

Institutions administratives

Leçon 3 : Les institutions politico-administratives nationales

, Hélène PAULIAT
, Clotilde DEFFIGIER

Table des matières

Section 1. Le Président de la République et ses services.....	p. 2
§1. Les pouvoirs administratifs du Président de la République.....	p. 2
A. Le pouvoir de nomination.....	p. 3
1. La désignation des ministres.....	p. 3
2. La nomination aux emplois civils et militaires.....	p. 3
a. Les emplois pour lesquels la nomination se fait en Conseil des ministres.....	p. 3
b. Les emplois auxquels le Président de la République peut pourvoir seul.....	p. 5
c. Les emplois pour lesquels la nomination doit être confirmée par les assemblées.....	p. 6
B. Le pouvoir de direction.....	p. 7
1. Un pouvoir réglementaire reconnu.....	p. 7
2. La direction générale du pays.....	p. 7
3. Le rôle accru des conseils de défense et de sécurité nationale.....	p. 8
§2. Les services du Président de la République.....	p. 9
A. Les services du Président, en tant que chef de l'Etat.....	p. 9
1. Le Secrétariat général de la Présidence de la République.....	p. 9
2. Le cabinet.....	p. 10
3. La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme.....	p. 10
B. Les services du Président, en tant que chef des armées.....	p. 11
Section 2. Le Premier ministre et ses services.....	p. 13
§1. Les pouvoirs administratifs du Premier ministre.....	p. 13
A. Un pouvoir réglementaire de droit commun.....	p. 13
1. Assurer l'exécution des lois.....	p. 13
2. Imposer la cohérence ministérielle.....	p. 14
B. La nomination aux emplois civils et militaires.....	p. 15
§2. Les services du Premier ministre.....	p. 15
A. Le cabinet.....	p. 15
B. Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.....	p. 16
C. Les autres services rattachés au Premier ministre.....	p. 16
Section 3. Le Gouvernement et les ministres.....	p. 18
§1. Les services du Premier ministre et du Gouvernement.....	p. 18
A. Le Secrétariat général du Gouvernement.....	p. 18
B. Le Secrétariat général des affaires européennes.....	p. 19
C. Du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique au Délégué interministériel à la transformation publique.....	p. 20
§2. Les ministres et leurs services.....	p. 21
A. Un nombre et des fonctions variables.....	p. 21
B. Une coordination indispensable.....	p. 22
1. La précision apportée par les décrets d'attribution.....	p. 23
2. L'absence de pouvoir réglementaire général.....	p. 24
3. Les réunions interministérielles.....	p. 24
4. Le rôle essentiel du secrétaire général du ministère.....	p. 25
C. Des services spécifiques.....	p. 26
1. Le cabinet ministériel.....	p. 26
2. L'organisation de l'administration ministérielle.....	p. 27

On peut parler d'institutions politico-administratives du fait que les autorités nationales apparaissent à la fois comme des autorités politiques, du fait de leur rôle, de leur légitimité, et comme des autorités administratives par les prérogatives qui leur sont reconnues. Sur le plan central, les principales institutions sont le Président de la République, chef de l'Etat, dont les pouvoirs ont fluctué en fonction des évolutions constitutionnelles (Section 1) ; le Premier ministre, chef du Gouvernement, dont la mission de coordination est tout à fait essentielle (Section 2), ces deux têtes de l'exécutif étant assistées de services et de cabinets (structures politiques qui ne peuvent normalement empiéter sur les compétences administratives des directions) ; les ministres enfin, dont le domaine d'intervention est plus spécialisé (Section 3). La distinction entre le politique et l'administratif est parfois ténue, puisque l'on constate fréquemment des difficultés à faire fonctionner ensemble et de manière cohérente les directions administratives et les cabinets. Guy Carcassonne estimait même que ces cabinets avaient une propension à faire écran entre les ministres et les administrations (*Revue Pouvoirs*, 1986, n° 36, « Typologie des cabinets, p. 85). Il est donc nécessaire de parvenir à des équilibres subtils pour éviter des dysfonctionnements majeurs.

Section 1. Le Président de la République et ses services

Il n'est pas question ici de s'intéresser aux pouvoirs constitutionnels du Président de la République, dont l'on sait qu'ils se divisent entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés. Cette étude relève du droit constitutionnel. Mais il arrive que les pouvoirs constitutionnels et les pouvoirs administratifs s'imbriquent. Pour mener à bien ses missions, le chef de l'Etat dispose donc de prérogatives dans la sphère administrative ; il est assisté de services, dont les fonctions sont différentes selon qu'ils relèvent du domaine civil ou du domaine militaire.

§1. Les pouvoirs administratifs du Président de la République

Article 8 de la Constitution : « Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ».

Article 9 de la Constitution : « Le Président de la République préside le conseil des ministres ».

Article 13 de la Constitution : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Ces dispositions soulignent la difficulté d'établir la frontière entre les attributions politiques et les attributions administratives du chef de l'Etat. Il est cependant traditionnel de diviser les prérogatives à caractère administratif entre le pouvoir de nomination (A) et le pouvoir de direction (B).

A. Le pouvoir de nomination

Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat est relativement étendu. Si la désignation des ministres est connue (1), la liste des personnes qu'il peut nommer à certains emplois s'avère relativement longue (2).

1. La désignation des ministres

Conformément à l'article 8 de la Constitution, le Président de la République nomme le Premier ministre ; il nomme également les ministres, sur proposition du Premier ministre. Selon le même article du texte fondamental, il met également fin à leurs fonctions.

L'on ne traitera pas ici du point de savoir si le Président peut révoquer librement ou non son Premier ministre, cette question relevant davantage du droit constitutionnel. En tout état de cause, lorsque le Président dispose d'une majorité conforme à ses vues à l'Assemblée nationale, il dispose d'une **assez grande latitude pour désigner son Premier ministre**, dès lors que celui-ci peut obtenir la confiance de la chambre basse.

Exemple

Exemple de la désignation de Manuel Valls comme premier ministre en mars 2014, qui a obtenu lors du vote de confiance 306 voix contre 239 et 26 abstentions ; vote de confiance accordé à Bernard Cazeneuve, le 13 décembre 2016, par 305 voix pour, 239 contre ; désignation d'Edouard Philippe le 4 juillet 2017, vote de confiance accordé par 370 voix pour et 67 contre ; pour Jean Castex, 345 voix pour et 177 contre le 15 juillet 2020 ; Elisabeth Borne, elle, n'a pas sollicité la confiance du Parlement le 6 juillet 2022.

En cas de majorité opposée aux vues du Président, **celui-ci est contraint de nommer à Matignon le chef du parti qui a remporté les élections** (désignation de Jacques Chirac comme Premier ministre après les élections législatives de 1986). Mais le choix du Président de la République de changer de Premier ministre n'est pas nécessairement lié à des élections nationales ; ainsi la défaite cinglante de la gauche aux élections municipales de mars 2014 a-t-elle précipité le changement à la tête du Gouvernement, Jean-Marc Ayrault étant remplacé par Manuel Valls. Les dissensions sur la politique économique menée ont eu raison du gouvernement Valls I en août 2014. C'est la volonté de Manuel Valls de se présenter à la candidature à la présidence de la République qui a justifié sa démission en décembre 2016. Le choix du moment opportun pour procéder à un remaniement au sein de l'exécutif est donc totalement discrétionnaire. **La désignation des ministres se fait en accord entre le Premier ministre et le Président**, ce qui peut conduire, en période de cohabitation, à des arbitrages difficiles.

Une nouvelle période s'est ouverte en juillet 2024 puisque les élections législatives n'ont pas donné de majorité claire à l'Assemblée nationale. Le Nouveau Front Populaire (NFP), coalition des partis de gauche, souhaite imposer au Président de la République une première ministre issue de ses rangs, Lucie Castets ; le parti LFI a même menacé le Président d'une procédure de destitution s'il refusait de la nommer (déclaration du 18 août 2024).

2. La nomination aux emplois civils et militaires

De très nombreux emplois sont pourvus par le chef de l'Etat, sur le fondement de l'article 13 de la Constitution. Il peut soit procéder seul à la désignation du titulaire, soit nommer dans cet emploi en Conseil des ministres ; enfin, depuis la révision constitutionnelle de 2008, certaines nominations doivent faire l'objet d'un vote des assemblées.

a. Les emplois pour lesquels la nomination se fait en Conseil des ministres

L'article 13 du texte fondamental en fixe la liste : il s'agit des conseillers d'Etat, du grand chancelier de la Légion d'honneur, des ambassadeurs et envoyés extraordinaires (l'article 14 de la Constitution précisant que le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; cela signifie que lorsqu'un ambassadeur rejoint le pays dans lequel il a été nommé, il fournit ses lettres de créance, ce qui montre qu'il est « accrédité », donc qu'il bénéficie de tous les avantages et immunités diplomatiques sur le territoire de l'Etat étranger), des conseillers maîtres à la Cour des comptes, des préfets, des représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, des officiers généraux, des recteurs d'académies, des directeurs des administrations centrales. Il faut ajouter à cette liste, qui a été complétée par l'ordonnance du 28 novembre 1958, le Procureur général près la Cour de cassation (voir par exemple la [nomination de Jean-Claude Marin à ce poste en juillet 2011](#)) et le procureur général près la Cour des comptes ([désignation à ce poste de Gilles Johanet, en conseil des ministres du 18 juillet 2012](#)).

Ces emplois sont considérés comme étant **à la décision du Gouvernement**. Cela ne signifie pas qu'ils peuvent être nommés et révoqués sans aucune procédure. Ainsi, même s'il est habituel de considérer aujourd'hui qu'un recteur d'académie occupe un emploi plus politique que strictement administratif, le Gouvernement ne peut procéder à son éviction ou à son remplacement sans un **minimum de garanties**.

Exemple

Il a ainsi été jugé par le Conseil d'Etat que la personne évincée a, en tout état de cause, droit à la communication préalable de son dossier (CE, 26 février 2014, n° 364153 : « *si, en raison de la nature de l'emploi de recteur de l'académie de Lyon qu'occupait M.B..., l'autorité compétente pouvait à tout moment décider de mettre fin à ses fonctions, une telle décision, même si elle est dépourvue de caractère disciplinaire et dès lors qu'elle n'est pas la conséquence d'une nouvelle réglementation applicable à cet emploi, constitue une mesure prise en considération de la personne ; que le décret délibéré en conseil des ministres le 28 septembre 2012 qui met fin aux fonctions de M. B...devait, par suite, être précédé de la formalité instituée par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui est applicable à tout agent public.* »). Il en va de même pour les ambassadeurs (CE, 17 juillet 2013, n° 343554).

Le Conseil d'Etat a apporté d'utiles précisions sur la notion d'emploi à la décision du Gouvernement lorsque le Président de la République a souhaité nommer Philippe Besson consul à Los Angeles.

