PREMIER
MINISTRE

Liberté
Égalité
Fraternité



SGG

Qu'est-ce que le secrétariat général du Gouvernement ?

Septembre 2026

Rédactrice en chef : Laurence Marion
Maquette et impression : DSAF / SDIMP / BAEC / Section Éditions (cr)

Qu'est-ce que le secrétariat général du Gouvernement ?



Avertissement : *le présent fascicule emprunte en partie sa substance à l'ouvrage de M. Jacques FOURNIER, « Le travail gouvernemental » (Les Presses de Sciences Po, Dalloz, 1987) et à celui de Mme Roselyne PY, « Le secrétariat général du Gouvernement » (Documentation française, 1985).*

Éditorial



Laurence Marion
Secrétaire générale du Gouvernement

En 2025, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) a célébré son 90e anniversaire.

Ce fut l'occasion de mettre en lumière cette institution aussi discrète qu'indispensable, trop méconnue du grand public.

Incarnant, depuis 1935, « l'indispensable unité de commandement dans le Gouvernement », pour reprendre les mots de Pierre-Etienne Flandin, président du Conseil en 1934, le SGG assume avec constance des missions fondamentales : garantir le fonctionnement gouvernemental, faciliter les rouages interministériels, sécuriser les actes des plus hautes autorités de l'État, conserver la mémoire du travail exécutif sur le temps long.

Pour autant, la permanence de ces missions ne manque pas de s'inscrire dans des démarches successives de modernisation et de simplification contribuant ainsi à écrire sereinement son histoire, alliant tradition et innovation, stabilité et agilité.

Fort de ses 90 ans, le SGG réaffirme sa vocation : être à la fois le gardien des équilibres institutionnels et un acteur clé de la transformation publique.

Laurence Marion

Sommaire

ÉDITORIAL 5
INTRODUCTION 9
I. TOILE DE FOND INSTITUTIONNELLE. 11
II. FONCTIONS 17
III. STRUCTURES ET MOYENS. 49
IV. UN PEU D'HISTOIRE 55
CONCLUSION. 61

Introduction

QU'EST-CE QUE LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ?

Le secrétariat général du Gouvernement (SGG) joue, dans le fonctionnement des institutions françaises, un rôle discret. A l'inverse des institutions dont il organise les relations mutuelles, **sa fonction n'est pas définie dans la Constitution, ni même dans une loi ou un décret**. Ses effectifs sont modestes : 100 agents environ.

Le SGG diligente des procédures, authentifie des actes, procède à des transmissions, enregistre des décisions, tient des tableaux de suivi de diverses natures : il est un peu le « **greffier** » ou encore le « **bureau d'ordre** » de la République.

Son intervention ne se limite toutefois pas à cela. Le SGG, placé **au carrefour des plus importantes institutions de l'État** (Président de la République, Gouvernement, Parlement, organismes consultatifs, juridiction administrative, Conseil constitutionnel, etc.), a une responsabilité particulière dans la **préservation de l'État de droit**.

Par ailleurs, sa fonction de régulation lui fait obligation de se préoccuper d'améliorer le fonctionnement de la machine gouvernementale : d'où la vocation du SGG à contribuer à la **mise en œuvre de la réforme administrative**.

Le greffier de la République est aussi **un conseiller du Gouvernement**.

S'il fallait résumer d'une phrase simple la mission du SGG, il veille au bon fonctionnement de la machine gouvernementale.

Il faudrait toutefois ajouter que la notion de « bon fonctionnement » doit s'apprécier au regard non seulement de l'efficacité administrative (sécurité, cohérence, célérité ...), mais aussi du respect des règles de droit.

I. Toile de fond institutionnelle

- Le fonctionnement du SGG est inséparable des institutions françaises.
- Il est en quelque sorte le fruit d'une nécessité institutionnelle comportant :
  - des éléments communs à toutes les démocraties développées ;
  - des éléments spécifiques à la France.
- Cette complexité impose une régulation, une coordination.

1. Les facteurs organisationnels

1.1. L'hétérogénéité des structures gouvernementales liée à la diversification des tâches de l'État moderne

Cette diversification se traduit par :

➜ **Des compétences ministérielles ramifiées et parfois concurrentes** (ex. la politique d'attribution des visas qui intéresse à la fois le ministre de l'intérieur et celui des affaires étrangères).

➜ **Des types d'organisation assez sensiblement différents** d'un ministère à l'autre.

La composition et la structure du Gouvernement reflètent bien cet éclatement :

- Un Premier ministre ;
- 19 ministres de plein exercice ;
- 17 ministres délégués ;

soit 37 membres du Gouvernement au 30 juin 2026.

Historiquement, le SGG nait en 1935 alors qu'apparaît la nécessité pour le président du Conseil de disposer de services permanents pour l'assister dans son rôle d'arbitrage entre les ministres, qui s'affirmait peu à peu.

1.2. La nécessité d'organiser les liaisons constitutionnelles entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs

Les rapports constitutionnels entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs, législatif et juridictionnel, empruntent des procédures déterminées qui doivent être gérées.

2. Les facteurs purement français

2.1. Le « bicéphalisme »

Le système constitutionnel français comporte une caractéristique assez remarquable : la dualité de l'exécutif, c'est-à-dire l'existence de « deux têtes » au sommet de l'exécutif : le Président de la République, chef de l'État, et le Premier ministre, chef du Gouvernement.

Cette dualité existe depuis 1958. Elle apparaît sous un jour particulier lorsque cohabitent un chef de l'État et un chef de Gouvernement issus de formations politiques opposées (mars 1986 à mai 1988, avril 1993 à mai 1995, juin 1997 à mai 2002).

La Constitution répartit assez nettement les rôles entre Président de la République et Premier ministre.

Comment décrire sommairement cette division des tâches ?

En première approximation, on peut voir le Président comme un arbitre, un garant du bon fonctionnement des institutions :

- Il incarne la permanence de la République.
- Il est un « garant et non un gérant » (l'expression est de Raymond Barre), c'est-à-dire que les décisions qu'il peut être amené à prendre ne portent pas sur la gestion quotidienne. Elles revêtent au contraire un caractère assez exceptionnel : nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement, dissolution de l'Assemblée nationale, convocation d'une session extraordinaire du Parlement, soumission de certains projets de loi à référendum.

A l'inverse, le Premier ministre est responsable de l'administration quotidienne :

- Il est le chef du Gouvernement, lequel « détermine et conduit la politique de la Nation » (art. 20 de la Constitution).
- En vertu de l'article 21, il dispose du pouvoir réglementaire de droit commun (le Président n'étant signataire que des décrets réglementaires délibérés en Conseil des ministres).
- Il a l'initiative des lois, concurremment avec le Parlement.
- Il a la maîtrise de la procédure législative, la Constitution lui donnant, entre autres, le pouvoir de fixer l'ordre du jour prioritaire du Parlement (art. 48 de la Constitution), à l'exception d'une séance mensuelle dans chaque assemblée réservée à un ordre du jour fixé par elle.

Un Président garant, un Premier ministre gérant, cela n'est cependant qu'une simplification.

En effet, la Constitution donne au Président des **pouvoirs propres** ou qui le conduisent à **prendre des responsabilités** dans la conduite de la politique quotidienne. Ces pouvoirs propres intéressent **cinq domaines** :

- La défense.
- Les affaires étrangères.
- La nomination des plus hauts fonctionnaires et titulaires de charges publiques.
- La présidence du conseil des ministres.
- La signature des décrets en conseil des ministres et des ordonnances.

Hors le cas de « cohabitation », l'implication du Président de la République dans la conduite des affaires du pays est encore plus grande, en raison de l'accord politique existant entre le Président et le Gouvernement.

Toutefois, le travail gouvernemental dépend bien du Premier ministre comme le prévoit la Constitution depuis 1958 et telle que la pratique le confirme depuis. **C'est la raison pour laquelle le SGG est placé auprès du Premier ministre**.

Mais l'existence de pouvoirs propres du Président, et plus particulièrement la présidence du conseil des ministres par le chef de l'État, conduisent **le SGG** à entretenir **des relations de travail suivies avec l'Élysée**.



Florian David

Bureau de la secrétaire générale du Gouvernement, décoré de la tapisserie *Les sept piliers de la sagesse*, d'après un carton de Guy de Rougemont, 2007. Collection du Mobilier national.

2.2. L'existence et le rôle du Conseil d'État

Autre spécificité française : la nécessité de soumettre à l'avis d'un organisme consultatif indépendant, le Conseil d'État, les projets de textes importants :

- lois ;
- ordonnances ;
- décrets en Conseil d'État (la moitié environ des décrets réglementaires) ;

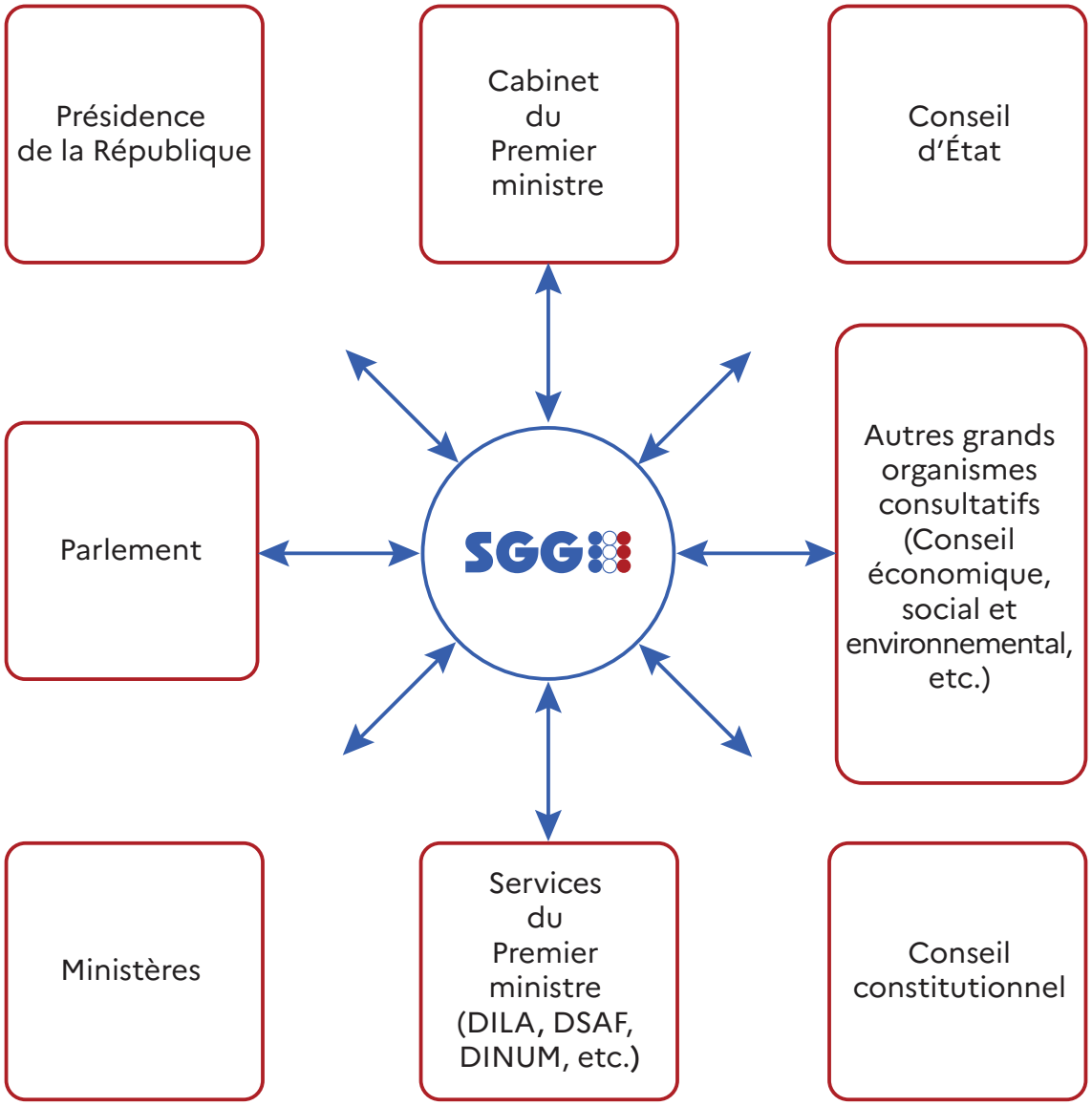
La présentation du projet de texte au Conseil d'État et les conséquences à tirer de son avis intéressent le SGG au premier chef.

