

Conseil d'État

Inspection générale  
des finances

N° 2007-M-020-01

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

sur

## la coordination du travail interministériel

Établi par

**Jean-Pierre DUPORT**  
Conseiller d'État

**Bruno DURIEUX**  
Inspecteur général des finances

**Fabienne LAMBOLEZ**  
Maître de requêtes au Conseil d'État

**Arnaud GESLIN**  
Inspecteur des finances

**Nicolas COLIN**  
Inspecteur des finances

**Charlotte LECA**  
Inspectrice des finances

Assistés de  
**Sofyane THABET**

- Juillet 2007 -

## SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL

### *Les raisons d'agir*

**La coordination est une phase incontournable du processus de décision gouvernementale qui se retrouve dans tous les systèmes politiques.** Elle s'incarne tout d'abord dans les réunions de ministres et les comités interministériels. Mais, compte tenu du nombre des sujets à traiter, de leur caractère plus ou moins prioritaire ou technique, l'essentiel du travail de coordination, quantitativement du moins, est assuré dans les réunions interministérielles qui rassemblent, sous l'autorité d'un membre du cabinet du Premier ministre, les représentants des différents ministères concernés ainsi qu'un représentant du secrétariat général du Gouvernement.

**Le travail de coordination connaît un emballement pathologique propre à la France.** Plusieurs symptômes en témoignent. Le nombre des réunions interministérielles est passé d'un millier par an au milieu des années quatre-vingt à plus de 1 600 aujourd'hui. Parallèlement, le nombre des réunions de ministres et des comités interministériels a diminué, passant de 70 par an au début des années quatre-vingt à une quarantaine aujourd'hui. La coordination s'est donc éloignée des décideurs politiques tout en connaissant une inflation significative au niveau de leurs collaborateurs.

Parallèlement, **les effectifs des cabinets ministériels ont doublé**, passant d'un peu moins de trois cents membres au début de la Cinquième République à un peu moins de quatre cents dans les années quatre-vingt jusqu'à près de sept cents collaborateurs aujourd'hui. Seule une partie de cette évolution peut s'expliquer par l'officialisation des membres officieux des cabinets à la suite de la réforme engagée par le gouvernement Jospin en décembre 2001. Les cabinets ministériels comportent toujours des membres officieux, certes dans une proportion moindre, qui peut être estimée entre 15 et 25% des effectifs totaux. L'effectif complet des membres de cabinets ministériels serait ainsi actuellement de l'ordre de 750 et non de 650.

**L'inflation du processus de coordination dilue les enjeux des décisions et les responsabilités des décideurs.** Les interlocuteurs de la mission ont porté à cet égard une appréciation unanimement négative sur le système actuel de décision publique en général et sur les modalités de la coordination en particulier.

La coordination tous azimuts, à un stade où les décisions n'ont souvent pas été suffisamment préparées, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui noient littéralement les enjeux politiques majeurs. **Paradoxalement, l'inflation des effectifs des cabinets ne signifie pas plus de politique mais plus de technique dans le traitement des dossiers, avec régulièrement une duplication du travail des services au niveau des cabinets.**

**Le deuxième effet de l'emballement du système de coordination est le déficit de vision stratégique qu'il induit.** Cette absence de vision stratégique donne l'impression d'une succession de décisions d'espèce sans cohérence d'ensemble.

Enfin, la multiplication des décisions, qui ne peuvent pas toutes être matériellement supervisées par un ministre, crée les conditions d'une dilution des responsabilités. Un ministre peut ainsi voir sa responsabilité engagée sur un sujet donné par la seule intervention d'un membre de son cabinet auquel aucune directive n'aura été donnée.

**Par ailleurs, et paradoxalement, l'augmentation quantitative des réunions de coordination ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité des textes.** Le constat est désormais bien établi depuis le rapport public du Conseil d'État de 1991 qui mettait en garde contre ces lois bavardes auquel le citoyen ne prête qu'une oreille distraite, constat renouvelé dans le rapport public de 2006 et relayé par le président du Conseil constitutionnel lui-même.

**Les maux actuels sont bien connus mais leur gravité pas toujours perçue par les décideurs politiques puisque jusqu'à présent le système a tenu, du moins en façade.** Pourtant, c'est la capacité des décideurs à mettre effectivement en œuvre leurs options politiques qui est en jeu, ce qui met directement en cause leur responsabilité.

### *Les remèdes envisageables*

#### **Le travail gouvernemental**

La qualité de la coordination interministérielle dépend naturellement du niveau d'implication et de la répartition des tâches entre ses différents acteurs – ministres, cabinets ministériels, secrétariat général du Gouvernement, services administratifs – comme de la manière dont elle est conduite dans le cadre des réunions interministérielles. Une clarification du rôle des acteurs et une amélioration de l'organisation des procédures n'ont toutefois de sens que dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le système de décision publique.

A cet effet, la mission considère qu'il faut développer en préalable la coordination entre les ministres eux-mêmes pour définir les orientations stratégiques.

**Proposition 1 :** Dans l'hypothèse, qui va à l'évidence dans le bon sens, d'un resserrement du Gouvernement autour d'une quinzaine de ministres de plein exercice, placer plus clairement les ministres délégués et secrétaires d'État sous leur autorité afin d'assurer un fonctionnement plus collégial et une coordination plus fluide.

**Proposition 2 :** Pour cadrer l'action du Gouvernement sur un horizon de moyen terme, établir annuellement un document déclinant et actualisant la déclaration de politique générale du Premier ministre.

Par ailleurs, le système français se caractérise par un moindre pilotage stratégique et, au sein du processus de décision, par une prépondérance voire une exclusivité de la décision au détriment de sa préparation et de son suivi. Bien adapté pour fonctionner dans la hâte, le système français privilégie la décision dans l'urgence avec les risques d'improvisation que cela comporte.

Il faut au contraire redonner du temps au processus de décision en l'inscrivant dans une stratégie définie au niveau des ministres puis dans une séquence qui laisse toute sa place à la préparation, à l'évaluation et au suivi. Ce sont deux conditions nécessaires et préalables à la rationalisation de la coordination interministérielle proprement dite.

**Proposition 3 :** Préparer les décisions publiques par des consultations ouvertes, selon des modalités qui peuvent varier en fonction des enjeux et de l'urgence, afin de créer les conditions d'un diagnostic partagé et de parvenir à un premier ensemble de solutions.

**Proposition 4 :** Développer des procédures d'évaluation préalable des projets de décision, adaptées aux enjeux et à l'urgence, le secrétariat général du Gouvernement étant chargé d'organiser cette évaluation, réalisée par les services administratifs compétents.

**Proposition 5 :** Organiser une procédure de suivi des décisions contrôlée par le secrétariat général du Gouvernement.

#### **Les cabinets, les services et le secrétariat général du Gouvernement**

L'emballement observé résulte pour partie d'une centralisation excessive de la coordination au niveau des cabinets qui font remonter trop de sujets secondaires à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre, avec plusieurs conséquences néfastes sur le travail de coordination : effacement du rôle des services, remontée à un niveau politique de sujets techniques, inflation des réunions interministérielles. La mission considère qu'un rééquilibrage entre les fonctions des cabinets et celles des services n'est pas réaliste sans limitation des effectifs des cabinets.