Exemple

CE, Sect., 27 mars 2019, *Syndicat CFDT Affaires étrangères*, n° 424394 :

La haute instance a indiqué que « Constitue (...) un emploi supérieur pour lequel la nomination est laissée à la décision du Gouvernement et qui est essentiellement révocable, par dérogation aux principes qui régissent les fonctions administratives, un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement ». Pour le juge administratif, « les missions confiées aux chefs de poste consulaire par les textes qui leur sont applicables ont la nature, non de missions diplomatiques telles que définies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, mais de fonctions essentiellement administratives. Ils ne peuvent être chargés, en propre, d'accomplir des actes diplomatiques qu'en l'absence de mission française dans l'Etat de résidence et sous réserve du consentement de ce dernier. L'ambassadeur, dépositaire de l'autorité de l'Etat, unique représentant du Président de la République et du Gouvernement auprès de l'Etat accréditaire, avec lequel il est seul habilité à négocier au nom de l'Etat, est seul chargé de mettre directement en oeuvre, dans ce pays, la politique extérieure de la France. Les chefs de poste consulaire ne peuvent intervenir en dehors de leurs compétences propres, sous l'autorité de l'ambassadeur, que s'ils reçoivent délégation de ce dernier et se voient confier par celui-ci des missions particulières. Les compétences conférées aux chefs de poste consulaire par les textes qui leur sont applicables ne leur donnent pas, par elles-mêmes, vocation à être associés de manière étroite à la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement. Celui-ci peut cependant faire état d'éléments propres à certains de ces emplois, tenant notamment à un contexte local particulier ou à des difficultés et enjeux spécifiques, de nature à justifier, d'une part, que les titulaires de ces emplois soient nommés à sa seule décision, d'autre part, qu'ils puissent être librement révoqués à tout moment ». Ainsi le décret du 3 août 2018 est annulé pour partie : « Si le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères font état de l'importance des enjeux politiques, économiques ou culturels qui s'attachent à la présence de la France et aux contacts avec les autorités décentralisées dans les villes mentionnées à l'annexe I insérée dans le décret du 24 juillet 1985 par le décret attaqué, il ne ressort pas des pièces des dossiers et des éléments produits en défense que des circonstances propres aux postes de consul général de France à Barcelone, Bombay, Boston, au Cap, à Djeddah, Dubaï, Edimbourg, Erbil, Francfort, Hong-Kong, Istanbul, Kyoto, Los Angeles, Marrakech, Milan, Munich, Québec, Saint-Petersbourg, Sao Paulo, Shanghai et Sydney, du type de celles qui ont été mentionnées au point 12 ci-dessus, seraient de nature à justifier que les emplois en cause soient pourvus à la décision du Gouvernement et essentiellement révocables. En revanche, eu égard notamment aux spécificités du contexte local et au rôle qu'il est conduit à jouer dans les relations entre le Gouvernement français et l'Autorité palestinienne, entité gouvernementale d'un territoire ayant le statut d'Etat observateur non membre de l'organisation des Nations Unies, le consul général à Jérusalem doit être regardé comme occupant un emploi à la décision du Gouvernement, au sens des dispositions de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 ».

On notera que le conseil des ministres du 26 juin 2024, avant le premier tour des élections législatives consécutives à la dissolution prononcée le 9 juin, a procédé à la nomination d'un très grand nombre de hauts fonctionnaires, dont le gouverneur militaire de Paris, le nouveau directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères, plusieurs ambassadeurs, provoquant la colère de Marine Le Pen, qui a dénoncé un coup d'Etat administratif... en oubliant que tous les présidents ont procédé à de telles nominations avant des échéances électorales majeures.

b. Les emplois auxquels le Président de la République peut pourvoir seul

La liste des emplois pour lesquels le Président de la République peut procéder à une nomination par décret simple est longue. Il s'agit des membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes autres que ceux qui sont désignés par l'[article 13 de la Constitution](#), des magistrats de l'ordre judiciaire, des professeurs de l'enseignement supérieur, des officiers des différentes armées, des membres des corps dont le recrutement se fait par la voie de l'Ecole nationale d'administration (ENA), des membres du corps préfectoral et des ingénieurs des corps techniques dont le recrutement est assuré par l'Ecole Polytechnique.

Dans les deux hypothèses qui viennent d'être présentées, le pouvoir de nomination du Président de la République, s'il est discrétionnaire, ne peut cependant s'affranchir du **respect de la légalité**. Il est donc

important de souligner que la décision de nommer une personne dans un tel emploi doit respecter les principes posés par l'article 6 de la Déclaration de 1789 (CE, Ass., 16 décembre 1988, *Bleton*, n° 77713 : « *l'appréciation des capacités des candidats, à laquelle se livre l'autorité investie du pouvoir de nomination, doit s'effectuer en tenant compte des attributions confiées aux membres du corps dont il s'agit et des conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions* »). De plus, le décret de nomination **ne doit pas placer son bénéficiaire dans une situation de conflit d'intérêts**, violant ainsi les dispositions du code pénal : ainsi a été annulé le décret du Président de la République du 29 décembre 1994, nommant le sous-gouverneur du Crédit foncier de France, en violation de l'article 432-13 du Code pénal, puisque le postulant avait exercé un contrôle sur cette entreprise dans les cinq années précédant sa nomination (CE, Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, n° 167502). Les exigences ont été renforcées par la loi du 20 avril 2016, qui impose à certains fonctionnaires de fournir une déclaration d'intérêts et, dans certains cas, une déclaration de situation de patrimoine (Loi n° [2016-483](#) du 20 avril 2016, art. 2 et art. 25 ter à 25 sexies ; s'agissant des emplois concernés par la déclaration d'intérêts, voir décret n° [2016-1967](#) du 28 décembre 2016 et [circulaire du 27 juillet 2017 n° CPAF1703482C](#)).

c. Les emplois pour lesquels la nomination doit être confirmée par les assemblées

Il s'agit, pour cette catégorie, d'une innovation, qui résulte de la modification constitutionnelle de 2008.

La [loi organique du 23 juillet 2010](#) est intervenue pour préciser les emplois mentionnés au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Elle comprend 51 personnes qui doivent être désignées suivant cette procédure, pour des institutions extrêmement variées et diverses. Si la Constitution évoque des emplois ou fonctions particulièrement importants « *pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », l'annexe de la loi de 2010 laisse pourtant parfois dubitatif ; ainsi l'on comprend que l'assentiment des assemblées soit recherché pour la désignation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, du gouverneur de la Banque de France, du président de l'Autorité de la concurrence ou de celui de l'Autorité des marchés financiers, l'on admet moins facilement que figurent dans cette liste le Président-directeur-général de la Française des jeux et celui de Météo-France...

La [loi organique du 15 novembre 2013](#) a procédé à des modifications dans la liste des emplois, en supprimant, en particulier, les fonctions de direction dans l'audio-visuel public. Certaines fonctions particulières, directement citées par la Constitution, donnent également lieu à l'application de la procédure prévue à l'article 13, al. 5 ; tel est le cas des membres du Conseil constitutionnel (ainsi Michel Mercier, ancien garde des Sceaux a-t-il été proposé pour siéger au Conseil constitutionnel par le Président du Sénat ; il a reçu l'assentiment de la commission compétente du Sénat mais a été contraint de renoncer à siéger, du fait de l'ouverture d'une procédure à son encontre pour attribution d'emploi fictif à sa fille ; le Conseil constitutionnel a d'ailleurs édicté, de manière inédite, un communiqué juste après la nomination de Michel Mercier et avant que celui-ci ne renonce à siéger) ou du Défenseur des droits (art. [71-1](#) de la Constitution). Et l'on peut constater que la confirmation ou la validation par les commissions compétentes des assemblées ne va pas toujours de soi, lorsque la personnalité pressentie n'appartient pas à la majorité de l'Assemblée (voir les controverses à propos de la désignation de Jacques Toubon à cette fonction : il a obtenu 32 votes favorables contre 19 hostiles à l'Assemblée, 16 pour et 14 contre au Sénat, dans les deux cas, les commissions appelées à se prononcer étaient les commissions des lois).

Dans ce cas, la nomination ne peut être prononcée si l'addition des votes négatifs représente au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions concernées. En revanche, le Conseil constitutionnel a indiqué (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*) que « *le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée* » ; ainsi, « *en imposant l'audition par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de la personne dont la nomination comme président du conseil d'administration du centre scientifique et technique du bâtiment est envisagée, les dispositions de l'article 9 ont méconnu les exigences qui résultent de la séparation des pouvoirs* ». La disposition constitutionnelle s'entend donc strictement. L'audition par les assemblées des personnes dont la nomination est envisagée doit donc être

expressément prévue par la Constitution ; elle ne peut pas être instaurée librement au risque d'être contraire au principe de séparation des pouvoirs.

B. Le pouvoir de direction

Ce pouvoir est sans doute **plus diffus** que le pouvoir de nomination. Le Président de la République dispose d'une prérogative particulière, qui figure à l'article 13 de la Constitution : il signe les ordonnances de l'article 38 et les décrets délibérés en Conseil des ministres (1). D'autres dispositions constitutionnelles lui permettent de jouer un rôle majeur dans la direction politique, mais aussi administrative du pays (2).

1. Un pouvoir réglementaire reconnu

Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire, le titulaire de droit commun étant le Premier ministre, conformément à l'article 20 de la Constitution. Il s'agit, certes, d'une prérogative de nature largement administrative, mais qui relève aussi d'une **dynamique politique et constitutionnelle**. Pour résumer, il est possible de rappeler que le Président de la République signe les décrets délibérés en Conseil des ministres, que cette délibération soit juridiquement imposée ou non (CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec., p. 327), ce qui signifie que le Premier ministre n'a pas compétence pour signer un tel décret ni d'ailleurs pour le modifier, sauf si un décret en Conseil des ministres prévoit qu'il peut le faire (et évidemment si aucun texte n'impose cette délibération : CE, 9 septembre 1996, *Collas*, Rec., p. 347). Or, peu de textes imposent le passage en Conseil des ministres.

Quant aux ordonnances, la difficulté a porté sur l'**interprétation à donner de l'indicatif « signe »**. Dire que le Président signe les ordonnances impliquerait qu'il doive les signer, sans possibilité de s'y opposer. Si une telle interprétation est peut-être conforme à l'esprit de la Constitution, il n'en reste pas moins que le chef de l'Etat s'est opposé à plusieurs reprises à la signature de telles ordonnances. Ainsi le Président Mitterrand a-t-il refusé, pendant la première cohabitation (1986-1988, cohabitation Mitterrand-Chirac), de signer trois ordonnances, l'une relative à la privatisation de certaines entreprises, une autre relative à la délimitation des circonscriptions électorales et enfin une relative à la flexibilité du temps de travail. Dans ce cas, la seule possibilité pour le Gouvernement est de passer par la voie législative normale (dépôt d'un projet de loi et vote des assemblées). La pratique des ordonnances est relativement courante ; ainsi, pour "aller vite", le Président Macron a souhaité recourir aux ordonnances pour faire évoluer la législation du travail.

2. La direction générale du pays

La première prérogative qui revient au chef de l'Etat est de **veiller à la continuité de l'Etat**, soit de manière générale, quotidienne si l'on peut dire, en se fondant sur l'[article 5 de la Constitution](#), soit de manière exceptionnelle, lorsque des événements particulièrement graves surviennent ([article 16](#)). C'est ainsi le Président de la République qui a annoncé, le 13 novembre 2015, l'instauration de l'état d'urgence (situation qui n'est pas régie par la Constitution, mais par la loi du 3 avril 1955), et une réunion extraordinaire et en urgence du conseil des ministres, à la suite des attentats commis à Paris. L'état d'urgence sanitaire a été déclaré par la loi n° [2020-290](#) du 23 mars 2020.

Le Président de la République assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Ce rôle d'arbitre n'est pas aisé à déterminer, d'autant que sa transposition dans le domaine administratif est aléatoire. Il peut intervenir dans tous les domaines, tout en respectant les prérogatives du Premier ministre et, de manière générale, du Gouvernement.