***Le SGG est un organe charnière entre diverses institutions** et organismes, en même temps qu'**un point de passage obligé pour les décisions gouvernementales** les plus importantes.*

Organe de coordination, de régulation et de communication, le SGG n'a **pas de fonction politique**. Sa responsabilité propre est non de produire des décisions, mais d'**assurer le bon fonctionnement du processus de prise des décisions gouvernementales**.

Il se distingue donc très nettement de deux entités caractéristiques de la tradition administrative française :

- **Le cabinet ministériel** (équipe de personnes entourant chaque ministre, librement choisie par lui et disposant de sa confiance sur les plans technique et politique, chargée de le conseiller et de le représenter).
- **L'administration centrale** (services composés majoritairement de fonctionnaires titulaires, inscrits dans la hiérarchie administrative et chargés de préparer et de mettre en œuvre la politique du ministre dans un domaine déterminé).



II. Fonctions

On peut distinguer en quatre ensembles les fonctions du SGG :

- organisation du travail gouvernemental ;
- conseil juridique du Gouvernement ;
- formation d'un nouveau Gouvernement ;
- autres missions.

1. L'organisation du travail gouvernemental

La contribution du SGG à l'organisation du travail gouvernemental comprend sept grands aspects :

- réunions et comités interministériels ;
- secrétariat du conseil des ministres ;
- consultation du Conseil d'État ;
- mise en œuvre de procédures législatives ;
- publication des lois, décrets et autres textes officiels ;
- suivi des décrets et arrêtés d'application des lois ;
- association du Parlement à l'élaboration des actes européens.

1.1. La tenue des réunions et comités interministériels

Aucune décision gouvernementale importante ne peut être prise sans avoir été délibérée par les ministres intéressés. C'est la conséquence du caractère collégial du Gouvernement et des principes de solidarité et de responsabilité gouvernementales.

Cette délibération peut prendre la forme d'un accord donné au ministre principalement intéressé (ministre « chef de file ») par chacun des autres ministres intéressés. Chaque accord doit normalement trouver son expression dans une **lettre ou un courriel d'accord**.

Mais l'expérience prouve que cette succession de discussions bilatérales est lente en raison de la nécessité de consulter à nouveau un ministre si des modifications sont apportées au projet à la demande d'un autre ministre. Aussi la forme la plus efficace de délibération interministérielle est-elle la réunion interministérielle (RIM) rassemblant, à Matignon, sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre, les représentants des ministres concernés.

Les discussions bilatérales peuvent aussi aboutir à des désaccords interministériels persistants. Quel que soit le sujet, c'est au Premier ministre qu'il revient alors de trancher. Sa décision sera ainsi rendue après une réunion interministérielle.

La présence d'un membre du cabinet du Premier ministre est donc nécessaire pour vérifier la cohérence entre les mesures envisagées et la politique gouvernementale et pour trancher en cas de désaccord entre ministères ou pour préparer l'arbitrage qui sera rendu par le Premier ministre.

Les réunions interministérielles sont convoquées par le SGG. Un chargé de mission du SGG assiste à chaque RIM et établit un relevé des décisions prises (projet de « bleu »). Après accord du cabinet du Premier ministre, le compte rendu est « bleui » et diffusé par le SGG auprès des ministres intéressés. Le service de documentation du SGG conserve les dossiers des réunions. **Le SGG détient ainsi la mémoire des délibérations interministérielle.**

A ces divers titres, le SGG se comporte comme le « greffier de la République ».

Dans les cas difficiles, pour les affaires particulièrement importantes ou si le Premier ministre entend traiter directement d'une question avec les ministres, la réunion interministérielle est remplacée par une réunion des ministres placée sous la présidence du Premier ministre. Le secrétaire général du Gouvernement y participe alors, accompagné par un chargé de mission.



Yves Malenfer

Salon rouge, hôtel de Matignon.

Statistiques des réunions et comités tenus à Matignon (1979 à 2025)

ANNÉE	RÉUNIONS INTERMINISTÉRIELLES	COMITÉS INTERMINISTÉRIELS	RÉUNIONS DE MINISTRES	AUTRES RÉUNIONS (CID, ETC.)	TOTAUX
1979	1 001	21	54	-	1 076
1980	1 070	20	39	-	1 129
1981	1 147	21	57	-	1 225
1982	1 855	22	112	-	1 989
1983	1 500	26	43	-	1 569
1984	1 356	12	39	-	1 407
1985	1 311	13	11	-	1 335
1986	981	12	63	-	1 056
1987	1 008	8	46	14	1 076
1988	851	8	16	16	891
1989	1 066	13	25	28	1 132
1990	1 149	17	24	38	1 228
1991	1 131	13	23	26	1 193
1992	1 290	7	16	34	1 347
1993	1 285	13	89	26	1 413
1994	1 669	14	105	20	1 808
1995	1 295	25	24	12	1 356
1996	1 489	19	30	32	1 570
1997	1 268	5	34	22	1 329
1998	1 285	9	52	31	1 377
1999	1 072	8	49	31	1 160
2000	1 450	9	47	51	1 557
2001	1 270	4	32	28	1 334
2002	1 144	5	34	17	1 200
2003	1 780	11	29	20	1 840

ANNÉE	RÉUNIONS INTERMINISTÉRIELLES	COMITÉS INTERMINISTÉRIELS	RÉUNIONS DE MINISTRES	AUTRES RÉUNIONS (CID, ETC.)	TOTAUX
2004	1 416	11	16	13	1 456
2005	1 458	16	23	25	1 522
2006	1 635	24	20	7	1 686
2007	1 055	3	22	11	1 091
2008	1 419	16	12	6	1 453
2009	1 344	14	24	4	1 386
2010	1 437	6	14	2	1 459
2011	1 568	3	11	7	1 589
2012	1 128	3	16	6	1 153
2013	1 344	11	11	3	1 369
2014	839	1	18	4	862
2015	863	7	17	0	887
2016	900	4	14	0	918
2017	985	9	28	0	1 022
2018	1 514	15	51	0	1 580
2019	1 339	13	48	207	1 607
2020	1 161	7	50	186	1 404
2021	1 531	8	46	194	1 779
2022	944	3	11	200	1 158
2023	1 219	10	28	233	1 490
2024	689	3	1	149	842
2025	882	9	0	177	1 068

***Du point de vue quantitatif, la tendance est à la croissance du nombre de réunions interministérielles sur longue période**, avec une accélération entre 1980 et 1982 et des pics en 1994, 2003 et 2021.*

Ordre de grandeur : **1 327 réunions/an**.

Il faut y ajouter :

- une **trentaine** de « **réunions de ministres** ». Ces réunions réunissent rarement tous les membres du Gouvernement. Elles ne doivent pas être confondues avec les « **conseils restreints** » qui réunissent des ministres à l'Élysée en dehors du conseil des ministres ;
- une **dizaine** de « **comités interministériels** ». Les comités interministériels permanents sont organisés par décret. Il est fréquent que les ministres se fassent représenter à ces comités.

La répartition selon l'objet général de la réunion est peu ou prou la suivante :

- **pour un tiers, la mise au point de textes** (lois, décrets, voire arrêtés et circulaires) ;
- **pour un sixième, les affaires internationales**, y compris voyages à l'étranger du chef de l'État ou de membres du Gouvernement ;
- **pour la moitié, les autres sujets** (grande variété : depuis la situation des infirmières aux investissements étrangers en passant par le développement de l'apprentissage, etc.).

Le formalisme des réunions interministérielles n'est pas aussi poussé en France que dans d'autres démocraties développées. Mais un minimum de règles est nécessaire pour prendre acte de façon incontestable des accords obtenus et des arbitrages rendus. Le SGG en est le gardien.

Il n'y a plus de « règlement intérieur des travaux du Gouvernement » (celui de 1947 est dépassé). En revanche, un mémento du travail gouvernemental est systématiquement remis aux nouveaux membres du cabinet du Premier ministre.

Par ailleurs, il existe :

- des usages ;
- un ensemble de circulaires du Premier ministre relatives au travail gouvernemental ;
- un « dossier du travail gouvernemental » rassemblant des fiches à jour concernant :
  - la préparation et le suivi du conseil des ministres ;
  - les réunions interministérielles ;

- la procédure législative ;
- la procédure réglementaire...

- un guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (dit « Guide de légistique », accessible en ligne sur le site Légifrance).

Cet ensemble de règles constitue le minimum de formalisme nécessaire au regard de la complexité de la machine gouvernementale et des garanties de rigueur, de précision et de cohésion que l'on peut légitimement exiger de son fonctionnement.

DIFFUSION DES CONVOCATIONS

La convocation des réunions respecte toujours le même formalisme (voir exemple en page suivante).

PAPIER À EN-TÊTE SGG	• ministres (par ordre protocolaire) • organismes rattachés au Premier ministre (SGAE, SGDSN par exemple) • personnes auxquelles la convocation est adressée pour information
EN HAUT À DROITE	• cabinet du Président de la République : secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur du cabinet • cabinet du Premier ministre : membres concernés par l'objet de la réunion • secrétariat général du Gouvernement : membres concernés par l'objet de la réunion. Le nom du chargé de mission du SGG qui assurera le secrétariat de la réunion est souligné et rappelé en bas de page
OBJET DE LA RÉUNION ÉNONCÉ EN TERMES CLAIRS ET SUFFISAMMENT EXPLICITES	
DATE, HEURE, LIEU, NUMÉRO DE TÉLÉPHONE LE CAS ÉCHÉANT	

De même, le déroulement des séances, l'élaboration du compte-rendu et la diffusion de ce dernier doivent se plier à des règles précises (voir *infra*).

100639 - Initiale

PRESENTIEL

Paris, le 26 juin 2026

LA SECRETAIRE GENERALE DU GOUVERNEMENT

A

M. NUNEZ, M. AMIEL

Ainsi que :

M. BOUILLON, délégué interministériel à la transformation publique

Pour information :

M. GUSTIN, M. VERDIN, M. DUPLAY, M. DOMINATI, M. CARMIER, M. le général de corps d'armée BECHON, M. BAZIN, M. BRANDOUY, M. BREDIN, M. CHAMBRE, M. CRUAU, M. HELLEISEN, M. HENNEBELLE, M. LENOBLE, M. LIOGIER, Mme MESTRIUS, M. MOREAU, M. PUISAIS-JAUVIN, M. TEJEDOR, M. DELESCLUSE, M. BARRAUD, M. BORDIER, M. BOUYT, Mme CALABRIN, M. DEJEAN DE LA BÂTIE, Mme DE ROUBIN, M. EYMEOUD, Mme FRETIN-BRUNET, M. GRYGOWSKI, Mme LALOUX, Mme LAVERGNE, M. LEOST, M. le colonel MALARD, M. MARMION, Mme MEARY, M. METIVET, Mme MONNE, Mme PETIT, M. PONT, M. PRIOU, M. STAUB, M. VANDAMME, Mme WOLF-BERTHELAY, Mme ZAHM, M. DUBOUIS, Mme GORCE, M. HÉRAULT, M. LE SANT, Mme THOMAS, Mme CHOUFFOT, Mme RONGIER, Mme MARION, M. WIEBER, **M. BEAUJARD**, M. BENARD, Mme BOUCHARDON, M. FOUQUET, M. HALARD, M. LAMOUREUX, M. LANIER, Mme MATHÉ, Mme ACRAMEL, M. BOUTIN, M. COILLARD, Mme EMILIEN, M. NOVILLO, Mme PEREZ, M. PINEAUD, Mme SOUM, Mme HEQUET, M. WINSBACK

OBJET : [redacted]

POINT(S) À DÉCIDER : [redacted]

J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'une réunion interministérielle, à laquelle vous êtes prié de bien vouloir vous faire représenter, se tiendra

le VENDREDI 26 JUIN 2026 À 15H00

sous la présidence de Mme MARION, secrétaire générale du Gouvernement.