**Proposition 6 :** Restreindre l'effectif de chaque cabinet à une dizaine ou une quinzaine de membres.

**Proposition 7 :** Imposer un cabinet unique pour le ministre de plein exercice, ses éventuels ministres délégués et secrétaires d'État.

Une plus grande transparence et un plus grand souci d'exemplarité sont également nécessaires en matière d'effectifs des cabinets ministériels.

**Proposition 8 :** Examiner la possibilité d'un régime statutaire unique et spécifique pour les membres de cabinet indépendamment de leur origine professionnelle.

**Proposition 9 :** Évaluer annuellement de manière indépendante et rendre publics les effectifs et le coût des cabinets ministériels.

A l'image de ce qui se fait dans d'autres pays européens, le Gouvernement doit également pouvoir s'appuyer sur une structure assurant le pilotage de la coordination. Il est en effet indispensable que le cabinet du Premier ministre soit en mesure de se consacrer davantage aux sujets qui sont véritablement importants pour le Gouvernement. Cela suppose de confier au secrétariat général du Gouvernement un rôle de coordination et de garant de la qualité du processus de décision alors qu'il se borne aujourd'hui à organiser les réunions interministérielles.

La mission considère qu'un rééquilibrage entre sa fonction juridique et sa fonction de coordination est nécessaire au profit de la seconde. En outre, l'intervention juridique du secrétariat général du Gouvernement est aujourd'hui centrée sur la qualité des textes (fonction de « légiste »). Il convient de l'associer plus systématiquement au traitement juridique des dossiers d'importance majeure pour le Gouvernement (fonction de « jurisconsulte »)

**Proposition 10 :** S'agissant de la fonction de conseil juridique du Gouvernement, clarifier les rôles et les moyens des directions juridiques des ministères, du secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État et définir ainsi les contours du rôle de jurisconsulte.

**Proposition 11 :** Développer la coordination entre le Secrétaire général du Gouvernement et les secrétaires généraux des ministères sur les sujets techniques.

**Proposition 12 :** Renforcer la mission de coordination du secrétariat général du Gouvernement et la distinguer fonctionnellement de sa mission juridique.

Cette évolution des missions du secrétariat général du Gouvernement nécessite une adaptation de la structure et une évolution du profil global des chargés de mission et de leurs adjoints en distinguant clairement les fonctions de coordination des fonctions juridiques.

**Proposition 13 :** Constituer des pôles composés d'un chargé de mission spécialisé sur les questions juridiques et d'un chargé de mission « senior » spécialisé sur la fonction de coordination.

### **Les réunions interministérielles**

Trop de réunions interministérielles sont convoquées avec un préavis trop bref, sur un ordre du jour imprécis et à l'issue d'un travail préparatoire insuffisant. Il est par ailleurs fréquent que des ministères soient représentés par des collaborateurs d'un niveau insuffisant pour peser dans la discussion. Enfin, les conclusions des réunions interministérielles gagneraient à être rendues plus opérationnelles.

**Proposition 14 :** Recentrer les réunions interministérielles sur les questions appelant un arbitrage et en état d'être arbitrées.

**Proposition 15 :** Développer le recours à des modes de coordination alternatifs aux réunions interministérielles formelles : lettres d'accord entre ministres, procédures d'accord tacite...

**Proposition 16 :** S'astreindre au respect de règles de bon sens pour l'organisation des réunions interministérielles : présidence limitée à un, exceptionnellement deux membres du cabinet du Premier ministre, définition d'un ordre du jour, communication de la liste des points à arbitrer et d'un dossier préalable, respect d'un délai de préavis suffisant, d'au moins une semaine sauf urgence véritable.

Par ailleurs, les conclusions des réunions interministérielles doivent être plus opérationnelles.

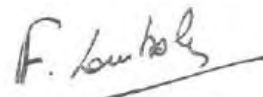
**Proposition 17 :** Inverser l'ordre actuel de rédaction des « bleus » en identifiant dans une première partie les décisions arrêtées par le cabinet du Premier ministre ou laissées à l'arbitrage du Premier ministre lui-même. Les réunions sans décision donneraient lieu à un bleu mentionnant uniquement que la réunion n'a pas été conclusive.


Le fait que ceux-ci retracent les débats de manière très littérale n'affecte pas seulement la lisibilité du document, mais pèse en définitive sur les conditions mêmes de déroulement de la réunion : il incite les participants à se cantonner à l'expression de positions stéréotypées destinées à prouver à son ministère ou à des tiers que telle position a bien été défendue jusqu'au bout alors que la recherche d'une solution devrait être privilégiée.

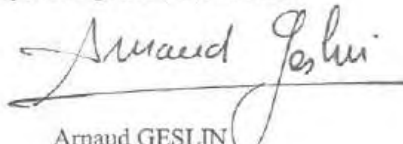
**Proposition 18 :** Retracer brièvement dans une seconde partie des « bleus » les principaux arguments en faveur et en défaveur de la décision finale mais de manière anonyme, c'est-à-dire sans indiquer la position défendue par chaque ministère.


Paris, le 14 mai 2007,

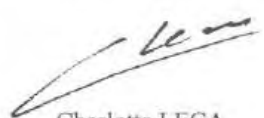
  
Jean-Pierre DUPORT  
Conseiller d'État

  
Fabienne LAMBOLEZ  
Maître des requêtes au Conseil d'État

  
Bruno DURIEUX  
Inspecteur général des finances

  
Arnaud GESLIN  
Inspecteur des finances

  
Nicolas COLIN  
Inspecteur des finances

  
Charlotte LECA  
Inspectrice des finances

  
Assistés de  
Sofyane THABET

## SOMMAIRE

<b>I. FAIRE LE CHOIX D'UN GOUVERNEMENT RESSERRE, AU FONCTIONNEMENT PLUS COLLEGIAL .....</b>	<b>5</b>
A. DEVELOPPER LA COORDINATION ENTRE LES MINISTRES POUR DEFINIR LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES .....	5
B. RATIONALISER LE PROCESSUS DE DECISION EN L'INSCRIVANT DANS UN SCHEMA PREPARATION/DECISION/SUIVI .....	7
<b>II. RECADRER LES RÔLES RESPECTIFS DE L'ADMINISTRATION, DES CABINETS ET DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>11</b>
A. DECENTRALISER LE TRAVAIL DE COORDINATION AU NIVEAU DES SERVICES EN RESTREIGNANT LA TAILLE DES CABINETS .....	11
B. RENFORCER LE SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT COMME MAITRE D'ŒUVRE DE LA COORDINATION AU SERVICE DU PREMIER MINISTRE .....	14
<b>III. DISCIPLINER L'ORGANISATION DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES.....</b>	<b>19</b>
A. AMELIORER LES CONDITIONS DE CONVOCATION ET DE DEROULEMENT DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES .....	19
B. RENDRE LES CONCLUSIONS DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES PLUS OPERATIONNELLES .....	22

## **INTRODUCTION**

Dans le cadre de la sixième vague des programmes d'audits de modernisation lancée le 1<sup>er</sup> février dernier, il a été demandé au Conseil d'État et à l'Inspection générale des finances d'examiner la coordination du travail interministériel. Les objectifs étaient de décrire les conditions actuelles de la prise de décision gouvernementale, de renforcer les procédures de consultation interservices et d'étudier plus particulièrement les rôles respectifs des cabinets et des services au sein des ministères.