Des dispositions constitutionnelles lui reconnaissent cependant clairement **un pouvoir d'intervention ou de direction**. Il **préside le Conseil des ministres** (qui a lieu en principe tous les mercredis matin, sauf hypothèses de déplacement du chef de l'Etat à l'étranger ou de vacances) ; cette prérogative lui permet de définir l'ordre du jour du Conseil, en accord avec le Premier ministre, et donc de peser sur la politique. Elle est donc particulièrement importante en période de cohabitation : François Mitterrand a ainsi refusé, en 1991, d'inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres un projet de loi sur le nouveau statut corse

(préparé par Michel Rocard, donc en période de concordance de majorités), et en février 2001, le Président Chirac a refusé d'inscrire un projet de loi, toujours sur le statut de la Corse, à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Il s'agit alors d'une mise en garde adressée par le chef de l'Etat au Gouvernement, mais il lui est impossible de renouveler indéfiniment son refus, au risque de méconnaître l'article 20 de la Constitution, selon lequel : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Il ne peut donc faire obstacle aux choix effectués par la majorité parlementaire et traduites concrètement par l'action gouvernementale. Il est de coutume désormais d'évoquer un terme, celui de « feuille de route » ; le Président fixe les orientations en matière politique et définit une feuille de route (voir interview du Président Hollande du 14 juillet 2014), un agenda des réformes à mener par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat, dans son rapport 2016 Simplification et qualité du droit, souhaitait (Proposition n° 10) « *faire de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification* ».

Le Président de la République **préside d'autres conseils**. Il est à noter que, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, il ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui apparaît comme respectant logiquement le principe de séparation des pouvoirs.

3. Le rôle accru des conseils de défense et de sécurité nationale

C'est surtout dans le domaine militaire que son intervention est significative. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale, en tant que chef des armées (article 15 de la Constitution). Le pluriel est quelque peu emphatique, puisque la plupart des comités ont été regroupés ; le Président préside le Conseil de défense et de sécurité nationale (loi n° [2009-928](#) du 29 juillet 2009 de programmation militaire 2009-2014, décret n° [2009-1657](#) du 24 décembre 2009), dont le nom indique qu'il traite non seulement des opérations à l'étranger mais aussi de la sécurité à l'intérieur du territoire français. Le Conseil coordonne la politique de sécurité et de défense. Selon l'article [R. 1122-1](#) du Code de la défense, il définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme ; il doit coordonner et développer la lutte contre la délinquance. Il doit évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre dans le cadre de la sécurité intérieure et garantir l'adéquation des moyens affectés aux enjeux contemporains de sécurité intérieure. Ce conseil est réuni à l'initiative du Président de la République.

Le conseil de défense et de sécurité nationale peut être ciblé sur une thématique particulière.

Ainsi, depuis le début de la pandémie liée à la crise de la Covid-19, **les conseils de défense sanitaire** ont été nombreux (réunissant le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de la Santé, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Économie et celui du Travail, auxquels peuvent se joindre des acteurs des grandes institutions publiques du domaine de la santé). Leurs décisions s'appuyaient sur les recommandations d'un Conseil scientifique Covid-19 créé en mars 2020 à la demande du ministère de la Santé, formation autonome et indépendante composée de 13 experts scientifiques, qui nourrissaient leur analyse avec les travaux de recherche internationaux, et pouvaient convier des experts extérieurs. Le Conseil scientifique siégeait quotidiennement et émettait des avis publics. Ce conseil scientifique a été dissous le 31 juillet 2022, jour de la fin de l'état d'urgence sanitaire. Il a été remplacé par un "comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires" (Covars), placé auprès des ministres de la santé et de la recherche. Le conseil de défense sanitaire pouvait également s'appuyer sur les avis d'un second conseil, le Comité analyse recherche et expertise (CARE), également créé en mars 2020 par le Gouvernement français afin de le conseiller dans la lutte contre la pandémie.

De même, il existe **des conseils de défense écologique**. Ce conseil permet au président de la République de réunir autour de lui un conseil des ministres restreint pour approfondir les questions écologiques de manière transversale, avec le Premier ministre, les principaux ministres chargés de la transition écologique (Environnement, Économie, Budget, Agriculture, Collectivités Territoriales, Santé, Logement, Outre-Mer et Affaires Étrangères) auxquels s'ajoutent des personnalités compétentes.

Le rôle du conseil de défense, principalement en matière sanitaire, a été très discuté ; pour certains, il aurait monopolisé les décisions et écarté le conseil des ministres ou le Parlement dans les prises de décisions les plus importantes. Cette structure n'est pas prévue par les textes et la question de sa légitimité démocratique s'est posée.

§2. Les services du Président de la République

Pour mener à bien ses missions, le Président de la République dispose de services, les uns dédiés à son activité de chef de l'Etat (A), les autres tournés vers sa fonction de chef des armées (B).

A. Les services du Président, en tant que chef de l'Etat

Ces services sont relativement importants, compte tenu de l'ampleur de l'activité du Président de la République sous la Cinquième République. Ils peuvent se diviser en deux structures : le Secrétariat général de la Présidence de la République (1), qui regroupe les conseillers, et le Cabinet (2). De plus, le Président est souvent entouré de très proches conseillers, des personnalités en qui il a toute confiance et qui le conseillent directement. Pour la petite histoire, on mentionnera que les conseillers diplomatiques du président sont appelés les Sherpa, surnom donné aux représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du G7 ; ils travaillent dans l'ombre à la préparation des grands sommets internationaux ; ce surnom est inspiré des porteurs tibétains qui préparaient les sommets....

1. Le Secrétariat général de la Présidence de la République

L'on pourrait dire qu'il s'agit d'une **institution juridique non identifiée**... En réalité, le Conseil d'Etat a jugé que « *le Secrétariat général de la Présidence de la République n'a pas le caractère d'une administration centrale et ne peut y être assimilé* » (CE, 5 mai 1976, *Union des syndicats CFDT des administrations centrales et assimilées USACA-CFDT*, n° 96308, publié au Recueil).

La **désignation du Secrétaire général** paraît totalement discrétionnaire, et comme le souligne la doctrine, l'originalité de l'acte le nommant est qu'il s'agit d'un arrêté, alors que les actes qu'édicte le Président sont en principe des décrets, ce qui peut poser la question du contrôle de légalité de ce type de mesures (CE, 4 avril 2001, *Avrillier*, Dr. Adm., juillet 2001, p. 30). Celui qui occupe cette fonction est en général une personnalité issue des grands corps de l'Etat, membre du Conseil d'Etat ou du corps diplomatique. Pierre-René Lemas, Secrétaire général de l'Elysée de mai 2012 à avril 2014, était issu de la promotion Voltaire de l'ENA et avait eu une carrière dans la préfectorale ; il a été remplacé par Jean-Pierre Jouyet, issu lui aussi de la promotion Voltaire, inspecteur des finances. Le poste est actuellement occupé par Alexis Kohler, nommé par Emmanuel Macron en mai 2017. Certains auteurs évoquent le rôle de premier plan qui lui revient, en termes politiques et administratifs ; il est vrai que la pratique récente semble souligner l'importance accordée à ce personnage, considérée parfois comme le vrai Premier ministre (v. F. Foucaud, « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP* 2010, p. 1027). Il est indéniable que son influence a augmenté au cours des dernières décennies, et le changement de Secrétaire général au moment même où est également effectué un remaniement ministériel en avril 2014 témoigne du rôle éminemment politique qu'il joue. Certains détenteurs de la fonction ont ensuite accédé à des postes ministériels (l'exemple de Claude Guéant est révélateur).

Le **Secrétaire-général adjoint** est moins exposé, et en général moins connu. La fonction est actuellement occupée par Emilie Piette.

Sous François Hollande, le Secrétariat général était composé de plusieurs pôles : un **pôle Politiques publiques** (dont le chef est le secrétaire général adjoint) ; un **pôle Economies et finances**, un **pôle Communication**, un **pôle Diplomatique**. Ces pôles regroupent des conseillers, dont le nombre varie en fonction de l'importance et de l'ampleur des sujets à traiter. Pour que l'ensemble fonctionne de manière cohérente, il est indispensable de faire en sorte que les chefs de pôle ou les conseillers ne se substituent pas aux ministres en charge des dossiers correspondant à leur thématique. Or, si les ministres sont responsables devant le Président et devant le Parlement, les conseillers ne le sont pas (voir article Foucaud, précité)... On

ne pourrait alors parler d'un « **gouvernement de l'ombre** » pour désigner ces « hommes du Président », qui possèdent incontestablement une influence mais pas nécessairement un pouvoir politique ou administratif direct. Ils sont cependant invités aux réunions importantes avec les directeurs de cabinet du Premier ministre ou des ministres.

Les **conseillers** sont plus ou moins nombreux, une trentaine de personnes environ, chacun ayant en charge un domaine spécifique. Leur nomination est totalement discrétionnaire et ils n'ont de comptes à rendre qu'au Président en principe. Cependant, la démission d'Aquilino Morelle, conseiller politique du Président, en avril 2014, accusé de conflit d'intérêts, a souligné à quel point la transparence doit être de mise, y compris au plus haut sommet de l'Etat, l'intéressé ayant quitté ses fonctions « *pour ne pas gêner l'action du Président de la République* » ([article Libération, 18 avril 2014](#)).

Cette organisation n'a pas été reprise par le Président Macron. Le Secrétariat est composé d'un pôle régalien, d'un pôle diplomatique, d'un pôle social et santé, d'un pôle éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et innovation, sports, culture, d'un pôle économie, d'un pôle écologie, agriculture, énergie, transports, logement, d'un pôle politique et parlementaire, d'un pôle communication. Le Secrétariat compte plus de 50 conseillers et conseillers techniques.

Le **Secrétariat général dispose d'un large rôle d'information** ; il collecte les éléments importants, il traite de tous les dossiers sur lesquels le Président doit être tenu au courant ; le rôle du Secrétaire général est crucial lors de la préparation de l'ordre du jour du Conseil des ministres, puisqu'il le discute avec le Président. C'est le Secrétaire général de l'Elysée qui annonce à la presse la constitution d'un nouveau gouvernement.

En savoir plus : Visite virtuelle du Palais de l'Elysée, siège de la présidence de la République française et la résidence officielle du chef de l'État

Visitez le Palais de L'Elysée [en cliquant ici](#) .

2. Le cabinet

Il est parfois **difficile de distinguer clairement le Secrétariat général de l'Elysée et le Cabinet**, le site officiel de la Présidence de la République n'étant d'aucune aide en la matière... Le cabinet est composé d'un directeur de cabinet, d'un chef de cabinet, d'un chef adjoint de cabinet, mais la confusion provient du fait que, dans l'organigramme présenté par l'Elysée, figurait, sous François Hollande, un pôle Cabinet, qui regroupait 7 conseillers, dont celui dédié à la justice.

Son rôle est plus technique que celui du Secrétariat général ; il gère l'agenda du Président, les déplacements en France et à l'étranger, les finances de l'Elysée. Il intervient en principe peu dans les affaires politiques, même s'il comprend des conseillers techniques. Le cabinet inclut le secrétariat particulier du Président, qui s'occupe essentiellement du courrier.

3. La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

Le candidat Macron s'était engagé, s'il était élu, à créer une « *task force* anti-Daech ». L'objectif était de mettre en place une véritable coordination des services de renseignement.

Le décret n° [2017-1095](#) du 14 juin 2017 met en place cette structure. Le texte, qui modifie le code de la sécurité intérieure, décrit les principales missions du service et du coordonnateur (Pierre de Bousquet de Florian a été remplacé à cette fonction par Laurent Nunez, [décret du 15 juillet 2020](#), qui a lui-même été remplacé en janvier 2023 par Pascal Mailhos, [décret du 11 janvier 2023](#)) :

Art. R. 1122-8 :

« Nommé par décret en conseil des ministres, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme.

Il coordonne l'action des services spécialisés de renseignement désignés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure, et, en tant que de besoin et pour les seules finalités du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, des autres services de renseignement désignés à l'article R. 811-2 du même code. Il transmet les instructions du Président de la République aux ministres responsables de ces services et s'assure de leur mise en œuvre.

