

LE PREMIER MINISTRE CRITIQUE LE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL



© Stéphane Lemouton – Pool/SIPA

Deux ans après avoir publié une circulaire relative à une méthode de travail gouvernementale, Édouard Philippe profite d'une nouvelle circulaire, sur la réforme des administrations centrales, pour critiquer le fonctionnement de la machine administrative... et remettre la pression.

Le projet de circulaire de réforme des administrations centrales avait déjà fuité. Mais il est désormais gravé dans le marbre et même public, puisque le Premier ministre, Édouard Philippe, a jugé utile de le faire publier au Journal officiel, ce 6 juin, dès la première rubrique. Une dramatisation rare.

Cette circulaire, datée du 5 juin 2019 et relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, comporte plusieurs axes, notamment l'efficacité, la simplification, le rapprochement avec les territoires et la déconcentration ([cliquez-ici pour la consulter](#)). Mais un autre passage, le "point 5", relatif à l'amélioration du fonctionnement du travail interministériel, retient toute l'attention en raison de sa vigueur.

Sous couvert de dire ce qu'il faudrait faire, le Premier ministre en profite pour mettre en lumière ce qui ne marche pas, deux ans après son arrivée au pouvoir. Tout y passe : mauvaise collaboration entre cabinets des ministres et administrations centrales, absence

d'une réelle culture de coopération entre les administrations concernées par chaque projet, trop forte sollicitation de Matignon pour les arbitrages, etc.

Constat d'échec

Pour l'équipe Macron, ce bilan sonne d'abord comme un constat d'échec. Un constat cinglant. Tout avait pourtant bien commencé, en mai 2017, avec une nouvelle équipe, aux idées claires, portée sur le "managérial" et réputée avoir tiré les leçons des dysfonctionnements structurels. Le président de la République avait pris une mesure symbolique, courageuse et lourde de conséquences, en réduisant la taille des cabinets ministériels par décret dès le 19 mai 2017 ([cliquez-ici pour le consulter](#)). Fini les cabinets pléthoriques, en partie occultes, qui s'occupaient de tout et doublonnaient les administrations. Place à des cabinets resserrés, obligés de faire le tri et de se repositionner sur du stratégique.

Dans la foulée, le Premier ministre publiait, le 25 mai, une circulaire relative à une méthode de travail gouvernementale "*exemplaire, collégiale et efficace*", qui faisait alors forte impression en interne ([cliquez-ici pour la consulter](#)). Avec une idée centrale : sortir d'une logique de défiance entre ministères pour les sujets complexes et entrer dans une logique de coopération, limiter autant que possible le recours élargi à l'arbitrage, qui tend à exacerber les différends plutôt qu'à les réduire, à écarter la coopération au profit de l'accentuation des divergences et au détriment de la cohésion. Dans le même temps, la plupart des secrétaires d'État nommés ne recevaient pas d'attribution sectorielle, afin de sortir d'une logique de territoires et les positionner comme des adjoints des ministres, à leur disposition.

Très vite toutefois, un signe a laissé penser que quelque chose ne tournait pas rond : l'épuisement des membres des cabinets ministériels, abondamment relayé par la presse dès la fin de l'année 2017.

Couple impossible

Deux ans après la mise en place du cadre, le Premier ministre est contraint de répéter les consignes. Premier sujet qui fâche : les relations entre cabinets et administrations. "*Afin d'assurer la fluidité et la rapidité du travail interministériel, il est important que vos directeurs d'administration centrale soient davantage responsabilisés et travaillent en étroite collaboration avec les cabinets ministériels à la taille resserrée*", écrit à nouveau le locataire de Matignon. Les cabinets ont bien été réduits, mais les résultats ne sont pas au rendez-vous. Le couple impossible ministre-directeur d'administration ne semble pas être sorti des travers habituels, comme le fameux "c'est pas moi, c'est lui".

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la petite sortie de la porte-parole du gouvernement, Sibeth Ndiaye (très proche du Président), lors du point presse organisé à l'issue du Conseil des ministres du 29 mai sur le remplacement des directeurs d'administration centrale réputés récalcitrants. Ce fameux *spoils system* qui n'avait pas eu lieu en 2017, alors que le Président avait laissé penser le contraire pendant sa campagne.