Laurence MARION

(Réunion suivie au SGG par M. BEAUJARD)

Le dossier de la réunion interministérielle devra être adressé directement au cabinet du Premier ministre (M. BREDIN) et au SGG (M. BEAUJARD) ainsi qu'aux cabinets des membres du Gouvernement convoqués.

Les questions évoquées à la demande d'un ministre, lors d'une réunion interministérielle tenue sous la présidence du cabinet du Premier ministre, doivent avoir fait l'objet, au préalable, d'un examen concerté entre les ministères intéressés.

La représentation de chacun des membres du Gouvernement convoqués est strictement limitée à deux personnes.

Inscription obligatoire via le lien : https://rim-inscription-pp.spm.rie.gouv.fr/#/inscription

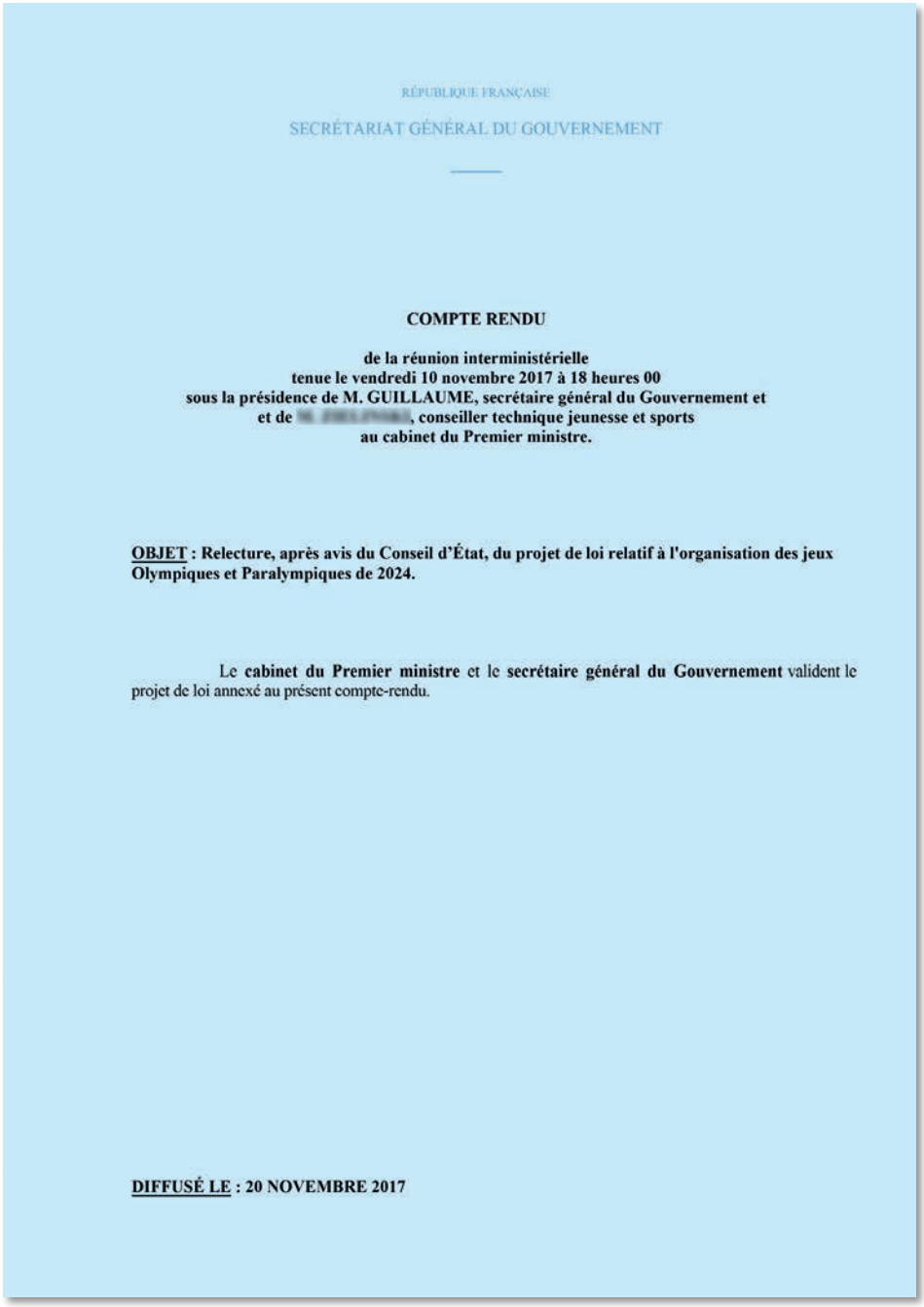
La présente convocation, les courriels et documents partagés à l'occasion de cette concertation ainsi que le compte-rendu diffusé à son issue sont couverts par le **secret des délibérations du Gouvernement**. Ils ne peuvent être transmis, sous la responsabilité des destinataires de la convocation, qu'aux personnes ayant besoin d'en connaître dans l'exercice de leurs fonctions.
La violation du secret expose à l'engagement de poursuites disciplinaires et/ou pénales.

P.J. : 2

DIFFUSION DES « BLEUS »

Les « bleus » sont habituellement diffusés :

- à toutes les personnes inscrites sur la feuille de présence ;
- aux personnes auxquelles la convocation a été adressée pour information ;
- aux directeurs de cabinet des ministres qui ne se sont pas faits représenter ;
- au service de documentation du SGG pour archivage.



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

COMPTE RENDU

de la réunion interministérielle
tenue le vendredi 10 novembre 2017 à 18 heures 00
sous la présidence de M. GUILLAUME, secrétaire général du Gouvernement et
et de [redacted], conseiller technique jeunesse et sports
au cabinet du Premier ministre.

OBJET : Relecture, après avis du Conseil d'État, du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Le **cabinet du Premier ministre** et le **secrétaire général du Gouvernement** valident le projet de loi annexé au présent compte-rendu.

DIFFUSÉ LE : 20 NOVEMBRE 2017

Ils peuvent faire l'objet d'une diffusion restreinte :

- au secrétaire général de l'Élysée ;
- aux directeurs de cabinet des ministres représentés à la réunion ;
- au service de documentation du SGG pour archivage.

Les « bleus » sont couverts par le « secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » au sens de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

1.2. La consultation du Conseil d'État

Le SGG a la charge de transmettre au Conseil d'État, plus précisément à ses sections administratives, les textes les plus importants.

Rappelons que le Conseil d'État a **deux fonctions bien distinctes** :

1. Juridiction administrative suprême, il peut annuler une réglementation (par exemple un décret), condamner une administration à réparer un dommage et statuer en dernier ressort sur le litige porté devant le tribunal administratif (TA) ou la cour administrative d'appel (CAA).
2. Mais il a également une importante fonction « consultative » de conseil au Gouvernement. Lui sont en effet soumises les lois, les ordonnances (avant leur inscription au conseil des ministres) et environ la moitié des décrets réglementaires avant leur publication. Dans le cadre de sa fonction consultative, le Conseil d'État rend un avis sur les questions de droit mais aussi de bonne administration. Cet avis se traduit :

- par l'élaboration d'un texte à partir du projet du Gouvernement ;
- le cas échéant par la rédaction d'une note où sont sommairement exposées les raisons de son désaccord ou de sa position.

Cet avis est secret, mais le Gouvernement peut le rendre public. A l'initiative du Président François Hollande, il a été mis fin à la tradition du secret qui entourait les avis sur les projets de loi : cette réforme répond à une demande de transparence et à la volonté de mieux informer les citoyens sur les sujets d'intérêt public.

Le caractère confidentiel des débats du Conseil d'État sur les autres projets de textes, ainsi que sur les avis rendus sur une question de droit, permet à celui-ci de « conserver sa liberté de ton ».

Le SGG a également la charge de saisir le Conseil d'État pour avis lorsque le Premier ministre ou un ministre souhaite le consulter sur une question de droit complexe.

Le SGG a trois fonctions à remplir dans les relations entre le Gouvernement et les formations consultatives du Conseil d'État :

- Il doit leur **transmettre les projets de loi**, d'ordonnance, de décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, de décrets de « déclassement » (c'est-à-dire les décrets plaçant dans le domaine réglementaire des dispositions initialement prises par le législateur mais relevant, selon la Constitution, du Gouvernement et non du Parlement), mais également les projets d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique. La majorité de ces textes est accompagnée de documents d'évaluation préalable : les études d'impact pour les projets de loi (fondement constitutionnel) et les fiches d'impact pour les ordonnances et les décrets.
- Un chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement assiste aux délibérations du Conseil d'État (en compagnie des représentants des ministères) lorsque ce dernier est saisi d'un projet de texte délibéré en conseil des ministres, pour **exposer le point de vue du Gouvernement, veiller à la cohérence des interventions des représentants des ministres et suivre l'évolution des débats**.
- Le Conseil d'État s'étant prononcé, **le secrétaire général du Gouvernement co-préside si nécessaire une réunion d'arbitrage**, dite « de relecture », au cours de laquelle **le texte définitif est établi**, à la lumière de l'avis du Conseil d'État.

Les indicateurs de suivi de l'activité normative sont rendus accessibles sur Legifrance au sein du document intitulé : « Les statistiques de la norme ».

Pour plus de clarté, on a traditionnellement pris l'habitude d'établir :
sur **papier rose** : le projet soumis au Conseil d'État par le SGG ;
sur **papier vert** : le texte du Conseil d'État ;
sur **papier bleu** : le texte, après avis du Conseil d'État **(c'est ce dernier texte qui sera, le cas échéant, examiné en conseil des ministres).**

Les transmissions de textes (dans les deux sens) entre le Conseil d'État et le SGG se font désormais par voie dématérialisée, via l'outil SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives).

S'agissant des décrets en Conseil d'État – dont la transmission au Conseil d'État incombe soit au SGG (décrets réglementaires), soit au ministre « chef de file » (décrets individuels tels que les décrets de naturalisation, ceux relatifs aux statuts de fondations) – **le Gouvernement n'a le choix qu'entre son texte initial et celui du Conseil d'État**. Mais ce choix est possible disposition par disposition.

Cette règle a été imposée par la jurisprudence du Conseil d'État elle-même. Les formations contentieuses du Conseil d'État (c'est-à-dire le Conseil d'État statuant comme juge) censurent en effet une disposition de décret en Conseil d'État qui diffère à la fois du texte qui avait été soumis aux sections administratives et du texte élaboré par celles-ci.

Cette règle ne s'applique pas avec autant de rigueur aux lois. Toutefois, **le Conseil constitutionnel censurerait une disposition de loi** qui aurait été élaborée au cours de la réunion d'arbitrage (précédant le passage en conseil des ministres et le dépôt au Parlement) et soulèverait une question qui n'avait pas été soumise au Conseil d'État. Le Gouvernement n'aurait alors pas correctement consulté le Conseil d'État.

Le SGG veille à ce que les avis du Conseil d'État soient pris en compte (par exemple lorsqu'il a estimé qu'une disposition de loi était inconstitutionnelle ou qu'une disposition contenue dans un décret était contraire à une loi).

De fait, le Conseil d'État est suivi dans la très grande majorité des cas lorsqu'il soulève une objection de nature juridique. Cela s'explique en grande partie par la crainte de voir le texte ultérieurement censuré soit par les formations contentieuses du Conseil d'État (décrets), soit par le Conseil constitutionnel (lois).



Yves Malenfer

Salle de la bibliothèque, hôtel de Matignon.

1.3. Autres consultations

- Consultations **outre-mer** : il incombe au SGG de s'assurer de la mise en œuvre dans les délais exigés par l'organisation des travaux du conseil des ministres de l'ensemble des consultations des départements, régions et collectivités d'outre-mer prescrites par les règles constitutionnelles et organiques. Le champ de l'obligation de consultation est analysé en prenant appui sur l'expertise de la direction générale des outre-mer, qui procède aux consultations ultramarines pour tout autre texte.
- Consultations du **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) : le CESE est obligatoirement consulté par le SGG sur les projets de loi de plan et les projets de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental.
- Consultations du **Conseil national d'évaluation des normes** (CNEN) : le SGG est responsable des saisines en procédure accélérée du CNEN et des saisines des projets de textes présentés en conseil des ministres.
- Consultations ouvertes au **public** sur internet : les projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement doivent être soumis à la consultation du public, non seulement sur le site ministériel concerné mais également sur un site du Premier ministre. Le SGG soumet cette consultation à la validation du cabinet du Premier ministre et fait le lien avec la DILA pour sa publication sur le site Vie-publique.