Avec le concours du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, il rend compte de son activité devant le conseil de défense et de sécurité nationale et devant le conseil national du renseignement. Il prépare les réunions de ce dernier. Il assure le suivi de la mise en œuvre des décisions qui concernent les services de renseignement arrêtées dans ces instances. ».

Art. R. 1122-8-1 :

*« Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme s'assure de la bonne coopération des services mentionnés au deuxième alinéa de l'article R. * 1122-8 afin de favoriser le partage d'informations et l'efficacité de l'action, notamment face à la menace terroriste.*

Il veille à la coordination de ces services entre les ministères. Au sein de chaque ministère, il veille à la mise en place et à l'effectivité, sous l'autorité de chaque ministre, de mécanismes de coordination et d'échange d'informations internes. Pour ce faire, il peut ponctuellement et en tant que de besoin, participer aux réunions organisées par les services sur ces questions.

Il favorise l'utilisation par ces services, notamment dans la lutte contre le terrorisme, des dispositifs notamment régis par le livre VIII du code de la sécurité intérieure et la mutualisation des moyens technologiques entre les services spécialisés. Il en rend compte au Président de la République et au Premier ministre.

Les chefs des services spécialisés ainsi que, en tant que de besoin, les chefs des autres services de renseignement, lui communiquent les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre et lui rendent compte de leur activité.

Il est chargé de l'analyse globale de la menace et propose sur cette base au Président de la République les orientations du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, et les priorités d'actions coordonnées, que celui-ci fixe aux services.

Avec les ministères concernés, il coordonne et développe, dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, les initiatives prises par la France en matière de coopération européenne et internationale.
».

Art. R. 1122-8-2 :

« La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme est placée sous l'autorité du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme.

Le centre national de contre-terrorisme appartient à la coordination nationale du renseignement et de lutte contre le terrorisme. Il est chargé de l'analyse de la menace et de la stratégie de lutte contre le terrorisme. ».

B. Les services du Président, en tant que chef des armées

Le Président dispose d'un état-major pour lui permettre d'exercer ses fonctions de chef des armées. Il comprend un chef de l'Etat-major particulier (l'Amiral Bernard Rogel depuis juillet 2016). Cet Etat-major

particulier comprend aujourd'hui 4 adjoints au chef de l'état-major particulier, 1 médecin-chef de la Présidence de la République, et 3 aides de camp. Son rôle est important dans le domaine militaire, la France étant engagée dans plusieurs opérations (Mali, Centrafrique...), mais aussi dans le domaine de la dissuasion nucléaire. L'on sait que lorsqu'un Président entre en fonction, son prédécesseur lui communique les fameux codes nucléaires, et qu'une mystérieuse mallette noire accompagne le chef de l'Etat dans tous ses déplacements pour « *assurer la continuité permanente de l'arme nucléaire* ». Il assure la permanence opérationnelle des forces nucléaires ; il transmet l'ordre de tir à un poste de commandement enfoui sous l'Elysée. Il conseille le Président dans son rôle de chef des armées, prépare les conseils de défense et assure la liaison avec le ministère de la Défense (désormais le Ministère des Armées) et le chef d'état-major des armées.

Section 2. Le Premier ministre et ses services

Article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »

Article 21 : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ».

Le Premier ministre actuel, François Bayrou, a été nommé par le Président de la République le 13 décembre 2024, après la démission de Michel Barnier, qui avait été nommé par le Président de la République le 5 septembre 2024, à la suite du vote d'une motion de censure par l'Assemblée nationale.

Le Premier ministre dispose de compétences très étendues, à la fois sur le plan constitutionnel et sur le plan administratif. Il sera question ici essentiellement de ses prérogatives administratives (A), puisque son pouvoir politique fait l'objet de développements en droit constitutionnel. Comme le Président, le Premier ministre peut s'appuyer sur des services qui l'aident à accomplir sa mission (B).

§1. Les pouvoirs administratifs du Premier ministre

Le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire de droit commun (A), le Président de la République ne bénéficiant que d'un pouvoir réglementaire d'attribution. Il nomme également à certains emplois civils et militaires de l'Etat (B).

A. Un pouvoir réglementaire de droit commun

Le Premier ministre est le détenteur du pouvoir réglementaire de droit commun au sein de l'exécutif, justifié par la nécessité d'assurer l'exécution des lois (1), le Président ne l'exerçant que dans des cas fixés par la Constitution et les textes législatifs. Il est le seul ministre à disposer du pouvoir réglementaire général, les ministres n'en bénéficient pas, ce qui lui permet d'assurer la cohérence politique et juridique de l'action gouvernementale (2).

1. Assurer l'exécution des lois

Cette obligation découle de l'article 21 de la Constitution. La jurisprudence est venue préciser cette exigence générale sur le plan juridique. D'une part, lorsque la loi ne peut être appliquée directement, mais nécessite des mesures d'exécution, **le pouvoir réglementaire doit édicter les règlements d'application de la loi**, et ce dans un délai raisonnable (CE, Ass., 24 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, Rec., p. 590).

En cas de refus ou de retard, un requérant peut s'adresser au juge administratif, qui a désormais les moyens, **par les mécanismes conjugués de l'injonction et de l'astreinte, de contraindre le Premier ministre** à prendre les décisions nécessaires (CE, Ass., 28 mars 1997, *UNAF, Union nationale des associations familiales*, n° 180943). Le retard à prendre les mesures d'application est également susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat si ce délai a causé à un préjudice (arrêt *Dame Veuve Renard*, précité).

D'autre part, la question s'est posée, de manière générale, du **fondement du pouvoir réglementaire** et de son étendue. Le juge constitutionnel a une vision unitaire de ce pouvoir, l'article 13 désignant le titulaire du pouvoir réglementaire et l'article 21 le contenu de ce pouvoir. Pour autant, il continuerait à exister un pouvoir

réglementaire autonome, permettant à son titulaire d'édicter des règlements en l'absence de disposition législative ;

Exemple

tel a été le cas en faveur du Président de la République sous la Troisième République (CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737) et désormais du Premier ministre (CE, Ass., 13 mai 1960, *SARL Restaurant Nicolas*, Rec., p. 324 ; CE, 14 octobre 2015, *Association Automobile club des avocats*, n° 375027), cette évolution ayant été confirmée par le Conseil constitutionnel (CC, 20 février 1987, *Police de la chasse*).

De plus, l'article 37, alinéa 2 permet, une fois que le déclassement d'un texte a été constaté par le juge constitutionnel, de modifier ce texte par décret pris après avis du Conseil d'Etat.

La crise sanitaire qui a débuté en mars 2020 en France a donné l'occasion au Premier ministre d'intervenir très largement dans le domaine de la santé publique, en prenant des mesures de police générale pour éviter la propagation du virus (CE, réf., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, n° 439674 : « *le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de covid-19 que connaît actuellement la France* »)..

2. Imposer la cohérence ministérielle

Le Premier ministre est véritablement le chef du Gouvernement et doit être en mesure d'imposer la ligne politique qui doit être suivie par l'ensemble de l'équipe. Il procède souvent, comme le Président, mais de manière plus visible, par des **feuilles de route**, qui indiquent aux ministres ce qu'ils ont à faire chacun dans leur domaine. Il peut intervenir par voie de circulaires, d'instructions, l'essentiel étant de faire en sorte que tout le monde parle d'une seule voix. C'est en ce sens d'ailleurs que l'arrivée de Manuel Valls a été présentée : les ministres ne doivent pas parler dans n'importe quel cadre, il faut maintenir une **cohérence gouvernementale** (article *Le Parisien*, 5 avril 2014). Cela explique que les ministres qui manifestent publiquement leur désaccord sur un point fondamental de la politique gouvernementale doivent quitter le gouvernement. Ce fut le cas de Jean-Pierre Chevènement, démissionnant du Gouvernement de Pierre Mauroy en mars 1983 (avec la phrase restée célèbre : "*un ministre, ça ferme sa gueule ; si ça l'ouvre, ça démissionne*"). Ces textes peuvent porter sur des éléments politiques (circulaire de Lionel Jospin du 6 juin 1997 *relative à l'organisation du travail gouvernemental*), mais aussi contenir des projets plus techniques (circulaire du 7 juillet 2011 *relative à la qualité du droit*, circulaire du 27 mars 2013 sur la codification). A ce titre, la circulaire édictée par Edouard Philippe le 24 mai 2017 est un modèle : [circulaire relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace](#).

Edouard Philippe a également édicté une circulaire, celle du 26 juillet 2017, applicable à compter du 1^{er} septembre 2017, qui vise à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

Si, juridiquement le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres, **c'est lui cependant qui est véritablement en charge de la politique à mener, de la direction de l'action du Gouvernement**. C'est lui qui doit rendre un certain nombre d'arbitrages, souvent aidé dans cette tâche par le ministre du budget, qui, surtout en période de crise, bénéficie d'un rôle fondamental pour éviter toute dérive financière.

On notera que certaines propositions avaient été faites pour mieux distinguer les attributions du Président de la République et celles du Premier ministre (propositions du Comité Balladur) mais elles n'ont pas été retenues dans les réformes.

Le rôle du chef du Gouvernement est également **complémentaire** de celui du chef de l'Etat dans le domaine de la **défense nationale** (voir article L. 1131-1 du code de la défense ci-dessous) ; il faut cependant reconnaître qu'en période de crise internationale majeure, ou lorsqu'il est décidé d'engager des troupes dans des opérations extérieures, c'est bien le Président de la République qui est en première ligne et qui s'exprime.

Article L. 1131-1 du Code de la défense :

« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale.

Le Premier ministre responsable de la défense nationale exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels.

Le Premier ministre prépare et coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure. Il coordonne l'action gouvernementale en matière d'intelligence économique. »

Le rôle du chef du Gouvernement est également essentiel en cas de majorité relative au Parlement; c'est lui qui doit travailler avec les chefs de groupes parlementaires pour construire des majorités sur les projets de lois. Elisabeth Borne s'y est employée, en particulier pour la réforme des retraites en 2023, mais sans succès.

B. La nomination aux emplois civils et militaires

Ce pouvoir de nomination vient en complément de celui qui est exercé par le Président de la République. Il apparaît comme étant **résiduel** au regard des dispositions de l'[article 13](#) de la Constitution. Le Conseil d'Etat a en effet précisé que, lorsqu'un texte prévoit qu'une nomination doit être effectuée par décret, **il ne peut s'agir que d'un décret du Président de la République** et non d'un décret du Premier ministre.

Exemple

CE, 20 décembre 2006, *Mathieu*, n° 278159, à propos de la nomination du directeur de l'Institut français d'archéologie orientale du Caire.

§2. Les services du Premier ministre

A l'image des services dont peut disposer le Président de la République, les services du Premier ministre lui permettent d'accomplir ses différentes missions. Il peut ainsi s'appuyer sur un cabinet (A) pour l'ensemble des dossiers qu'il a à traiter, sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (B) pour les dossiers spécifiques à la défense, au renseignement, etc., et sur une pléiade d'autres services (C) qui lui donnent la possibilité de mettre l'accent sur tel ou tel aspect d'une politique publique ou d'un enjeu national.

