



HAL
open science

L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental

Xavier Magnon

► **To cite this version:**

Xavier Magnon. L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental. Pour un droit gouvernemental?, sous la direction de V. BOYER et R. RENEAU, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Collection " Colloques & Essais ", pp. 291-343., 2022. hal-03952338

HAL Id: hal-03952338

<https://amu.hal.science/hal-03952338v1>

Submitted on 23 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental

Xavier MAGNON

Professeur de droit public

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,

CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Si les termes de « pouvoir gouvernemental » entendent rendre justice à l'étendue véritable de la capacité d'action de ce que l'on qualifie, plus traditionnellement, de « pouvoir exécutif », l'unité organisationnelle de ce pouvoir pourrait apparaître comme la traduction structurelle de cette étendue. Telle est, sans doute, l'hypothèse que les directeurs de cet ouvrage nous demandent ici d'éprouver.

Avant de s'y employer, il est nécessaire d'explicitier ce qu'il faudra entendre dans un sens premier, avec les coordinateurs de cet ouvrage, par « pouvoir gouvernemental », de montrer en quoi ce changement de dénomination paraît pertinent et de proposer une lecture critique de ce premier sens.

Sans avoir eu de connaissance des écrits de ceux qui nous précèdent et qui ont, précisément, pour objet d'éclairer l'expression de « pouvoir gouvernemental », nous nous appuyons sur la définition proposée par les directeurs de cet ouvrage « l'ensemble des organes et autorités de l'exécutif exerçant une fonction politique de décision et non pas seulement d'exécution ». Cette définition postule l'unité de ce pouvoir, *d'un point de vue organique*, gouvernement, Premier ministre, Président de la République et, au-delà, leurs entourages, étant réunis sous sa bannière, tout en intégrant une *dimension décisoire* à la fonction exercée par ce pouvoir. Tous les organes « exécutifs » classiques sont couverts par le concept, ainsi que les « autorités » de l'exécutif, terme suffisamment large pour pouvoir intégrer n'importe quel titulaire d'une compétence au sein des structures politique et administrative existantes autour des organes classiques, dès lors qu'ils exercent « une fonction politique de décision ». Sous l'angle de l'unité organisationnelle, ce sont moins les *organes* en eux-mêmes qui nous intéressent, Président de la République, Premier ministre et ministre, que les *autorités* qui gravitent autour de ces organes, en tant que reflet de la structuration administrative autour de ces organes (si nous acceptons la distinction organe/autorité en ce sens-là¹), et, plus particulièrement sans doute, les entourages politique et administratif de ces organes², autant d'éléments qu'il nous appartiendra de préciser.

¹ Sans approfondir la question, cette distinction suppose que les *organes* sont titulaires de *compétences prévues par la Constitution*, quand les *autorités* n'ont pas de statut constitutionnel, tout en participant, le terme étant, à dessein, indéterminé, à l'exercice des compétences attribuées à ces organes. Le cabinet du Président de la République *participe* à l'exercice des compétences attribuées par la Constitution au Président de la République, par sa fonction de conseil politique, comme le secrétaire général d'un ministère *participe* à l'exercice de la direction de celui-ci par le ministre, de par sa fonction de coordination en son sein.

² Nous excluons toutefois de l'analyse les entourages spécifiquement militaires du Président de la République et du Premier ministre de l'étude comme relevant d'un autre champ d'analyse.

Sous l'angle de la décision, tel est le principal écueil de l'expression « pouvoir exécutif » que de gommer la dimension décisionnelle, pourtant décisive, de l'exercice de ce pouvoir. L'expression de « pouvoir gouvernemental » présente cet intérêt premier et immédiat que de mettre en évidence la puissance des organes chargés de la fonction dite « exécutive ». À cet égard, il faut rappeler que Montesquieu usait du terme de « puissance exécutive », même s'il est difficile de dégager du livre XI de *l'Esprit des lois* une systématisation précise de ce que cette puissance recouvre. Retenons quand même de ces développements, que cette puissance est un « pouvoir (...) d'exécuter les résolutions publiques »³ ; « la puissance exécutrice s'exerce toujours sur des choses momentanées »⁴, elle n'entre pas dans « le débat des affaires »⁵, aussi Montesquieu ne défend-il pas de droit d'initiative à son profit⁶. Ce droit d'initiative est pourtant aujourd'hui au cœur du pouvoir gouvernemental.

Sous cet angle, il faut rappeler la lecture de Maurice Hauriou, qui constate, en 1929 que « le pouvoir exécutif a compétence pour préparer lui-même en principe les décisions qu'il rend exécutoires ; d'autre part qu'il a également compétence pour procéder à la mise à exécution de ces mêmes propres décisions, parce qu'il dispose de la force publique »⁷. Autrement dit, il décide des décisions qu'il devra lui-même mettre œuvre. Ce schéma est le révélateur de ce que Nicolas Roussellier appelle l'« État administratif », au sein duquel le droit administratif est « à la fois régulateur juridique des administrations et instrument de puissance du Gouvernement par l'extension du pouvoir réglementaire »⁸.

De manière plus forte encore, Maurice Hauriou poursuit : « par cela même que le pouvoir exécutif monopolise le privilège de rendre exécutoire les décisions de la puissance publique, il intervient dans l'accomplissement de toutes les fonctions de l'État ; d'abord dans la fonction gouvernementale et administrative qui constitue son domaine principe, mais aussi dans la fonction législative, où il intervient pour rendre les lois exécutoires par la promulgation et pour en assurer l'exécution par la réglementation. Il intervient également dans la fonction électorale du pouvoir de suffrage, car l'opération de l'élection est administrative elle-même. Enfin, il intervient dans la fonction juridictionnelle elle-même »⁹. L'étendue du pouvoir « exécutif », retenons désormais de manière définitive les termes de « pouvoir gouvernemental », est telle qu'il assure d'autres fonctions que celles qui lui sont reconnues, en intervenant aussi bien dans la fonction législative que dans la fonction juridictionnelle.

³ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Flammarion, Le Monde de la philosophie, 2008, p. 245.

⁴ *Loc. cit.*, p. 251.

⁵ *Loc. cit.*, p. 254.

⁶ Pour Montesquieu, « il n'est pas même nécessaire (que la puissance exécutive) propose ; parce que, pouvant toujours désapprouver les résolutions, elle peut rejeter les propositions qu'elle aurait voulues qu'elle n'eût pas faites » (*loc. cit.*, p. 254).

⁷ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, 1929, Nouvelle publication, Dalloz, 2015, p. 380.

⁸ N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX-XXI siècles*, Gallimard, NRF Essais, 2015, p. 189.

⁹ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 380.

Si l'on ajoute que, face à l'étendue de ce pouvoir, le « contre-pouvoir » qu'est censé représenter le pouvoir législatif est faible, l'on mesure combien le changement de dénomination du concept n'en apparaît que plus nécessaire. La diminution constante de la place et de l'influence du Parlement sous la V^{ème} République, en témoigne la volonté constante de revalorisation du rôle du Parlement dans les révisions constitutionnelles depuis 1995, et, plus largement, au sein des régimes parlementaires contemporains, ne fait que renforcer le pouvoir gouvernemental.

Dans un tel contexte, il semble en effet pour le moins étonnant que l'on puisse parler d'un pouvoir « exécutif » à côté d'un « pouvoir » législatif. Le pouvoir, entendu comme une réelle et effective capacité d'action, est bien du côté de l'exécutif et non pas, ou non plus, du « législatif ». La requalification s'impose. Dans une certaine mesure, les termes de « pouvoir gouvernemental » peuvent être perçus comme prenant en compte ce renversement des équilibres, en termes de pouvoir, au profit du gouvernement et au détriment du Parlement.

Cette tentative de renouveau conceptuel à partir d'une nouvelle dénomination d'un objet du réel a pu également être entreprise à partir des termes de « pouvoir gouvernant »¹⁰, selon une perspective assez similaire, même si, dans cette entreprise de qualification, les termes de « pouvoir gouvernemental » ont été rejetés, semble-t-il, en raison de leur usage par la loi constitutionnelle du 11 juillet 1940¹¹.

Il faut encore préciser que cette nouvelle qualification participe d'une revendication disciplinaire : consacrer un « pouvoir gouvernemental » c'est reconnaître l'existence d'un « droit gouvernemental », que la dénomination de « droit de l'exécutif » rendait incommode, si ce n'est, impossible, et donc d'un nouvel objet d'étude pour la science du droit constitutionnel qui disposerait ainsi, dans le cadre de l'objet « droit constitutionnel institutionnel », non plus seulement d'un « droit parlementaire » mais, également, d'un « droit gouvernemental ».

Le sens premier du « pouvoir gouvernemental », posé par les coordinateurs de l'ouvrage, et, plus particulièrement, la référence à « un pouvoir *politique* de *décision* » (nous soulignons), méritent enfin d'être discutés sous deux angles, celui de la *décision*, ce qui renvoie à l'opposition entre *décision* et *exécution*, et celui, qui prolonge la question précédente, de la distinction entre le *politique* et l'*administratif*.

Dans l'étendue du pouvoir reconnu aux organes ou autorités chargés de la fonction gouvernementale, l'opposition décision/exécution mérite d'être neutralisée, dans le sens où l'exécution participe également d'un pouvoir et donc d'une dimension décisionnelle. L'exécution n'est pas un « pouvoir neutre », comme ne saurait l'être non plus, d'ailleurs, le « pouvoir juridictionnel ». Toute capacité d'action, qu'elle consiste en l'accomplissement de comportements

¹⁰ Voir *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant* dirigé par P. Monge et A. Vidal-Naquet, Mare & Martin, Collection droit public, 2021, 238 p.

