence et l'unité de la position française au sein de l'Union européenne. Il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes.

Le SGAE est organisé en vingt secteurs opérationnels qui suivent l'architecture des compétences de l'Union européenne, chacun étant en charge d'une ou plusieurs politiques et des relations avec les ministères compétents. Son secrétaire général cumule habituellement cette fonction avec celle de conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes. En outre, le SGAE est un conseiller privilégié du Gouvernement en matière européenne qui convie régulièrement les ministères concernés à des groupes informels de réflexion. Par ailleurs un comité interministériel sur l'Europe est chargé d'examiner les questions relatives à la participation de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

## 3. L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

### A. ASSURER LA COORDINATION DES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES

Au stade de l'élaboration du droit européen, le SGAE a une mission de coordination. Il élabore les positions de la France sur les questions communautaires. Il rapproche les positions des administrations françaises et, en cas de divergence, rend les arbitrages techniques nécessaires. Sur le plan politique, les décisions les plus sensibles sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre. Il dispose du monopole des instructions à adresser aux diverses représentations permanentes françaises auprès de l'Union. Il veille à la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution afin d'identifier la nature législative ou réglementaire des mesures nationales d'exécution et de permettre au Parlement de se prononcer sur les propositions d'actes négociées par les institutions européennes. Tout projet d'acte comportant des dispositions de nature législative doit faire l'objet d'un examen préalable par le Parlement français avant son adoption par le Conseil de l'Union. Il assure le suivi des dossiers examinés par le Parlement européen. Le SGAE centralise l'information provenant en particulier du Conseil de l'Union et veille également à sa diffusion auprès des différents ministères, des administrations concernées, des assemblées parlementaires ainsi que des membres français du Parlement européen.

Enfin le SGAE veille à la mise en œuvre et à la transposition des règles de droit communautaire et notamment des directives, auxquelles la France a souscrit. Il suit les dossiers de contentieux français à la Cour de justice de l'Union.

### B. L'AMÉNAGEMENT DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Plusieurs circulaires du Premier ministre (25 janvier 1990, 21 mars 1994, 27 septembre 2004) prévoient la transposition des directives adoptées par les institutions communautaires dans l'ordre juridique français. Il existe un mécanisme spécifique interne mis en œuvre dès le début de la négociation d'une proposition de directive : chaque ministère doit établir la liste des textes de droit interne qu'il y aura lieu d'adopter ou de modifier, et une étude de l'impact de la future directive sur le droit français est menée pour mettre en évidence les difficultés prévisibles de la transposition et envisager les solutions.

Dans la pratique des « réserves d'examen parlementaire », les ministres sont invités à s'opposer dans la mesure du possible à l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative sur laquelle le Parlement français n'aurait pas pu se prononcer, ou à subordonner le vote définitif du Conseil à une prise de position ultérieure du Parlement national.

Une fois la directive adoptée, les ministères concernés communiquent dans les trois mois au SGAE un échéancier des actes de droit interne à élaborer, avec un avant-projet des textes. L'ensemble est ensuite arrêté définitivement avec le Secrétariat général du Gouvernement, éventuellement après avis du Conseil d'État et à l'issue d'une réunion interministérielle en cas de divergence.

15. Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel pour l'Europe et au secrétariat général des Affaires européennes (JO 18 octobre 2005).

# L'ACTION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE LA FRANCE

L'action économique de la France au niveau international poursuit deux objectifs principalement : une démarche « patriotique » visant à assurer la promotion des intérêts économiques du pays à l'extérieur des frontières mais également à stimuler l'attractivité du territoire national à l'attention des investisseurs étrangers ; et une approche plus altruiste s'attachant à garantir la stabilité économique et financière internationale et à permettre l'accès de tous les pays au développement et à la croissance mondiale.

## A. CONCOURIR À LA STABILITÉ DU SYSTÈME FINANCIER ET MONÉTAIRE INTERNATIONAL

En tant que grande puissance mondiale, la France participe à la gestion du système économique et financier international. Elle cherche avec ses partenaires à en assurer un fonctionnement pérenne, afin de garantir la paix mondiale<sup>16</sup>. Cette action se réalise dans le cadre de trois instances supranationales principalement : le Groupe des Huit<sup>17</sup>, le Groupe des Vingt<sup>18</sup>, le Fonds Monétaire International conjointement à la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale du Commerce<sup>19</sup>.