La mission s'est déroulée du 19 mars au 11 mai 2007. Elle s'est appuyée sur plus de soixante-dix auditions de personnes qui ont directement été impliquées dans le processus de coordination. Elle a également conduit une étude quantitative des procédures actuelles, tout en se référant, comme l'y invitait la lettre de mission, aux meilleures pratiques des États étrangers comparables.

Le diagnostic et les conclusions de la mission sont présentés dans le rapport ci-joint, complété d'une dizaine d'annexes reprenant les différents axes d'étude de la mission. L'annexe 3 porte sur les procédures de coordination et l'annexe 4 contient une étude quantitative des cabinets ministériels. Les annexes 5 à 7 sont consacrées à quelques exemples de coordination examinés par la mission (réforme des retraites de 2003, procédure budgétaire, chèque transport). Les deux dernières annexes décrivent les modèles britannique et communautaire.

### ***La coordination interministérielle connaît un emballement pathologique***

**La coordination est une phase incontournable du processus de décision gouvernementale** qui se retrouve dans tous les systèmes politiques. Les institutions françaises placent le Premier ministre au cœur de cette mission puisque l'article 21 de la Constitution lui confie la direction de l'action gouvernementale, ce qui implique notamment d'animer l'action des différents ministres et, le cas échéant, d'arbitrer entre leurs positions respectives.

Le cœur du dispositif de coordination est situé à Matignon dans le cadre de réunions de ministres ou de comités interministériels. Mais, compte tenu du nombre des sujets à traiter, de leur caractère plus ou moins prioritaire ou technique, l'essentiel du travail de coordination, quantitativement du moins, est assuré dans les réunions interministérielles. Celles-ci rassemblent, sous l'autorité d'un membre du cabinet du Premier ministre, les représentants des différents ministères concernés ainsi qu'un représentant du secrétariat général du Gouvernement. A titre d'illustration, les statistiques du secrétariat général du Gouvernement font état pour l'année 2006 de 24 comités interministériels et 20 réunions de ministres pour 1 635 réunions interministérielles.

Certains domaines font l'objet d'une coordination spécifique comme les questions européennes avec le secrétariat général des affaires européennes dont le Secrétaire général est le plus souvent conseiller des affaires européennes du Premier ministre. Des structures interministérielles *ad hoc*, commissions, comités ou encore délégations existent également. Ces structures de coordination se différencient singulièrement par leur taille, leur mode de fonctionnement mais également par la consistance de leur activité.

Conformément à la lettre de mission, qui invitait à s'intéresser spécifiquement au mode de coordination de droit commun assuré dans le cadre des réunions interministérielles, et compte tenu du bref délai qui lui était imparti, la mission n'a pas analysé en détail les autres formes de coordination même si certaines d'entre elles ont constitué un contrepoint utile aux études conduites par ailleurs. Mais elle estime qu'il serait utile de faire un bilan de l'efficacité de ces autres formes de coordination.

**La coordination connaît une inflation non maîtrisée.** Plusieurs symptômes en témoignent. Le nombre des réunions interministérielles connaît régulièrement des pics mais, fondamentalement, on observe en vingt ans une inflation de 50% du nombre des réunions qui sont passées d'un millier par an au milieu des années quatre-vingt à plus de 1 600 aujourd'hui. Parallèlement, le nombre des réunions de ministres et des comités interministériels a diminué, passant de 70 par an au début des années quatre-vingts à une quarantaine aujourd'hui. La coordination s'est donc à la fois éloignée des décideurs politiques tout en connaissant un emballement significatif au niveau de leurs collaborateurs.

Parallèlement, les effectifs des cabinets ministériels ont doublé, passant de 262 au début de la Cinquième République à 652 aujourd'hui. Seule une partie de cette évolution peut s'expliquer par l'officialisation des membres officieux des cabinets à la suite de la réforme engagée par le gouvernement Jospin en décembre 2001. Les cabinets ministériels comportent toujours des membres officieux, certes dans une proportion moindre, qui peut être estimée entre 15 et 25% des effectifs totaux. L'effectif complet des membres de cabinets ministériels serait ainsi actuellement de l'ordre de 750 et non de 650.

L'un des signes du caractère pathologique de cet emballement est que les directives des Premiers ministres successifs ne sont pas parvenues jusqu'à présent à le contenir. L'organisation du travail gouvernemental ainsi que l'organisation des réunions interministérielles font l'objet à chaque changement de gouvernement d'une circulaire conjointe du directeur de cabinet du Premier ministre et du Secrétaire général du Gouvernement fixant un certain nombre de prescriptions, fondamentalement les mêmes d'un gouvernement à l'autre et rapidement laissées inappliquées. De même, le décret du 23 juillet 1948 relatif aux effectifs des cabinets ministériels, toujours visé dans les arrêtés de nomination des collaborateurs des ministres, ainsi que les circulaires régulières des Premiers ministres pour contenir ces effectifs restent largement lettres mortes. Juridiquement contestable, cette situation nuit à l'exemplarité que devraient incarner les collaborateurs du Premier ministre.

**Des causes externes expliquent pour partie cette inflation mais pas seulement.** La coordination interministérielle s'intègre dans le cadre plus vaste de la décision politique qui dépend lui-même de la structure du Gouvernement, des interventions du Parlement, de la pression médiatique. Comme le soulignait le Vice-Président du Conseil d'État, Renaud Denoix de Saint Marc, dans un article publié le 21 janvier 2001, « *pour frapper l'opinion ou répondre aux sollicitations des différents groupes sociaux, l'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative.* » Cette « gesticulation » a une incidence directe sur la production normative et par conséquent sur le travail de coordination.

Par ailleurs, les sujets sont aujourd'hui plus complexes et deviennent par nature interministériels. La politique économique est une bonne illustration de cette tendance. Elle s'appuie de plus en plus sur des réformes structurelles qui impliquent autant le ministère de l'économie que d'autres ministères, ministère du travail pour le marché du travail, ministère de la justice sur le code de commerce....

Pour autant, la pression médiatique et la complexité plus grande des enjeux ne sont pas propres à la France. Les grandes démocraties occidentales sont également confrontées à cette évolution sans qu'on observe chez elles cet emballement de la coordination interministérielle si caractéristique du système français depuis une quinzaine d'années.

Jusqu'à présent, les structures en charge de la coordination, notamment le secrétariat général du Gouvernement, ont réussi à absorber l'inflation des décisions. Les décisions politiques sont prises et mises en œuvre relativement rapidement, dans le respect des exigences constitutionnelles. On peut d'ailleurs noter que, depuis sa création, les structures du secrétariat général du Gouvernement ont peu évolué alors que le nombre des réunions interministérielles a progressé de plus de 50% en vingt ans. Il est vrai que, corrélativement, les effectifs du cabinet du Premier ministre ont quasiment doublé.



### ***Cette inflation révèle des dysfonctionnements du système de décision publique porteurs de risque politique***

**L'inflation du processus de coordination dilue les enjeux des décisions et les responsabilités des décideurs.** Les interlocuteurs de la mission ont porté à cet égard une appréciation unanimement négative sur le système actuel de décision publique en général et les modalités de la coordination en particulier.