A. Le cabinet

Ce cabinet, qui peut être comparé au secrétariat général de la Présidence de la République, comprend un **nombre très variable de membres**. Son organisation peut différer d'un chef de Gouvernement à un autre. La composition actuelle du cabinet de Edouard Philippe (arrêté du 20 juin 2017) reflète les priorités que s'est donné le Premier ministre. Autour d'un directeur de cabinet, d'un directeur-adjoint, d'un conseiller, d'un conseiller relations sociales, travail, emploi, formation professionnelle, on trouve des conseillers regroupés en pôles à la tête desquels se trouve en principe un chef de pôle (Pôle Affaires intérieures avec 6 conseillers ; Pôle Ecologie, transports, énergie, logement et agriculture avec 7 conseillers ; Pôle Diplomatie avec 5 conseillers ; Pôle Santé, Protection sociale, Politiques sociales, avec 4 conseillers ; Pôle Economie, Finances, Industrie avec 6 conseillers ; Pôle Culture, Communication, Régulation numérique avec 2 conseillers ; Pôle Education, Enseignement supérieur, Jeunesse et sports avec 2 conseillers ; Pôle Budget, Fonction publique, Réforme de l'Etat avec 3 conseillers ; Pôle parlementaire avec 3 conseillers ; Pôle Communication avec 6 conseillers ; Pôle Elus avec 2 conseillers). La dénomination des pôles reflète clairement la priorité donnée par le chef du gouvernement à certaines réformes, en particulier dans le domaine de la lutte contre le chômage, de la réduction des déficits publics... On notera que, pour la première fois de manière aussi visible, certains conseillers sont à la fois conseillers au cabinet du Premier ministre et à la présidence de la République, ce qui permet d'en diminuer le nombre.

Le cabinet de la première ministre Elisabeth Borne compte 11 membres et se divise ensuite autour de 13 pôles, dont le nombre de membres varie. Le cabinet de Gabriel Attal, nommé en janvier 2024, comprend également 11 membres et se divise en 14 pôles.

Un certain nombre de pratiques existait sous le mandat d'Emmanuel Macron. C'est ainsi l'Elysée qui choisissait directement le directeur de cabinet du Premier ministre ; des conseillers étaient communs à l'Elysée et à Matignon, accentuant le sentiment que le Président décidait de tout. La nomination de Michel Barnier après la dissolution de juin 2024 met fin à certaines de ces pratiques. Michel Barnier a ainsi choisi lui-même son directeur de cabinet, Jérôme Fournel, qui était jusqu'alors le directeur de cabinet de Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des finances ; il n'y aura plus de conseillers communs à l'Elysée et à Matignon.

La nomination dans ces fonctions est **largement discrétionnaire** ; il peut s'agir de proches du Premier ministre, de membres des grands corps de l'Etat (Conseil d'Etat par exemple), de personnalités particulièrement reconnues pour leurs compétences dans tel ou tel secteur. La mission de ces conseillers est de suivre les dossiers, de piloter des réunions, la plupart du temps des réunions interministérielles, même si la volonté de certains premiers ministres, comme Manuel Valls, est de diminuer leur nombre (1 500 en moyenne par an sous le gouvernement Ayrault). **Leur mission est donc à la fois politique mais aussi administrative.**

De même, sur le modèle de la présidence de la République, le Premier ministre peut s'appuyer sur **un cabinet militaire** ([arrêté du 22 juillet 2017](#) désignant le chef du cabinet militaire du Premier ministre), dont la composition est en général assez réduite, compte tenu de l'existence du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

B. Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Le Secrétariat général de la Défense nationale a été transformé en **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale** par un décret du 24 décembre 2009, entré en vigueur le 13 janvier 2010. Ce service s'est désormais doté d'un site internet, qui souligne lui-même « la transformation d'envergure » par rapport au Secrétariat général antérieur. Les missions qu'il doit prendre en charge sont considérables puisqu'il s'agit de l'ensemble des questions stratégiques de défense et de sécurité (programmation militaire, politique de dissuasion, programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale, sécurité économique et énergétique, lutte contre le terrorisme ou planification des réponses aux crises).

L'organigramme souligne **l'organisation structurée de ce Secrétariat** pour répondre aux enjeux majeurs qu'il a en charge. Le Secrétariat, dans son ensemble, compte 216 agents, auxquels il faut ajouter les personnels de l'Agence Nationale de la sécurité des systèmes d'information (environ 210 agents, il s'agit d'un service à compétence nationale), ceux du Centre de transmissions gouvernemental (environ 180 agents, essentiellement des militaires). Le secrétariat pour le conseil de défense et de sécurité nationale (SCDSN) assiste le secrétaire général pour la préparation des réunions du conseil de défense et de sécurité nationale (pour sa composition : art. [R. 1122-2](#) du Code de la défense, et de l'une de ses formations spécialisées, le Conseil national du renseignement) que préside le Président de la République (les missions de ce Conseil sont définies à l'article [R. 1122-1](#) du Code de la défense), et le suivi de l'exécution des décisions qu'il prend (art. [R. 1122-5](#) du Code de la défense), en liaison avec les départements ministériels concernés.

Le rôle du Secrétariat est donc central, tant au niveau national qu'au niveau international et européen.

Le Premier ministre bénéficie aussi des compétences d'autres services.

C. Les autres services rattachés au Premier ministre

Ces organismes sont multiples. Parmi les principaux, on mentionnera **les services de sécurité et d'intendance de l'Hôtel Matignon**, mais aussi le **Service d'Information du Gouvernement** (SIG), qui, certes, concerne l'ensemble de l'action gouvernementale, mais qui est placé sous l'autorité directe du Premier ministre. Ses missions consistent en l'analyse de l'évolution de l'opinion publique et le traitement médiatique de l'action gouvernementale ; en l'information du grand public de l'action du Premier ministre et du Gouvernement ; dans le pilotage et la coordination au niveau interministériel de la communication gouvernementale. Mais, de manière générale, de très nombreuses structures de consultation ou de concertation sont placées auprès du Premier ministre. Il peut s'agir d'instances de coordination sectorielle (Haut Conseil à l'intégration, Observatoire

de la Laïcité...), d'instances en matière de recherche, conseil et formation (Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'orientation des retraites...). Il est important de souligner que **le Premier ministre préside également un nombre important de commissions administratives** ; celles-ci sont particulièrement nombreuses, même si un gros travail de réduction de leur nombre a été engagé depuis quelques années (décret n° [2006-665](#) du 7 juin 2006 *relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives*, et entre autres le décret n° [2014-132](#) du 17 février 2014 *portant suppression de commissions administratives à caractère facultatif*, en l'espère 33 instances sont supprimées, alors que le décret n° [2014-597](#) du 6 juin 2014 en renouvelle 57 dans le domaine de l'environnement...).

La présentation conduit à envisager le Gouvernement et les ministres, certains organismes relevant, dans ce domaine, directement du Premier ministre ; ils auraient pu être traités dans cette section 2, mais leur rôle fortement interministériel a conduit à les examiner dans la section 3.

Section 3. Le Gouvernement et les ministres

Le Gouvernement dispose d'un certain nombre de services, dénommés le plus souvent Secrétariats (§1), qui assurent la coordination et le suivi du travail gouvernemental et interministériel. Quant aux ministres et secrétaires d'Etat, ils disposent eux aussi de services pour assurer leurs missions (§2).

Le Gouvernement actuel respecte scrupuleusement la parité hommes/femmes.

Remarque

Voir l'[organigramme du Gouvernement d'Edouard Philippe au 18 décembre 2019](#).

Voir l'[organigramme du Gouvernement Jean Castex au 26 juillet 2020](#).

Voir l'[organigramme du Gouvernement de la Première ministre Elisabeth Borne au 10 octobre 2023](#).

Voir l'[organigramme du Gouvernement de Michel Barnier](#).

L'équipe gouvernementale d'Elisabeth Borne a été annoncée par un simple communiqué de la présidence de la République le 20 juillet 2023.

Le Gouvernement de Michel Barnier a été annoncé sur le perron de l'Elysée par le secrétaire général Alexis Kohler le samedi 21 septembre 2024 ; il comprend 39 ministres et secrétaires d'Etat.

§1. Les services du Premier ministre et du Gouvernement

Si l'on excepte les services directement rattachés au Premier ministre en tant que chef du Gouvernement, trois services ont un rôle majeur dans l'action gouvernementale. Il s'agit du Secrétariat général du Gouvernement (A), qui joue un rôle pivot dans l'organisation et le fonctionnement du travail gouvernemental, du Secrétariat général des affaires européennes (B) et du plus récent Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (C).

A. Le Secrétariat général du Gouvernement

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le Secrétariat général du Gouvernement, créé en 1935, n'est pas un organe politique, mais une **institution purement administrative**, qui résiste souvent aux alternances politiques. Le Secrétaire général est très souvent un haut fonctionnaire, issu du Conseil d'Etat (Marceau Long, Jacques Fournier, Renaud Denoix-de-Saint-Marc, Jean-Marc Sauvé). Marc Guillaume a été secrétaire général d'avril 2015 à juillet 2020 ; il a été congédié le 15 juillet 2020. Il a été remplacé à cette fonction par Claire Landais. La structure comprend une centaine d'agents ; outre le cabinet du Secrétaire général, on trouve la Mission d'organisation des services du Premier ministre et la Mission Cadres dirigeants. Il se compose également de chargés de mission, de conseillers, du Service de la législation et de la qualité du droit (département de l'activité normative, département de la qualité du droit, Mission dématérialisation des procédures), du Service de documentation, d'une Mission des archives nationales et d'un Pôle économique.

Ses missions peuvent se décliner en quatre axes différents : organiser le travail gouvernemental et respecter les procédures (organisation des réunions interministérielles, secrétariat du Conseil des ministres et préparation de l'ordre du jour, transmission au Conseil d'Etat des projets de textes qui nécessitent son avis, préparation de l'étude d'impact qui doit accompagner tout projet de texte législatif, recueil des signatures une fois la loi votée, tenue du calendrier d'édiction des décrets d'application) ; conseiller juridiquement le

Gouvernement (transmission d'informations juridiques au Premier ministre et à chaque ministre ; défense des textes devant le Conseil d'Etat en cas de recours contentieux ; suivi des saisines du Conseil constitutionnel et préparation des mémoires en réponse du Gouvernement ; veille juridique permanente ; diffusion des textes sur le site internet Legifrance ; préparation des circulaires interprétatives que prendra ensuite le Premier ministre) ; assurer la continuité de l'action gouvernementale en cas de changement de Gouvernement (préparation des décrets d'attribution et des décrets de délégation, accompagnement des nouveaux ministres dans leur prise de fonctions) ; assurer la supervision des services du Premier ministre (coordonner l'ensemble des services du Premier ministre et du Gouvernement).

Il est à noter que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, la France n'a pas doté le Secrétariat général du Gouvernement d'une compétence spécifique en matière de rédaction des projets de textes législatifs ; cela signifie que ce n'est pas à son niveau que pourrait avoir lieu une mise en cohérence des textes émanant de ministères différents. Si les arbitrages sont rendus au niveau du Premier ministre (ou du chef de l'Etat), la cohérence textuelle n'intervient qu'au cours des débats parlementaires. Il reste quand même que, depuis la nomination d'Edouard Philippe comme Premier ministre, ce dernier a entrepris de renforcer la cohésion du travail de réglementation. La circulaire du 27 juillet 2017, applicable à compter du 1^{er} septembre 2017, préconise en effet de ne créer une norme nouvelle que si l'on peut en abroger ou en simplifier deux. Le Secrétariat général du Gouvernement est expressément chargé, par cette circulaire, d'aider les ministres et secrétaires d'Etat dans l'évaluation du stock de normes et dans la démarche de simplification.

Le Secrétariat général du Gouvernement assure le secrétariat de la Commission supérieure de codification (créée par décret n° [89-647](#) du 12 septembre 1989), qui procède à la programmation des travaux de codification, fixe la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales, qui coordonne des groupes de travail chargés d'élaborer des projets de codes, qui adopte et transmet au Gouvernement des projets de codes (comme pour le code des relations entre le public et l'administration)...