### 1. LA FRANCE, MEMBRE DU G8 ET DU G20

Le G8 a été initié en 1975 à Rambouillet par le Président de la République française Valéry Giscard d'Estaing. Il s'agit d'un groupe informel dont l'objet est d'organiser une concertation entre les grandes puissances sur des enjeux de natures économique, diplomatique, et stratégique, ainsi que sur certaines questions transversales (trafic de stupéfiants, terrorisme, criminalité organisée, environnement, ...). Le champ d'action principal de cet organisme, toutefois, reste l'ordre économique international. Il encourage la coopération interétatique. Composé à l'origine de sept États seulement (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni), le groupe compte un huitième membre depuis 1997 (Russie). La Commission européenne y envoie un représentant. Les États africains, depuis quelques années, sont invités également aux réunions. Non doté d'un secrétariat permanent<sup>20</sup>, elle est régie par le principe de la présidence tournante. À côté des sommets des chefs d'État annuels, ont lieu des réunions interministérielles au cours de l'année (régulièrement, celles des ministres des affaires étrangères et celles des ministres des Finances ; ponctuellement - en fonction de l'actualité internationale - des réunions de ministres attachés à d'autres domaines). Par ailleurs, le G8 est doté d'un groupe d'experts en charge de suivre en continu les dossiers. **Bien qu'il constitue d'abord un lieu d'échange d'informations, il joue aussi un rôle décisionnel.** Par le biais de communiqués ou d'interventions et d'accords (en matière monétaire notamment) ses membres influent ainsi très notablement sur la conjoncture économique et politique internationale.

Au sein de cette instance, la France a recherché la promotion d'un système monétaire et financier stabilisé. Elle s'est ainsi montrée favorable à une gestion concertée des changes et elle insiste sur le développement de plusieurs axes de réforme, particulièrement la création de mécanismes de prévention des crises internationales et la lutte contre la corruption et la délinquance financières internationales.

L'avènement subit et imprévisible de la crise mondiale en septembre 2008 a fait apparaître que le G8 n'avait pas une dimension suffisante pour imposer les mesures urgentes qu'appelaient la situation dramatique dans laquelle le monde se trouvait ainsi placé, mesures telles que la nationalisation des banques et l'élaboration de plans de relance audacieux. L'attention s'est alors portée sur le fait que le G20, qui existait depuis septembre 1999 mais vivait de façon très discrète, avait une dimension plus adaptée aux besoins d'assurer la gestion des problèmes économiques du monde entier, d'autant qu'il comptait, outre les pays du G8, un certain nombre de pays émergents et industrialisés.

16. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les protagonistes, principalement les Alliés, ont identifié les désordres économiques et financiers des années 1930 comme les causes majeures du basculement dans la crise et le conflit armé. Aussi ont-ils décidé de mettre en œuvre, dans l'effort de reconstruction, des mécanismes préventifs de tels phénomènes pour définitivement restaurer un ordre international pacifique.

17. G8

18. G20

19. FMI, OMC

20. C'est le pays hôte du sommet annuel des chefs d'État qui assure le secrétariat.



En effet, créé à l'initiative du G8 réuni à Washington en septembre 1999, après les crises financières des années 1990, le G20 comprend les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de 19 pays riches et en voie de développement, l'Union européenne, représentée par le président du Conseil européen et celui de la Banque centrale européenne, les pays du G8, dix pays émergents (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique, Turquie) et l'Australie.