L'engorgement actuel ne permet pas d'identifier toujours clairement les enjeux politiques. La coordination tous azimuts, souvent dans un état encore avancé d'impréparation des décisions, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui littéralement noient les enjeux politiques saillants. Paradoxalement, l'inflation des effectifs des cabinets ne signifie pas plus de politique mais plus de technique dans le traitement des dossiers, avec régulièrement une duplication du travail des services au niveau des cabinets. Un cabinet étoffé, loin de constituer une assurance de qualité pour un décideur, est plutôt un facteur de risque lié à une moindre appréhension des enjeux véritablement politiques.

Le deuxième effet de l'emballement du système de coordination est le déficit de vision stratégique qu'il induit. Cette absence de vision stratégique se matérialise par des successions de décisions d'espèce sans cohérence d'ensemble. Régulièrement, les réunions interministérielles sont embarrassées de propositions d'exonération fiscales ou sociales. A chaque fois, des arbitrages d'espèce sont rendus sans que la question du principe de l'exonération soit posée avec ses conséquences, par exemple, sur l'équilibre des comptes sociaux lorsque sont en jeu des exonérations de charges sociales.

Enfin, la multiplication des décisions, qui ne peuvent pas toutes être matériellement supervisées par un ministre, crée les conditions d'une dilution des responsabilités. Un ministre peut ainsi voir sa responsabilité engagée sur un sujet donné par la seule intervention d'un collaborateur auquel aucune directive n'aura été donnée.

**Par ailleurs, et paradoxalement, l'augmentation quantitative des réunions de coordination ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité des textes.** Le constat est désormais bien établi depuis le rapport public du Conseil d'État de 1991 qui mettait en garde contre ces lois bavardes auquel le citoyen ne prête qu'une oreille distraite, constat renouvelé dans le rapport public de 2006 et relayé par le président du Conseil constitutionnel lui-même.

On ne s'étendra pas ici sur les effets nocifs, abondamment décrits, de cette dégradation de la qualité des textes : perte de l'autorité attachée à la loi, moindre intelligibilité des textes et, fondamentalement, diminution de la capacité du Gouvernement à mettre clairement en œuvre ses options politiques.

### ***Présentation des propositions***

Les maux actuels sont bien connus mais leur gravité pas toujours perçue par les décideurs politiques puisque jusqu'à présent le système a tenu, du moins en façade. Pourtant, c'est la capacité des décideurs à mettre effectivement en œuvre leurs options politiques qui est en jeu, ce qui met en cause leur responsabilité.

Au-delà de cette prise de conscience, la difficulté de l'exercice réside dans le fait que les améliorations passent tout autant par une modification des pratiques et des comportements des différents acteurs que par des mesures touchant à l'organisation administrative.

Les propositions de la mission sont organisées selon trois axes :

les conditions institutionnelles d'un processus de décision plus performant ;

le recadrage des rôles respectifs des cabinets ministériels, des services et du secrétariat général du Gouvernement ;

l'organisation des réunions interministérielles.

## I. FAIRE LE CHOIX D'UN GOUVERNEMENT RESSERRÉ, AU FONCTIONNEMENT PLUS COLLEGIAL

La qualité de la coordination interministérielle dépend naturellement du niveau d'implication et de la répartition des tâches entre ses différents acteurs – ministres, cabinets ministériels, secrétariat général du Gouvernement, services administratifs – comme de la manière dont elle est conduite dans le cadre des réunions interministérielles. Mais la clarification du rôle des acteurs et l'amélioration de l'organisation des procédures ne pourront toutefois produire pleinement leurs effets positifs que si le système de décision publique est lui-même rénové.

En effet, les symptômes pathologiques évoqués en introduction résultent pour partie de l'adaptation des acteurs à un mode de décision lui-même peu optimal. A la différence des systèmes britannique ou communautaire, le système français se caractérise par un moindre pilotage stratégique et, au sein du processus de décision, par une prépondérance, voire une exclusivité, de la décision au détriment de sa préparation et de son suivi. Bien adapté pour fonctionner dans la hâte, le système français privilégie la décision dans l'urgence avec les risques d'improvisation que cela comporte.

Il faut au contraire redonner du temps au processus de décision en l'inscrivant dans une stratégie définie au niveau des ministres puis dans une séquence qui laisse toute sa place à la préparation, à l'évaluation et au suivi. Ce sont deux conditions nécessaires et préalables à la rationalisation de la coordination interministérielle proprement dite.

### A. Développer la coordination entre les ministres pour définir les orientations stratégiques

*Le travail de coordination est d'autant plus efficace que les ministres y sont impliqués*

#### Le formalisme des réunions de ministres

Réunions de ministres et comités interministériels interviennent souvent lorsque les arbitrages ont déjà été rendus et s'intègrent plutôt au dispositif de communication associé à la décision. Au contraire, le système britannique s'appuie sur une forte collégialité des ministres de plein exercice. C'est d'ailleurs moins la question de la taille du Gouvernement que la répartition des responsabilités entre les ministres qui favorise un exercice efficace de la collégialité.

#### Encadré : l'organisation de la collégialité dans le gouvernement britannique

Contrairement aux idées reçues, la structure du gouvernement britannique n'est pas resserrée puisqu'elle compte une centaine de membres, une vingtaine de ministres pleins (*Cabinet Ministers*) et environ quatre-vingts ministres délégués ou secrétaires d'État (*Ministers of State* et *Parliamentary Secretaries*). Pour autant, les *Ministers of State* et les *Parliamentary Secretaries* ont un poids moindre que leurs homologues français. Leur rôle est de représenter le *Cabinet Minister* auxquels ils sont rattachés et de superviser les dossiers qui leur sont confiés.

Ce sont donc les *Cabinet Ministers* réunis par le Premier ministre qui déterminent la politique du Gouvernement. Les décisions se prennent soit directement au niveau du Premier ministre, soit, pour la grande majorité d'entre elles, au niveau de comités de ministres, au nombre d'une quarantaine, certains permanents, par exemple le comité sur les affaires économiques, d'autres temporaires, comme le comité pour préparation des jeux olympiques de 2012.

Le travail gouvernemental passe à travers le filtre du *Cabinet Office*, service administratif du Premier ministre, afin que les *Cabinet Ministers* soient en mesure de le piloter sans être submergés par des sujets techniques.

Trois traits caractérisent donc le système britannique :

un travail en commun des ministres sur le fond ;

la définition des priorités politiques stratégiques en amont ;

un système de filtre qui ne fait remonter aux comités des ministres que les enjeux essentiels.

### **Le bon exemple d'un fonctionnement collégial : la réforme des retraites**

Interrogés sur un processus récent de décision qui leur paraissait exemplaire, les interlocuteurs de la mission ont régulièrement évoqué la réforme des retraites de 2003.

Cette réforme s'est tout d'abord appuyée sur les travaux réalisés au sein du Conseil d'orientation des retraites institué en 2000. Puis à partir de septembre 2002, une première réunion de ministres s'est tenue afin d'identifier les principaux points à arbitrer et définir le calendrier et la méthode de la réforme. L'hiver 2002-2003 a été consacré au cadrage politique et à la préparation des axes de la réforme par les ministres et leurs cabinets respectifs. Ce n'est qu'à l'issue du discours du Premier ministre annonçant les objectifs, principes et calendrier de la réforme qu'un projet de loi a été élaboré par les services compétents à partir du printemps 2003.