1.4. Le secrétariat du conseil des ministres

Le SGG est un point de passage obligé pour la tenue des conseils de ministres.

Le conseil des ministres ne s'identifie pas au Gouvernement (puisqu'il comprend également le Président de la République qui le préside) mais constitue la forme la plus solennelle de la délibération interministérielle et le « temps fort » hebdomadaire de l'activité gouvernementale sur les plans juridique et médiatique.

Doivent être soumis au conseil des ministres :

- les projets de loi, les ordonnances et les décrets réglementaires en conseil des ministres ;
- les nominations des plus hauts fonctionnaires et autres mesures individuelles qui doivent être prises en conseil des ministres ;
- les communications des ministres ;
- les engagements de responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

On s'est habitué à diviser l'ordre du jour en 3 parties : « A » pour les textes généraux (projets de loi, ordonnances, décrets en conseil des ministres), « B » pour les mesures individuelles, et « C » pour les communications.

Le SGG intervient :

- pour préparer l'ordre du jour du conseil des ministres ;
- pour préparer les dossiers des questions inscrites à l'ordre du jour ;
- pour relever les décisions prises.

La préparation de l'ordre du jour

Chaque vendredi matin, l'équipe du SGG se réunit pour mettre au point l'ordre du jour des conseils des ministres suivants.

L'ordre du jour est établi compte tenu :

- du programme de travail du Gouvernement ;
- de l'état des procédures en cours et plus particulièrement de la consultation du Conseil d'État ;
- des circonstances.

A cette réunion succède une réunion des principaux membres du cabinet du Premier ministre avec le secrétaire général du Gouvernement. Les ordres du jour sont approuvés par le cabinet, certaines retouches leur étant éventuellement apportées. Mais c'est au chef de l'État qu'il appartient de décider de l'ordre du jour du conseil des ministres

PROGRAMMATION GLISSANTE DES ORDRES DU JOUR DU CONSEIL DES MINISTRES

SEMAINE « N » :

Vendredi matin	Fixation des ordres du jour des conseils des ministres semaines « n+1 », « n+2 », « n+3 », etc.
Vendredi après-midi	Envoi du projet d'ordre du jour du Conseil suivant au secrétaire général de l'Élysée
Lundi	Le SGG se rend à l'Élysée pour soumettre au Président de la République ou au secrétaire général de l'Élysée l'ordre du jour du prochain conseil des ministres

SEMAINE « N+1 » :

Mardi	- Mise au point du communiqué par le SGG - Diffusion des convocations et de l'ordre du jour aux ministres - Finalisation des dossiers
Mercredi matin	Conseil des ministres
Mercredi après-midi	Rédaction du compte-rendu analytique

Le secrétaire général du Gouvernement se rend à l'Élysée le lundi pour recueillir directement ou indirectement l'accord du Président de la République sur l'ordre du jour du prochain conseil, qui se tient le mercredi suivant. Il informe également la Présidence du contenu probable des ordres du jour des conseils des ministres suivants.

La présidence du conseil des ministres par le Président de la République est une bonne illustration de l'imbrication des pouvoirs du chef de l'État et du chef du Gouvernement dans notre système constitutionnel.

La préparation des dossiers du conseil des ministres

Chaque mesure inscrite à l'ordre du jour fait l'objet d'un dossier établi par le SGG.

S'agissant de la partie « A » (lois et décrets), le dossier comprend :

- le texte arbitré après avis du Conseil d'État (« bleue ») ;
- une note du chargé de mission du SGG qui a suivi le texte, exposant le contenu du texte et les raisons des positions prises par le Conseil d'État et par le Gouvernement.

S'agissant de la partie « C » (communications), il comprend le texte de chaque communication des ministres et une note du chargé de mission qui a suivi sa mise au point lors de la réunion interministérielle préparatoire, lorsqu'une telle réunion a été organisée.

Déroulement du conseil des ministres

*Les conseils des ministres se tiennent **à l'Élysée** le mercredi à 10 heures (sauf exception).*

Ils se déroulent traditionnellement **selon la séquence suivante** :

- Avant le conseil : une courte réunion entre le Président de la République, le Premier ministre et le secrétaire général du Gouvernement.
  - Pendant ce temps, le directeur de cabinet du secrétaire général du Gouvernement fait contresigner les textes.
- Début du conseil à 10 h.

➜ Les trois parties sont examinées à la suite. La partie « A » ne donne pas lieu à beaucoup de commentaires. En début de partie « C », le ministre des affaires étrangères présente chaque semaine une communication sur la situation internationale et l'activité diplomatique de la semaine.

- Diffusion du communiqué de presse à l'issue du conseil.

Le secrétaire général du Gouvernement est la seule personne (avec le secrétaire général de la présidence de la République) à assister au conseil des ministres, pour y prendre des notes.

Ces notes serviront de base à l'établissement du compte-rendu analytique de la délibération.

Documents résultant des délibérations du conseil des ministres

Les délibérations du conseil des ministres laissent **deux traces écrites**, dont l'une est publique. Elles sont toutes deux à la charge du secrétaire général du Gouvernement. On retrouve ici la fonction de « greffier de la République » du secrétariat général du Gouvernement.

DOCUMENT NON PUBLIÉ	Compte-rendu analytique des débats établi par le seul secrétaire général du Gouvernement, dactylographié dans les jours qui suivent le conseil et archivé à Matignon et à l'Élysée « pour l'histoire ».
DOCUMENT PUBLIÉ	Communiqué établi par le secrétaire général du Gouvernement à partir des projets de communiqué préparés par chaque ministère. C'est ce communiqué qui est remis à la presse et diffusé sur internet : https://www.info.gouv.fr/conseil-des-ministres?page=2

En outre, des informations sur la teneur des délibérations du conseil des ministres sont données oralement à la presse, à l'issue du conseil, par le ministre en charge du porte-parolat du Gouvernement.

1.5. La mise en œuvre de procédures parlementaires

Les étapes successives de l'élaboration d'un projet de loi (c'est-à-dire d'une loi d'initiative gouvernementale) sont les suivantes :

1. Préparation interministérielle.
2. Consultations diverses (Conseil économique, social et environnemental, etc.).
3. Consultation du Conseil d'État.
4. Conseil des ministres.

5. Discussion et vote par le Parlement.
6. Le cas échéant : contrôle par le Conseil constitutionnel.
7. Promulgation.
8. Publication au *Journal officiel* de la République française.

Le rôle du SGG au cours de la cinquième étape, qui est évidemment cruciale, est moindre.

Sur le fond du texte et sur la stratégie à développer au Parlement, ce sont le ou **les ministre(s) chargé(s) des relations avec le Parlement et surtout le ministre chargé de défendre le texte devant le Parlement qui assument une responsabilité interministérielle**.

Le rôle du SGG au cours de la discussion parlementaire est modeste sur le fond mais essentiel du point de vue logistique :

- **Tout d'abord, le SGG prépare, en liaison avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, le décret de présentation du projet de loi**, décret dans lequel le Premier ministre décide quelle sera la première assemblée saisie (Assemblée nationale ou Sénat) et quels seront les ministres chargés de défendre le texte.
- **Le SGG joue également un rôle dans les étapes de l'examen** des textes par les deux assemblées, puisqu'il incombe au Premier ministre d'assurer les transmissions entre l'Assemblée nationale et le Sénat, de demander la convocation d'une commission mixte paritaire et, le cas échéant, d'engager la procédure accélérée.

En vertu de la Constitution, chaque assemblée délibère sur le texte voté par l'autre assemblée au cours de la lecture précédente. Toutefois :

- Lorsque le Gouvernement utilise la procédure de la commission mixte paritaire (commission composée à parts égales de députés et de sénateurs), pour tenter de surmonter un désaccord entre Assemblée nationale et Sénat, et que la commission mixte paritaire parvient à un texte de compromis, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent être invités par le Gouvernement à se prononcer sur ce texte (cf. art. 45 de la Constitution).
- En cas de désaccord, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Toutes les mesures dépendant du Gouvernement dans cette procédure prennent la forme de lettres du Premier ministre préparées par le SGG.

Les lettres de transmission sont signées, au nom du Premier ministre, par le secrétaire général du Gouvernement et adressées au Parlement via l'outil SOLON.

L'intervention du SGG peut également se situer sur le **terrain juridique**.

Son avis peut être sollicité (par le cabinet du Premier ministre ou par le ministre chargé de défendre un projet devant le Parlement) **sur la régularité de la procédure**. Cela n'est pas rare, car la Constitution offre au pouvoir exécutif de nombreux moyens d'action sur la procédure législative et une irrégularité de procédure est généralement un motif d'inconstitutionnalité.

Il lui revient aussi de **suivre l'évolution des débats parlementaires** pour signaler au cabinet du Premier ministre l'adoption d'amendements contraires à un arbitrage explicite du Premier ministre, ainsi que pour veiller à la constitutionnalité de la loi à tous les stades de sa mise au point (ainsi, un amendement excédant, selon la formule du Conseil constitutionnel, « les limites inhérentes au droit d'amendement », vicie la loi sur le plan constitutionnel).

Très régulièrement des réunions interministérielles se tiennent pour arrêter la position du Gouvernement sur les amendements parlementaires et gouvernementaux.





Benoît Granier

Salles de réunions interministérielles, hôtel de Montalivet.

MOYENS D'ACTION DU POUVOIR EXÉCUTIF DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

- choix de la première assemblée saisie (article 39) ;
- fixation partagée avec les assemblées de l'ordre du jour (article 48) ;
- lettre rectificative à un projet de loi ;
- demande de jours de séance supplémentaires (article 28) ;
- déclaration de procédure accélérée (article 45 al. 2) ;
- saisine de la commission mixte paritaire (CMP [article 45 al. 2]) ;
- saisine de l'Assemblée nationale en cas d'échec de la CMP ou de rejet du texte CMP (article 45 al. 4) ;
- maniement des diverses causes d'irrecevabilité opposables à des amendements parlementaires :
  - article 40 de la Constitution et article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (accroissement d'une charge ou diminution d'une ressource) ;
  - article 41 (empiétement sur le domaine réglementaire ou sur une matière faisant l'objet d'une habilitation) ;
  - article 44 al. 2 (amendements non soumis à la commission) ;
  - article 45 al. 3 (amendements sur le texte adopté en CMP).
- vote bloqué (article 44 al. 3) ;
- engagement de la responsabilité pour les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et pour un texte « normal » par session (article 49 al. 3) ;
- demande de nouvelle délibération (article 10) ;
- saisine du Conseil constitutionnel (article 61) ;
- convocation d'une session extraordinaire (articles 29 et 30) ;
- amendements du Gouvernement.

1.6. La promulgation et publication des lois et règlements

Une fois qu'une loi a été votée ou qu'un décret a été adopté, **il appartient au SGG de recueillir les signatures prévues** par la Constitution et d'**assurer la publication** du texte au ***Journal officiel***.

Cas des lois

Le SGG doit avant tout **vérifier que la loi qui vient d'être votée ne fait pas l'objet d'un recours** devant le Conseil constitutionnel.

La Constitution permet en effet au Président de la République, au Premier ministre, au président de chaque assemblée, à soixante députés ou à soixante sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi qui vient d'être votée (en pratique, c'est l'opposition qui forme la plupart des recours).

Le recours doit être formé avant la promulgation de la loi. Après sa promulgation, il est trop tard. Seul un justiciable peut, lors d'un procès, saisir le Conseil constitutionnel afin de vérifier la constitutionnalité d'une disposition législative, en application de l'article 61-1 de la Constitution (question prioritaire de constitutionnalité, la «QPC»).

Avant de promulguer la loi, c'est-à-dire de la faire signer par le Président de la République, il convient donc de **vérifier que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi. Une procédure de vérification a été mise au point à cet effet entre le Conseil constitutionnel et le SGG**.