Les chefs d'État et de Gouvernement des pays membres, dont les économies représentent 85 % du PIB mondial ont donc décidé de se réunir au sein de cette institution à Washington, le 25 novembre 2008, puis à Londres, le 2 avril 2009, et à Pittsburg, le 25 septembre 2009. Après avoir constaté la reprise due aux mesures adoptées pour juguler la crise, le G20 désigné par ses membres comme étant désormais le forum prioritaire de la coopération économique internationale, a déclaré qu'il importait d'éviter le retrait prématuré de plans de relance et préconisé une régulation des systèmes financiers afin d'empêcher un retour aux pratiques bancaires antérieures qui poussent à la prise de risque excessive. Il a adopté un plan de réforme de la Banque mondiale et du FMI : augmentation d'au moins 3 % des droits de vote à la Banque mondiale attribués aux pays en voie de développement considérés comme ayant été jusqu'alors sous-représentés, cession d'une partie des 24 sièges au conseil d'administration détenus par les européens. Notamment à la Chine, la Corée du Sud et la Turquie, mission de conseil du G20 attribuée au FMI. Le principe, soutenu fermement par la France, de la limitation des bonus (rémunérations variables) attribués par les banques a été admis et les États invités à se doter des moyens de contrôle adaptés. Ont été aussi adoptés les principes d'une harmonisation des règles comptables de tous les pays du G20, de la suppression de toute subvention aux énergies fossiles (charbon, pétrole) afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 10 % d'ici à 2050, de sanctions à l'encontre des « paradis fiscaux » irréductibles.

La prochaine réunion du G20, reconnu comme étant le nouveau Gouvernement économique mondial, aura lieu au Canada en 2010. Il y sera question de sa structure, des pays membres, de la fréquence de ses réunions.

## 2. LA FRANCE, ACTIONNAIRE DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE

**Le FMI et la Banque Mondiale ont été créés simultanément en 1945, en application des décisions de la conférence monétaire et financière de Bretton Woods en 1944. Ces deux institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies ont vu leurs rôles évoluer considérablement en 60 ans.**

Les États-Unis, en 1971, mettent fin aux systèmes de taux de change fixe, en laissant flotter le cours du dollar, et déstabilisent le système financier et monétaire international. **Le FMI renaît en 1973 avec l'institution de la flexibilité des taux de change.** Il redéfinit alors ses missions et devient un instrument de régulation financière et d'aide aux pays en développement, chargé de permettre à ceux-ci de surmonter des crises passagères de financement de leur déficit de la balance des paiements. **Il prête de l'argent à ces pays, ceux-ci s'engageant en contrepartie à mettre en œuvre des politiques publiques rigoureuses pour retrouver une situation financière et monétaire stable et saine.** L'élargissement de son champ d'action l'a quelque peu conduit à interférer avec les compétences de la Banque mondiale, mais des comités et structures passerelles entre les deux organes s'établissent progressivement pour plus de complémentarité dans l'action.

La Banque Mondiale est le second pôle des institutions financières internationales. Depuis sa création, elle a été enrichie pour mettre en œuvre sa politique par : la Société financière internationale (1956), l'Association internationale de développement (1960), le Centre international de règlement des différends (1966), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (1988). Elles forment désormais le **groupe de la Banque mondiale**. La **lutte contre la pauvreté** est devenue le principal objectif de la Banque mondiale. Elle s'est engagée dans des **missions nouvelles** : projets de développement ruraux, d'éducation, d'eau, de santé, de développement urbain...

**La France a toujours milité pour placer les institutions multilatérales au cœur du système financier et monétaire international pour assurer le bon fonctionnement.** Par exemple, face au déclenchement de la crise asiatique, elle a soutenu l'idée d'un accroissement significatif de leur capacité financière. **En outre, elle défend l'idée d'une refonte de leur organisation et de leurs attributions**, afin d'élargir leurs compétences, et de permettre une gouvernance de l'économie mondiale plus efficace et démocratique. La France a notamment promu avec succès le concept de « **libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux** ». **Son engagement n'est pas que théorique** : elle est le quatrième contributeur au FMI (2004) avec une quote-part de 10 738,5 millions de DTS<sup>21</sup>, soit 5,05 % des quotes-parts, à égalité avec le Royaume-Uni, et se classe également au quatrième rang en termes de droits de vote (4,96 %). L'implication française est réelle au sein des institutions financières mondiales. Elle l'est aussi en matière commerciale.

