

8830114 F10

PREMIER MINISTRE

Paris, le 24 mai 1966

SECRETARIAT GENERAL
DU GOUVERNEMENT

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les ministres
et secrétaires d'Etat

Il n'est pas d'usage qu'un Premier ministre s'adresse aux membres de son Gouvernement sous la forme que j'ai choisie ici.

Sa gamme d'expression habituelle ne connaît guère en effet de formules intermédiaires entre la déclaration politique et la classique circulaire.

Mais notre pays se trouve assailli de trop de difficultés, notre appareil d'Etat est devenu trop distant de la société civile, pour dédaigner, ici comme ailleurs, les démarches nouvelles.

Donner aux multiples aspirations émanant des différents secteurs de la société l'occasion de s'exprimer, de se confronter et, si possible, de s'harmoniser est notre commune ambition. Mais cela impose au Gouvernement une organisation, une démarche et des méthodes permettant de concilier le souci du dialogue et le maintien de l'autorité de l'Etat.

Le programme du Gouvernement présentera le moment venu les voies et moyens d'une telle action.

La présente circulaire comporte d'ores et déjà des instructions sur la manière d'agir qui devra être la nôtre.

Celles-ci ont été regroupées sous cinq têtes de chapitre : respect de l'Etat de droit ; respect du législateur ; respect de la société civile ; respect de la cohérence de l'action gouvernementale ; respect de l'administration.

Cette liste n'épuise pas un sujet dont les aspects multiples se révèleront à chaque instant de votre action ministérielle. Certains de ces aspects ont d'ailleurs fait l'objet de circulaires de mes prédecesseurs, dont la liste figure en annexe et auxquelles vous voudrez bien vous reporter.

.../...

- 2 -

Je vous demande cependant de voir dans les instructions qui suivent, au-delà du simple rappel de règles de bonne administration dont l'énoncé rend souvent le son de l'évidence, un code de déontologie de l'action gouvernementale.

J'ai souhaité y rendre perceptibles l'esprit et la méthode qui doivent désormais inspirer nos travaux.

Aussi ai-je voulu que cette circulaire soit un des premiers actes du Premier ministre désigné le 10 mai 1988 et qu'elle soit publiée au Journal officiel de la République française.

Je compte sur chacune et chacun d'entre vous pour la mettre en oeuvre, tout comme vous pourrez compter sur moi pour y être attentif.

1) Respect de l'Etat de droit

Il convient de tout faire pour déceler et éliminer les risques d'inconstitutionnalité susceptibles d'entacher les projets de loi, les amendements et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour. Cette préoccupation doit être la nôtre même dans les hypothèses où une saisine du Conseil constitutionnel est peu vraisemblable.

Je considère en effet comme de l'honneur du Gouvernement de ne porter aucune atteinte, fût-elle mineure et sans sanction, à l'Etat de droit.

Je vous demande à cette fin :

- de faire étudier attentivement par vos services les questions de constitutionnalité que pourrait soulever un texte en cours d'élaboration et de saisir le secrétariat général du Gouvernement suffisamment à l'avance pour lui permettre de se livrer également à cette étude ;

- de prévoir un calendrier des travaux préparatoires laissant au Conseil d'Etat le temps de procéder à un examen approfondi du projet. Sauf urgence, la transmission du projet au Conseil d'Etat par les soins du secrétariat général du Gouvernement devra précéder d'au moins quatre semaines sa présentation au Conseil des ministres. Vous ne devrez pas hésiter à exposer au Conseil d'Etat les questions de constitutionnalité que vous avez rencontrées au cours de l'élaboration du projet qui lui est soumis ;

- de tenir informé le secrétariat général du Gouvernement des amendements susceptibles de poser des questions de constitutionnalité, afin d'organiser en tant que de besoin des réunions interministérielles de mise au point pour conjurer tout risque. Cette précaution vaut tant pour les amendements adoptés en commission que pour les amendements déposés et adoptés en séance.

.../...

8830114 Fl2

- 3 -

2) Respect du Législateur

Le vote de la loi est l'acte fondamental de la vie de la démocratie.