¹¹ Voir les propos introductifs de P. Monge et A. Vidal-Naquet, *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant*, *op. cit.*, p. 15.

matériels ou l'adoption d'actes juridiques, comporte une *part de discrétionnalité*, c'est-à-dire une *marge d'appréciation dans la manière d'agir*, cette marge d'appréciation pouvant être *régulière*, à savoir qu'elle peut être comprise dans les comportements autorisés par la norme, ou *irrégulière*, étant entendu que l'irrégularité est non seulement toujours possible mais, surtout, elle n'est pas toujours sanctionnée, ni même sanctionnable. La capacité d'action, *a fortiori* si elle s'inscrit dans une démarche irrégulière, révèle non pas une stricte reproduction à un niveau inférieur d'une norme supérieure ou le respect d'un comportement prescrit par une norme supérieure, mais, éventuellement, une application orientée, si ce n'est une application dévoyée, en cas d'irrégularité, et donc une forte part de discrétionnalité. Pour le dire de manière plus synthétique, exécuter c'est encore décider et, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, administrer c'est encore faire de la politique ; *exécuter des décisions politiques, c'est faire de la politique, d'une autre manière*.

Dans le prolongement de cette réflexion, il convient également de relativiser l'opposition politique/administratif et, plus particulièrement, parmi les « autorités de l'exécutif » visées par la définition proposée par les auteurs de l'ouvrage, la distinction entre l'*entourage politique*, que l'on retrouve, par exemple, dans les cabinets ministériels, et l'*entourage administratif*, au sein duquel l'on peut ranger, on le verra, les directeurs d'administration centrale ou les secrétaires généraux des ministères. Si cette distinction est pertinente pour catégoriser les autorités gravitant autour des organes de l'exécutif, il n'en faut pas moins en relativiser la portée en termes de pouvoir, celui-ci étant présent dans les deux cas.

Sous ce dernier angle, la science politique a, semble-t-il, abandonné la distinction politique/administratif comme ne permettant pas de recouvrir la réalité de l'action des services¹². Toute action administrative comprend une dimension politique. Les fonctions « administratives » comportent des missions de rédaction de texte et de remontées d'information qui ne sont pas neutres. Celles-ci influencent les choix opérés par ceux qui décident et leur exercice commande une part de discrétionnalité. Décider de faire remonter une information ou de ne pas le faire, la manière de la faire remonter sont autant d'éléments susceptibles de guider les choix et ils participent, en conséquence, du choix. La rédaction de textes révèle, avec plus de force encore, une participation à la production des normes et donc à l'exercice du pouvoir.

Cette frontière politique/administratif n'en est pas moins une frontière qui renvoie aux disciplines universitaires qui étudient, chacune, ces deux phénomènes : la dimension politique relevant du discours du droit constitutionnel, celle administrative du discours du droit administratif, la science administrative recouvrant, quant à elle, sans doute mieux chacune de ces

¹² Voir sur cette distinction : P. Bongrand, J. Gervais, R. Payre, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, 2012/4, vol. 1, pp. 7-20.

Voir également, sur la politisation de la bureaucratie, distinguant trois mécanismes de politisation, formelle, fonctionnelle et administrative : T. Hustedt, H. Houlberg Salomonsen, « Assurer la réactivité politique : les mécanismes de politisation dans les bureaucraties ministérielles », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2014/4 Vol. 80, pp. 792 et s.

deux dimensions sous un angle sociologique¹³. Ce cloisonnement disciplinaire n'est sans doute pas étranger au nombre d'études juridiques relativement peu nombreuses sur la question.

Sous l'angle juridique, la séparation entre le politique et l'administration, comme la subordination du second au premier, sont posées par des normes¹⁴. La séparation peut être rattachée à l'article 3 (« Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ») et à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ») ; quand la subordination de l'administration au politique trouve son origine historique dans l'article 2, du Titre II, du chapitre IV, de la section 2 de la Constitution du 3 septembre 1791 (« Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. - Ils sont des agents élus à temps par le peuple, pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du roi, les fonctions administratives »), et est posé, en droit positif, par l'alinéa 2 de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 (le Gouvernement « dispose de l'administration »).

Dans le prolongement, il est possible de différencier juridiquement les entourages politique et administratif. Si chacun d'entre eux dispose d'un pouvoir de décision, même informel, quelles qu'en soient l'étendue ou les modalités de concrétisation, seuls les entourages administratifs bénéficient d'un lien direct avec les agents d'exécution et, surtout, disposent d'un rapport hiérarchique, direct ou indirect avec ces agents¹⁵. Autrement dit, une structure réunissant l'entourage politique, comme un cabinet ministériel, demeure indépendante des agents administratifs d'exécution, faute d'un quelconque pouvoir hiérarchique sur ces agents. À l'inverse, les entourages administratifs disposent d'un pouvoir hiérarchique sur leurs agents.

Il est d'ailleurs pertinent de relever, dès à présent, que le lien juridique entre les agents administratifs d'exécution et le pouvoir politique, au-delà des entourages politiques, n'existe qu'au profit des ministres à l'égard de l'administration placée sous leur autorité et, plus largement, au profit des seuls membres du gouvernement. Seuls ces derniers sont les supérieurs hiérarchiques des agents au sein des différents services administratifs des ministères, le Président de la République et le Premier ministre en étant exclus. Sous l'angle administratif, le pouvoir est ainsi aux mains des membres du gouvernement, hors le *primus inter pares*. Cette affirmation contribue

¹³ Ce qui pose la question de l'existence d'une « science constitutionnelle », calquée sur la « science administrative », qui adopterait un regard sociologique sur les acteurs du droit constitutionnel.

¹⁴ Voir en ce sens : D. Chagnollaud, J.-L. Quermonne, *La V^{ème} République. II – Le pouvoir exécutif et l'administration*, Flammarion, Champs, 2000, pp. 209 et s.

¹⁵ Il faut toutefois relever que le décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement permet aux ministres de déléguer sa signature au directeur et au chef de cabinet et à leurs adjoints si cette délégation n'a pas déjà été accordée à l'administration centrale (art. 2-I du décret). Cette possibilité a été étendue par un décret ultérieur (décret n° 2014-828 du 22 juillet 2014 modifiant le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement) aux agents des bureaux des cabinets (art. 2-II du décret de 2005 modifié).

Pour une lecture critique : M. Lombart, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, 13^{ème} édition, 2019, Dalloz, HyperCours, § 230, p. 140.

d'ailleurs à relativiser ou, au moins, à nuancer l'étendue du pouvoir politique, entendu comme une capacité d'action, reconnue au Chef de l'État et au chef de gouvernement.

Si le Premier ministre ne dispose pas du pouvoir hiérarchique ni sur l'administration, ni sur les ministres, son pouvoir sur l'administration, par l'intermédiaire des ministres, peut néanmoins s'accroître du fait de la combinaison de plusieurs facteurs. Déjà, plus le *nombre de membres du gouvernement* est important et plus le pouvoir administratif est dilué ou fractionné, laissant ainsi plus de place au chef de gouvernement en tant que coordinateur de l'action gouvernementale. Cette place particulière du chef de gouvernement se manifeste encore à travers tous les services qui lui sont rattachés et qui jouent le rôle de *structures de coordination interministérielle*¹⁶. Chaque structure de coordination interministérielle rattachée au Premier ministre permet de centraliser, au profit de celui-ci, une action thématique intéressant plusieurs ministères et de lui donner un rôle plus significatif en limitant l'action autonome d'un seul ministère dans ces thématiques transversales. Il faut ajouter à ces structures la présence, dans certains gouvernements, de ministres ou de secrétaires d'État dont les *missions* sont *interministérielles* comme, par exemple, la réforme de l'État¹⁷. Enfin, les *réunions interministérielles* organisées par le Premier ministre constituent également un moyen de développer la coordination et donc d'accentuer la centralisation des activités ministérielles au profit du Premier ministre¹⁸.

Ces différentes précisions et relativisations faites, il nous revient d'identifier avec précision les autorités qui seront identifiées comme pouvant potentiellement révéler une unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental. La détermination des structures réunissant les entourages politiques ne soulève pas de difficulté, contrairement aux structures qui regroupent les entourages administratifs.

Les entourages politiques, et donc les *cabinets*, font incontestablement partie du domaine d'étude : cabinet du Président de la République, cabinet du Premier ministre et cabinets ministériels. Ils constituent l'expression première d'un pouvoir gouvernemental, au-delà des organes classiques auxquelles ils se rattachent.

¹⁶ Tel est le cas, par exemple, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (art. R 1132-1 du code de la défense) ou du secrétariat général des affaires européennes (décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012). Voir pour une liste de ces différents services : C. Ghattier, *Institutions administratives*, 7^{ème} édition, 2019, Dalloz, Cours, § 312 et s., pp. 357 et s. ; H. Oberdorff, N. Kada, *Les institutions administratives*, 9^{ème} édition, 2019, Dalloz, Université, § 119 à 122, pp. 91-96.

¹⁷ Voir en ce sens : M. Lombart, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 140-141.