La Banque mondiale et le FMI ont bénéficié de moyens importants supplémentaires (plus de 500 milliards de dollars avec possibilité de recours à des emprunts si nécessaire) à l'occasion de la réunion du G20 à Londres, le 2 avril 2009, pour leur permettre d'intervenir plus efficacement en faveur des pays en difficulté en raison notamment de l'attaque portée à leur monnaie par la spéculation et du déficit de leur balance courante. En outre, l'engagement a été pris de déplacer les quotas d'environ 2,7 % à échéance du début de l'année 2010 et les votes en faveur des pays sous-représentés dans les instances du FMI, en proportion de leur poids économique. Un accord est aussi intervenu pour remettre en cause la règle non écrite réservant le poste de directeur général du FMI à un Européen et celui de président de la Banque mondiale à un Américain.

La réforme, qui va dans le sens d'un meilleur équilibre entre les pays, a été adoptée par le G20 lors de sa réunion, à Pittsburg, le 25 septembre 2009.

### **3. LA FRANCE, MILITANTE EN FAVEUR DE RÈGLES COMMERCIALES INTERNATIONALES COHÉRENTES ET ADAPTÉES**

**La France milite en effet pour une « régulation » des relations économiques internationales. Selon ses dirigeants, la mondialisation économique ne doit pas être « sauvage ». Celle-ci doit être encadrée par des règles juridiques portées, entre autres, par l'OMC.**

Il s'agit de l'organisation qui, à l'issue du cycle de l'Uruguay conclu en avril 1994 à Marrakech, a remplacé le GATT<sup>22</sup>. Elle constitue une enceinte de mise en œuvre et de gestion d'accords commerciaux multilatéraux négociés sous ses auspices. Elle se caractérise par une pluralité de pays membres (148 pays en 2005). Son champ d'intervention est large : commerce des marchandises, y compris agricoles ; commerce des services ; propriété intellectuelle ; marchés publics... Elle est dotée d'un mécanisme automatique et contraignant de règlement des différends<sup>23</sup> d'État à État, qui constitue une avancée primordiale en droit international économique. Cependant les échecs des cycles de Doha et Seattle ont un peu marginalisé l'action de l'OMC et entaché sa légitimité dans la régulation du commerce mondial.

**La France soutient le processus de régulation issu de l'OMC. Hors de ce cadre, elle se prononce également régulièrement en faveur de la promotion du commerce équitable, en vertu des constats négatifs sur les règles actuelles du commerce international : avantage quasi exclusif aux pays plus puissants, dégradation des termes de l'échange au détriment des pays du Sud, fragilisation de leurs économies, instabilité des marchés internationaux, notamment ceux des produits agricoles, déséquilibre entre petits et gros producteurs sur les marchés, conditions de travail de ces petits producteurs bien souvent inhumaines et conséquences environnementales et sociales catastrophiques...** Le ministère des Affaires étrangères a ainsi cofinancé : les activités de sensibilisation et d'éducation au développement de certains acteurs centraux, comme Max Havelaar depuis 1993 ; la Plateforme pour le Commerce Équitable<sup>24</sup> ; le Collectif de l'éthique sur l'étiquette ; la Fédération des Artisans du Monde. Le ministère de la Jeunesse et des Sports, ainsi que celui de l'Agriculture et de la Pêche, contribuent également à cette politique. Le secrétariat d'État à l'Économie Solidaire, créé en 2000, s'est rapidement positionné dans cette même démarche. Son engagement s'est concrétisé par l'appui apporté à une vingtaine d'actions identifiées dans

21. Droits de Tirages Spéciaux : instrument de réserve international créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Les DTS sont alloués aux pays membres proportionnellement à leur quote-part au FMI. Le DTS sert aussi d'unité de compte au FMI et à certains autres organismes internationaux. Sa valeur est déterminée à partir d'un panier de monnaies.

22. Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce.