Aussi attacherai-je le plus grand prix à ce que vous suiviez les instructions suivantes dans vos relations avec le Parlement :

a) Vous consacrerez tout le soin qui s'impose à votre participation au débat parlementaire.

Présenter un projet de loi au Parlement constitue en effet, pour un membre du Gouvernement, un honneur beaucoup plus qu'une charge.

En outre, l'expérience montre que le débat parlementaire, contrairement à une idée encore trop répandue, contribue de façon décisive à la maturation d'un texte.

b) Vous veillerez, dans l'accomplissement de cette fonction, à prendre la position qui, eu égard à l'évolution du débat, est la plus conforme à l'esprit des délibérations interministérielles préalables au dépôt du texte.

Je vous demande en particulier de ne vous écarter d'une position que j'aurai arrêtée au cours des travaux interministériels préparatoires que si une raison sérieuse le justifie et après avoir recueilli mon accord.

c) La durée de vie des lois est en constant raccourcissement, soit qu'adoptées dans des conditions inutilement conflictuelles elles sont remises en cause politiquement, soit que débattues avec une hâte excessive, les malfaçons dont elles sont porteuses imposent des rectifications. Vous vous efforcerez donc, ce point est capital et je me permets d'y insister, de laisser au Parlement le temps de débattre et de faire adopter les textes par la majorité la plus large.

Sauf urgence avérée, vous devrez prévoir des délais d'examen par le Parlement sensiblement plus importants que ceux qui ont été observés au cours des années passées. A cet égard, il ne doit plus être considéré comme a priori normal qu'un texte soit déposé et adopté au cours de la même session.

.../...

De même, en vue d'aboutir au vote d'un texte par une majorité plus importante que celle qui se réclame habituellement de l'action du Gouvernement, vous ne négligerez d'utiliser aucune procédure de concertation, vous ne refuserez d'explorer aucune voie de compromis acceptable, c'est-à-dire aucune solution techniquement réaliste et compatible avec les engagements fondamentaux du Gouvernement. Tout infléchissement de la position du Gouvernement qui pourrait utilement y contribuer recueillera mon accord.

Vous pourrez demander au ministre chargé des relations avec le Parlement tout réaménagement de l'ordre du jour permettant au débat parlementaire d'évoluer dans le sens d'une plus ample adhésion.

3) Respect de la société civile

Si la finalité de notre action est l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens, elle n'est certainement pas de leur façonner un mode de vie dont ils ne voudraient pas. Aussi devons nous être constamment à l'écoute des aspirations et contribuer, si faire se peut, à leur réalisation.

a) La société civile admettra d'autant mieux l'autorité de l'Etat que celui-ci se montrera capable de la comprendre.

Il vous faudra pour cela pousser les administrations placées sous votre autorité à se rendre plus disponibles aux citoyens, qu'il s'agisse de faciliter aux usagers l'accès des services publics (heures d'ouverture, accueil aux guichets, personnalisation de contact administratif etc...) ou, de façon plus ambitieuse, d'identifier, d'analyser et de prévenir le mécontentement social. Il conviendra à cet effet de combattre la tendance qui est celle de toute institution, lorsqu'elle a pris les dimensions de notre appareil d'Etat, à perdre la conscience des intérêts en vue desquels elle a été créée, pour y substituer ses intérêts propres.

b) Il vous faudra également dissiper l'illusion qui voit dans l'intervention de l'Etat la solution de tous les maux, en vous efforçant de modeler, dans chaque domaine, sans parti pris ni dans un sens, ni dans l'autre, ce que doit être le "juste Etat". Il faut pour cela assigner à l'action de l'Etat un début et une fin, de sorte que l'on sache quand son intervention n'est plus nécessaire dans un domaine et doit en revanche se redéployer dans un autre.

c) Il conviendra, en outre, de tirer parti, dans la formation de vos projets, des initiatives, des bonnes volontés et des idées dont est riche la société civile. Au fur et à mesure que les acteurs sociaux, économiques et culturels se révèlent aptes à saisir de tâches d'intérêt général, l'action de l'Etat doit passer de la gestion directe au "faire faire", du "faire faire" à l'incitation et de l'incitation à la définition des règles du jeu.

d) Nous devrons préférer, toutes les fois que c'est possible, aux arguments d'autorité, des négociations réelles, loyales, méthodiques et, s'il y a lieu, formalisées par des conventions. A cet égard, il vous reviendra en propre de conduire, avec les organisations représentatives relevant de votre secteur de compétences, les concertations qui s'imposent. Je ne devrai intervenir dans ces contacts qu'à titre exceptionnel.

e) La société civile peut être justement irritée par l'excès et, la complexité des règles que l'Etat lui impose, ainsi que par la difficulté d'y avoir accès.