¹⁸ À cette centralisation par le haut, avec la coordination du Premier ministre, s'ajoute parfois une centralisation par le bas, plusieurs ministres pouvant disposer de directions centrales communes. L'organigramme des directions centrales du ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports et du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, à côté de directions spécifiques propres à chacun d'entre eux, la direction générale de l'enseignement scolaire, pour le premier, et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la direction générale de la recherche et de l'innovation, pour le second, 5 directions centrales sont communes : la direction générale des ressources humaines, la direction des affaires financières, la direction du numérique pour l'éducation, la direction des affaires juridiques et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. Cet exemple illustre par ailleurs la permanence des directions centrales malgré la différenciation des périmètres ministériels, l'enseignement supérieur ayant souvent à sa tête non pas un ministre mais un secrétaire d'état, quand il n'est pas directement rattaché au ministre de l'éducation nationale.

Concernant les structures administratives, compte tenu de leur nombre et de leur diversité, il semble nécessaire d'exclure toutes les *structures spécifiques rattachées au Président de la République ou au Premier ministre* et, en particulier les structures interministérielles¹⁹, ainsi que celles qui sont rattachées à certains ministères²⁰.

Concernant les structures administratives des ministères, il faut rappeler, avec l'alinéa 1^{er} de l'article 2 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, que « les administrations civiles de l'État se composent, d'une part, d'*administrations centrales* et de *services à compétence nationale*, d'autre part, de *services déconcentrés* »²¹. Cette charte de la décentralisation précise que « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial » (art. 2 al. 3). Nous ne retiendrons que les premières, les administrations centrales, en écartant les services à compétence nationale et les services déconcentrés. Tant en raison de la diversité de leur domaine d'action²² que par la spécialité même de leurs fonctions, les services à compétence nationale ne seront donc pas évoqués. L'étude des services déconcentrés amènerait à considérablement étendre le domaine d'étude, alors que la dimension locale du service ne justifie sans doute pas que de tels services soient intégrés sous la dénomination de pouvoir gouvernemental.

L'objet d'étude se limite alors aux structures administratives des ministères qui sont *centralisées au niveau national* et qui ont une *compétence « générale » ou, du moins, généraliste*. L'on peut y voir un reflet assez fidèle de ce que l'on peut considérer comme constituant le cœur du pouvoir gouvernemental, sous l'angle administratif, et donc comme constituant, en miroir des entourages politiques, les entourages administratifs. Il faudra encore, pour limiter l'étendue du domaine d'études, ne retenir, parmi les services centraux des ministres, que ceux qui sont les plus élevés et/ou les plus importants, à savoir les directions générales et les directions, que nous engloberons sous l'expression générique de « directions centrales », en écartant l'étude des services²³.

¹⁹ Tel est le cas, du côté du président de la République, dans le domaine militaire, du conseil de défense et de sécurité nationale, du conseil national du renseignement ou du conseil des armements nucléaires, ou, du côté du Premier ministre, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du secrétariat général pour les affaires européennes ou du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Voir, plus largement, la note 16.

²⁰ Telles que, par exemple, la délégation de la sécurité routière du ministre de l'intérieur ou l'Institut national de la statistique et des études économiques qui dépend du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ou encore de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche du ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports et du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

²¹ Nous soulignons.

²² Du musée Picasso à Paris, rattaché au directeur des musées de France, au service « armement de phares et balises », sous la responsabilité du directeur des affaires maritimes du ministère de l'Équipement, à l'« opérateur national de paye », au sein du ministère de l'Économie, et à la « préparation olympique et paralympique » relevant du ministère des Sports.

Exemples cités par B. Delaunay, « Les services à compétence nationale », *Dr. adm.*, 2009, Études, n° 7, voir d'ailleurs cette contribution sur la catégorie en question.

²³ L'article 2 décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale dispose en effet que : « L'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services est fixée par décret ».

Dans ce panel, il est un objet qui demeure à part, tout en étant, de manière incontestable une expression tout à fait significative du pouvoir gouvernemental : le secrétariat général du gouvernement. Celui-ci apparaît comme l'un des « dispositifs et processus *de jure* administratifs mais *de facto* politico-administratifs » qui donne « au concret à nos gouvernants politiques la « force de gouverner » »²⁴. Ce secrétariat est à la fois un instrument de coordination du travail réalisé dans les différents ministères et un organe d'initiative quant à la rédaction de projets de loi ou de décret²⁵. La spécificité de cette structure réside dans l'absence quasi-totale²⁶ de réglementation de droit positif la concernant. Cette absence d'encadrement juridique, qui fait la fierté de ceux qui le dirigent²⁷, rend difficile une étude *juridique* de cette structure, ce qui nous oblige, en l'occurrence, à expliciter la manière dont nous souhaitons conduire notre étude et ce qu'il faut entendre par *étude juridique*.

Nulle prétention pour un juriste à produire une étude sociologique sur la question, à partir d'une analyse de données d'ordre factuel et de méthodes d'analyse de type empirique, mais bien d'envisager le sujet à partir de l'étude des normes juridiques qui encadrent l'organisation du pouvoir gouvernemental tel que nous l'avons entendu. Cependant, certaines données d'ordre factuel seront retenues pour apprécier, parfois, cette organisation et, en particulier, au 18 mars 2021²⁸, la composition et la structuration consolidées des cabinets du Chef de l'État, du Premier ministre et des ministres actuels, la structuration des directions centrales au sein des ministères, ainsi que des données que nous avons pu recueillir dans un autre travail sur la composition du secrétariat général de l'Élysée, aujourd'hui qualifié de cabinet²⁹, et du cabinet de Matignon en 2012³⁰.

Sous l'angle du droit positif, il faut constater d'emblée le faible encadrement normatif de ces entourages en général. Aussi, au regard de l'angle d'approche retenu, celui de l'unité organisationnelle, toute intervention normative apparaît comme consacrant un mouvement

²⁴ J.-M. Eyméri-Douzans, M. Mangenot, « Rouage ou centre de l'État ? (I) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement », *Revue française d'administration publique*, 2019/3, n° 171, p. 604.

²⁵ De manière sévère, J.-L. Quermonne et D. Chagnollaud considèrent que le secrétariat général du gouvernement joue « un rôle de conseiller juridique officieux du Premier ministre et des ministres sans empiéter sur celui du Conseil d'État, qui est leur seul conseiller officiel » (*La Vème République. II – Le pouvoir exécutif et l'administration*, Flammarion, Champs, 1996, p. 261).

²⁶ Voir, cependant, *infra*, l'arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'organisation du service de législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du Gouvernement.

²⁷ Voir en particulier les propos de Jean Massot et de Serge Lasvignes rapportés par J.-M. Eyméri-Douzans, M. Mangenot, « Rouage ou centre de l'État ? (II) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement », *Revue française d'administration publique*, 2019/3, n° 171, p. 632.

²⁸ Les informations sur la composition des cabinets ministériels sont notamment disponibles sur <https://lannuaire.service-public.fr/>, celles sur les directions des ministères, sur le site de ceux-ci, celle du cabinet du Président de la République sur le site de celui-ci (<https://www.elysee.fr/la-presidence/cabinet-du-president-de-la-republique-et-services-de-l-elysee>).

Voir sur toutes les informations empiriques ainsi récoltées le tableau en annexe.

²⁹ La même structure a pu être qualifiée par les deux termes sous la Vème République.

³⁰ « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre : considérations générales et regard particulier sur l'organisation actuelle », in *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, sous la direction de X. Bioy, J.-M. Eymérie-Douzans et S. Mouton, SciencesPo Les Presses, 2015, pp. 359-388.

d'unification. De plus, alors que la réglementation est produite par le pouvoir gouvernemental lui-même, pour s'auto-organiser, chaque intervention normative traduit une volonté, non pas de s'autolimiter, mais plutôt d'optimiser son organisation afin de mieux gouverner. Selon Mathieu Caron, le droit gouvernemental peut être précisément « défini comme le droit créé par le Gouvernement de manière autonome pour s'organiser »³¹. Lorsque le pouvoir s'impose, à lui-même, des règles qu'il juge nécessaires pour le fonctionnement de ces structures, il révèle en creux ce qui lui apparaît comme indispensable à son bon fonctionnement. Ce qui imposé par les textes juridiques met en lumière ce qui est décisif dans l'organisation des structures exécutives et, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, dans l'unité de l'organisation structurelle.

La multiplication récente des textes d'encadrement aussi bien des entourages politiques que des administrations centrales témoigne d'une volonté de structuration renforcée dans un contexte général qui se caractérise par l'instabilité des découpages ministériels³², ces derniers étant soumis, de manière régulière, aux contingences politiques. L'unité organisationnelle du pouvoir gouvernemental ne saurait se concrétiser par un découpage ministériel stable au sein des différents gouvernements de la V^{ème} République. L'intervention du droit pour régir l'organisation gouvernementale témoigne ainsi d'une volonté d'unification et de rationalisation de l'activité gouvernementale dans un contexte général, politique, d'instabilité.

Telle que nous avons envisagée l'organisation du pouvoir gouvernemental, celle-ci met en évidence trois acteurs : un acteur politique, les entourages politiques du Chef de l'Etat, du Premier ministre et des ministres, réunis dans les cabinets et deux acteurs administratifs, les directions administratives et les secrétaires généraux des ministères. Cette dernière institution, ancienne, disparue un temps et généralisée récemment, tend à occuper un rôle central au sein des ministères. Les fonctions exercées par ces différents acteurs se chevauchent, voire sont parfois communes, qu'il s'agisse des fonctions d'information, de conseil, de coordination, d'initiative, d'exécution, de rationalisation et/ou de direction. Ces confusions sont d'autant plus problématiques et la situation d'autant plus complexe que chaque acteur apparaît comme un pouvoir au sein de l'institution à laquelle il appartient, en mesure d'empiéter sur celui des autres acteurs.