Une distinction nette a donc été établie entre, d'une part, les travaux de cadrage politique relevant collégialement des ministres concernés et, d'autre part, les travaux d'exécution technique et de rédaction juridique des textes réalisés par les services administratifs avec un suivi par les cabinets concernés. De plus, l'impulsion politique coordonnée des ministres concernés s'est manifestée aux différentes phases de la réforme.

### ***Un Gouvernement plus resserré faciliterait le pilotage de la décision publique***

Chaque système de décision publique est évidemment le fruit des traditions politiques nationales. Mais, comme en témoigne l'exemple des retraites, l'implication concertée des ministres sur la base d'une stratégie commune est efficace. A cet égard, deux évolutions constitueraient un préalable opportun à la rénovation du travail interministériel.

#### **La taille du Gouvernement**

Une première évolution, nécessaire mais sans doute pas suffisante, concerne la taille du Gouvernement. La coordination est plus simple entre un petit nombre d'acteurs aux responsabilités clairement identifiées. *A contrario*, dans un système institutionnel réputé pourtant pour sa collégialité, le passage de vingt à vingt-sept membres de la Commission européenne a rendu moins fluide la coordination. Comme l'ont signalé certains des interlocuteurs bruxellois de la mission, le fonctionnement collégial de la Commission tend à s'affaiblir à mesure de son élargissement.

**Proposition 1 :** Dans l'hypothèse, qui va à l'évidence dans le bon sens, d'un resserrement du Gouvernement autour d'une quinzaine de ministres de plein exercice, placer plus clairement les ministres délégués et les secrétaires d'État sous leur autorité afin d'assurer un fonctionnement plus collégial et une coordination plus fluide.

#### **Le programme de travail du Gouvernement**

Une seconde évolution concerne l'inscription de l'action gouvernementale dans le moyen terme selon un programme de travail renouvelé. Actuellement, le programme de travail gouvernemental élaboré tous les six mois par le secrétariat général du Gouvernement vise principalement à programmer les ordres du jour du Conseil des ministres. Il est rarement respecté compte tenu des textes prioritaires et imprévus venus se greffer dans l'agenda législatif du Gouvernement, et relève donc plus d'un agenda glissant du Conseil des ministres que d'une stratégie d'actions de moyen terme servant de référence à l'action des ministres. La déclaration de politique générale du Premier ministre constitue en fait la seule référence de moyen terme pour l'action du Gouvernement dans le cadre des orientations fixées par le Président de la République.

**Proposition 2 :** Pour cadrer l'action du Gouvernement sur un horizon de moyen terme, établir annuellement un document déclinant et actualisant la déclaration de politique générale du Premier ministre.

Le cas échéant, pourraient figurer, dans ce document, les ministres chef de file désignés par le Premier ministre.

## **B. Rationaliser le processus de décision en l'inscrivant dans un schéma préparation/décision/suivi**

*La coordination reste concentrée sur la phase de prise de décision au détriment de la préparation et du suivi*

### **Une coordination qui intervient tardivement**

Le système français de décision est extrêmement concentré sur la phase de décision elle-même au détriment de la préparation et de l'évaluation. Par ailleurs, la coordination est organisée au niveau politique des cabinets ministériels sans être toujours précédée de manière efficace d'une première phase de coordination au niveau des services.

#### **Encadré : l'exemple du chèque transport**

La mise en place du chèque transport illustre ces deux caractéristiques. Le chèque transport était destiné à pallier la hausse du prix des transports pour les ménages. Le choix de la formule du chèque a précédé toute concertation interministérielle alors que, pour répondre au même objectif, d'autres formules pouvaient être envisagées. Une procédure plus rationnelle aurait consisté à se contenter d'abord de fixer le principe d'une compensation, décision légitimement politique, puis de confier aux différents services des ministères concernés le soin d'examiner et d'évaluer les différentes formules possibles avant, le cas échéant, de trancher au niveau du Premier ministre entre ces différentes options en cas de désaccord entre les ministres concernés.

### **Une urgence pas toujours justifiée**

L'urgence est souvent invoquée pour justifier l'absence de préparation ou d'évaluation préalable. De fait, l'urgence à agir peut, dans certains cas, légitimer une procédure accélérée de décision. Mais le traitement en urgence est porteur de risques, s'agissant notamment de la qualité de la décision. Le système britannique au contraire prévoit systématiquement un calendrier d'élaboration des textes qui s'étale le plus souvent sur dix-huit mois avec une phase de consultation, ce qui garantit un temps de préparation nécessaire et empêche l'adoption de textes dans l'urgence.

Par ailleurs, les retards dans la publication des décrets d'application des lois démontrent que certaines décisions ou lois présentées comme prioritaires l'étaient peut-être en tant qu'annonce médiatique mais sans doute pas dans leur mise en œuvre pratique.

### **Une faible coordination des services en amont des réunions interministérielles**

Dans certains cas, la faiblesse de la coordination interservices préalable aux réunions interministérielles est une stratégie assumée : en retardant cette phase de coordination, le ministère concerné donne peu de temps d'analyse et de contre-expertise aux autres ministères et espère ainsi tirer avantage d'une coordination précipitée.

L'absence de coordination entre les services tient également à l'éloignement qui existe entre les ministres et leurs services : les cabinets reproduisant à leur niveau le travail technique des services, c'est logiquement à leur niveau également que se fait le premier stade de la coordination.

Dernière raison au manque de coordination interservices : aucune structure n'est chargée d'organiser en amont le pilotage de la coordination au niveau des services, contrairement à ce que fait le *Cabinet Office* au Royaume-Uni ou le secrétariat général à la Commission européenne. En France, le système de coordination est centré sur Matignon et les réunions interministérielles, donc sur un niveau très politique, et le secrétariat général du Gouvernement n'est pas chargé, actuellement, d'intervenir dans les travaux interservices préalables.

Des structures *ad hoc* destinées à favoriser la coordination entre services, ou favorables à une telle coordination, ont été mises en place pour des sujets correspondant à des priorités gouvernementales de premier rang, telles la réforme des retraites ou la politique de l'immigration. Le Conseil d'orientation sur les retraites, instance de concertation assez large mise en place en mai 2000, a ainsi permis que la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique acceptent d'échanger leurs chiffres et se coordonnent pour aboutir à un diagnostic commun, ce qu'elles n'avaient pas pu faire précédemment. C'est également le cas du comité interministériel de contrôle de l'immigration dont la mise en place est apparue nécessaire pour que les décisions du Gouvernement soient pleinement appliquées par les différentes administrations intervenant dans la mise en œuvre de cette politique. La mise en place de telles structures n'est cependant pas reproductible sur tous les sujets.

Alors que la réunion interministérielle devrait venir conclure un processus de décision par un relevé de conclusions claires, elle est régulièrement détournée de son objet. La réunion interministérielle est ainsi utilisée pour accélérer un processus de décision puisqu'elle permet la présence et la mobilisation de toutes les parties prenantes en un même lieu et au même instant. Elle est également la première occasion d'examiner au fond et de manière contradictoire un projet de décision, en l'absence d'une instruction préalable par les services. Dans d'autres cas enfin, elle est utilisée par le membre du cabinet du Premier ministre en charge du dossier comme un moyen de s'informer de l'état d'un dossier en convoquant les interlocuteurs parties prenantes.