Le volume des textes normatifs composant notre ordonnancement juridique connaît en effet un accroissement continu dont l'étude détaillée révèle le caractère excessif.

Je combattrai, dans son principe même, l'excès de législation ou de réglementation, tout particulièrement lorsqu'il apparaîtra qu'un allègement des contraintes de droit écrit permettrait, grâce à la négociation sociale et à la responsabilité individuelle, d'obtenir des résultats au total plus satisfaisants pour la collectivité.

En outre, là même où l'intérêt général justifie l'édition de nouvelles règles ou la modification des règles existantes, la production de normes juridiques peut revêtir des formes néfastes dont il convient de corriger les effets : dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ; textes obscurs suscitant toutes sortes de difficultés d'interprétation et d'application ; procédures inutilement complexes portant en germe des développements contentieux ; dispositions sans contenu normatif n'ayant leur place que dans les exposés des motifs ou les débats ; recours à un langage codé connu des seuls initiés, donnant à l'administration et à quelques spécialistes un monopole d'interprétation.

Je vous demande en conséquence :

- de vérifier, avant de préparer une nouvelle norme juridique, que le problème ne peut pas être résolu par d'autres voies : actions d'information ou de persuasion, négociation avec les partenaires sociaux, conventions, meilleure organisation de vos services. Une interrogation, à cet égard, doit rester présente en permanence à nos esprits : les dispositions existantes ne constituent-elles pas un cadre juridique suffisant ?

.../...

- s'agissant plus particulièrement des projets de loi, de ne proposer de faire figurer au programme de travail du Gouvernement que les textes dont le contenu est intégralement législatif et dont l'intervention est absolument nécessaire soit à la mise en œuvre des priorités gouvernementales, soit au traitement de questions techniques qui ne pourraient trouver autrement leur solution. Je n'accepterai d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire du Parlement que les projets de loi répondant à ces exigences.

- de vous efforcer de débarrasser notre ordonnancement juridique de règles devenues désuètes ou inutilement contraignantes, tout en favorisant la connaissance et la lisibilité d'un droit que nul n'est censé ignorer. La codification offre à cet égard un cadre privilégié pour rassembler un corps de règles jusque là éclaté, tout en modernisant et en simplifiant le fond du droit. Je vous invite en conséquence à mettre en œuvre les instructions contenues dans la circulaire de mon prédécesseur relative à la codification en date du 15 juin 1987

c) Enfin, la société civile peut à bon droit exiger de l'Etat un meilleur "bilan coût-efficacité".

Le coût des services publics a tendance à s'élever plus vite que la production nationale. Il n'est ni acceptable que leur qualité baisse, ni prévisible que leur demande diminue.

Qui plus est, le poids des prélèvements obligatoires a atteint, dans notre pays comme chez nos voisins et partenaires européens, un seuil préoccupant.

En conséquence, la légitimité, comme l'efficacité, de l'intervention de l'Etat exigent désormais de façon urgente d'améliorer la productivité et la qualité des services publics. Je vous demande donc de poursuivre les efforts faits dans ce sens par mes prédécesseurs et d'engager de nouvelles actions dans le même but.

4) Respect de la cohérence de l'action gouvernementale

L'unité de l'action gouvernementale est une exigence constitutionnelle.

Compte tenu des interférences entre attributions ministérielles, inévitables dans une société aussi complexe que la nôtre, elle est également une condition première de l'efficacité du travail interministériel.

Enfin, la solidarité gouvernementale est un impératif politique : c'est collectivement que les membres du Gouvernement sont responsables devant l'Assemblée nationale ; quant à l'opinion publique, elle ne saurait admettre que le gouvernement ne soit pas un.

.../...