Dans une étude juridique de ces institutions, il convient de mettre en évidence le contexte dans lequel les règles de droit positif ont été adoptées pour encadrer ces différents entourages pour mieux en apprécier la raison d'être. Sous l'angle politique et administratif, ce contexte peut être éclairé par le bilan synthétique, même s'il est ancien, dressé par Jacques Chevallier, qui constate : - à propos des *cabinets ministériels*, « l'inflation des effectifs, l'ingérence dans le fonctionnement des services, la dilution des responsabilités — mise en évidence dans l'affaire du sang contaminé —,

³¹ M. Caron, « Le pouvoir gouvernant en question. Pouvoir exécutif, pouvoir gouvernant et droit gouvernemental », in *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant*, *op. cit.*, p. 183.

³² Il faut rappeler ici, qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, « les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État ».

l'écran établi entre le ministre et les directeurs ; sapant l'autorité des directeurs, elle interdit la constitution dans les ministères d'une véritable équipe de direction, porteuse d'une stratégie et d'une politique communes »³³ ;

- à propos de *l'administration centrale* que celle-ci « tend à se présenter, dans le cadre de chaque ministère, sous la forme d'une mosaïque de structures diversifiées, dotées d'une grande permanence, isolées les unes des autres et disposant chacune d'une logique propre de fonctionnement et de développement : de nombreux ministères, tels que celui de l'économie et des finances, mais aussi ceux de l'agriculture ou de l'éducation nationale, ont ainsi été constitués d'un assemblage de grandes directions anciennes, prestigieuses et très autonomes ; toute mesure de restructuration. Telle que le rapprochement des services extérieurs des... se heurte aux vives résistances des intéressés, soucieux de préserver leur sphère de compétence et de sauvegarder leur identité »³⁴.

Dans le même sens, plus récemment, Delphine Dulong, mettant en évidence la spécificité des structures gouvernementales en France par rapport à celles d'autres États, soulève trois éléments qui les caractérisent :

- « l'organisation du travail gouvernemental serait plus qu'ailleurs contingente, souple et instable (...) »³⁵ ;

- « la coordination du travail gouvernemental en France se caractérise (...) par son caractère fragmenté et segmenté (...) »³⁶.

- « une érosion de la solidarité gouvernementale (...) »³⁷.

³³ J. Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, 2005/4, n° 116, p. 716.

³⁴ J. Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, 2005/4, n° 116, p. 716.

³⁵ « De fait, la structure du Gouvernement – le nombre de ministères, leur périmètre de compétence, leur hiérarchie – n'est pas fixée par la Constitution mais relève de la compétence du Premier ministre et du Président, de sorte que chaque nouveau mandat présidentiel, ou encore chaque remaniement ministériel, peut entraîner une réorganisation avec une potentielle redistribution des fonctions entre les ministres » (D. Dulong, « Les poisons et délices de la 5ème République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 2019/3, n° 171, p. 588).

Ces développements, ainsi que ceux des deux notes suivantes, complètent immédiatement et éclairent le texte laissé en corps de texte.

³⁶ « Ceci tient d'abord au fait que les ministres de plein exercice bénéficient d'une autonomie reconnue en droit depuis longtemps et ne sont pas liés entre eux par un contrat de majorité comme par exemple en Allemagne. Ensuite, les ministères délégués et secrétariats d'État se sont multipliés depuis 1958, rendant les gouvernements de la Cinquième République à la fois plus hiérarchisés et plus divisés qu'auparavant. Malgré cela, la France n'a pas recours à une administration dédiée à la coordination des activités gouvernementales 1 – comme c'est le cas par exemple aux États-Unis avec l'*Executive Office of the President in the United States* – ni à des ministres sans portefeuille en charge de la coordination. À ces solutions institutionnelles, est préféré le système des réunions et comités interministériels qui ne rassemblent que les ministres et secrétaires d'État concernés par le sujet. C'est ainsi que le Gouvernement ne se réunit dans son ensemble qu'à l'occasion du Conseil des ministres qui se tient chaque mercredi à l'Élysée en vue de valider formellement les décisions prises en amont » (...) une « vie interministérielle « démesurément hypertrophiée » serait aussi pour beaucoup dans le « surdéveloppement » des cabinets ministériels et conduirait alors selon le Conseil d'État (2007) à une dilution de la responsabilité – les positions du ministre étant représentées de plus en plus souvent par de simples conseillers –, à une diminution de la capacité stratégique du Gouvernement – en raison de la multiplication de petites décisions d'espèces sans cohérence d'ensemble - » (D. Dulong, « Les poisons et délices de la Vème République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental », *précit.*, p. 588).

S'il est un terme qui semble devoir s'imposer à la lecture de ces critiques, il s'agit de celui de *fragmentation*, même s'il ne se traduit pas de la même manière dans chacune des deux structures étudiées. Dans ce contexte, la réflexion sur l'unité organisationnelle n'apparaît qu'avec plus d'acuité. D'une manière générale, sous l'angle du degré de réglementation, il y a lieu de constater que celui-ci est très faible pour les entourages politiques du Président de la République et du Premier ministre, relativement plus important pour les cabinets ministériels et plus significatif encore pour les directions centrales et, plus récemment encore, pour le secrétaire général des ministères. La dimension politique de la fonction semble devoir impliquer une plus grande souplesse organisationnelle, *a fortiori* pour les entourages des deux têtes de l'exécutif ; au contraire, celle administrative impose une réglementation plus stricte.

Demeure, on l'a vu, un angle mort normatif : le secrétariat général du gouvernement. Aucune réglementation de cette structure n'est jamais intervenue et il faut sans doute faire preuve d'une naïveté coupable, en tant que chercheur, pour se contenter de la vulgate justificative de cette non-réglementation selon laquelle, pour reprendre les mots d'un ancien secrétaire général du gouvernement, représentatifs de la perception que peut avoir la haute administration française de l'encadrement normatif de structures dont elle a une maîtrise intégrale, Serge Lasvignes : « Le Secrétariat général du Gouvernement est une administration sans texte. Donc, on fait un peu ce qu'on veut en réalité, quand on est au Secrétariat général du Gouvernement, sous réserve de ne pas prendre de risques et de ne pas violer des usages bien enracinés. Régulièrement, la Cour des comptes m'a reproché de ne pas avoir un décret d'organisation du SGG comme il existe des décrets d'organisation des ministères. Je n'en ai jamais voulu. Pour éviter justement de figer les attributions du SGG. De ce point de vue, on est très britannique, on est ce qui ressemble le plus à l'administration britannique dans l'administration française, puisqu'on vit d'usage et de traditions »³⁸.

À dresser un bilan, sous l'angle de l'unité des entourages politique et administratif des organes du pouvoir gouvernemental deux constats parallèles peuvent être dressés. Si l'unité organisationnelle des entourages politiques apparaît comme une unité relative et contingente (§ I), celle des administrations centrales se révèle être renforcée et nécessaire (§ II). L'on peut retrouver dans ces constats un écho à certaines des préconisations du rapport Picq, visant à « réduire les cabinets ministériels à ce qu'ils doivent être » et à « rendre leur autorité aux directeurs d'administration centrale »³⁹, même si l'autorité n'appartient peut-être plus à ces directeurs mais, désormais, au secrétaire général du ministère.

³⁷ « Les gouvernements de la Cinquième République sont de fait marqués par une « tendance à l'isolement individuel » des ministres (Hayward et Wright 1982, 11) et même, comme le déplore le Premier ministre Édouard Philippe, par « de faibles capacités internes de négociation ainsi qu'une mauvaise appréhension des modes de travail collectifs » » (D. Dulong, *précit.*, p. 588).

³⁸ J.-M. Eymeri-Douzans, M. Mangenot, « Rouage ou centre de l'État ? (II) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement », *Revue française d'administration publique*, 2019/3, n° 171, p. 632.

³⁹ Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Mai 1994, respectivement p. 105 et p. 106.

I – L'unité organisationnelle relative et contingente des entourages politiques

« Le rôle excessif des cabinets ministériels constitue sans nul doute un des maux les plus graves de notre République »⁴⁰. Ce constat, radical, témoigne de la mauvaise image dont ont souffert ou souffrent encore les cabinets ministériels. Parmi les entourages politiques, ce sont sans doute ceux qui posent le plus de difficultés, même si les cabinets du Chef de l'État et du Premier ministre ne doivent pas être écartés de l'étude. En réaction au discrédit général dont les premiers font l'objet, un certain nombre de règles ont été posées afin de garantir la moralisation des cabinets et renforcer ainsi l'acceptabilité des entourages politiques (A). Sous l'angle structurel, il est possible de constater l'existence d'une structuration commune de fait des cabinets, à même de garantir l'efficacité des entourages politiques (B). L'unité par la norme juridique est donc *relative*, elle ne concerne que la moralisation et que, essentiellement, les cabinets ministériels et elle est *contingente* car elle ne résulte que de la pratique pour la structuration des cabinets.

A – Renforcer l'acceptabilité des entourages politiques : la moralisation juridique des cabinets

Les critiques récurrentes adressées aux entourages politiques ont conduit à un encadrement normatif des cabinets ministériels visant à moraliser ces institutions. Ce mouvement n'a toutefois pas concerné, en premier lieu, les entourages mais les ministres eux-mêmes. Le décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles ainsi modifié le décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres pour y ajouter des articles visant à éviter les conflits d'intérêts. Il impose au Premier ministre, confronté dans l'exercice de ses fonctions, à une telle situation, de déléguer leur exercice au ministre, premier dans la liste de nomination, dans les conditions prévues par l'article 21 alinéa 2 de la Constitution. La même disposition est transposable aux ministres et aux membres du gouvernement placés auprès d'un ministre qui seront, dans une telle situation, remplacés respectivement par le Premier ministre ou le ministre auprès duquel ils sont placés.