23. Organe de Règlement des Différends.

24. En 2003, le ministère des Affaires étrangères, en coordination étroite avec la Plate-forme pour le commerce équitable, met en place un projet d'appui au développement de la filière pour un montant global de 5,6 milliards.

le cadre de l'appel à propositions dites « dynamiques solidaires ». De nombreuses collectivités territoriales mènent également des actions de soutien. Ce projet vise une plus grande ouverture du marché en France, le renforcement des circuits de distribution (grande distribution, réseaux spécialisés et commerce traditionnel), l'introduction de nouveaux produits, la sensibilisation et la promotion, une meilleure insertion des groupements de producteurs du Sud. Ce projet est le cœur d'une initiative de partenariats Nord/Sud et public/privé, présentée au sommet du développement durable de Johannesburg (septembre 2002), conduite par des partenaires institutionnels français (ministères des Affaires étrangères, de l'Écologie et du Développement durable, de l'Économie et des Finances, délégation interministérielle à l'Économie solidaire) et les acteurs engagés dans cette problématique. Celle-ci est intégrée à la Stratégie nationale du développement durable, validée par le Gouvernement le 3 juin 2003. Le projet prévoit également une concertation en ce qui concerne les différentes coopérations européennes afin d'examiner la possibilité de mise en place d'un plan d'action européen de promotion du commerce équitable.

## B. LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE

Dans un registre économique connexe, celui de la coopération et de l'aide publique au développement<sup>25</sup>, la France demeure très active. **Sa politique s'articule autour de deux grandes priorités : accroître l'effort financier en faveur des pays en développement et améliorer l'efficacité de l'aide.**

La loi de finances 2009 a accordé un crédit de 3,17 milliards € à la mission interministérielle « Aide publique au développement » qui regroupe une grande part des crédits budgétaires qui participent à l'effort de la France en faveur de l'aide publique au développement (APD) tel qu'il est comptabilisé par l'OCDE. Elle comprend les crédits de trois programmes, respectivement mis en œuvre par le ministère de l'Économie, le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de l'Immigration. Les orientations de la politique française d'aide publique au développement sont définies par le conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid). Les objectifs principaux sont de susciter la croissance, réduire la pauvreté des pays concernés et contribuer à atteindre, à l'horizon 2015, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés dans le cadre de l'ONU. L'action des ministères dans ce domaine, est coordonnée par la conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

Le programme « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'Économie (1,06 milliards €), concerne une part prépondérante des contributions aux institutions multilatérales de développement. Il comprend également des aides à caractère macro-économique ainsi qu'une partie du traitement de la dette des pays pauvres.

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes (2,08 milliards €), regroupe les crédits de coopération bilatérale (dans les domaines culturel, scientifique, universitaire, de la lutte contre la pauvreté et de la gouvernance) et multilatérale (Fonds européen de développement, Fonds mondial Sida).

Le programme « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'Immigration, doté de 24,5 millions €, a pour but de favoriser le développement solidaire en s'appuyant sur un partenariat actif avec les pays d'origine des migrants.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » progresseront d'environ 5 % sur la période 2009-2011. Cette progression permettra de renouveler la participation de la France à différents fonds et d'honorer ses engagements dans des domaines d'actions prioritaires, tels que la santé, la lutte contre le changement climatique ou la sécurité alimentaire. La période sera marquée par la reconstitution de la plupart des fonds multilatéraux (Fonds asiatique de développement, Association internationale de développement de la Banque mondiale et Fonds africain de développement). Différentes reconstitutions de fonds sectoriels sont également prévues, notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » concrétisera les engagements du Président de la République en faveur de la santé et de l'éducation en Afrique.

Les crédits du programme « Développement solidaire et migrations » contribueront aux projets de développement dans les pays d'origine des flux migratoires.

25. APD

## C. RAYONNER ÉCONOMIQUEMENT HORS DES FRONTIÈRES : UN ENJEU STRATÉGIQUE DE PUISSANCE

Le développement international des entreprises françaises est très important, tant sous forme commerciale (exportations) que capitalistique (investissements directs). L'administration française apporte son soutien à ce processus car il s'agit là d'un enjeu stratégique de puissance.