Placée sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement (depuis une loi du 13 août 1936), la direction des services administratifs et financiers a en charge la gestion des personnels, des immeubles, du parc automobile et des matériels des services et organismes rattachés aux services généraux du Premier ministre ; l'élaboration et le suivi du projet de budget des services généraux du Premier ministre, la mise en œuvre des procédures comptables d'exécution du budget et de celles relatives à la passation des marchés ; la mise en œuvre de l'informatisation des services du Premier ministre et gestion d'un service informatique.

B. Le Secrétariat général des affaires européennes

Il a succédé au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) par décret n° [2005-1283](#) du 17 octobre 2005. Comme le précise le site internet dédié, il s'agit d'une « *administration de mission placée sous l'autorité du Premier ministre, agissant conformément aux orientations définies par le Président de la République* ». L'actuel Secrétaire général des affaires européennes est Emmanuel Puisais-Jauvin depuis juillet 2022.

Cette structure est spécifique en ce qu'elle constitue le pivot de la politique européenne de la France ; elle renseigne aussi bien le Premier ministre et les ministres que le Président de la République. Elle agit en étroite collaboration avec la Représentation de la France auprès de l'Union européenne (représentation diplomatique permanente de la France, dont le rôle est de promouvoir et défendre ses intérêts). Elle comprend environ 180 agents répartis entre 18 bureaux thématiques qui reprennent pour partie les grands axes des politiques européennes et qui apparaissent soit comme transversaux, soit comme thématiques ou géographiques.

Ses missions sont très étendues ; il doit élaborer les positions françaises au niveau européen, en veillant à ce que l'ensemble des ministères parle de la même voix.

Article 2 du décret du 17 décembre 2005 :

« 1° *Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :*

- a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;
- b) Il veille à la mise en oeuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;
- c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en oeuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;
- d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes ».

C. Du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique au Délégué interministériel à la transformation publique

Créé par décret du 30 octobre 2012, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique était placé sous l'autorité du Premier ministre, mais mis à la disposition des ministres et secrétaires d'Etat impliqués dans cette réforme. Cette structure était divisée en trois directions (Direction interministérielle à la modernisation de l'action publique, Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, Mission Etalab chargée de l'ouverture des données publiques), assistées d'un service coordination et d'une mission synthèse et soutien. L'objectif lors de la création de cette structure était de **créer une nouvelle ambition pour les services publics** pour promouvoir responsabilité, confiance, transparence, proximité, concertation, autant de valeurs qui seraient mises à mal. Les missions confiées au SGMAP étaient donc étendues : appuyer la transformation des administrations, simplifier les démarches, évaluer les services publics et s'assurer de leur qualité ; développer le bon usage des systèmes d'information et du numérique ; garantir la transparence des données publiques et de l'action publique ; assurer la présence territoriale des services publics ; associer les agents, les usagers et les partenaires à la qualité des services publics. Cette réforme est toujours au cœur de l'action publique aujourd'hui, et l'on notera les réunions régulières du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), jusqu'à une date récente cependant ; il ne s'est plus réuni, les décisions étant prises en conseil des ministres. **Le maître mot est d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action publique, et de simplifier les procédures et le droit.** Force est de constater cependant que la route est longue, tant les normes se superposent, s'entrecroisent... même si la circulaire du Premier ministre du 27 juillet 2017 va dans le bon sens!

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a disparu. C'est désormais **le délégué interministériel à la transformation publique** qui est en charge de la réforme de l'Etat (Thomas Cazenave, dont les fonctions cessent à compter du 16 novembre 2019 ; il a été remplacé par Thierry Lambert). C'est le décret n° [2017-1584](#) du 20 novembre 2017 qui fait disparaître officiellement le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique. La Direction interministérielle est placée sous l'autorité du ministre en charge de la réforme de l'Etat. Un [arrêté du 22 février 2018](#) qui précise l'organisation de la direction interministérielle (voir Leçon 1). L'[arrêté du 18 décembre 2019](#) crée en son sein un service « accélération des transformations ».

Alors que le Gouvernement avait été très critiqué, en particulier à l'occasion de la crise sanitaire, pour avoir sollicité à prix d'or les conseils du cabinet McKinsey, **l'Etat a lancé, le 26 mars 2024, sa propre agence de conseil interne, rattachée au Délégué interministériel à la transformation publique.** Elle sera composée

fin 2024 de spécialistes du conseil en transformation et organisation ainsi qu'en excellence opérationnelle. Elle comptera 75 agents à la fin de l'année 2024.

Si la cohérence interministérielle est indispensable pour garantir l'efficacité des politiques conduites, les ministres doivent être en mesure d'assumer leurs charges. Ils disposent donc, eux aussi, de services pour les appuyer.

§2. Les ministres et leurs services

Rien n'encadre ici les choix du Président de la République et du Premier ministre. **La désignation d'un gouvernement est en général le fruit d'intenses discussions entre les deux têtes de l'exécutif**, discussion qui est évidemment beaucoup plus rugueuse en période de cohabitation, le Président trouvant alors les moyens de s'opposer à la nomination de certaines personnalités à des ministères considérés comme stratégiques. En période normale, les difficultés tiennent essentiellement aux équilibres qu'il faut établir entre les diverses composantes d'une majorité. Le nombre et les attributions des ministres et, de manière plus large, des membres du Gouvernement, sont donc discrétionnaires (A) ; la coordination entre ministères et à l'intérieur de chaque ministère est évidemment essentielle pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale (B). On retrouve des services placés auprès de chaque membre du Gouvernement, chargés de l'aider dans ses missions (C). On remarquera que, pour la première fois, le Gouvernement d'Edouard Philippe a été annoncé avec un peu de retard pour permettre la vérification de leur situation au regard du fisc et éviter également des conflits d'intérêts. De plus en plus souvent, la nomination des membres du Gouvernement se fait en deux étapes: la nomination des ministres puis la nomination des secrétaires d'Etat. Tel a été le cas pour le Gouvernement de Jean Castex ; la nomination des ministres et ministres délégués (30) a été faite le 6 juillet 2020 et celle des secrétaires d'Etat (11) le 26 juillet 2020. Les explications d'un tel retard sont nombreuses: laisser passer la déclaration de politique générale du premier ministre, puis laisser s'achever un conseil européen qui aura duré beaucoup plus longtemps que prévu... mais aussi assurer certains équilibres politiques...

A. Un nombre et des fonctions variables

Le nombre des membres du Gouvernement n'est encadré par aucun texte ; il en est de même des attributions de chacun. **Les deux chefs de l'exécutif ont donc une marge de manœuvre très importante. Un décret relatif à la composition du Gouvernement** indique le nom et le secteur attribué à chaque ministre et secrétaire d'Etat.

Lors de la proclamation du nouveau Gouvernement (par le Secrétaire général de l'Elysée, le Secrétaire général du Gouvernement ayant la charge d'assurer la signature du décret), **est respecté un ordre protocolaire** : en premier lieu sont nommés les ministres d'Etat, ministres auxquels l'on souhaite reconnaître un rôle particulier, soit au regard de son domaine d'attribution, soit au regard de sa personnalité politique ou du poids qu'il représente il n'y en avait ni dans le gouvernement Valls II, ni dans le gouvernement Cazeneuve ; il y en a deux dans le gouvernement Philippe 2, il s'agit de Gérard Collomb au Ministère de l'Intérieur et de Nicolas Hulot à la Transition écologique et solidaire) ; en second lieu, sont désignés les ministres, avec là encore un ordre identifiant les priorités de l'action publique (priorité aux affaires étrangères et à l'Europe, à l'écologie et l'environnement, à l'intérieur, aux armées, à la cohésion des territoires) ; puis viennent les ministres délégués, chargés de seconder le Premier ministre ou un ministre, avec en charge un département ministériel plus restreint ; enfin, en même temps ou parfois quelques jours plus tard, sont désignés les secrétaires d'Etat, délégués auprès d'un ministre. Le Gouvernement Philippe comprend même un ministre sans portefeuille, placé auprès du ministre de l'Intérieur (il s'agit de Mme Gourault) et 5 secrétaires d'Etat sans portefeuille.

Remarque

Visionner la [proclamation du gouvernement Valls II](#) sur le perron de l'Elysée par Jean-Pierre Jouyet, le mardi 26 août 2014.

Visionner la [proclamation du deuxième Gouvernement Philippe](#).

Le nombre reflète en général certaines ambitions ou traduit certaines obligations du Gouvernement.

Ainsi, lors d'une alternance politique, avec l'arrivée à l'Assemblée nationale d'une nouvelle majorité, la composition du Gouvernement se doit de refléter les différentes composantes de la majorité. Le nombre de membres est alors plus élevé. Au contraire, en période de difficultés politiques, ou après une défaite importante, comme ce fut le cas, par exemple, lors des élections municipales de mars 2014, l'on en revient à un « gouvernement de combat », resserré pour montrer qu'il faut être plus efficace. Ainsi, alors que le deuxième gouvernement Ayrault comptait 38 ministres et ministres délégués (à parfaite parité), le premier gouvernement Valls comptait 16 ministres et 15 secrétaires d'Etat, le gouvernement Cazeneuve 18 ministres et 20 secrétaires d'Etat. Le Gouvernement d'Edouard Philippe (le deuxième gouvernement) comprend 30 ministres, 15 hommes, 15 femmes ; outre le Premier ministre, il est donc composé de 19 ministres et de 10 secrétaires d'Etat. Le Gouvernement de Michel Barnier (septembre 2024) comprend 39 ministres et secrétaires d'Etat (19 ministres, 15 ministres délégués, 5 secrétaires d'Etat), dont 20 femmes.

Quant aux fonctions attribuées aux membres du Gouvernement, elles reflètent **les enjeux politiques et les défis auxquels souhaite répondre le Président de la République**. Ainsi remarquait-on un Secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification (Thierry Mandon jusqu'en juin 2015, auquel a succédé Clotilde Valter) à côté d'un Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale (André Vallini) ; il n'y a plus qu'un secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'Etat et de la simplification dans le Gouvernement Cazeneuve (il s'agit de Jean-Vincent Placé). Un ministre du redressement productif a également permis de mettre en évidence la nécessité de favoriser la réindustrialisation du territoire, d'éviter les délocalisations des entreprises, de favoriser le maintien de l'emploi... Les défis sociétaux guident parfois la formation du gouvernement ; à l'époque du Président Mitterrand était apparu un Ministre de la Ville ; l'on comptait parmi les secrétaires d'Etat du Gouvernement Valls I une personnalité en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion (Ségolène Neuville). Il faut donc **tenir compte des équilibres politiques mais aussi de la symbolique**, donnant à penser que les problèmes quotidiens des Français sont pris en compte et seront traités. On note ainsi dans le Gouvernement actuel d'Edouard Philippe un Ministre de la Transition écologique et solidaire et un Ministre de la Cohésion des territoires. La nomination de Bérangère Abba dans le gouvernement de Jean Castex comme secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique, en charge de la biodiversité est ainsi symbolique de la prise en compte de la volonté écologique de la population qui s'est manifestée lors des élections municipales de 2020 ; Bruno Le Maire devient ministre de l'Economie, des finances et de la relance après la crise sanitaire ; Marlène Schiappa devient Ministre déléguée auprès du Ministre de l'intérieur, en charge de la citoyenneté, élément que revendiquent nombre de dirigeants de partis politiques. Enfin, comme cela a été vu dans la Leçon 1, Aurélie de Montchalin devient Ministre de la transformation et de la fonction publiques...