En attendant de possibles changements, la circulaire liste d'autres problèmes à régler, au premier rang desquels la coopération entre ministères et parfois entre administrations à l'intérieur d'un même ministère, qui continue à poser une difficulté. "*La prise en compte de la position de l'ensemble des administrations concernées est à la fois un impératif pour l'unité de l'action du Gouvernement et une garantie de la qualité des décisions*", écrit le Premier ministre. *Il appartient en particulier aux directeurs d'administration centrale de conduire ce travail de coopération entre services. Ils doivent traiter les points de blocage ou de désaccord à leur niveau, par un dialogue direct avec leurs collègues des autres*

directions ou ministères concernés. Leur investissement personnel dans les échanges interministériels et dans la recherche de solutions permettant de surmonter les désaccords doit être un critère majeur de l'évaluation de leur performance."

Toujours trop de réunions interministérielles

L'arbitrage du Premier ministre ne doit être recherché qu'après que des échanges approfondis entre les services compétents et entre les ministères auront permis d'instruire le dossier dans un esprit coopératif en recherchant en priorité les solutions susceptibles de recueillir l'accord des différentes administrations concernées, indique la circulaire. Les demandes de réunion interministérielle doivent "*justifier*" de l'existence de ce travail préalable de recherche d'un accord entre les administrations concernées. Elles doivent identifier les points de désaccord qui subsistent et proposer des pistes de solution qui tiennent compte de la position de l'ensemble des ministères compétents.

En creux, on comprend que l'équipe Macron n'est pas arrivée à réduire significativement le nombre de réunions interministérielles (RIM), du moins pas dans les proportions attendues, même si en coulisses, certains saluent quelques progrès, comme le renforcement des secrétaires généraux des ministères, pivots de l'interministérialité et qui semblent avoir pris l'ascendant sur certains sujets financiers ou RH.

Avant l'équipe Macron, d'autres équipes ont essayé plusieurs solutions. Après une explosion du nombre de RIM sous l'ère Ayrault, l'équipe Valls avait par exemple essayé d'organiser des réunions dématérialisées pour faire baisser la pression.

Pression sur la Mission cadres dirigeants

Deux ans après son arrivée rue de Varennes, Édouard Philippe pose plusieurs règles pour les futures RIM. C'est sans doute l'aspect le plus cruel de la circulaire. Ces réunions interministérielles ne doivent être convoquées que pour prendre des décisions, précise-t-il. Et bien sûr, la ou les décision(s) à prendre doivent être indiquées avec une précision suffisante dans la convocation. Toute réunion interministérielle doit donner lieu à la diffusion d'un compte rendu retraçant les décisions prises au cours ou à l'issue de la réunion. "*Le compte rendu n'a pas en revanche pour objet de traduire les positions prises par chaque ministère*", écrit Édouard Philippe, avant de lancer une ultime pique : "*les participants à la réunion doivent être en mesure d'engager le ministre qu'ils représentent. Le nombre des représentants d'un même ministre doit être strictement limité. Lorsqu'un même ministère est représenté par plusieurs services, leur position doit avoir fait l'objet d'une coordination préalable au sein du ministère.*"

Pour aller de l'avant, un acteur est placé au centre du jeu : la Mission cadres dirigeants (MCD), au sein du secrétariat général du gouvernement, qui s'occupe déjà de la préparation des nominations aux plus hauts emplois, décidées en Conseil des ministres. La MCD, en plus de cette mission, va semble-t-il aussi travailler sur la responsabilisation des directeurs d'administration centrale et sur une meilleure coopération avec les cabinets ministériels. "*Avec le concours de vos cabinets et de vos administrations, je vous demande, en lien avec la mission cadres dirigeants du secrétariat général du gouvernement, de faire le bilan des nouvelles pratiques de travail mises en œuvre et des améliorations possibles*", écrit Édouard Philippe. La MCD sera chargée de faire la sensible "*synthèse des enseignements*" et "*des bonnes pratiques qui pourront inspirer l'ensemble des ministères au second semestre 2019*".

Par Pierre LABERRONDO