8830114 GO2

En acceptant de faire partie de mon gouvernement, vous vous êtes engagés sur cette solidarité pour toute la durée de vos fonctions.

Encore faut-il en tirer les conséquences pratiques, qu'il s'agisse de vos déclarations publiques ou de l'organisation interne du travail gouvernemental.

A cet égard, je crois devoir attirer spécialement votre attention sur des règles dont l'observation paraît aller de soi mais qui, l'expérience le montre, sont parfois méconnues sans que la pression des circonstances puisse toujours le rendre explicable ou acceptable.

a) Les propos publics tenus par un membre du Gouvernement ne devront être de nature à gêner aucun de ses collègues.

Ils ne devront comporter aucune espèce d'engagement sur les modalités, ni même sur le principe, de mesures dont l'intervention est encore à l'étude. Dans le même esprit, je vous invite à ne pas faire de déclaration publique sur les sujets inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres avant celui-ci.

S'agissant des mesures déjà prises, la solidarité gouvernementale appelle non seulement, cela va de soi, l'absence de toute manifestation publique de désaccord ou de réserve de la part d'un membre du Gouvernement, mais encore l'attribution au seul membre du Gouvernement dont la mesure relève directement de la responsabilité d'en exposer au public le sens et l'économie. Lorsqu'une mesure relève de plusieurs membres du Gouvernement, sa présentation devra faire l'objet d'une concertation préalable.

Dans tous les cas, je vous demande d'apporter aux questions inévitablement imprécises ou simplificatrices qui vous seront posées les réponses restituant au problème sa dimension réelle et de préférer à la facilité d'une répartie les exigences de la pédagogie. J'ajoute que les "effets d'annonce" se révèlent souvent être des avances non suivies d'effets. Aussi doit-on toujours préférer le constat de l'action à l'annonce de l'intention.

b) La Constitution dispose que le Premier ministre "dirige l'action du Gouvernement", lequel "détermine et conduit la politique de la nation".

Il en résulte que, dans l'exercice de mes fonctions constitutionnelles, je serai amené non pas, comme le donne à penser une expression usitée mais impropre, à "rendre des arbitrages", mais bien à prendre des décisions.

Je souhaite cependant que mon intervention reste exceptionnelle et que vous exerciez la plénitude de vos responsabilités.

.......

8830114 GO 3

- 8 -

Je vous rappelle à cet égard que, pour qu'une affaire soit évoquée à Matignon, une au moins des deux conditions suivantes doit être remplie :

- nécessité juridique de la saisine du Premier ministre (par exemple lorsque la mesure à prendre revêt la forme d'une loi) ;

- désaccord persistant entre deux membres du Gouvernement aux compétences desquels ressortit également la mesure. Je mets à dessein l'accent sur la persistance du désaccord : vous devez d'abord chercher effectivement à le résoudre, et non recourir à moi dès le premier obstacle rencontré. Mon cabinet y veillera.

c) Un formalisme minimal est nécessaire pour enregistrer de façon incontestable les accords obtenus et les décisions rendues dans le cadre des réunions et comités interministériels.

J'insiste tout particulièrement sur la nécessité de remettre à mon cabinet, ainsi qu'au secrétariat général du Gouvernement, préalablement à toute réunion, un dossier leur permettant de prendre une vue d'ensemble des objectifs poursuivis, des solutions envisageables et des diverses implications de ces dernières, ainsi que de l'objet et de la portée des désaccords éventuels.

A défaut de disposer d'une telle information, les membres de mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement pourront différer la date de la réunion.

Lorsque le projet aura des conséquences financières, celles-ci devront être exposées dans un fiche spéciale faisant ressortir le coût global de l'opération, les moyens déjà engagés, les modalités de financement et l'incidence sur le budget de l'année en cours, ainsi que sur ceux des deux années suivantes. Cette fiche devra être également adressée au ministre de l'économie, des finances et du budget qui la fera étudier par ses services et la retournera dans les plus brefs délais, accompagnée de ses observations, au secrétariat général du Gouvernement. Il appartient à mon cabinet de ne décider d'une réunion qu'en possession de l'avis formel du ministre chargé du budget.

d) L'histoire a bâti notre administration selon un axe vertical. Mais la majeure partie des problèmes à régler se pose de manière horizontale et appelle des concertations interministérielles et souvent la coopération de services relevant de plusieurs ministères. Aussi vous demanderai-je de veiller à éviter les querelles de bureaux ou de départements par une véritable collaboration à l'intérieur même de l'administration. Les batailles de territoire n'ont pas toujours un vainqueur administratif, mais elles trouvent toujours un vaincu en la personne de l'usager.