Cette utilisation abusive de la réunion interministérielle, qui s'explique d'abord par l'absence d'autres instances de coordination, est illustrée par le cas du chèque transport. Alors que les travaux sur le chèque transport auraient pu progresser en interservices à l'issue de la première réunion de lancement qui avait décidé la mise en place du chèque, plusieurs réunions interministérielles ont été organisées à seule fin de tenir informé le cabinet du Premier ministre et d'assurer la mobilisation des services.

### ***Il est nécessaire de mieux articuler la prise de décision autour de trois piliers que sont la consultation, l'évaluation et le suivi***

La première étape du processus de décision est l'identification politique du problème et de ses enjeux. Il s'agit d'une phase éminemment politique qui renvoie aux réflexions précédemment développées sur la définition d'une stratégie globale par les ministres autour du Premier ministre.

#### **La phase de consultation**

Le système français de décision publique laisse encore peu de place à l'organisation de procédures de consultation permettant d'associer l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration d'un diagnostic commun et à la définition des solutions possibles.

Certes de nombreux projets de texte sont soumis à l'avis de comités ou commissions mais généralement dans l'urgence et de manière formelle, à l'issue de la phase d'élaboration du texte. Le système français diffère à cet égard fondamentalement du système britannique ou communautaire dans lesquels la phase de préparation des décisions est au contraire ouverte bien en amont de la rédaction du texte, dès la phase de réalisation du diagnostic et d'analyse des solutions. Dans le système communautaire, les projets de législation font l'objet d'une procédure de consultation avec le système des *Green Papers* (rapport exploratoire) et des *White Papers* (synthèse des consultations et présentation des choix possibles). La Commission européenne procède également assez systématiquement à des auditions écrites ou orales.

**Encadré : un exemple de phase de consultation réussie, le conseil d'orientation des retraites**

La réforme des retraites de 2003 illustre les avantages d'une consultation en amont. Le conseil d'orientation des retraites (COR) réunissait des parlementaires, des représentants des syndicats et des organisations professionnelles, des représentants des services de l'État. Les rencontres du conseil d'orientation des retraites et la méthode ouverte de concertation concrétisée notamment par la publication de rapports a eu un double mérite : d'une part, l'établissement d'un diagnostic commun et l'identification des solutions possibles ; d'autre part, comme les travaux n'étaient pas enserrés dans un délai trop bref, chaque acteur a pu faire évoluer ses positions au fil des travaux. Ce travail a finalement contribué à dégager les principaux enjeux de la réforme des retraites et a permis au Gouvernement de disposer d'un diagnostic partagé pour la phase suivante de cadrage politique entamée à partir de l'automne 2002.

L'administration n'est certes pas sourde, loin s'en faut, à l'expression des intérêts particuliers, mais l'organisation officielle de consultations reste une pratique peu développée tandis que la culture du secret reste elle-même encore forte, comme gage d'impartialité.

**Proposition 3 :** Préparer les décisions publiques par des consultations ouvertes, selon des modalités qui peuvent varier en fonction des enjeux et de l'urgence, afin de créer les conditions d'un diagnostic partagé et de parvenir à un premier ensemble de solutions.

**La phase d'évaluation**

A l'issue de la phase de consultation, les pistes dégagées doivent faire l'objet d'une véritable évaluation, au-delà du formalisme auquel se cantonnent aujourd'hui les études d'impact censées accompagner les projets de texte les plus importants. Le sens et la forme que pourrait prendre cette procédure d'évaluation renouvée ont été examinés dans le rapport remis au Premier ministre en février 2007 par le groupe de travail réuni autour du Secrétaire général du Gouvernement. Ce groupe a étudié les suites à donner à la proposition faite par le Conseil d'État, dans son rapport public de 2006, d'adopter une loi organique pour subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées à la réalisation préalable d'une évaluation.

Le groupe de travail s'est principalement attaché aux décisions normatives. Mais les principes dégagés en termes d'évaluation sont tout à fait transposables au processus d'élaboration des décisions, qu'elles soient ou non normatives. A cet égard, comme le relève le groupe de travail, « *le principal piège à éviter est de ne concevoir l'évaluation que comme la justification d'une solution prédéterminée alors que l'exigence essentielle est bien d'éclairer le choix politique sur les mérites respectifs des solutions envisageables* ». Si ce principe est retenu, tout l'enjeu est en fait de faire échapper les études d'impact au formalisme dans lequel la pratique française les a cantonnées jusqu'à ce jour, faute de les avoir suffisamment intégrées au processus de la décision publique.

L'extension du champ de l'évaluation préalable, la rénovation de son contenu aujourd'hui très formel, l'incidence de l'évaluation sur le calendrier de la décision publique et le processus d'adoption des textes rendent indispensable un pilotage de la procédure. Il est nécessaire de garantir à la fois la qualité de l'évaluation et de vérifier qu'elle s'intègre à un processus d'examen entre services. C'est au secrétariat général du Gouvernement que devrait logiquement incomber ce rôle de pilote de l'évaluation préalable, qu'il a commencé à développer récemment.

**Proposition 4 :** Développer des procédures d'évaluation préalable des projets de décision, adaptées aux enjeux et à l'urgence, le secrétariat général du Gouvernement étant chargé d'organiser cette évaluation, réalisée par les services administratifs compétents.

### La phase de suivi

Si le temps consacré à la coordination est centré sur le moment de la décision, celui du suivi est généralement réduit à la portion congrue. En aval de la décision, le suivi doit donc devenir une phase à part entière du travail interministériel. Cette évolution s'inscrit dans le droit fil des réformes entamées pour développer une logique de performance dans l'action publique. S'agissant des décisions normatives proprement dites, un travail de suivi a commencé d'être mis en œuvre par le secrétariat général du Gouvernement. Celui-ci suit désormais de manière systématique la publication des décrets d'application des lois et les transpositions des directives.

Au delà, et quelle que soit la nature des décisions (normatives ou non), la généralisation de procédures de suivi et d'évaluation *a posteriori*, relevant de la responsabilité première du ministre chargé de l'exécution de la décision, paraît nécessaire. Selon les cas elles pourraient s'appuyer sur la mise en place d'un tableau de bord ou de rapports d'évaluation. Chaque ministre chef de file pourrait être tenu annuellement de faire un compte-rendu synthétique au Premier ministre de la mise en œuvre des décisions relevant de ses attributions. Ces éléments seraient collationnés par le secrétariat général du Gouvernement qui pourrait alerter le cabinet du Premier ministre en cas de défaillance. Le cas échéant, ils pourraient être confiés à des services indépendants d'enquête interministérielle.

#### Encadré : l'exemple de la *Delivery Unit* au Royaume-Uni

Le *Cabinet Office* a mis en place une *Delivery Unit* il y a six ans pour répondre aux critiques relatives à l'absence de suivi des politiques publiques. La *Delivery Unit* se concentre sur un nombre limité de priorités déterminées par le Premier ministre et ses services. Pour chacune de ces priorités, la *Delivery Unit* suit et rend compte au Premier ministre de l'état d'avancement des travaux conduits par les ministères et des résultats obtenus.