Dans le deuxième gouvernement Borne (juillet 2023) on trouve un ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (Olivier Dussopt) et une secrétaire d'Etat en charge de la jeunesse et du service national universel (Prisca Thévenot). Le Gouvernement Attal (formé le 8 février 2024) reprend des dénominations plus classiques, même si Amélie Oudéa-Castéra est en charge des sports et des jeux olympiques et paralympiques. Ce gouvernement était démissionnaire depuis le 16 juillet 2024 et donc en charge des affaires courantes.

La nomination de Michel Barnier en septembre 2024 comme premier ministre a permis l'annonce d'un nouveau gouvernement le 21 septembre 2024, avec des dénominations symboliques ou insolites : une ministre en charge du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, qui revient donc à l'honneur ; une ministre en charge de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques ; une ministre de la santé et de l'accès aux soins, prenant ainsi en compte les déserts médicaux ; un ministre de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique, avec un périmètre élargi et la fonction publique indiquée en priorité ; un ministre délégué chargé de la sécurité du quotidien, placé auprès du ministre de l'intérieur, thème qui mérite d'être précisé ; une ministre déléguée auprès du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en charge de l'intelligence artificielle et du numérique, alors qu'il s'agit d'un domaine qui irrigue toutes les politiques publiques ; le plus surprenant est cependant l'existence d'une ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée de la coordination gouvernementale... rôle qui est en principe assuré par le Premier ministre.

B. Une coordination indispensable

La coordination est indispensable, d'autant plus que le nombre de membres du Gouvernement est important. Pour assurer une parfaite cohérence au sein du Gouvernement, plusieurs techniques existent. Les décrets d'attribution des ministres permettent, dans un premier temps, d'identifier clairement le domaine d'intervention de chacun, et donc d'éviter des chevauchements préjudiciables à la bonne marche du département ministériel (1). Classiquement, le Premier ministre convoque des réunions interministérielles et de nombreuses structures permettent aux membres du Gouvernement de se rencontrer et de discuter entre eux (2). Enfin, on doit mentionner le rôle particulier du secrétaire général du ministère, dont le rôle de coordination est absolument essentiel (décret n° [2014-834](#) du 24 juillet 2014) (3). On notera que, dans le Gouvernement de Michel Barnier (septembre 2024), il existe une ministre déléguée auprès du Premier ministre en charge de la coordination gouvernementale (Mme Marie-Claire Carrère-Gée).

1. La précision apportée par les décrets d'attribution

Ces décrets suivent le décret qui porte composition du Gouvernement. Et **ils sont absolument indispensables pour éviter des problèmes de frontière entre deux départements ministériels**. Ainsi peut-on comparer, dans le gouvernement Valls I, les décrets d'attribution, d'une part du Ministre des finances et des comptes publics (décret n° [2014-403](#) du 16 avril 2014), d'autre part du Ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique (décret n° [2014-404](#) du 16 avril 2014). S'agissant du premier décret cité, on remarquera que le III de l'article 1 du décret d'attribution indique la liste des domaines dans lesquels il est conjointement compétent avec le ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique... ce qui ne simplifie pas toujours les choses, en particulier dans le domaine de la fiscalité des entreprises ! Cette situation peut également engendrer un certain nombre de difficultés pour identifier le ministère de tutelle de certaines directions.

Exemple

Exemple ici de la Direction du Trésor, écartelée dans le Gouvernement Valls entre trois ministères différents.

En effet, si la liste et le champ d'intervention des ministères changent, les directions administratives restent en principe identiques et ne s'adaptent pas aux nouveaux découpages.

Si les décrets d'attribution sont importants pour **délimiter la frontière entre deux départements ministériels**, ils sont également très utiles pour **répartir les champs d'intervention entre un ministre et des secrétaires d'Etat**. Le décret n° 2014-402 d'attribution du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche doit ainsi être lu en parallèle avec le décret n° [2014-432](#) du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche ; celle-ci exécute ses attributions dans le cadre des délégations du ministre. Mais elle doit aussi, par exemple en matière d'innovation, se concerter avec le ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique. Pour le Gouvernement Castex, nommé en juillet 2020, on pourra consulter les décrets d'attribution des différents ministres du 15 juillet 2020 (JO du 17 juillet) et les décrets du 14 août (JO du 15 août) pour les attributions des secrétaires d'Etat. Dans certains cas, les décrets d'attribution ne suffisent pas pour attribuer clairement tel champ à tel ministère. On en veut pour preuve le domaine des collectivités territoriales dans le premier gouvernement Philippe (v. « Collectivités territoriales, un écartèlement ministériel peu propice à la cohérence », *JCP-A* 2017, act. 431, note H. Pauliat).

Ces décrets sont donc indispensables, mais **insuffisants** pour assurer une parfaite coordination gouvernementale, même si la tendance est de créer de grands ministères pour couvrir tout un champ d'action et éviter ainsi un émiettement préjudiciable à l'action publique. Il est nécessaire de prêter attention aux fonctions exercées, puisque, si les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire, ils ont cependant des prérogatives leur permettant de prendre un certain nombre de décisions. On notera qu'un syndicat de fonctionnaires ne dispose pas d'un intérêt à agir pour contester devant le juge administratif la légalité d'un décret d'attribution des missions d'un ministre

Exemple

CE, 31 déc. 2019, Syndicat UATS-UNSA, n° [429715](#) :

« Un décret pris sur le fondement de l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, qui se borne à définir les attributions des membres du Gouvernement et les services et organismes sur lesquels ils ont autorité, dont ils disposent ou sur lesquels ils exercent un pouvoir de tutelle pour l'exercice de leurs missions, se rapporte à l'organisation du service et n'a pas, en principe, pour objet d'affecter, par lui-même, les conditions d'emploi et de travail des agents exerçant leurs fonctions dans les services concernés. En l'espèce, les dispositions contestées du décret dont le syndicat requérant a demandé en vain la modification dressent la liste des directions d'administration centrale sur lesquelles le ministre de l'intérieur a autorité. Ces dispositions, qui n'ont aucune incidence sur l'organisation des instances de concertations auxquelles participent les organisations syndicales, n'affectent pas les conditions d'emploi et de travail des agents exerçant leurs fonctions dans ces directions. Ainsi, le syndicat requérant ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour contester le refus de modifier cette liste. Les conclusions de sa requête sont, par suite, irrecevables ».

2. L'absence de pouvoir réglementaire général

Pour atténuer les difficultés de la coordination gouvernementale et éviter les décalages entre décisions, **les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire général**, puisque la Constitution ne l'attribue qu'au Président de la République et au Premier ministre. Des textes (lois ou décrets) peuvent attribuer un pouvoir réglementaire aux ministres, à certains d'entre eux, dans un domaine déterminé. Mais ils sont compétents pour prendre des décisions individuelles (on pense en particulier au Ministre de l'intérieur qui peut prendre des arrêtés d'expulsion).

Les **membres du Gouvernement peuvent édicter des circulaires**, qui doivent être seulement **interprétatives**. La jurisprudence a évolué, et l'on se contentera de rappeler que les ministres, qui ne disposent donc pas, en principe, du pouvoir réglementaire, ne peuvent édicter des circulaires qui ajouteraient aux textes qu'elles sont censées interpréter ; elles sont alors illégales et annulées pour incompétence de l'auteur. Le juge opère actuellement une distinction entre les circulaires impératives et les circulaires indicatives (CE, 18 décembre 2002, *Duvignères*). Mais celle-ci n'étend pas, au contraire, les pouvoirs des membres du Gouvernement, qui doivent se contenter d'interpréter les textes que leurs services appliquent. Ils peuvent aussi intervenir par voie d'instructions, plus rarement de directives, cet instrument disparaissant progressivement au profit de l'établissement de « lignes directrices » (rapport du CE 2014, *Le droit mou*). Le décret n° [2016-1969](#) du 28 décembre 2016 est relatif à la procédure d'édiction des lignes directrices permettant le classement par l'administration des demandes de mutation des fonctionnaires de l'Etat, l'autorité compétente n'étant pas seulement le ministre.

Cependant, **les ministres disposent d'un pouvoir d'organisation du service**, qui, lui, apparaît relativement étendu. Consacré officiellement par la jurisprudence *Jamart* (7 février 1936), ce pouvoir est fréquemment utilisé par le ministre, pour organiser les services au sein d'un ministère, pour encadrer parfois l'exercice du droit de grève, pour édicter certaines mesures en matière de ressources humaines, dès lors qu'elles ne touchent pas au statut des personnels...

Exemple

Ainsi par exemple le ministre de la justice, Garde des sceaux, peut, en sa qualité de chef de service, édicter une circulaire relative à la gestion de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise des corps interministériels et des corps à statut commun relevant du ministère de la justice dans le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, en opérant une distinction s'agissant des attachés relevant, pour leur gestion, de ce département ministériel, entre les fonctions exercées respectivement, d'une part, en administration centrale et, d'autre part, dans les services déconcentrés et les établissements publics (CE, 25 sept. 2019, n° [422437](#)).

Mais ces éléments ne suffisent pas à garantir une cohérence ministérielle. Il faut alors prévoir des réunions interministérielles.

3. Les réunions interministérielles

Ces réunions sont extrêmement **nombreuses**, plus de 1 500 par an, pour parvenir à une bonne cohérence gouvernementale. Ces réunions sont en principe organisées par des conseillers du Premier ministre ou par le Secrétariat général du Gouvernement, en fonction de l'importance des thèmes sur lesquels porte le débat. Elles permettent de réunir les conseillers des ministres concernés et de **parvenir à un accord ou à une position commune**. La coordination peut aussi se faire par des **comités interministériels**, qui portent sur un domaine déterminé (Comité interministériel du handicap, Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique), ces comités se réunissant de manière plus ou moins régulière, et prenant des décisions, qui doivent ensuite être traduites par chacun des ministres en charge du dossier.

Il existe souvent des **conseils, commissions ou structures** qui sont censés garantir la discussion entre départements ministériels ou éclairer les décisions à prendre (Conseil de l'analyse économique) ; ce sont des outils de pilotage stratégique au service de l'exécutif (exemple de France Stratégie, créé par décret du 22 avril 2013 et prenant la suite du Commissariat général à la stratégie et à la prospective).

4. Le rôle essentiel du secrétaire général du ministère

Le secrétaire général du ministère est un personnage clé, celui qui occupe le poste administratif le plus élevé. Récemment a été modifié le décret du 15 juin 1987 *relatif à l'organisation des services d'administration centrale* par le décret n° [2014-834](#) du 24 juillet 2014. Ce dernier insère dans le texte de 1987 un chapitre II consacré aux attributions des secrétaires généraux des ministères. Ainsi, il « assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère. Il peut être chargé, par arrêté du ministre, de missions de coordination particulières, portant sur certains dossiers, ou l'activité de certains services » ; il « est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel ».

A cet effet, et c'est un élément essentiel de la coordination gouvernementale : « il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel ». Cet aspect est renforcé par le fait qu'il « est responsable, pour le ministère, de la politique interministérielle d'identification, de diversification et de formation des futurs cadres dirigeants », cette mission étant spécifiquement inscrite dans les attributions du Secrétariat général du Gouvernement.

Au sein du ministère : il « propose les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère qui permettent de rendre celui-ci plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions. Il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats ». Il « exerce une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère ». Il « veille à la qualité des relations qu'entretiennent l'administration centrale et les services déconcentrés. Il promeut les bonnes pratiques. Il a une mission de régulation des conditions dans lesquelles des instructions sont adressées aux services et des remontées d'information leur sont demandées. Il peut être chargé de piloter ou de coordonner lui-même les relations avec tout ou partie des services ». Il « promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère. Il promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère ». Il est également responsable d'un certain nombre de fonctions transversales au sein du ministère, en particulier la fonction financière, le contrôle de gestion, le conseil juridique,...