### 1. LE SOUTIEN DES ENTREPRISES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

L'État a jugé utile d'offrir aux entreprises françaises un cadre juridique protégeant leurs investissements à l'étranger, notamment contre les risques d'expropriation. Les investissements dans les pays industrialisés sont en général bien protégés par les systèmes juridiques locaux, l'OCDE offrant par ailleurs une protection supplémentaire pour les investissements dans sa zone avec un dispositif spécifique. Hors OCDE, elle a développé en conséquence un vaste réseau d'accords bilatéraux. Les entreprises qui souhaitent se développer à l'étranger bénéficient d'un important dispositif de soutien, tant administratif que financier. Les services de soutien administratif sont de trois types de services : les postes d'expansion économique, les organismes d'appui au commerce extérieur et les services financiers. Par ailleurs, deux dispositifs d'aides financières existent : l'aide au commerce courant et l'aide aux grands contrats.

Le Gouvernement a ainsi engagé une action en faveur du commerce extérieur qui s'articule autour de trois priorités :

- **L'EMPLOI.** Il est estimé qu'un milliard d'euros d'exportations supplémentaires génèrent 15 000 nouveaux emplois en France. Plusieurs mesures favorisant le recrutement ont été mises en place début 2005 : le contrat d'emploi-export qui permet de gérer de manière adaptée les missions des salariés à l'étranger, le crédit d'impôt-export de 40 000 € destiné aux PME qui engagent des prospections commerciales en dehors de l'espace économique européen et qui recrutent, le crédit d'impôt pour les consortiums de PME à l'export (80 000 €) qui permet aux PME de travailler ensemble sur les marchés étrangers ;
- **LES PME.** La France compte aujourd'hui 100 000 PME exportatrices, soit 5 % du nombre total de nos PME, il s'agit là d'un formidable gisement ;
- **LA RÉORIENTATION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE** vers des zones en forte croissance, avec l'élaboration de plans d'action commerciale avec les régions, les fédérations professionnelles et les Chambres de commerce et d'industrie, qui ont permis d'identifier 25 pays cibles.

En outre, un partenariat public/privé essaie de générer une dynamique collective de développement du commerce extérieur. Cela s'illustre avec des mesures comme :

- la conclusion entre Ubifrance, la nouvelle agence de développement international des entreprises, et au moins un opérateur public ou privé dans chaque région de partenariats commerciaux pour la diffusion produits et services d'Ubifrance auprès des PME ;
- le transfert par le Gouvernement aux conseils régionaux demandeurs (loi relative aux responsabilités et aux libertés locales du 13 août 2004) des personnels des directions régionales du commerce extérieur et des aides d'État que celles-ci gèrent ;
- une déduction d'impôt sur le revenu imposable pour la fraction de salaire correspondant aux périodes passées à l'étranger.

### 2. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »

La loi de finances 2009 a attribué un crédit de 1,903 milliard € à la mission « Économie » qui recouvre les moyens d'intervention et de soutien aux entreprises, au développement de leur activité et de l'emploi et à la conduite de l'action économique du ministère de l'Économie. La mission « Économie » comprend notamment le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » qui a pour finalités la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises ainsi que la garantie de la protection et de la sécurité des citoyens et des consommateurs. Trois autorités administratives indépendantes sont en charge du contrôle indépendant de l'ouverture des marchés à la concurrence et de leur régulation : le Conseil de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

### 3. PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2009-2011

Dans un contexte de concurrence accrue au plan international, l'État accompagne les entreprises dans des secteurs de haute technologie, générateurs d'emplois et promis à un développement important : nouvelles technologies industrielles, nouvelles technologies de l'information et de la communication, paiement via les téléphones mobiles. 72 millions € sont ainsi destinés aux actions collectives de développement en faveur des PME dont 24 millions € destinés aux pôles de compétitivité. Par ailleurs, l'accès des PME reste une priorité nationale mise en œuvre pour le compte de l'État par le groupe Oséo.

Le programme contribue à développer le rayonnement économique de la France dans le monde. Le premier volet de cette politique vise à renforcer la présence des entreprises françaises à l'étranger. Les moyens d'Ubifrance sont accrus afin de développer son activité de soutien aux entreprises dans leur prospection à l'étranger. Le second volet a pour finalité le développement des investissements étrangers en France. L'Agence française des établissements internationaux mène une action de promotion du territoire nation et de ses atouts auprès des investisseurs étrangers, notamment aux États-Unis et dans les pays émergents à fort potentiel d'investissement.