**Proposition 5** : Organiser une procédure de suivi des décisions contrôlée par le secrétariat général du Gouvernement.

Les bénéfices à attendre d'un processus de décision moins improvisé sont de trois ordres :

- en premier lieu, des décisions de meilleure qualité échappant à l'urgence et l'improvisation généralisées comme mode normal du travail gouvernemental ;
- en deuxième lieu, des décisions mieux comprises des différentes parties prenantes donc mieux acceptées et plus faciles à mettre en œuvre ; ainsi le temps de la consultation est du temps gagné au moment de l'exécution ;
- enfin, un processus de décision plus transparent, plus cohérent avec les exigences de pédagogie, et de participation des citoyens.

Ce processus permettrait en effet des interventions et une communication en trois temps du décideur public : l'annonce d'une démarche de consultation, la présentation des solutions et leur évaluation, la décision proprement dite, tout en le préservant d'une décision hâtive, mal comprise et peut-être sans effet sensible.

## II. RECADRER LES RÔLES RESPECTIFS DE L'ADMINISTRATION, DES CABINETS ET DU SECRÉTARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

### A. Décentraliser le travail de coordination au niveau des services en restreignant la taille des cabinets

#### *L'inflation résulte pour partie d'une centralisation excessive de la coordination au niveau des cabinets et au niveau du Premier ministre*

##### **Des cabinets ministériels aux effectifs pléthoriques**

Les cabinets ministériels ne constituent certes pas une exception française, et l'existence d'équipes de collaborateurs proches des ministres se retrouve dans d'autres systèmes politiques. Olivier Schrameck observe d'ailleurs dans l'ouvrage qu'il leur consacre<sup>1</sup> que les cabinets se développent en dehors de l'État, dans les collectivités locales mais également auprès des dirigeants des grandes entreprises. Ce qui fonde l'exception française ce sont leurs effectifs pléthoriques ainsi que leur poids dans le processus de décision.

Avec l'inflation des effectifs des cabinets — le nombre moyen des membres des cabinets a doublé depuis les débuts de la Cinquième République — s'instaure peu à peu un écran entre le ministre et son administration. A cet égard, la mission a été frappée par l'effacement assez général des directeurs d'administration centrale dans le processus global de coordination : les ministres ont, sauf exception, peu de contacts avec les directeurs d'administration centrale et ceux-ci sont sous-représentés dans les réunions interministérielles par rapport aux membres de cabinet et aux fonctionnaires de niveau hiérarchique inférieur. Progressivement, le ministre travaille essentiellement voire exclusivement avec l'équipe de son cabinet considérée comme plus proche de ses préoccupations et plus loyale. L'éventuel éloignement physique entre le ministre et son administration est évidemment un facteur aggravant. Il perd ainsi le contact direct avec les directeurs de son administration. La situation atteint son paroxysme lorsque le cabinet reproduit en son sein la structure de l'administration, chaque conseiller technique prenant le portefeuille d'une sous-direction, voire de quelques bureaux.

Le cabinet tend alors à se substituer aux services en reproduisant ou effectuant lui-même le travail technique des services ou la rédaction de textes. Il en résulte que l'échelon politique, que devrait incarner le cabinet, est encombré de sujets de nature technique, à rebours de sa mission consistant à sérier les sujets en repérant ceux d'entre eux qui nécessitent une implication politique. Parallèlement, les services se trouvent démotivés, leur travail étant reproduit au niveau des cabinets et sont incités à faire remonter tous les sujets au niveau de leur cabinet.

En plus de cette incidence néfaste sur les conditions du fonctionnement « intra-ministériel », le rôle et le poids accru des cabinets sont un facteur de dégradation de la qualité du travail interministériel préalable : les services sont tentés de se cantonner à un premier *round* d'observations, non véritablement engageantes, en attendant que le dossier monte au niveau des cabinets.

Les phénomènes de l'inflation des cabinets et d'amoindrissement du rôle des services s'auto-entretiennent. Le cabinet, se comportant comme un substitut à l'administration, attire à lui les agents les plus compétents du ministère, appauvrissant dès lors les services qui sont encore moins à même de développer une expertise convaincante pour le ministre.

---

<sup>1</sup> Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République - Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006.



Au total, l'hypertrophie des effectifs des cabinets ministériels et de leur rôle a plusieurs conséquences négatives sur la qualité du travail interministériel :

- l'effacement du rôle des services, et en particulier des directeurs, au sein de chaque ministère ;
- la remontée à un niveau politique de sujets techniques ;
- l'inflation des réunions interministérielles.

### **Le rôle du cabinet du Premier ministre dans l'inflation des réunions interministérielles**

Ces phénomènes peuvent eux-mêmes être amplifiés par le mode de coordination pratiqué par les collaborateurs du Premier ministre, qui ne disposent pas de services propres placés sous leur autorité, et par l'effectif du cabinet du Premier ministre. La réunion interministérielle est ainsi un moyen commode pour les membres du cabinet du Premier ministre de se tenir informés et récupérer des informations sur un sujet donné. La réunion interministérielle perd alors son rôle d'instance d'arbitrage pour devenir selon les cas une réunion d'information ou de *brain storming*. Cette tendance est amplifiée dès lors que le Premier ministre souhaite exercer un contrôle étroit sur l'activité de ses ministres, le cabinet du Premier ministre utilisant alors la réunion interministérielle comme instance de « micro-management » de l'action des ministres, pour décider mais aussi pour préparer, expertiser et suivre les projets conduits par le ministère en question. La convocation à de nombreuses réunions interministérielles par les membres du cabinet du Premier ministre rend alors nécessaire des effectifs adéquats de conseillers dans les cabinets des ministres intéressés par ces réunions. Autrement dit, l'inflation du nombre de membres de cabinet du Premier ministre se traduit par une inflation des effectifs dans les cabinets des ministres eux-mêmes.

***Il faut restreindre la taille des cabinets afin de redonner sa place au travail entre les services***

### **Un nouveau format des cabinets**

#### **Encadré : l'organisation des cabinets des ministres britanniques et des commissaires européens**

Les effectifs et le poids des cabinets français sont sans commune mesure avec leurs équivalents étrangers. Au Royaume Uni, par exemple, les cabinets se composent de fonctionnaires pour lesquels l'affectation en cabinet est une affectation comme une autre. Le plus souvent ces fonctionnaires ne changent pas avec le ministre. Seuls deux conseillers spéciaux par cabinet sont choisis *intuitu personae* par le ministre et exercent des fonctions politiques. Le rôle du cabinet étant d'abord celui d'assister le ministre dans la gestion de son agenda, les services ne sont pas dessaisis de leur fonction de mise en œuvre des politiques. Les relations entre le ministre et ses directeurs sont donc fréquentes alors même que les emplois de direction sont pourvus selon des procédures normalisées, seules les nominations des directeurs généraux devant être approuvées par le ministre.

A la Commission européenne, le partage des tâches entre les cabinets des commissaires et les services est également mieux respecté : les membres de cabinet, dont le nombre est limité à six, ont pour mission d'une part de suivre les portefeuilles des autres commissaires, d'autre part de s'assurer que les priorités politiques du commissaire sont bien mises en œuvre par ses services.