.../...

5) Respect de l'administration

Vous disposez, sur l'organisation des services relevant de votre autorité, d'un pouvoir de direction et d'organisation qui vous appartient en propre.

Je crois toutefois utile de rappeler quelquesunes des règles dans le respect desquelles ce pouvoir doit s'exercer.

a) Pour reprendre les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (laquelle, comme vous le savez, a pleine valeur constitutionnelle), la désignation des titulaires des emplois publics doit se faire "sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents".

La prise en compte d'autres considérations, et en particulier le remplacement, contre la volonté des intéressés, d'agents loyaux et compétents, relève donc de ces "mauvaises moeurs" qu'à la suite du Président de la République, dans sa "lettre à tous les Français", je vous demande d'éliminer.

b) La vocation du cabinet ministériel, tel que la comprend une tradition administrative française trop souvent méconnue, est d'assurer une liaison entre le ministre, d'une part, ses services et les autres départements ministériels, d'autre part. Le cabinet ne doit en aucun cas "faire écran" entre le ministre et les services. Il est donc indispensable que vous établissiez des relations de collaboration suivies avec les directeurs de vos administrations centrales. Dans cet esprit, j'ai limité le nombre des membres de vos cabinets, poursuivant les efforts antérieurs dans ce sens.

c) Il est indispensable de faire de ce mode traditionnel d'exercice du pouvoir hiérarchique que constituent les circulaires ministérielles, un usage plus réfléchi et plus modéré, de manière à en faire un véritable instrument de communication. Je vous demande à cet égard de vous conformer aux instructions contenues dans la circulaire de mon prédecesseur en date du 15 juin 1987.

* * *

La brièveté des délais que je me suis imposés pour élaborer les présentes instructions témoigne de l'importance que j'y attache. Je compte sur chacun d'entre vous pour en appliquer les termes et en respecter l'esprit.

Je vous remercie de l'attention personnelle que vous y porterez. Elle contribuera à notre efficacité collective et à l'accomplissement des missions qui sont les nôtres.

8830114 GOS

A N N E X E

CIRCULAIRES RECENTES DU PREMIER MINISTRE OU
DU SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT
RELATIVES A L'ORGNAISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

- "Dossier du travail gouvernemental" (mis à jour par le Secrétariat général du Gouvernement en avril 1986)".
- Circulaire 1558/SG du 24 juin 1981 sur les règles individuelles et collectives relatives au fonctionnement du Gouvernement (non publiée).
- Circulaire 1771/SG du 16 avril 1983 relative à la mise en place d'un nouveau Gouvernement (non publiée).
- Circulaire 1982/SG du 23 novembre 1984 relative au suivi des décrets d'application des lois (non publiée).
- Circulaire 3127/SG du 9 avril 1986 relative à la préparation de l'ordre du jour du Conseil des ministres (non publiée).
- Note 154/SG du 9 avril 1986 relative à l'organisation des réunions interministérielles (non publiée).
- Circulaire 3188/SG du 27 novembre 1986 relative à la représentation des ministres aux réunions interministérielles (non publiée).
- Circulaire du 21 mai 1985 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incomant au Premier ministre (brochure J.O.).
- Circulaire du 15 juin 1987 relative à l'organisation des administrations centrales et à la délégation de signature des ministres (J.O., 17 juin 1987, p. 6457).
- Circulaire du 15 juin 1987 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires (J.O., 17 juin 1987, p. 6459).
- Circulaire du 15 juin 1987 relative aux circulaires ministérielles (J.O., 17 juir 1987, p. 6460).
- Circulaire 3286/SG du 13 novembre 1987 sur la possibilité pour les ministres de déléguer, par arrêté leur signature aux directeur, directeur-adjoint ou chef de leur cabinet (non publiée).