#### 4. LES EFFETS DES FLUCTUATIONS DES MARCHÉS ET DE LA CRISE

La croissance française a subi les effets de plusieurs chocs intervenus sur les marchés internationaux qui se sont traduits notamment par un ralentissement de la demande de nos partenaires commerciaux. Selon des spécialistes, si les conditions financières pour l'investissement des entreprises se sont durcies, une reprise de l'activité, qui se profile depuis l'automne 2009, devrait progressivement s'amplifier.

## D. PROMOUVOIR L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE NATIONAL

Dans le cadre d'une stratégie globale de promotion de l'attractivité du territoire national, a été mis en place en 2003 un Conseil pour l'attractivité de la France, instance consultative composée en majorité de chefs d'entreprises étrangers installés en France et de chefs d'entreprises français opérant à l'échelon international dont le rôle est de faire des recommandations au Gouvernement, notamment après examen des meilleures pratiques étrangères, de contribuer à évaluer l'impact des actions décidées et d'orienter l'action de communication sur l'image de la France. Une campagne triennale de valorisation de l'image de la France à l'étranger (d'un coût estimé de 10 milliards €) a ensuite été lancée en 2004.

Un autre exemple de stratégie gouvernementale est la **récente création des pôles de compétitivité**. Il s'agit d'une offensive nationale de développement de l'ambition industrielle française. Celle-ci consiste en la construction d'une vingtaine d'unités dans des métropoles régionales puissantes, où les entreprises, ensemble, formeront sur un même territoire des structures modernes et innovantes dédiées à une spécialité, afin de gagner en performance dans un domaine et de devenir une référence à l'extérieur du fait de la spécialisation et de l'aménagement des infrastructures pour faciliter l'implantation des entreprises et la formation de leurs personnels.

Un décret du 31 décembre 2005 a créé la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), qui s'est substituée à la DATAR. La DIACT est un service du Premier ministre mis à la disposition du ministre chargé de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagne les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité. Elle travaille en étroite relation avec les préfets et entretient des contacts réguliers avec les élus, directement ou à travers leurs associations représentatives. Parmi ses grands chantiers, on trouve :

- la préparation, la coordination et la mise en œuvre, le suivi des contrats de projet État-Régions (2007-2013) ;
- en liaison avec la Commission européenne, l'animation et le suivi de la préparation des programmes opérationnels et la coordination de leur mise en œuvre. La préparation et la négociation avec la Commission de la nouvelle carte des aides à finalité régionale pour 2007-2012 ;
- l'animation de la politique industrielle reposant sur l'émergence de pôles de compétitivité, en lien avec la direction générale des Entreprises du ministère chargé de l'Industrie et la Contribution à l'implantation d'entreprises dans les territoires par le biais de l'Agence française pour les investissements internationaux et en relation avec les agences régionales de développement ;
- l'accompagnement des mutations économiques en s'appuyant sur un réseau de correspondants placés au sein des services territoriaux de l'État (préfectures) ;
- la participation au renouvellement des approches en matière d'action publique sur la ville, dans une perspective d'équité, de durabilité et d'attractivité ;
- la préparation et la coordination d'expériences territoriales pour de nouvelles organisations des services publics ;
- la participation à la mise en œuvre de la politique du littoral.

Parmi les principaux outils d'intervention, la DIACT a disposé de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) en faveur des entreprises et de la création d'emplois dotée d'environ 38 millions € en 2007, du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) doté d'environ 263 millions € en 2007 ainsi que de moyens européens et ministériels : coordination de l'attribution des crédits relatifs aux contrats de projets 2007/2013 (12,7 milliards €) ; coordination de l'attribution des fonds européens 2007/2013 (12,6 milliards € environ).

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■  
■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

**Le contenu de la présente brochure a été élaboré, à la demande de l'ENA, à l'intention des candidats à ses cycles internationaux. Il présente un caractère indicatif et n'engage l'École en aucune manière.**





#### ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Strasbourg

Tél. : +33 (0)3 88 21 44 44

Fax : +33 (0)3 88 21 44 59

Paris

Tél. : +33 (0)1 44 41 85 00

Fax : +33 (0)1 44 41 85 19/99

[www.ena.fr](http://www.ena.fr)