Si un recours a été formé devant le Conseil constitutionnel, le délai de promulgation (c'est-à-dire le délai de quinze jours que la Constitution donne au Président de la République pour signer une loi votée) est suspendu. Cela veut dire que l'« aiguille du chronomètre » est arrêtée pendant que le Conseil constitutionnel examine le recours. Elle repartira lorsque la décision du Conseil constitutionnel sera rendue publique.

En cas de saisine du Conseil constitutionnel, le SGG a un rôle très important à jouer, à savoir présenter au Conseil constitutionnel les observations du Gouvernement sur le recours (même si la loi déférée est d'origine parlementaire, c'est-à-dire si elle trouve son origine non dans un projet de loi, mais dans une proposition de loi).

Les observations sont présentées oralement, lors d'une réunion tenue par le membre du Conseil constitutionnel en charge du dossier et, par écrit, par la production d'une note mise au point par le SGG en liaison avec les ministères intéressés. La décision du Conseil constitutionnel est publiée au *Journal officiel* le même jour que la loi sur laquelle portait le/les recours.

Les saisines des parlementaires, du Premier ministre ou du Président de la République ainsi que les observations du Gouvernement sont disponibles sur le site du Conseil constitutionnel.

S'il n'y a pas eu de saisine ou si le Conseil constitutionnel a rejeté le recours, **le SGG recueille la signature des « ministres responsables », celle du Premier ministre, puis celle du chef de l'État**. La signature de ce dernier assure la promulgation de la loi.

La publication de la loi se fait au *Journal officie*l de la République française (*J*ORF), après relecture des épreuves par le ministère principalement intéressé.

Le *JO* paraît tous les jours, sauf le lundi et les lendemains de jours fériés. Son édition incombe au SGG et sa production à la direction de l'information légale et administrative (DILA), service du Premier ministre relevant de l'autorité du secrétaire général du Gouvernement. Depuis 2016, le *JO* est entièrement dématérialisé et accessible sur Légifrance.

Cas des décrets

Le ministre responsable (ou le SGG s'il s'agit d'un décret en conseil des ministres, d'un décret en Conseil d'État ou d'un décret de déclassement) recueille le contreseing des :

- **« Ministres responsables »** s'il s'agit d'un décret qui doit en vertu de la Constitution, d'une loi ou de la jurisprudence être revêtu de la signature du Président de la République (selon la jurisprudence, les ministres « responsables » sont « ceux auxquels incombe, à titre principal, la préparation et l'application du décret »).

- **« Ministres chargés de l'exécution »** s'il s'agit d'un décret non soumis à la signature du Président de la République, ce qui est le cas de la grande majorité des décrets (selon la jurisprudence, les ministres chargés de l'exécution d'un acte du Premier ministre sont ceux qui devront prendre les mesures juridiques que l'exécution de cet acte comporte nécessairement, c'est-à-dire les mesures sans lesquelles cet acte ne produirait pas ses pleins effets).

Dans les deux cas, le SGG recueille la signature du Premier ministre. C'est cette signature, obligatoire pour tous les décrets, qui fait du SGG un point de passage obligé pour les décrets (et donc pour l'essentiel de l'activité réglementaire).

A cette occasion, le SGG examine la **correction juridique et formelle du décret**. De son côté, le cabinet du Premier ministre opère les dernières vérifications d'opportunité.

Dans le cas des décrets en Conseil d'État, le SGG vérifiera que l'on ne s'est écarté du texte du Conseil d'État que sur des points qui ne font pas courir au décret un risque d'annulation (règle du « tiers-texte »). Si nécessaire, une réunion d'arbitrage coprésidée par le secrétaire général du Gouvernement permet de mettre au point le texte définitif.

Tous les contreseings des décrets simples doivent être recueillis avant transmission au SGG (ce qui ne constitue pas toujours une simple formalité, car il est arrivé, dans des hypothèses il est vrai exceptionnelles, qu'un ministre remette en cause un arbitrage au moment de signer). Les contreseings des autres décrets sont en revanche recueillis par le SGG, postérieurement à leur examen par le Conseil d'État.

Une fois qu'il en a vérifié le contreseing, la correction formelle et la légalité, le SGG soumet à la signature du Premier ministre et, le cas échéant (décrets présidentiels et décrets en conseil des ministres), à celle du Président de la République. Puis il le fait publier au *JO*.

Autres textes

Le SGG assure également la publication au *Journal officiel* :

- des décisions du Conseil constitutionnel ;

- des arrêtés du Premier ministre, des arrêtés interministériels et des arrêtés ministériels ;
- très exceptionnellement, des circulaires ministérielles ;
- des décisions rendues par les autorités administratives indépendantes (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, etc.) ;
- d'autres textes officiels (avis de concours de la fonction publique, etc.).

S'agissant des **textes de caractère réglementaire** (c'est-à-dire des textes posant des règles générales, par opposition aux décisions individuelles ou aux recommandations), **la publication au *JO* est une formalité nécessaire**, en vertu des articles L. 221-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, pour les faire entrer en vigueur, et plus particulièrement **pour les rendre opposables aux citoyens**.

Le cas particulier des circulaires et instructions : après analyse du SGG, certaines circulaires ou instructions font l'objet d'une publication sur Légifrance (circulaires.gouv.fr). Il s'agit en particulier de celles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

1.7. Le suivi de l'application des lois

Le SGG s'attache à ce que les textes d'application des lois soient pris dans un délai raisonnable. Les « textes d'application » sont les décrets et arrêtés nécessaires à la fixation de tous les détails qu'une loi n'a pu régler, détails sans lesquels elle ne peut produire tous ses effets.

Depuis 1984, a été mis en œuvre un dispositif de programmation et de suivi des décrets d'application puis, plus récemment, des arrêtés d'application. Celui-ci est décrit dans la circulaire du Premier ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois :

➜ Normalement, un projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du conseil des ministres s'il n'est accompagné d'une ébauche des décrets d'application et du calendrier de mise au point de ces décrets ;

➜ Après l'adoption de la loi, le secrétaire général du Gouvernement établit un calendrier de publication des textes d'application en lien avec les services rédacteurs, veille au respect de ce calendrier, fait les relances nécessaires, si besoin en organisant des RIM et en rend compte au Premier ministre.

➜ Un tableau de suivi des décrets et arrêtés d'application est établi pour chaque loi. Ce tableau, publié sur Légifrance, offre ainsi un « compte à rebours » de la sortie des textes d'application. En outre, chaque semestre, le secrétaire général du Gouvernement copréside, aux côtés du ministre des relations avec le Parlement, un comité interministériel de l'application des lois (CIAL).

Le SGG rend également compte de l'application des lois devant le Parlement.

Le taux d'application des lois par législature est suivi et publié régulièrement par le SGG.

Le SGG veille à la bonne transmission des rapports d'application des lois au Parlement à l'issue d'un délai de six mois après la publication de la loi.

Le SGG répond aux questions ponctuelles du Parlement sur l'application des lois et prépare l'audition annuelle du ministre des relations avec le Parlement, par les deux assemblées parlementaires, sur l'application des lois.

1.8. Le suivi de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne

De la ponctualité et de la qualité de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.



Yves Malenfer

Hôtel de Matignon, côté jardin.

Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interservices de la mise en œuvre du droit de l'Union effectué sous l'autorité du SGAE, un groupe à haut niveau (GHN) de la mise en œuvre du droit de l'Union se réunit chaque trimestre sous l'autorité conjointe du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes, en liaison avec les ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes et en présence des correspondants ministériels du droit de l'Union.

Les difficultés qui subsisteraient à ce stade sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre dans les meilleurs délais.

1.9. L'association du Parlement à l'élaboration des normes communautaires

L'article 88-4 de la Constitution prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement les propositions d'actes européens et les autres projets d'actes de l'Union européenne, et que le Parlement peut voter des résolutions à leur sujet.

Une circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen explicite la procédure à suivre.

Dès réception des propositions d'actes de l'Union européenne, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au SGG, qui les adresse dans les 24 heures aux présidents des assemblées parlementaires. Les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.

Le SGAE assure ensuite un suivi de l'évolution des propositions de résolution parlementaire et des résolutions des assemblées, en conformité avec le règlement de chaque assemblée. Il informe les assemblées de l'adoption des propositions de la commission par le Conseil.

Lorsqu'une proposition d'acte communautaire suscite au Parlement français le dépôt d'une résolution, la circulaire du 21 juin 2010 invite le représentant permanent à Bruxelles, sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, à ne pas engager la France avant de connaître la position finale de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

2. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, CONSEIL JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT

En plus de ses tâches quotidiennes, le SGG a un rôle de conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministres.

Cette activité de « conseil juridique » revêt **sept aspects** :

2.1. Le SGG réalise les corrections juridiques et formelles des textes qui passent entre ses mains

Cet examen est tributaire des délais et son intensité varie selon la nature des textes et selon que le texte sera ou non examiné par le Conseil d'État. Si c'est le cas, le SGG se bornera le plus souvent à faire en sorte que la position du Conseil d'État soit correctement prise en compte, et autant que possible, suivie. Cet examen permettra aussi d'éviter de saisir le Conseil d'État d'un texte manifestement illégal qui ne pourra qu'être rejeté par lui.

Cet examen concerne aussi les documents d'évaluation préalable et, en particulier, les études d'impact pour lesquelles le SGG assure un rôle actif de pilotage, le Conseil d'État se prononçant également sur la qualité de ce document.

2.2. Les ministres et leurs cabinets consultent le SGG sur certaines questions juridiques

Il s'agit le plus souvent de questions sur lesquelles ils souhaitent disposer de l'avis d'un organe détenant une expertise transversale.

2.3. Le SGG coordonne les réponses aux questions écrites posées par les parlementaires

La coordination des réponses aux questions écrites est réalisée par le biais d'une application dédiée : « REPONSES ».

2.4. Le SGG assure la défense de certains contentieux administratifs portant sur les actes règlementaires du Premier ministre ou présentant un enjeu particulier en raison de leur objet ou de leur portée interministérielle

En liaison avec les ministres principalement concernés, le SGG assure devant le Conseil d'État la défense des décrets ou d'autres actes règlementaires du Premier ministre les plus sensibles faisant l'objet d'un recours contentieux.

Il est amené à relire les mémoires en défense préparés par les ministères lorsqu'il s'agit d'un recours formé contre un décret ou une ordonnance, ou d'un contentieux indemnitaire présentant un enjeu particulier. Concernant les référés, cette relecture reste l'exception.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 30 mars 1998, les ministères portent à la connaissance du SGG l'ensemble des contentieux qui présentent un enjeu particulier, quelle que soit la juridiction saisie. L'identification de ces contentieux sensibles nécessitant une vigilance particulière est effectuée selon la grille d'analyse indicative suivante :

- critères politiques (annulation d'une réforme importante, conséquences directes et indirectes sur les politiques publiques et/ou les citoyens) ;
- contentieux ou demande d'avis présentant une portée transversale ou interministérielle, particulièrement en matière de théorie des actes ;
- contentieux ou demande d'avis relatif à une question de droit à enjeux complexes ou inédite ;
- enjeux budgétaires d'une éventuelle annulation/censure.

2.5. Le SGG assume une responsabilité particulière en ce qui concerne les questions de constitutionnalité

En premier lieu, il doit, autant que possible, assurer une « veille constitutionnelle », c'est-à-dire **alerter les ministres** intéressés, **à tous les stades de la procédure** (ce qui est très difficile lorsque le texte est devant le Parlement), **sur les problèmes de constitutionnalité** que soulève un texte, et donc sur le risque de voir celui-ci censuré par le Conseil constitutionnel en cas de recours.

En second lieu, comme cela a déjà été indiqué, le SGG établit, en cas de saisine du Conseil constitutionnel, le mémoire en réponse du Gouvernement.

Depuis 1984, le Conseil constitutionnel pratique la technique dite de la « conformité sous réserves » (c'est-à-dire que la loi est déclarée constitutionnelle sous réserve qu'elle soit interprétée de la façon énoncée par le Conseil constitutionnel dans sa décision). L'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel **s'impose à tous, en vertu de l'article 62 de la Constitution**.