Cette tendance à la moralisation s'est concrétisée à propos des entourages en 2017 sous le gouvernement d'Edouard Philippe. La tendance est significative, elle n'en est pas moins extrêmement récente⁴¹ ce dont on ne peut que s'étonner compte tenu des critiques anciennes et récurrentes portant sur les entourages politiques du pouvoir. La moralisation entreprise se déploie sous plusieurs champs : sur le nombre de membre des cabinets, sur la moralité de ses membres et par la transparence.

Le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels limite le *nombre de membres d'un cabinet* : à 15 pour un ministre, à 13 pour un ministre délégué et à 8 pour un secrétaire d'État.

⁴⁰ *Loc. cit.*, p. 105.

⁴¹ Elle est toutefois antérieure à l'affaire Benalla qui a été médiatisée en juillet 2018 et qui a mis en évidence des défaillances plus que problématiques dans le choix de l'entourage présidentiel.

Ces chiffres souffrent de deux tempéraments. Si un membre du gouvernement exerce les fonctions de porte-parole de celui-ci, il a droit à un conseiller supplémentaire. Le décret n° 2020-1380 du 13 novembre 2020, modifiant celui de 2017, a encore pensé à ajouter la possibilité pour le ministre de la santé de disposer d'un membre de cabinet supplémentaire avec un conseiller en charge du covid-19. Cette limitation du nombre des membres des cabinets ne concerne que les cabinets ministériels, ceux du Chef de l'État et du Premier ministre n'étant pas concernés.

Il reste que cette limitation du nombre des membres du cabinet avait déjà fait l'objet d'une limitation impliquant, indirectement, une certaine structuration des cabinets avec le décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels. L'articulation avec le décret de 2017 pose question. En vertu de l'article 1^{er} de ce décret, « Le cabinet d'un ministre ne peut comporter d'autres emplois que les emplois suivants :

Un emploi de directeur du cabinet ;

Un emploi de chef du cabinet ;

Deux emplois de chef adjoint du cabinet ;

Trois emplois d'attaché de cabinet ;

Un emploi de chef du secrétariat particulier ;

Deux emplois de chargé de mission ou de conseiller technique.

Toutefois, le nombre des emplois de chargé de mission ou de conseiller technique peut être porté à trois quand il y a un seul chef adjoint du cabinet.

Le présent article n'est pas applicable au cabinet du Premier ministre. »

Hors cabinet du Premier ministre, ce décret, toujours en vigueur, limite donc à 10 le nombre de membres du cabinet. Ce nombre, comme la structure, faisaient toutefois l'objet d'adaptations au profit, en particulier, du ministre des affaires étrangères, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'intérieur, qui pouvaient avoir un directeur adjoint. Alors que ce décret est antérieur à celui de 2017, nul doute que ce dernier l'emporte sur le premier, même si, au-delà de la question du nombre de membres du cabinet, celle des types d'emplois susceptibles d'être ouverts demeure entière. L'on devrait en effet pouvoir considérer que si le nombre de conseillers ne s'impose plus, les catégories d'emploi demeurent obligatoires. Aujourd'hui, en pratique, certains des emplois identifiés sont maintenus dans les cabinets ministériels : directeur de cabinet, directeur adjoint, chef de cabinet, chef adjoint de cabinet ; ce sont ajoutés, des directeurs adjoints et ont disparu les attachés, remplacés par des conseillers, des conseillers spéciaux ou des conseillers techniques. La pratique a donc tranché en faveur de l'absence de caractère obligatoire du décret de 1948...

Dans le prolongement, en pratique toujours, le respect du nombre de membres du cabinet n'est pas totalement convaincant. Trois ministères⁴² violent le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels qui fixe la limite de 15 membres. Non couverts par cette limite, le

⁴² Le ministère de l'intérieur (18), le ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports (20) et le ministère de la transition écologique (16).

cabinet du Président de la République comprend quant à lui 59 membres ; celui du Premier ministre, 23.

Il est ensuite des dispositions qui visent à garantir la *moralité de ses membres*. Au regard des personnes susceptibles d'exercer leur fonction au sein d'un cabinet, le décret de 2017 impose que celles-ci jouissent de leur droits civiques et politiques, en espérant que cette condition, la seule et même condition qui garantit, par ailleurs, aujourd'hui, les compétences des membres du Conseil constitutionnel, n'ait été que formalisée ici dans ce décret à l'issue d'une pratique constante.

Le décret de 2017 a été suivi, quelques jours plus tard, d'une circulaire du Premier ministre du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégial et efficace, qui inscrit les exigences du décret dans une politique globale dépassant les seuls cabinets ministériels. Cette circulaire s'adresse aux ministres et leur commande une conduite « exemplaire », « l'intégrité, la dignité et la probité » étant « au cœur de l'action publique ». Elle rappelle les obligations liées à la loi du 11 octobre 2013, modifiée relative à la transparence de la vie publique, incite à « un comportement modeste et respectueux de chacun » et précise qu'il est nécessaire de « limiter l'usage des deniers publics au strict accomplissement de la mission ministérielle en ne tirant pas profit de ses fonctions pour soi-même ou pour ses proches », étant entendu que les ministres sont invité à « veiller à la bonne application de cet impératif pour (eux)-mêmes et pour l'ensemble de (leurs) collaborateurs ».

Enfin, le décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du gouvernement complète ce dispositif, tout en élargissant le champ de la réglementation au Chef de l'État et au Premier ministre. Il fait obstacle au recrutement dans tous les cabinets des membres du gouvernement et dans celui du Président, de personnes ayant des liens familiaux avec le membre de gouvernement ou le Président auprès duquel, et seulement auprès de celui-ci, elles sont censées travailler. Sont plus précisément concernés : leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin, leurs parents, enfants, frères et sœurs ainsi que leurs conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou concubins, leurs grands-parents, leurs petits-enfants et les enfants de leurs frères et sœurs et les parents, enfants et frères et sœurs de leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

Le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 prévoit enfin une plus grande *transparence* dans la composition des cabinets, puisqu'il exige que les membres soient nommés par arrêté ministériel, publié au journal officiel, avec un droit de regard du Premier ministre sur le nombre des membres du cabinet. Cet arrêté doit préciser « les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet » (art. 2). De manière forte, le décret prévoit encore que « nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur cet arrêté » (art. 2). Il ne saurait donc y avoir, même si l'on peine à voir autre chose qu'une règle symbolique, de conseillers de l'ombre exerçant leur fonction au sein d'un cabinet.

Même si l'on peut s'étonner de ce qu'une telle mesure ait pu être adoptée, tant elle peut placer la haute administration française sous le regard de tous, le décret de 2017 impose aux membres des cabinets ministériel une déclaration de situation de patrimoine et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette obligation est posée par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et le décret ne fait que la reprendre.

Participe en dernier lieu de cette transparence, une annexe au projet de loi de finances relative aux « personnels affectés dans les cabinets ministériel », qui recense les effectifs globaux et par cabinet en fonction des statuts, explicite leur rémunération et les indemnités, ainsi que les dotations annuelles des indemnités pour sujétions particulières⁴³.

B – Garantir l'efficacité des entourages politiques : une structuration commune de fait des cabinets

Les conclusions auxquelles nous sommes déjà parvenues à propos de l'analyse comparée du secrétariat général (cabinet aujourd'hui) de la Présidence et du cabinet du Premier ministre méritent d'être rappelées, d'autant qu'elles sont transposables au domaine d'étude ici proposé : malgré la liberté juridique, l'organisation des entourages politiques du Chef de l'État et du Premier ministre témoigne d'une organisation formelle comparable et d'une organisation matérielle différenciée adaptée aux fonctions exercées par ces deux figures de l'exécutif⁴⁴.

Sous l'angle organisationnel, la structuration des cabinets, si on les intègre tous, résulte en premier lieu des différents statuts attribués en leur sein : directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet, chef de cabinet, chef adjoint de cabinet, conseiller (chef de pôle), conseiller, conseiller adjoint, conseiller spécial, conseiller technique. Cette structuration n'est significative que si elle est rattachée aux différentes thématiques auxquelles sont affectés ces différents statuts. Sous cet angle, matériel, il est pertinent de comparer les thématiques retenues, d'abord, au sein des deux têtes de l'exécutif, ensuite, entre les deux têtes de l'exécutif et les cabinets ministériels et, enfin, entre les cabinets ministériels et les directions centrales d'administration⁴⁵.

Sur le premier point, pour le cabinet du Premier ministre, il a longtemps existé un découpage s'inscrivant dans une perspective de « chef de file », selon un schéma initié avec le cabinet Chaban-Delmas⁴⁶, un conseiller sur un domaine d'ordre général étant secondé par des conseillers

⁴³ Voir, par exemple, pour le projet de loi de finances de 2020 : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/jarandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_cabinets.pdf.

⁴⁴ « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre : considérations générales et regard particulier sur l'organisation actuelle », *précit.*, p. 363.

⁴⁵ Voir le tableau en annexe.

⁴⁶ Voir en ce sens : M.-C. Kessler, « Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement », in *Administration et politique, Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1982, p. 90. Formule qui recouvre la situation dans laquelle il existe une « différenciation en équipes

techniques dans des sous-domaines. Depuis François Hollande, pour le cabinet de la présidence⁴⁷, et depuis Emmanuel Valls, pour le cabinet du Premier ministre⁴⁸, ceux-ci sont structurés en pôles.