Cette fonction est donc stratégique, car elle recouvre à la fois des domaines purement administratifs (gestion financière, politique immobilière, gestion des ressources humaines...) et des domaines touchant au politique (missions de coordination sur un dossier déterminé). Depuis le décret du 22 décembre 2016, le secrétaire général du ministère signe une convention avec le directeur général de l'administration et de la fonction publique qui décline la stratégie interministérielle de ressources humaines en une stratégie de département ministériel. Les secrétaires généraux des ministères siègent au moins une fois par an au sein du comité de pilotage des ressources humaines de l'Etat, placé auprès du ministre chargé de la fonction publique, et présidé

par le directeur général de l'administration et de la fonction publique. Il s'agit donc d'un rouage essentiel, car, d'une part, c'est lui qui assure le fonctionnement du ministère, qui coordonne les actions, et d'autre part car c'est lui qui doit veiller à la coordination des services du ministère avec ceux des autres ministères. Il peut exister un secrétaire général pour un ensemble d'activités (voir [décret du 12 août 2013 portant création, organisation et attribution d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales](#)), même si cette pratique semble quelque peu remise en cause par le décret de juillet 2014.

C. Des services spécifiques

Comme pour les chefs de l'exécutif, les ministres disposent d'un cabinet ministériel, constitué en principe de proches du membre du Gouvernement (1). Mais les ministres s'appuient également sur toute une organisation, composée de directions très nombreuses (2).

1. Le cabinet ministériel

Le cabinet d'un ministre est composé selon une organisation assez comparable à celui des autres ministres. A la tête se trouve un **directeur de cabinet**, qui est en charge de l'organisation du travail de l'ensemble des membres du cabinet, et qui apparaît comme le collaborateur direct du ministre ; au sein du cabinet sont nommés des **conseillers**, conseillers techniques et chargés de mission, en charge d'un domaine ou d'un dossier spécifique. Il existe aussi un **chef de cabinet**, davantage en charge de l'agenda du ministre et de ses déplacements.

Ces membres sont **choisis discrétionnairement par le ministre** (le membre du Gouvernement). Ils peuvent appartenir à un grand corps de l'Etat, à la fonction publique, ou faire partie de personnalités particulièrement qualifiées dans tel ou tel domaine du département ministériel. Ce qui a posé le plus de problèmes ces dernières années tient au **nombre de membres du cabinet**. L'on a en effet connu des records ! Ainsi, certains premiers ministres ont imposé des règles : Jean-Marc Ayrault, en mai 2012, a limité à 15 le nombre de collaborateurs pour les ministres et à 10 pour les ministres délégués. Ces principes n'étaient toutefois pas respectés, certaines personnes ne figurant pas dans les organigrammes du ministère mais faisant pourtant partie du cabinet. C'est la raison pour laquelle le décret du Président de la République du 18 mai 2017 impose solennellement un certain nombre de règles : le cabinet d'un ministre ne peut comprendre plus de 10 membres ; celui d'un ministre délégué 8 ; celui d'un secrétaire d'Etat, 5. Les nominations sont faites par arrêté ministériel, publié au Journal officiel, après vérification par le Premier ministre que le nombre est bien respecté. L'arrêté de nomination doit préciser les titres des personnes nommées, l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet. Pour mettre un terme définitif à la pratique précédente, le décret précise que nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur cet arrêté. De plus, nul ne peut être nommé membre d'un cabinet s'il ne jouit de ses droits civils et politiques, ce qui contribue à renforcer la déontologie et l'éthique. Tout membre d'un cabinet ministériel doit adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. La pratique de membres communs à plusieurs cabinets ministériels se développe, pour permettre une meilleure cohérence et une meilleure efficacité.

Le **décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019 modifie le décret du 18 mai 2017** ; selon ce texte, désormais, « *Le cabinet d'un ministre, d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat peut comprendre, en outre, un membre chargé du suivi de l'exécution des réformes* » ... ce qui est en lien avec la transparence voulue par le troisième comité interministériel de transformation de l'action publique, qui souhaite que les réformes soient visibles et expliquées concrètement par les ministres. Le décret n° [2020-27](#) du 15 janvier 2020 desserre un peu le carcan restrictif du nombre d'emplois de collaborateurs pour les secrétaires d'Etat dont le décret d'attributions précise les affaires qu'ils traitent par délégation du Premier ministre ou du ministre auprès duquel ils sont placés ; le nombre de collaborateurs est alors le même que celui d'un ministre délégué, soit 8 membres plus 1. Le décret de 2017 a été une nouvelle fois modifié lors de la nomination de Jean Castex comme premier ministre ; le **décret n° 2020-862 du 11 juillet 2020** prévoit désormais que le cabinet d'un ministre ne peut comprendre plus de quinze membres, celui d'un ministre délégué plus de treize membres, celui d'un secrétaire d'Etat plus de huit membres ; le décret n° [2022-825](#) du 1^{er} juin 2022 relatif aux cabinets ministériels précise que le cabinet du ministre chargé de la santé peut comprendre, en outre, un conseiller en charge du covid-19. L'état actuel du droit sur le nombre de membres est fixé par le décret n° [2022-823](#) du 23 mai 2022. Comme le soulignent

les documents budgétaires, le nombre des conseillers des ministres est passé de 324 en 2019 à 570 en 2021 et 514 membres en 2022... La limitation des effectifs est donc bien loin désormais. Le décret n° [2023-950](#) du 16 octobre 2023 prévoit, au sein de leur cabinet, trois membres supplémentaires pour les secrétaires d'Etat en charge de la citoyenneté et en charge de la ville. Mais les pouvoirs publics étant conscients des difficultés d'organisation au sein des ministères, le décret n° [2024-94](#) du 9 février 2024 modifie une nouvelle fois le décret de 2017 : alors que le texte initial (déjà modifié) précisait que le cabinet des ministres délégués auprès du Premier ministre ne pouvait comprendre plus de 11 membres, le nouveau texte prévoit désormais, à la suite de cette disposition, que le Premier ministre arrête le nombre de membres des cabinets des autres ministres délégués et des secrétaires d'Etat en fonction des attributions exercées.

Le décret n° [2024-892](#) du 23 septembre 2024 a finalement abrogé le décret du 18 mai 2017, même s'il reprend certains de ses éléments Il prévoit désormais que le cabinet d'un ministre ne peut comprendre plus de quinze membres, celui d'un ministre délégué plus de dix membres (sauf pour les ministres chargés de l'énergie et de l'industrie, pas plus de douze membres, celui d'un secrétaire d'Etat plus de sept membres. Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel après avoir été soumises au Premier ministre qui s'assure du respect du nombre de membres. Cet arrêté précise les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet. Nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur cet arrêté. Nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. Tout membre d'un cabinet ministériel doit adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Dès sa nomination comme premier ministre, François Bayrou a souhaité limiter à son tour le nombre de membres des cabinets ministériels : par décret n° [2024-1199](#) du 23 décembre 2024, il a précisé que Le cabinet d'un ministre ne peut comprendre plus de quinze membres. Le cabinet d'un ministre auprès d'un ministre de plein exercice comme celui d'un ministre délégué ne peut comprendre plus de dix membres. Par exception, les cabinets de la ministre chargée des comptes publics et du ministre chargé de l'industrie et l'énergie peuvent compter jusqu'à quinze membres. Mais ces dispositions ont très rapidement été une nouvelle fois modifiées par le décret n° [2025-1](#) du 2 janvier 2025 : la dérogation qui était limitée aux deux ministres précités est étendue à tous les ministres placés auprès d'un ministre de plein exercice : ainsi le cabinet d'un ministre et d'un ministre auprès de plein exercice ne peut comprendre plus de 15 membres ; celui d'un ministre délégué pas plus de 10 membres. On mesure toute la difficulté à trouver des équilibres !

Les membres du cabinet gèrent donc des dossiers ou des domaines particuliers ; ils informent le ministre, préparent des positions à prendre, des orientations. La difficulté tient au fait que, parfois, **leur influence finit par gêner l'organisation administrative du ministère** ; le cabinet peut ainsi interférer avec les directions administratives, alors que, en principe, le rôle de celles-ci est administratif, précisément, pérenne, et indépendant de la couleur politique du ministre, au moins pour partie.

2. L'organisation de l'administration ministérielle

L'administration d'un ministère se divise souvent (tout dépend du domaine) en une **administration centrale** (selon une structure assez similaire selon les ministères, décret du 15 juin 1987 précité) et en une **administration déconcentrée**, qui détient en principe la compétence de droit commun (décret du 1^{er} juillet 1992 *portant charte de la déconcentration*). Ce schéma n'a pas été respecté, ce qui fait que les administrations centrales restent submergées par de multiples tâches qui pourraient être traitées à d'autres échelons et que, du même coup, ces administrations n'ont plus de temps à consacrer à la stratégie, à la réflexion.

Remarque

Consulter le [discours de Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat, du 3 juillet 2012](#) lors des rencontres des Acteurs publics à Paris.

L'administration centrale se divise en **directions** (générales ou non), **sous-directions** et **services**. Il existe aussi des services à compétence nationale. Ce sont des arrêtés conjoints du Premier ministre et du ministre concerné qui organisent les directions générales (avec à la tête un directeur général, nommé en conseil des ministres), les directions (avec un directeur) et les services (avec un chef de service), mais un arrêté du ministre qui organise les sous-directions. A la base de la pyramide se trouvent des bureaux (avec un chef de bureau).

Le Président de la République a indiqué, dès son entrée en fonction, qu'il soumettrait à évaluation les 180 hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination relève du conseil des ministres, pour les confirmer dans leurs fonctions ou au contraire les infirmer... ce qui a pu faire dire à certains que l'on allait désormais pratiquer le *spoil system* à la française. L'objectif est de s'assurer de la loyauté de ces fonctionnaires occupant des emplois à la décision du Gouvernement.

Le nombre des directions est déterminé par décret, alors même que la révision générale des politiques publiques a contribué, modestement, à en diminuer le nombre, ma moyenne étant de 4 à 22 par ministère (par exemple diminution de 10 à 4 directions centrales au ministère de la culture, de 42 à 22 pour le ministère de l'écologie ; fusion de certaines directions, celle de la direction générale des impôts et celle du Trésor public donnant lieu à la direction des finances publiques ; il y aurait actuellement, le chiffre étant difficile à découvrir, mais aussi à vérifier, plus de 170 directions centrales, soit 4 à 22 directions par ministère, et plus de 450 sous-directions et 2000 bureaux). La question d'ailleurs ne porte pas nécessairement sur leur quantité, mais sur leur champ et leur rôle. Certaines directions se retrouvent dans chaque ministère (finances, ressources humaines), d'autres sont spécifiques au département ministériel (Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche). Il faut donc faire en sorte qu'elles travaillent de concert, sous l'autorité du secrétaire général du ministère. Chaque ministère doit être doté d'un texte général d'organisation, qui définit les attributions des directions générales et des directions ainsi que des services rattachés directement au ministre. Un organigramme doit permettre d'identifier les mécanismes et circuits de décision. De son côté, la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat a réduit le nombre des directions déconcentrées (par exemple en passant de 23 à 8 directions régionales).

Les directions ont un **rôle d'impulsion** ; elles préparent les projets de textes que souhaite élaborer le ministre ; elles travaillent bien entendu avec le cabinet du ministre, mais celui-ci est un organe purement politique et ne doit pas se substituer à la direction administrative du ministère. Ces directions sont le cœur du ministère puisqu'elles demeurent alors même que les ministres passent. Elles assurent donc la continuité de la vie administrative, tout en mettant en œuvre la politique du Gouvernement et sa traduction ministérielle.

Exemple

Pour un exemple, voir :

- [L'organigramme du ministère de la justice](#)