Enfin, le SGG relit systématiquement les observations en défense relatives aux QPC-filtres soulevées devant le Conseil d'État ou qui lui sont transmises. Lorsque ces QPC sont transmises au Conseil constitutionnel, il rédige les observations écrites et assure oralement la défense de la position du Gouvernement lors de l'audience.

En outre, en application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, lorsque la conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi n'inscrit pas le texte à son ordre du jour en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact, le SGG peut, au nom du Premier ministre, saisir le Conseil constitutionnel qui statue sous huit jours.

2.6. Le SGG met en œuvre la politique de simplification normative

Dans le cadre de la lutte contre l'inflation normative, le SGG met en œuvre le dispositif de double compensation pour les textes réglementaires dits autonomes avec comme objectif de réaliser des économies en compensant doublement les contraintes nouvelles pour les acteurs de la société civile (entreprises, particuliers et associations), les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État.

Un dispositif identique de double compensation est mis en œuvre pour les commissions et instances consultatives placées auprès d'un ministre avec comme objectif de simplifier et rationaliser le paysage administratif de ces instances qui sont par ailleurs recensées depuis 1996 dans un « Jaune budgétaire » annexé à la loi de finances.

En outre, le SGG assure le secrétariat de la commission supérieure de codification, créée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 pour contribuer à la lisibilité et l'accessibilité du droit, permettre une sédimentation ordonnée des normes dans un souci de sécurité juridique et faciliter de manière générale l'appropriation de la loi par le citoyen. Placée sous la présidence du Premier ministre, la commission élabore le programme de travail d'élaboration des projets de nouveaux codes et de refonte des codes anciens.
Un travail de codification conséquent a été accompli sous l'impulsion de cette commission, et il reste désormais très peu de nouveaux codes à confectionner. A ce jour, le taux de codification des textes législatifs est de près de 65 %, et le taux de codification des textes réglementaires de plus de 35 %.

2.7. Le SGG diffuse la documentation juridique auprès des ministres et de leurs administrations

C'est ainsi que le SGG a préparé :

- Plusieurs circulaires du Premier ministre sur des sujets d'intérêt général.
- Conjointement avec le Conseil d'État, un guide de légistique, accessible sur Légifrance et régulièrement mis à jour, pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.
- En liaison avec le SGAE, un « vademecum » sur la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution.

De même, le SGG est intéressé à de multiples titres à la gestion des banques de données juridiques relevant de la direction de l'information légale et administrative (DILA) :

- en tant que contributeur au site Légifrance ;
- en tant que tutelle de la DILA.

Le SGG est à la disposition des membres du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement pour effectuer toute recherche juridique ou documentaire.

Il participe à la préparation des réunions interministérielles dans la mesure où il conserve et restitue, en tant que de besoin, tous les documents collectés à l'occasion des précédentes réunions. Il conserve ainsi la « mémoire du travail gouvernemental ».

Le SGG assure une veille constante des publications des institutions nationales, européennes et internationales, afin de développer ses propres ressources.

Il apporte sa contribution à tous les travaux pour lesquels ces ressources sont requises, qu'il s'agisse de la recherche de documents (bleus, notes juridiques internes, avis du Conseil d'État, etc.), de la constitution de dossiers thématiques ou de la recherche de doctrine ou de jurisprudence.

Il facilite l'accès à ces ressources. En effet, l'évolution des technologies l'amène à développer une fonction éditoriale.

Enfin, le SGG participe à l'évaluation de la qualité de la réglementation, par le biais de l'élaboration d'indicateurs statistiques du processus législatif et de la volumétrie des textes ainsi que l'aide à la publication des fiches d'impact des textes réglementaires.

3. LE RÔLE DU SGG DANS LA FORMATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT

Le SGG est un organe administratif permanent. *Il ne disparaît pas quand le Gouvernement change (par exemple à la suite d'une élection présidentielle ou d'élections législatives).*

C'est au SGG qu'il appartient de « guider les premiers pas » (sur les plans strictement administratif et juridique) du nouveau Gouvernement. Il est donc garant de la continuité de l'action gouvernementale à travers les changements politiques.

Plus précisément, le SGG a quatre fonctions à remplir lorsqu'un nouveau Gouvernement s'installe :

3.1. Préparer les décrets d'attribution et de délégation

Les attributions des ministres ne sont pas définies à l'avance. Elles doivent l'être lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.

Sont définies par des décrets d'attribution, les compétences des ministres de plein exercice et des secrétaires d'État « autonomes », et par des décrets de délégation, celles des ministres délégués et des secrétaires d'État rattachés à un ministre.

Les premiers sont délibérés en conseil des ministres. Les seconds sont des décrets simples.

En outre, les premiers définissent des pouvoirs de façon impersonnelle : ils peuvent subsister lorsque change le titulaire. Ils ont pour objet, en se fondant sur l'organisation gouvernementale telle qu'elle découle du décret fixant la composition du Gouvernement, de définir les missions essentielles de chaque ministre et de préciser l'articulation entre les attributions des différents ministres. Ils indiquent, d'abord, les missions dont le ministre est chargé, et ensuite, la liste des services sur lesquels il a autorité ou dont il dispose, en précisant l'articulation avec les attributions des autres ministres.

En revanche, les seconds sont personnels : ils tombent lorsque le délégant ou le délégataire changent.

Les décrets d'attribution ne doivent pas être confondus avec les décrets de nomination des ministres (qui sont signés par le seul Président de la République, s'agissant du Premier ministre, par le Président de la République et par le Premier ministre pour les autres ministres).

3.2. Affecter un certain nombre de moyens logistiques aux nouvelles équipes ministérielles

Il s'agit d'attribuer, notamment pour les ministères qui n'ont pas de siège « historique », des locaux aux ministres et à leurs cabinets, et de désigner l'administration chargée de les soutenir.

3.3. Susciter puis diffuser des directives sur les effectifs des cabinets ministériels

Ces effectifs varient actuellement de dix pour un ministre délégué à quinze pour les ministres (décret n° 2024-892 du 23 septembre 2024 modifié relatif à la composition des cabinets ministériels).

Il est à noter que la taille du cabinet du Premier ministre est plus importante. L'importance de ce cabinet se justifie par la nécessité, dans laquelle se trouve le chef du Gouvernement, de couvrir tout le champ des activités gouvernementales. En particulier, chaque réunion interministérielle doit être présidée ou coprésidée (cas des réunions d'arbitrage après passage d'un texte au Conseil d'État) par un membre du cabinet du Premier ministre.

Même si leurs rôles sont fondamentalement différents (technique pour le SGG, politique pour le cabinet du Premier ministre), les membres du SGG et les membres du cabinet du Premier ministre se côtoient et travaillent ensemble quotidiennement.

3.4. Apporter aux nouvelles équipes ministérielles toutes informations utiles

Il appartient au SGG d'apporter aux nouveaux ministres et au cabinet du Premier ministre toutes informations utiles sur les procédures du travail gouvernemental (cf. par exemple le « memento du travail gouvernemental » ou encore la note du SGG relative au processus de validation et de publication des textes au *J*ORF) ainsi que sur les règles déontologiques (notamment s'agissant de la prévention des conflits d'intérêts).

4. AUTRES MISSIONS

Doivent être mentionnées en particulier :

4.1. Le secrétaire général du Gouvernement n'est pas seulement le chef du SGG *stricto sensu*

Il **dirige également l'ensemble des services dépendant du Premier ministre**. Il exerce à ce titre des responsabilités qui peuvent être assez lourdes, qu'il s'agisse de la gestion du personnel (plusieurs milliers de personnes réparties entre services très différents les uns des autres) ou de l'affectation de moyens logistiques (crédits, locaux, matériel). Il s'agit là d'**une administration à la fois plus hétérogène et plus évolutive que celle d'un ministère ordinaire**.

Les services les plus importants relèvent pour la plupart du secteur de l'information. Ce sont la direction de l'information légale et administrative (DILA) et le service d'information du Gouvernement (SIG).

Le SGG est également en charge du traitement des demandes de documents administratifs adressées aux différents services du Premier ministre. Il assure aussi, plus largement, la coordination des « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs » (PRADA) des différents ministères, sur les demandes adressées à plusieurs administrations ou sur les questions juridiques transversales.



DILA

Locaux de la direction de l'information légale et administrative (DILA), 26 rue Desaix, Paris.



DSAF

Locaux de la direction des services administratifs et financiers (DSAF), 20 avenue de Ségur, Paris.

Pour sa logistique et son fonctionnement, Matignon dispose d'un service administratif propre : la direction des services administratifs et financiers (DSAF). Elle intervient, sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement, comme une direction traditionnelle d'administration générale de ministère.

4.2. Le SGG est également chargé de régler certaines questions de protocole

- Accueil en France des chefs d'État étranger ;
- Suivi des questions concernant les décorations.

III. Structures et moyens

Le SGG est une structure légère : près de cent personnes au total, dont une trentaine de fonctionnaires dits de « conception » (catégories A/A+).

Le secrétaire général du Gouvernement et le directeur, tous deux issus du Conseil d'État, dirigent l'ensemble du service (cf. organigramme).

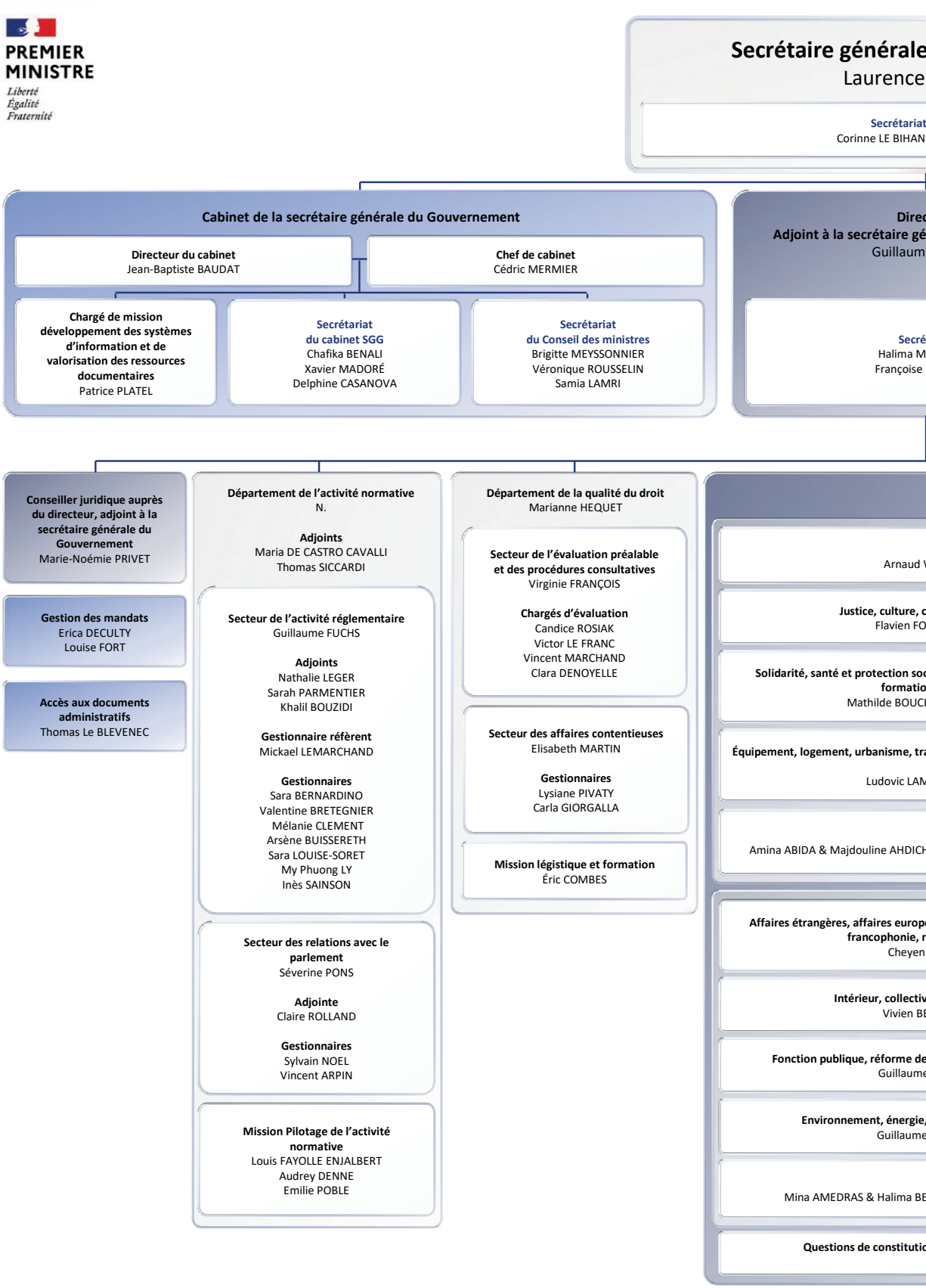
Le directeur, qui supplée le secrétaire général en cas de besoin, a davantage une tâche d'animation interne et d'expertise juridique.