Pour la période étudiée ici, et donc au regard des compositions actuelles, il existe du côté de la présidence, 8 pôles (régalien, diplomatique, social et santé, « éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et innovation, sports, culture », parlementaire, communication, économie, « écologie, agriculture, énergie, transport logement ») et, du côté du Premier ministre, 7 pôles (diplomatique, Europe, « santé, solidarités, protection sociale », « éducation, enseignement supérieur, jeunesse et sports », parlementaire, communication, « budget, fonction publique, réforme de l'État »).

Certains pôles sont exclusifs, d'autres se recoupent. Le pôle régalien, aujourd'hui exclusif au Chef de l'État, regroupe trois conseillers : intérieur sécurité, outre-mer et justice. Il n'a pas d'équivalent, d'où sa dénomination, au sein du cabinet du Premier ministre. Il faut y voir un choix du Chef de l'État que d'intervenir de manière exclusive dans ces domaines. Tel n'a pas toujours été le cas, alors que le premier cabinet du Président Emmanuel Macron comprenait 4 conseillers au pôle régalien (conseiller intérieur, sécurité, conseiller institutions, action publique et transition numérique, conseiller outre-mer et conseillère justice)⁴⁹, alors que le premier cabinet du Premier ministre antérieur disposait quant à lui d'un pôle affaires intérieures avec un conseiller outre-mer adjoint au chef de pôle, un conseiller technique collectivités territoriales et aménagement du territoire, un conseiller technique affaires intérieures, un conseiller technique sécurité intérieure et une chargée de mission auprès du conseiller affaires intérieures⁵⁰. Le pôle régalien du Chef de l'État n'a donc pas exclu l'existence de conseillers dans des domaines équivalents dans le cabinet du Premier ministre, du moins avec le premier Premier ministre du mandat d'Emmanuel Macron.

Au-delà de la question de l'existence de pôles, récente, si l'on s'intéresse à une situation déjà étudiée, celle de ces deux mêmes structures en 2012, il existait un conseiller outre-mer à la présidence et un conseiller (seulement) technique pour l'administration territoriale, les collectivités locales et l'outre-mer à Matignon, un conseiller justice dans les deux cabinets et, seulement, un conseiller technique sécurité, un conseiller affaires intérieures et un conseiller technique libertés publiques à Matignon, sans équivalent à l'Élysée.

Il reste que le choix des thématiques est révélateur, d'autant plus qu'il n'est pas possible pour le Président d'avoir des conseillers sur toutes les thématiques de l'action gouvernementale, de ce qui apparaît décisif aux yeux du Président quant à son action. Sous l'angle des affaires étrangères, entendues dans un sens large, le nombre de conseillers est plus important à l'Élysée qu'à

fonctionnelles sous la direction d'un « chef de file » - le directeur de cabinet devenant essentiellement l'animateur du cabinet politique ».

⁴⁷ Arrêtés du 17 et du 22 mai 2012 portant nomination à la présidence de la République.

⁴⁸ Arrêté du 30 avril 2014 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre.

⁴⁹ Arrêté du 18 septembre 2017 relatif à la composition du cabinet du Président de la République.

⁵⁰ Arrêté du 20 juin 2017 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre.

Matignon, 13 (avec 3 conseillers « Europe », un conseiller et deux conseillers techniques, même s'il n'existe pas de pôle Europe, par ailleurs, un conseiller diplomatique hors pôle diplomatique) contre 5 (3 dans le pôle diplomatique et 2 dans celui Europe). Pour le reste, les équilibres sont proches, santé et social 3 contre 4, éducation, culture et sport, 3 contre 2 (seule la présidence ayant une conseillère culture), parlementaire 3 contre 2, communication 6 contre 3. De manière significative, le pôle économie n'existe que du côté de la présidence, (6 conseillers et 2 conseillers techniques), tout comme le pôle budget, fonction publique, réforme de l'État n'est prévu qu'au profit du Premier ministre (une conseillère et un conseiller technique). L'absence de conseillers économie du côté du Premier ministre⁵¹ a de quoi étonner, en ce qu'il ne permet pas à celui-ci de disposer d'un entourage politique susceptible d'avoir un poids et de constituer une force de proposition face au décisif ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Il pourrait être intéressant de savoir si ce choix, et le transfert de l'économie de Matignon à l'Élysée, est le fruit d'un choix de la présidence, d'autant que le premier cabinet du précédent Premier ministre, Édouard Philippe, disposait d'un pôle économie, finances et industrie composé d'un conseiller et de 4 conseillers techniques. Ce découpage apparaît lui aussi comme un choix dans les domaines souhaitant être couverts par les deux têtes de l'exécutif. Seul le Président dispose d'un pôle écologie, agriculture, énergie, transports, logement, alors que le premier cabinet du précédent Premier ministre disposait d'un pôle écologie, transports, énergie, logement et agriculture (5 conseillers techniques). De manière synthétique, l'on retiendra que les découpages thématiques des cabinets apparaissent, au-delà des constantes, comme le reflet des intérêts politiques des deux têtes de l'exécutif, l'existence d'un pôle régalien traduisant la volonté du Chef de l'État de se garantir un domaine privilégié, vis-à-vis de son premier Premier ministre, sinon exclusif, au regard du second (deuxième ?), qui, en l'occurrence, n'existe pas dans le domaine réservé de celui-ci, affaires étrangères et défense, dans la composition des cabinets. Les découpages des cabinets constituent ainsi des marqueurs objectifs des sensibilités et des préférences thématiques sur les domaines d'intervention de la vie sociale des deux têtes de l'exécutif. Cette tendance est d'autant plus significative, qu'en l'absence de conseiller dans un domaine, dans les arbitrages et les équilibres avec les ministères, ces derniers auront tendance à disposer d'une plus grande latitude dans l'exercice du pouvoir, faute d'être couverts par un conseiller dans les entourages du Président et du Premier ministre, même s'il ne faut pas oublier, qu'en dehors des pôles, des compétences généralistes existent avec les directeurs, les directeurs adjoints et les conseillers spéciaux.

Selon la deuxième perspective de comparaison, en se tournant du côté des ministères, et en comparant de manière thématique les domaines confiés aux membres des cabinets, il est un premier élément, évident, qui saute aux yeux : la faiblesse quantitative des conseillers du Président et de ceux du Premier ministre face au nombre de conseillers au sein des cabinets ministériels. Le mythe de la domination du Chef de l'État dans la fonction exécutive se heurte au pragmatisme

⁵¹ À titre de comparaison, lors de notre étude en 2012 le Premier ministre disposait de 3 conseillers économie et d'un conseiller technique, face à un conseiller technique industrie et énergie à la présidence.

des chiffres : *l'entourage présidentiel, combien de divisions ?* Pour ne prendre qu'un exemple, face au (seul) conseiller « intérieur sécurité » du Président de la République, le ministre de l'intérieur dispose d'un cabinet de 17 membres⁵². Le Chef de l'État n'a pas les moyens « administratifs » d'une domination au sein de l'exécutif ; celle-ci ne pouvant s'exercer seulement, soit de manière globale, soit sur des arbitrages ponctuels. La question peut également se poser à propos du Premier ministre. Dispose-t-il d'un entourage politique qui lui garantit, de manière effective, la direction de l'action du gouvernement ? Quelle que soit l'étendue de l'action interministérielle conduite par le Premier ministre, la question se pose.

Sous le troisième angle de comparaison, il est pertinent de confronter la répartition matérielle des compétences au sein des cabinets ministériels avec celle présidant au découpage des différentes directions centrales. Une éventuelle correspondance des thématiques tendrait à témoigner, dans une certaine mesure, d'une supervision potentielle par les membres du cabinet des différentes directions. En pratique, tel n'est toutefois pas le cas. Si l'on s'en tient à la composition des cabinets actuels des 16 ministères⁵³, plusieurs éléments méritent d'être retenus. Les cas dans lesquels les membres du cabinet interviennent dans des secteurs correspondants au domaine des directions centrales sont rares⁵⁴ ; de manière tout à fait exceptionnelle, seul le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation dispose au sein de son cabinet trois conseillers dont chacun des domaines de leur intervention correspond en partie au domaine d'intervention d'une direction administrative⁵⁵. Cette discordance des domaines d'intervention entre le cabinet et les directions centrales témoigne de la transversalité des domaines d'intervention des membres du cabinet ministériel, ils ne sont d'ailleurs pas, le plus souvent, affectés à une quelconque thématique, face à la verticalité des découpages des directions. Surtout, les conseillers politiques ne sauraient superviser, par leur domaine d'intervention, l'action d'une direction centrale.

⁵² Ce qui permet au ministre de l'intérieur, non sans un savoureux paradoxe, de violer la règle sur le nombre maximum de conseillers.

⁵³ Décret du 6 juillet 2020 relatif à la composition du Gouvernement, selon l'ordre protocolaire prévu par le décret : ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), ministère de la transition écologique (MTE), ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS), ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), ministère des armées (MA), ministère de l'intérieur (MI), ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI), ministère des outre-mer (MOM), ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), ministère de la justice (MJ), ministère de la culture (MC), ministère des solidarités et de la santé (MSS), ministère de la mer (MM), ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP).

⁵⁴ Au sein du cabinet du MJ, il y a ainsi un conseiller politique pénitentiaire, qui fait écho à direction de l'administration pénitentiaire et un conseiller affaires civiles et prospectives renvoyant à la direction des affaires civiles et du Sceau ; au sein du cabinet MI, il existe une conseillère en charge de la sécurité civile et des discours face à une direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Dans ces différentes situations, réduites en nombre, le domaine d'intervention du conseiller est plus large ou plus restreint que celui de la direction générale ; lorsque le domaine est le même le terme « politique » est associé au terme de conseiller.

⁵⁵ Le conseiller spécial en charge du Patrimoine, de l'architecture et de la prospective, la conseillère en charge des Médias, du livre et des industries culturelles et la conseillère en charge de la Création, du spectacle vivant et des festivals renvoient aux trois directions générales du ministère des patrimoines et de l'architecture, de la création artistique et des médias et des industries culturelles.

Des missions communes apparaissent dans les différents cabinets de manière quasi systématique (relation avec le Parlement⁵⁶, relation avec les élus locaux, communication et/ou presse), qui sont tournée en l'occurrence vers le ministre, ou de manière plus ponctuelle (diplomatie⁵⁷, suivi des réformes⁵⁸, budget⁵⁹). Des postes génériques, sans domaine d'intervention explicité se retrouvent dans tous les cabinets : directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet, chef du cabinet, conseiller spécial ou conseiller.

Il faut enfin souligner que le nombre de directions existant au sein de chaque ministère apparaît comme le reflet de l'étendue de l'appareil administratif aux mains du ministre et donc de l'importance du ministère, sous réserve du nombre de personnels employés au sein de chacune des directions centrales : le ministère de l'outre-mer ne dispose que d'une seule direction, les ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de la mer et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (en dehors, pour ce dernier, des directions communes avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports) de 2 directions, les ministères de la culture et de l'Europe et des affaires étrangères de 3 directions quand d'autres en ont 5 (ministère des armées, ministère de la transition écologique, ministère de la justice) ou 6 (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et ministère de l'intérieur).

II – L'unité organisationnelle renforcée et nécessaire des administrations centrales

La direction des administrations centrales se heurte de manière brutale à un autre problème rencontré également à propos des entourages politiques : celui de la fragmentation. Celle-ci est d'autant plus significative que, suite à la réforme budgétaire de 2001, coexistent « deux logiques organisationnelles au niveau de l'administration centrale : l'une opérationnelle, sous-tendue par l'idée de programmes, dont la réalisation est confiée à un « responsable de programme » ; l'autre gestionnaire, héritée de la conception traditionnelle, et structurée autour des directions, à compétence verticale ou horizontale. Ces deux logiques ne sauraient pourtant être seulement juxtaposées : l'articulation indispensable qui doit exister entre elles résulte notamment du fait que la responsabilité des programmes est, en règle générale, confiée à des directeurs d'administration centrale, ce qui a pour effet d'établir une hiérarchisation implicite au sein de cette population. Cette superposition joue aussi au profit des secrétaires généraux, qu'elle permet de réintégrer dans

⁵⁶ À l'exception du MTEI pour lequel aucune dénomination des fonctions des conseillers ne correspond aux relations avec le Parlement, là où, au sein du MC, s'il n'est pas question d'un conseiller « parlementaire », selon la dénomination la plus rependue, il existe un conseiller en charge de la communication *et des relations institutionnelles* (nous soulignons), ce qui semble couvrir les relations avec le Parlement.

⁵⁷ MENJS, MI, MA, MTEI, MM, MESRI et, évidemment, au MEAE.

⁵⁸ MJ, MENJS, MEAE, MA, MTEI, MCTRCT, MCTRCT, MSS, MM, MAA.

⁵⁹ MJ, MENJS, MTE, MA, MOM, MCTRCT, MSS, MESRI, MAA, MTFP, le MEFR, quant à lui, dispose d'une conseillère en charge de la fiscalité.

la logique des programmes »⁶⁰. Parce que les ministres ont la responsabilité des programmes votés dans les lois de finances⁶¹, ils désignent des responsables de programme⁶², qui peuvent être soit des *directeurs d'administration centrale*, soit des *secrétaires généraux*. Ces deux figures, directeurs d'administration centrale et secrétaires généraux apparaissent comme les deux figures centrales garantissant une unité organisationnelle des ministères. Cette unité est *renforcée* car le droit est bien plus présent que pour les entourages politiques et elle apparaît comme *nécessaire* au bon fonctionnement du ministère. Elle repose, en premier lieu, sur *le secrétaire général, acteur essentiel de la coordination politique du ministère* (A) et, en second lieu, sur *les directions administratives, rouages essentiels du fonctionnement administratif du ministère* (B). L'opposition coordination politique/fonctionnement administratif mérite d'être explicitée. Elle témoigne, du côté du secrétaire général, d'un poids considérable dans le fonctionnement du ministère, au point qu'il pourrait apparaître comme le pendant administratif du ministre, voire comme un *ministre bis*, pour peu que l'on mesure le poids réel du secrétaire général. Le droit saisit d'ailleurs le *secrétaire* général et non pas le *secrétariat* général, ce qui marque une personnalisation forte de la fonction, alors qu'il saisit les *directions* centrales et non pas les *directeurs* des administrations centrales. Ces dernières ne se situent pas moins au cœur du fonctionnement du ministère.

A - Le secrétaire général, acteur essentiel de la coordination politique du ministère

Si la création de secrétaires généraux des ministères est extrêmement ancienne⁶³, cette institution a longtemps disparu, à l'exception notable du ministère des affaires étrangères et de celui de la défense⁶⁴. Elle a été réactivée, et généralisée à l'ensemble des ministères, avec le décret n°2014-834 du 24 juillet 2014. Le décret place le secrétaire général au cœur de la coordination des services au sein des administrations centrales et témoigne d'une volonté de centralisation du fonctionnement du ministère et, plus largement, du gouvernement et donc de la volonté d'unification de son action. Pour reprendre les termes de notre sujet, le secrétaire général est le garant et l'expression de l'unité de l'organisation gouvernementale.

Cette situation appelle plusieurs remarques. L'encadrement normatif récent interpelle, d'autant, d'ailleurs, qu'il ne s'est pas accompagné d'un encadrement normatif du secrétariat général du gouvernement. Le décret n'évoque en effet que « le secrétaire général de chaque ministère ». Il n'en constitue pas moins un cadre juridique permettant de formaliser et donc de limiter, dans une certaine mesure on le verra, l'action du secrétaire général. Celui-ci, de par sa fonction première de

⁶⁰ J. Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, 2005/4, n° 116, p. 724.

⁶¹ Voir en particulier sur les programmes : le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Plus précisément, les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par mission entre un ou plusieurs services ou un ou plusieurs ministères et une mission comprend en ensemble de programmes « concourant à une politique publique définie » (voir art. 7 LOLF n° 2001-692 du 1^{er} août 2001)

⁶² Art. 70 du décret n° 2012-1246.

⁶³ Le secrétaire général du ministre de l'intérieur, par exemple, a ainsi été institué en 1815.

⁶⁴ Voir en ce sens : C. Guettier, *Institutions administratives*, Dalloz, Cours, 7^{ème} édition, 2019, pp. 367 et s.

coordination, apparaît comme un pouvoir important au sein du ministère que ce soit face ou avec le ministre, les membres du cabinet, les directeurs des administrations centrales ainsi que, on le verra, le Premier ministre. Il est une interface entre ces différents acteurs, qui dispose ainsi d'un rôle stratégique crucial. Il apparaît comme une nouvelle autorité au sein de l'administration et donc comme un nouveau pouvoir qui s'ajoute à tous ceux déjà existants. Le modèle du secrétaire général de Matignon, même s'il demeure informel, apparaît comme le modèle à suivre pour les secrétaires généraux des ministères.

Le rôle du secrétaire général du ministère est essentiel et il se manifeste, en particulier, par une nomination par décret en conseil des ministres. Ces modalités de nomination confirment par ailleurs sa place particulière au sein de l'organigramme du ministère dans la mesure où il peut apparaître, non pas comme l'homme du ministre, mais plutôt comme celui du Premier ministre. À cet égard, l'article 3-3 du décret de 1987 dispose que « le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel ». En tant qu'instrument du travail interministériel, il apparaît comme un instrument centralisateur et donc d'unité de l'action gouvernementale, aux mains du Premier ministre dans le travail interministériel. Tous les travaux interministériels constituent des moyens pour le Premier ministre d'imposer sa marque et de centraliser à Matignon la gestion de questions relevant de la compétence des ministères. Cette centralisation par le Premier ministre par l'intermédiaire des secrétaires généraux est forte car le secrétaire général « 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 » (art. 3-3). Il tire ici directement du Premier ministre des instructions concernant les objectifs dans l'exercice de sa mission autour du travail interministériel.

Cette centralisation dépasse la logique interministérielle, dans la mesure où les fonctions attribuées au secrétaire général, traduisent une volonté de centraliser l'exercice de celles-ci au sein du ministère dès lors qu'elles ont une dimension « transverse » au sein du ministère. 8 missions sont identifiées : 1° La fonction financière ; 2° Le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ; 3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ; 4° Les achats et marchés ; l'immobilier ; 5° La politique de développement des systèmes d'information ; 6° Le conseil juridique ; 7° L'information et la communication ; 8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère » (art. 3-8). Le ministre réapparaît toutefois au paragraphe qui suit : « Chaque ministre identifie, à partir d'un rapport du secrétaire général, les progrès à réaliser et l'échéancier à suivre pour améliorer la mutualisation des fonctions transversales » (art. 3-8). Le ministre a, en quelque sorte, le dernier mot.