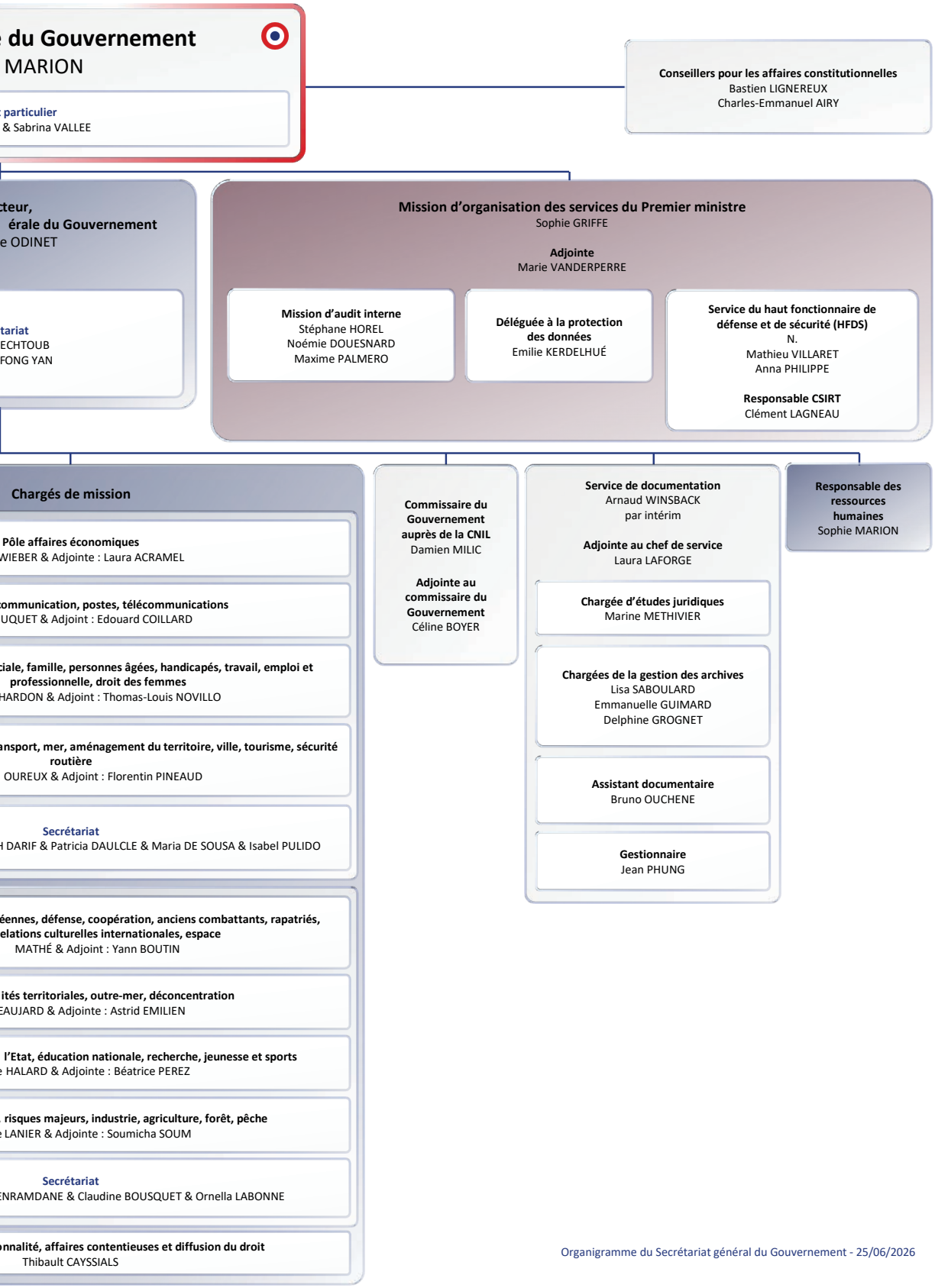
En appui rapproché du secrétaire général du gouvernement, se trouve un cabinet composé de deux personnes qui remplit les fonctions suivantes :

- Préparation et suivi des conseils des ministres.
- Logistique des cabinets ministériels.
- Traitement de certaines questions ponctuelles et réponse rapide aux questions urgentes.

Le directeur est assisté d'un conseiller juridique qui prend en charge certaines missions transversales (communication de documents administratifs, gestion des mandats, coordination du contentieux…).

Les conseillers pour les affaires constitutionnelles sont en charge de l'expertise de la constitutionnalité des lois, en liaison avec les chargés de mission, et de leur défense devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de saisines avant promulgation.


PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Secrétaire générale
Laurence
Secrétariat
Corinne LE BIHAN
Cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement
Directeur du cabinet
Jean-Baptiste BAUDAT
Chef de cabinet
Cédric MERMIER
Chargé de mission développement des systèmes d'information et de valorisation des ressources documentaires
Patrice PLATEL
Secrétariat du cabinet SGG
Chafika BENALI
Xavier MADORÉ
Delphine CASANOVA
Secrétariat du Conseil des ministres
Brigitte MEYSSONNIER
Véronique ROUSSELIN
Samia LAMRI
Direc
Adjoint à la secrétaire gé
Guillaum
Secré
Halima M
Françoise
Conseiller juridique auprès du directeur, adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement
Marie-Noémie PRIVET
Gestion des mandats
Erica DECULTY
Louise FORT
Accès aux documents administratifs
Thomas Le BLEVENEC
Département de l'activité normative
N.
Adjoints
Maria DE CASTRO CAVALLI
Thomas SICCARDI
Secteur de l'activité réglementaire
Guillaume FUCHS
Adjoints
Nathalie LEGER
Sarah PARMENTIER
Khalil BOUZIDI
Gestionnaire référent
Mickael LEMARCHAND
Gestionnaires
Sara BERNARDINO
Valentine BRETEGNIER
Mélanie CLEMENT
Arsène BUISSERETH
Sara LOUISE-SORET
My Phuong LY
Inès SAINSON
Secteur des relations avec le parlement
Séverine PONS
Adjointe
Claire ROLLAND
Gestionnaires
Sylvain NOEL
Vincent ARPIN
Mission Pilotage de l'activité normative
Louis FAYOLLE ENJALBERT
Audrey DENNE
Emilie POBLE
Département de la qualité du droit
Marianne HEQUET
Secteur de l'évaluation préalable et des procédures consultatives
Virginie FRANÇOIS
Chargés d'évaluation
Candice ROSIAK
Victor LE FRANC
Vincent MARCHAND
Clara DENOYELLE
Secteur des affaires contentieuses
Elisabeth MARTIN
Gestionnaires
Lysiane PIVATY
Carla GIORGALLA
Mission légistique et formation
Éric COMBES
Arnaud
Justice, culture, c
Flavien FO
Solidarité, santé et protection soc
formatio
Mathilde BOUC
Équipement, logement, urbanisme, tra
Ludovic LAM
Amina ABIDA & Majdouline AHDICH
Affaires étrangères, affaires europ
francophonie, r
Cheyen
Intérieur, collectiv
Vivien BE
Fonction publique, réforme de
Guillaume
Environnement, énergie,
Guillaume
Mina AMEDRAS & Halima BE
Questions de constitutio



Organigramme du Secrétariat général du Gouvernement - 25/06/2026

On trouve ensuite quatre structures :

1

➜ **Le premier ensemble** formé par le conseiller pour les affaires économiques et les sept chargés de mission ainsi que leurs adjoints. Ils ont chacun en charge un « portefeuille interministériel ». Le conseiller pour les affaires économiques et les chargés de mission sont administrateurs civils ou issus d'un corps comparable, leurs adjoints appartiennent au corps des attachés d'administration ou à un corps comparable.

Les uns et les autres organisent les réunions interministérielles, suivent les délibérations du Conseil d'État, examinent les questions juridiques, etc. Cet ensemble est complété par un chargé de mission « questions prioritaires de constitutionnalité » qui traite de la défense des lois frappées de « QPC », ainsi que par un commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL qui, avec son adjoint, traite des questions relatives aux traitements de données à caractère personnel.

Ce premier ensemble a donc des compétences sectorielles.

2

➜ **Le second ensemble** a une compétence horizontale : il s'agit des départements de l'activité normative (DAN) et de la qualité du droit (DQD).

Lorsqu'une loi est votée ou qu'un décret a été adopté, il incombe au DAN de recueillir tout ou partie des signatures prévues par la Constitution et d'assurer la publication de ces textes au *Journal officiel*. Il assure la tenue du recueil spécial prévu à l'article L. 861-1 du code de la sécurité intérieure pour les actes qui ne peuvent pas être publiés au *Journal officiel*. Par ailleurs, le DAN pilote un dispositif de programmation et de suivi des décrets et arrêtés pris pour l'application des lois, et renseigne à cet effet les indicateurs de performance correspondants. Enfin, il met en œuvre diverses procédures parlementaires : la préparation du décret de présentation des projets de loi, la transmission des textes entre les assemblées, etc.

➜ Le DQD instruit les études et fiches d'impact des projets de lois et de textes réglementaires.

Il participe aux politiques de simplification normative et de réduction du flux des normes. A cette fin, le DQD effectue le suivi du moratoire sur les réglementations nouvelles et veille à leur impact sur les collectivités territoriales. Il représente d'ailleurs le SGG au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

➜ Il assure le greffe, le suivi et le pilotage des contentieux intéressant le Premier ministre vis-à-vis du Conseil d'État et des juridictions administratives, en liaison avec les ministères et les services du Premier ministre. Enfin, il participe à l'actualisation du guide de légistique avec l'aide du Conseil d'État et organise les formations interministérielles afférentes.

3 ➜ **Le troisième ensemble** est le service de documentation. Il a une compétence horizontale et une vocation de prestataire de services à l'égard des administrations et même du public.

Le service de documentation est la « mémoire de Matignon » grâce, en particulier, aux bases de données internes accessibles au seul personnel de Matignon, et constituées des dossiers du travail gouvernemental et, plus particulièrement, des dossiers de réunions ou des notes juridiques.

4 ➜ **Le dernier ensemble** est la « mission d'organisation des services du Premier ministre » (MOSPM).

Créée dans les années 1980 et placée directement auprès du secrétaire général du Gouvernement, elle étudiait originellement les missions, l'organisation, le fonctionnement et les moyens du service du Premier ministre et proposait dans ce domaine toute mesure d'amélioration utile.

➜ Elle continue aujourd'hui à assister le SGG dans sa mission de supervision des services du Premier ministre :

- Elle abrite la mission d'audit interne des services du Premier ministre et le chef de la MOSPM est le responsable ministériel de l'audit interne.
- Elle réalise aussi des enquêtes administrative sur demande et pour le compte du SGG.
- Elle anime le dispositif de maitrise des risques des services du Premier ministre et appuie les différents services dans son déploiement.
- Elle est le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité, fonction exercée par le SGG. Le chef de la MOSPM est le haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint, qui a en charge notamment la sécurité numérique (fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information (FSSI) des services du Premier ministre), la planification de défense et de sécurité et la protection du secret de la défense nationale des services du Premier ministre (fonctionnaire de sécurité et de défense (FSD) des services du Premier ministre). Le FSSI est le conseiller à la sécurité numérique du SGG.
- Le chef de la MOSPM est aussi l'administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes sources.
- Elle accueille également le délégué à la protection des données personnelles des services du Premier ministre.

IV. Un peu d'histoire...

Le SGG a célébré, le 31 janvier 2025, son 90e anniversaire. Comment est-il devenu ce « carrefour » des institutions qu'il est aujourd'hui ?

Bien que, par tradition, la France soit un pays de structures administratives fortes et d'administration centralisée, l'idée de doter le pouvoir central d'un organe de régulation permanent de caractère technique n'a été émise pour la première fois qu'au début du siècle dernier.

Elle fut pour la première fois exposée par Henri Chardon dans un livre intitulé « Le pouvoir administratif » (1912).

Elle fut reprise et développée par le député Louis Marin qui déposa une proposition de loi tendant à la création, auprès du Président du conseil (Premier ministre de l'époque), d'un service de coordination interministériel.

Léon Blum devait également la défendre dans un ouvrage intitulé « Lettres sur la réforme gouvernementale » (1918)[1].

L'idée était en partie inspirée de la réforme entreprise, outre-Manche, par Lloyd George, pendant la Première Guerre mondiale, et qui devait aboutir à la création du « cabinet office » britannique.

---

1. Pour être complet, il faudrait également mentionner une tentative du général Gallieni, en 1916 ; l'initiative de Ribot créant un « secrétariat administratif de la présidence du Conseil », en 1917 ; plus tard les travaux de Tardieu (« l'heure de la décision », 1934), du « groupe du 9 juillet », autour de l'écrivain Jules Romains, et du « comité technique pour la réforme de l'État ».

Voici en quels termes les premiers avocats de la création d'un secrétariat général du Gouvernement présentent ses raisons d'être.

Léon Blum (Lettres sur la réforme gouvernementale, 1918) :



« Bien que la loi prévoie en maintes occasions des résolutions arrêtées en conseil des ministres, le Conseil n'a point de secrétaire, point de procès-verbal, point d'archives. Aucune de ses soi-disant décisions ne revêt une forme précise et certaine. Deux ministres revenant chacun, après déjeuner, à son cabinet, en peuvent conserver chacun un souvenir différent, quand ils ne l'ont pas parfaitement oublié, l'un ou l'autre, dans l'abondance des affaires effleurées.

... La réforme que je propose revient en somme à ceci : conférer à la présidence du Conseil, en matière d'administration et de législation générale, des pouvoirs analogues à ceux que le ministre des Finances s'est acquis par une longue et heureuse suite d'usurpations sur tout ce qui touche les dépenses publiques. »

Louis Marin (rapport à l'Assemblée nationale, 1917) :



« Messieurs, dans l'immense organisation administrative de la France, il manque, non sans très graves conséquences, un élément, petit d'apparence, mais essentiel au bon fonctionnement d'un Gouvernement responsable et stable.

Si la Présidence du Conseil, le conseil des ministres, le Gouvernement ont, en principe, à leur disposition tous les organes dont chacun des ministres dispose individuellement, il apparaît qu'en maintes circonstances et des plus sérieuses ils n'ont, en pratique, pour assurer leur commune tâche gouvernementale, aucun organe spécial ; notamment, ils n'ont aucun organe d'enregistrement et de transmission, de contrôle, de rappel et de sanction de leurs décisions ; il s'en suit, en fait, les plus graves inconvénients et, en droit, une responsabilité souvent imaginaire devant la nation, alors que, dans une démocratie digne de ce nom, la responsabilité à tous degrés, mais surtout en haut, est la garantie suprême de la bonne conduite des affaires publiques. »

Le propos est tenu à une époque (la IIIe République) où le rôle du Premier ministre n'est pas constitutionnellement défini. En effet, les lois constitutionnelles de la IIIe République, à la différence de la Constitution de la Ve République, ne prévoient pas l'existence d'un Premier ministre. L'expression « Premier ministre » n'est d'ailleurs pas utilisée en France avant 1958.

Si l'on excepte l'intermède du cabinet Viviani (en 1914), **tous les présidents du Conseil de la IIIe République détiennent, en même temps, un portefeuille ministériel important** (affaires étrangères, justice, intérieur...), ce qui leur permet de s'appuyer sur une administration existante pour exercer les fonctions de coordination interministérielle inhérentes à la fonction de « président du Conseil ».

En réalité – le mot est de **Raymond Poincaré** en 1920 – « le président du Conseil est le produit d'une génération spontanée ».

Dans un tel contexte, la création d'un service de coordination rattaché à la présidence du conseil pouvait apparaître comme une manœuvre tendant à renforcer le pouvoir exécutif face au Parlement et, plus particulièrement, à conforter la puissance d'un ministre dont les lois constitutionnelles ne faisaient pas le chef du Gouvernement. Cette considération peut notamment expliquer la réticence avec laquelle furent accueillies les idées de Léon Blum et de Louis Marin.

Nécessité faisant loi, celles-ci firent cependant leur chemin.

Ainsi, en 1934, Gaston Doumergue déclare que « la présidence du Conseil doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné, permanent et peu nombreux détaché des grandes administrations publiques. Grâce à ces services, le président du Conseil doit suivre attentivement l'action de chaque ministère, veiller à ce que l'un ne gêne pas l'autre et que travaux, initiatives et affaires soient coordonnés en vue du bien général ».

L'acte de naissance officiel du SGG se trouve dans un fort discret article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934 portant fixation du budget général de l'exercice pour 1935 fixant « les conditions dans lesquelles les crédits et le personnel nécessaires au fonctionnement du secrétariat général de la présidence du conseil seront mis à la disposition de celle-ci. » Un mois plus tard, cette disposition de la loi de finances trouva une traduction plus concrète dans le décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la présidence du conseil, publié au *Journal officiel* du 2 février suivant.

Le SGG devait toutefois encore conquérir sa stabilité.



Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, beaucoup estimaient en effet que les membres du « secrétariat général de la présidence du Conseil » devaient jouir de la confiance politique du Gouvernement en place et donc être révocables. Et, de ce fait, les premiers secrétaires généraux (Noël, Dayras, Moch, Chataigneau, Oudinot) ne restèrent guère bien longtemps en fonction.

La permanence ne fut conquise qu'après la Seconde Guerre mondiale.

Ainsi :



André Ségalat occupa les fonctions **de 1946 à 1958**, années au cours desquelles il connut successivement vingt et un présidents du Conseil de la IVe République.



Son successeur, **Roger Belin**, resta **jusqu'en 1964**. Il lui revint d'adapter le SGG aux nouvelles institutions dont se dota la France en 1958.



Jean Donnedieu de Vabres resta en poste **dix ans** et connut trois présidents de la République (C. de Gaulle, G. Pompidou, V. Giscard d'Estaing).



Marceau Long fut nommé secrétaire général du Gouvernement **en 1975**. Il eut à accompagner, durant sa première année d'exercice du pouvoir, le Gouvernement nommé en mai 1981 à la suite de l'élection présidentielle. Il occupa les fonctions de vice-président du Conseil d'État de 1987 à 1995.



Jacques Fournier succéda à M. Long **en 1982**. Il fut remplacé au lendemain des élections législatives de 1986.



Renaud Denoix de Saint Marc, devenu ensuite vice-président du Conseil d'État, prend sa suite **en mars 1986** : son rôle dans les relations au sein de l'exécutif fut important au cours des deux périodes de cohabitation.



Jean-Marc Sauvé lui a succédé **en mai 1995** dans les fonctions de secrétaire général du Gouvernement jusqu'en octobre 2006 où il lui a également succédé comme vice-président du Conseil d'État.



Serge Lasvignes a été nommé secrétaire général du Gouvernement **le 3 octobre 2006**. Huit ans plus tard, il présidera le Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou.



Marc Guillaume lui a succédé **le 2 avril 2015**, avant d'être nommé cinq ans plus tard préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris puis vice-président du Conseil d'État le 21 mai 2026.



Claire Landais, secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, a été nommée secrétaire générale du Gouvernement **le 15 juillet 2020**. Elle préside actuellement le conseil d'administration de l'Établissement public du parc et de la Grande halle de La Villette.



Laurence Marion, qui occupait les fonctions de directrice des affaires juridiques du ministère des armées, a pris sa suite **le 15 janvier 2026**.

Depuis 1934, les secrétaires généraux du Gouvernement ont toujours été choisis parmi les conseillers d'État, ce qui s'explique notamment par l'importance des missions juridiques qui leur sont confiées et par la fonction de charnière entre le Gouvernement et le Conseil d'État que remplit le SGG.

C'est au secrétaire général du Gouvernement du front populaire, **en 1936**, Jules Moch, que remonte **la tradition selon laquelle le secrétaire général du Gouvernement assiste aux conseils des ministres** et en établit le procès-verbal.



Yves Malenfer

Cour d'honneur de l'hôtel de Matignon.



Florian David

Parapheur du secrétariat général du Gouvernement.



Florian David

Livret réalisé à l'occasion des 90 ans du SGG, le 31 janvier 2025 et disponible sur le site documentation-administrative.

Conclusion

CONSTANTES ET ÉVOLUTIONS

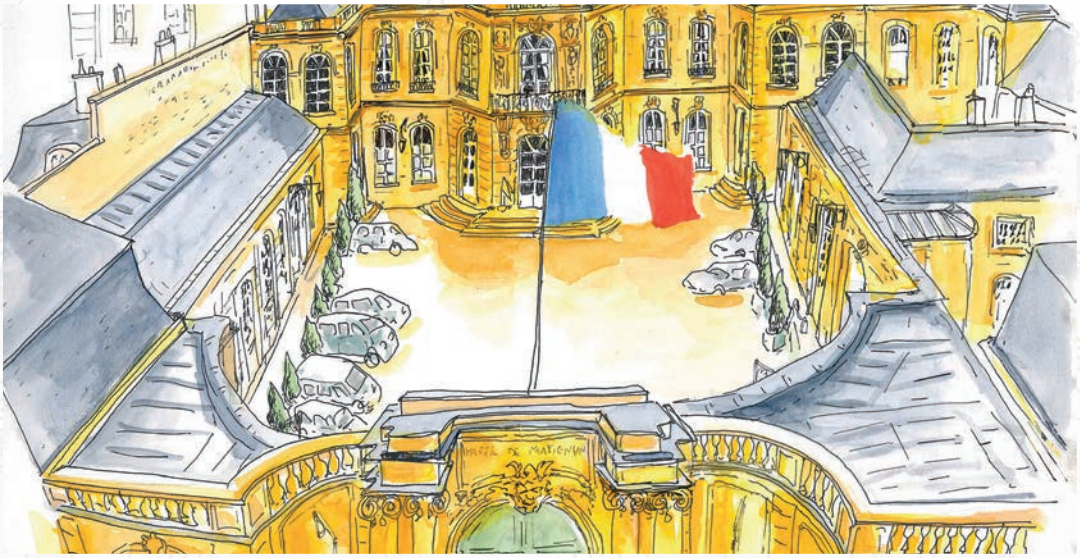
Aujourd'hui comme hier, le SGG doit assurer l'efficacité de l'action gouvernementale.

Ses responsabilités propres dans le bon fonctionnement de la « mécanique interministérielle » n'ont pas changé. Elles consistent à :

- Veiller au respect des procédures du travail gouvernemental.
- Veiller à la correction rédactionnelle et juridique des textes, notamment en tirant le meilleur parti des avis du Conseil d'État, et contribuer à l'amélioration de notre système de normes juridiques et à leur accessibilité aux citoyens.
- Fournir au Premier ministre des moyens d'expertise juridique et de gestion administrative.
- Perfectionner les outils de travail du Gouvernement et notamment sa documentation.

En ce qui concerne les tâches nouvelles, deux évolutions principales doivent être signalées depuis une dizaine d'années :

- La responsabilité particulière assurée par le SGG depuis qu'est pleinement mis en œuvre le contrôle de constitutionnalité des lois.
- La contribution spécifique du SGG dans le domaine de la réforme administrative, qu'il s'agisse de la simplification des formalités, de la transparence administrative, de la rationalisation des structures ou de l'informatisation des services.



Cour d'honneur de l'hôtel de Matignon.

Guillaume Lanier, chargé de mission au SGG

SGG

Septembre 2026