La mission de coordination est encore visible dans la Charte de la déconcentration, dont l'article 10 prévoit que « les secrétaires généraux des ministères veillent à ce que les directives et instructions adressées aux administrations déconcentrées soient cohérentes avec les directives

nationales d'orientation et sont chargés de la transmission des directives et instructions adressées aux administrations déconcentrées ».

En vertu de l'article 3-2 du décret de 1987, tel que modifié par le décret de 2014 : « le secrétaire général assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère », ce qui ajoute une fonction de modernisation au secrétaire général, en plus de celle de coordination. Cette dimension renforce la place du secrétariat général au sein du ministère. Le secrétaire général a un pouvoir d'initiative et d'instruction pour modifier l'organisation et le fonctionnement du ministère afin de le rendre « plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions » (art. 3-4). En outre, « il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire et immobilière ainsi qu'en matière de gestion des achats, conformément à la politique définie par la direction des achats de l'Etat » (art. 3-4). Là encore, l'on peut s'étonner que cette mission « qualité » soit confiée au secrétaire général et non pas aux ministres. Enfin, « il assure la gestion des emplois d'encadrement supérieur et propose, selon les besoins, de modifier la répartition de leur nombre entre les directions » (art. 3-4). Dans le prolongement, il « promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère » et « est responsable, pour le ministère, de la politique interministérielle d'identification, de diversification et de formation des futurs cadres dirigeants » (art. 3-4). Le secrétaire général joue encore un rôle de directeur des ressources humaines, dans la gestion des emplois d'encadrement supérieur. Il apparaît comme un instrument puissant de rationalisation de l'action ministérielle.

Cette logique de rationalisation, qui apparaît comme participant d'une logique permettant de légitimer la constitution d'un nouveau pouvoir au sein des ministères, se révèle encore à plusieurs égards. Ainsi, 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 » (art. 3-5) et 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 » (art. 3-6).

Curieusement, encore, malgré le caractère stratégique de ce poste, les changements de gouvernement n'ont que peu d'incidences sur les secrétaires généraux en fonction, sur les premiers mois du gouvernement d'Edouard Philippe, seuls deux secrétaires généraux ont été remplacés sur 18 ministères⁶⁵.

⁶⁵ Recherche *Legifrance* : mots clés : « « secrétaire général » « ministère » « nomination » », période de signature 14 mai 2017 au 31 décembre 2017, nature du texte « décrets », après un tri de la pertinence des résultats.

B – Les directions centrales, rouages essentiels du fonctionnement administratif du ministère

Le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale est intervenu en premier lieu pour organiser et structurer les administrations centrales, tout en ayant fait l'objet d'une modification significative par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014, intégrant l'existence des secrétaires généraux des ministères. Pour ce qui concerne seulement la structuration des services centraux des ministères, le décret de 1987 prévoit le découpage de ces services en directions générales, directions et services et impose l'intervention d'un décret pour fixer cette organisation. L'intervention du décret garantit une solennité particulière à l'organisation administrative des ministères. En revanche, à l'intérieur de ces trois niveaux, l'organisation se fait par arrêté du ministre concerné. Ainsi, la *super-structure* est fixée par décret, l'*infra-structure* par arrêté du ministre.

La Charte de la déconcentration, issue du décret n° 2015-510, explicite les missions exercées par les administrations centrales qui « assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » (art. 3-I). Ces administrations ont ainsi un rôle central dans le fonctionnement de l'administration et constituent un rouage crucial et essentiel dans la politique mise en œuvre par le gouvernement qu'il s'agisse du pouvoir d'initiative normative, d'orientation de l'action administrative, de l'exécution et de l'évaluation des politiques publiques comme du contrôle.

À user du principe de séparation des pouvoirs, entendu comme un principe politique visant à éviter qu'un même organe concentre l'exercice plusieurs fonctions, les administrations centrales concentrent des fonctions à un degré qui semble problématique sous l'angle des normes juridiques : production, application, évaluation et contrôle, autrement dit toutes les fonctions de l'élaboration, au contrôle de la bonne application, même si le cumul ne porte que sur les normes de nature réglementaire. Si cette remarque peut être contrebalancée par un découpage de ses fonctions entre différents services au sein d'une même direction, il n'en reste pas moins que, d'un point de vue hiérarchique, l'exercice de ces différentes fonctions est concentré aux mains du directeur de l'administration centrale. Aussi les nominations aux directions centrales sont-elles décisives, c'est d'ailleurs pourquoi elles exigent un décret en conseil des ministres en vertu de l'article 13 alinéa 3 de la Constitution. L'on peut s'étonner que les changements politiques de gouvernement ne s'accompagnent pas toujours d'un renouvellement général des directions des administrations centrales⁶⁶, à moins de voir dans la continuité de l'État, souvent avancée comme justification à cette absence de *turn-over*, une indifférence de celui-ci aux alternances politiques. Ce mythe de la continuité de l'État revient à défendre la primauté de l'administration sur le politique et à maintenir l'administration contre le politique, celui-ci n'étant plus en mesure de disposer

Il s'agit en l'occurrence du secrétaire général du ministère de la culture et de celui du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

⁶⁶ Recherche *Legifrance* : mots clés : « décret nomination directeur administration centrale 2017 article 13 de la Constitution », période de signature 14 mai 2017 au 31 décembre 2017, nature du texte « décrets », 24 résultats, après un tri de la pertinence des résultats. : 16 changements sur 81 directions.

d'agents à même de conduire la politique du gouvernement. Au regard des fonctions attribuées aux directions centrales, l'on ne voit pas comment un ministre pourrait se passer d'un proche ou pour le moins d'une personne ayant la même vision politique que la sienne à la tête des directions dont dépendent son ministère. Peut-être, en définitive, que ce maintien de la haute administration malgré les alternances n'est que le reflet de la perte d'idéologie des politiques, consécutive, sans doute, à l'occupation par la haute fonction publique des fonctions politiques, y compris au plus haut de l'État. Peut-on véritablement compter sur des administrateurs, les plus brillants soient-ils, ils sont en effet formés à l'École nationale d'administration, pour disposer une certaine vision du monde à même d'être à l'origine d'un programme politique ambitieux d'action sur le réel ? Les philosophes n'ont toujours pas pris le pouvoir, ils ne sont toujours pas roi ; pas plus qu'ils ne les conseillent⁶⁷.

Cette mission d'initiative se concrétise en particulier par la participation des administrations centrales à « à l'élaboration des projets de loi et de décret ». Cette mission est tout à fait décisive dans la mesure où les administrations centrales apparaissent comme étant l'interface première entre les politiques et le réel, le lieu où celui-ci est saisi et où l'on décide, le cas échéant, du comment il sera modifié. La première centralisation de la mission de production des normes se fait ainsi au niveau des directions des ministères, qui représente ainsi un échelon décisif.

Il faut ajouter ensuite le rôle du secrétariat général du gouvernement en tant que structure de coordination dans la production des normes, rôle qui a été, de manière exceptionnelle, explicité sous l'angle juridique avec l'arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'organisation du service de législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du Gouvernement, abrogé par l'arrêté du 3 décembre 2019 relatif à l'organisation du service de législation et de la qualité du droit au secrétariat général du Gouvernement, qui réduit les fonctions de ce service à un bref résumé synthétique des missions prévues par le précédent. Pour ce qui intéresse la préparation des textes normatifs, l'arrêté de 2018, comme celui de 2019, envisagent la mission générale de « préparation des textes normatifs soumis à la délibération du Conseil des ministres » (art. 3 des deux décrets).

Le caractère essentiel des directions se manifeste encore sous l'angle financier dans la mesure où les administrations centrales interviennent dans « la définition et le financement des politiques nationales » (art. 3 de la Charte).

Enfin, sous l'angle de l'exécution des politiques publiques et de la direction de l'administration déconcentrée, « les administrations centrales maîtrisent, hiérarchisent, coordonnent et formalisent leurs directives et instructions aux administrations déconcentrées » (art. 10 de la Charte).

⁶⁷ En dehors, peut-être, de fictions et il faut renvoyer ici au film de Nicolas Pariser, *Alice et le maire* (2019) dans lequel le personnage principal, maire de Lyon (interprété par Fabrice Luchini), s'aperçoit, un jour, qu'il n'a plus d'idées pour guider son action, ce qui, et là débute la fiction, lui pose problème et le conduit, la fiction se poursuit, à recruter une jeune philosophe (interprétée par Anaïs Demoustier) chargée de l'inspirer pour qu'il puisse de nouveau avoir des idées.

Le caractère crucial des directions centrales est encore visible dans les orientations souhaitées par le Premier ministre quant à la structuration des administrations centrales, telle qu'elle résulte de la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail. Cette circulaire défend le renforcement « l'efficacité des administrations centrales », la simplification du « paysage administratif » et le rapprochement des « administrations des citoyens et des territoires ». Dans le prolongement de cette circulaire, l'article 2 du décret n° 2019-760 du 24 juillet 2019 relatif aux secrétaires généraux des ministères et à la transformation des administrations centrales prévoit que « chaque ministre identifie, à partir d'un rapport du secrétaire général, les évolutions à apporter à l'organisation de son administration afin, notamment, de faciliter son adaptation à la conduite de projets et de supprimer les fonctions redondantes. Il modifie, en conséquence, les textes d'organisation du ministère avant le 31 décembre 2019 ».

Le pouvoir gouvernemental dispose d'une unité organisationnelle significative, à même de constituer un support structurel efficace lui permettant d'exprimer sa capacité d'action.