Les exemples britannique et communautaire illustrent chacun à leur manière un système fondé sur des cabinets en effectifs restreints, orientés sur l'agenda du décideur ou ses priorités politiques, laissant aux services administratifs le soin de mettre en œuvre ces priorités. Les deux systèmes reposent sur une plus grande proximité entre le décideur et ses services, sans pour autant que cette proximité ne conduise à un changement systématique des directeurs à chaque nouveau ministre.

Il n'apparaît pas nécessaire, pour rapprocher le ministre de ses services, de modifier les règles de nomination des directeurs puisque les emplois de direction sont pourvus en Conseil des ministres et donc à la discrétion du pouvoir politique.

La mission considère donc qu'un rééquilibrage entre les missions du cabinet et celles des services n'est pas réaliste sans limitation des effectifs des cabinets ministériels.

**Proposition 6** : Restreindre l'effectif de chaque cabinet à une dizaine ou une quinzaine de membres.

Depuis le décret de 1948 et les circulaires successives des premiers ministres, de nombreux textes encadrent les effectifs des cabinets ministériels mais sont demeurés inappliqués. Il faut donc aller plus loin. La mission propose de n'autoriser les ministres délégués et les secrétaires d'État à n'avoir que deux ou trois collaborateurs personnels de cabinet, par exemple un conseiller presse et un conseiller politique. Il s'agit de parachever une évolution déjà entamée puisque les directeurs de cabinet des ministres délégués et des secrétaires d'État sont généralement directeurs adjoints du cabinet du ministre de plein exercice.

**Proposition 7** : Imposer un cabinet unique pour le ministre de plein exercice, ses éventuels ministres délégués et secrétaires d'État.

La mission mesure le caractère radical de cette mesure mais elle aurait plusieurs effets vertueux :

elle placerait clairement les ministres de plein exercice à la tête de leur secteur ;

elle renforcerait dès lors la cohérence politique par grand portefeuille d'actions ;

elle réduirait le besoin de coordination entre les administrations et les cabinets concernés.

#### **Améliorer la transparence sur les cabinets ministériels**

A l'heure de la gestion de l'administration par la performance et de la mise en place d'indicateurs d'activité, les centres de décision doivent se montrer eux-mêmes exemplaires et se soumettre à une évaluation effective.

En 2001, Lionel Jospin a décidé la suppression des fonds secrets, mettant ainsi fin à la pratique de rémunérer certains membres de cabinets, pour tout ou partie, à l'aide de ces fonds. La mise en place des indemnités de sujétion particulière (ISP) et des « points cabinet » pour la rémunération au principal des contractuels a permis d'établir une certaine transparence. Pour autant, le montant de la rémunération au principal des fonctionnaires affectés ou mis à disposition par leur ministère d'origine – qui constituent la majorité des effectifs de cabinet – n'est pas repris dans le jaune « Personnels affectés en cabinets ministériels », si bien qu'il n'est toujours pas possible de disposer d'éléments complets concernant la rémunération des membres de cabinet.

Surtout, ce mode de rémunération ne constitue pas un moyen efficace de contrôler les effectifs des cabinets. Dans les faits, les exercices de fixation des effectifs de membres officiels de cabinet et de fixation des enveloppes d'ISP et de « points cabinet » sont largement déconnectés.

Enfin, le recrutement de membres de cabinet officieux, rémunérés selon les mêmes modalités que les membres officiels mais qui ne sont ni nommés au Journal officiel ni comptabilisés dans le jaune a certes diminué mais pas complètement cessé. Leur proportion peut être évaluée entre 15 et 25% des effectifs totaux des cabinets.

Un encadrement plus étroit des effectifs des cabinets pourrait être facilité par des évolutions statutaires et/ou budgétaires (création d'un programme spécifique rattaché aux services du Premier ministre, obligation de détachement, mise à disposition avec remboursement, création d'une position statutaire spécifique...) qu'il conviendrait d'expertiser.

**Proposition 8** : Examiner la possibilité d'un régime statutaire unique et spécifique pour les membres de cabinet indépendamment de leur origine professionnelle.

**Proposition 9** : Évaluer annuellement de manière indépendante et rendre publics les effectifs et le coût des cabinets ministériels.

### **Bonnes pratiques d'organisation des cabinets ministériels**

Au-delà de ces évolutions de structure, la mission souligne l'intérêt d'un certain nombre de bonnes pratiques identifiées au cours des entretiens qu'elle a eus avec des directeurs de cabinet et des directeurs d'administration centrale, pour améliorer les relations entre les cabinets et les administrations :

éviter de placer un trop grand nombre de conseillers hors de l'autorité du directeur de cabinet ;

ne pas laisser aux membres de cabinet une autorité politique personnelle ;

éviter de calquer les attributions des conseillers sur celles des directeurs d'administration ;

dans la mesure du possible, rapprocher physiquement les directions du ministre et permettre un accès facile des directeurs au ministre ;

associer plus étroitement les directions aux entretiens du cabinet avec des personnes extérieures à l'administration afin d'assurer une bonne diffusion de l'information.

### **B. Renforcer le secrétariat général du Gouvernement comme maître d'œuvre de la coordination au service du Premier ministre**

Le secrétariat général du Gouvernement remplit deux fonctions principales dans le processus de décision interministériel : une fonction de coordination du travail interministériel (centrée sur l'organisation des réunions interministérielles) et une fonction juridique. La mission constate que l'arbitrage entre ces deux fonctions se fait au détriment de la fonction de coordination qui se borne, pour l'essentiel, à assurer le greffe des réunions interministérielles. De plus, la fonction juridique semble excessivement attachée à la qualité des textes alors que le secrétariat général du Gouvernement devrait intervenir plus systématiquement comme juriste du Gouvernement.

#### ***Accroître le rôle du secrétariat général du Gouvernement dans la fonction de coordination***

##### **Encadré : la fonction juridique du secrétariat général du Gouvernement**

Le cœur de la fonction juridique exercée par le secrétariat général du Gouvernement est centré sur les textes : contrôle en amont de la qualité juridique et formelle des textes qui doivent être adoptés par le conseil des ministres et dont le secrétariat général du Gouvernement saisit lui-même le Conseil d'État, analyse des questions de constitutionnalité posées par les textes en cours d'élaboration, contrôle des textes achevés présentés à la signature du Premier ministre, limité à la vérification de quelques points de droit essentiels (respect des consultations obligatoires, absence de rétroactivité illégale, contreseings...), rédaction et présentation des observations en défense du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel en cas de recours contre une loi votée, conseil juridique sur les nominations envisagées par le Gouvernement, s'agissant notamment des questions d'incompatibilité et de limitation du nombre des mandats occupés dans les conseils d'administration.

Le secrétariat général du Gouvernement, se définissant comme garant de la qualité des textes qui sortent de Matignon, assure donc un rôle de filtre entre les ministères qui préparent les textes et le Conseil d'État auquel sont soumis ces textes. Le secrétariat général du Gouvernement s'acquitte avec compétence et diligence de cette mission. Mais la question se pose de l'adéquation des moyens aux enjeux. La responsabilité première de l'écriture des textes incombe aux administrations. En jouant son rôle de filtre des textes de mauvaise qualité, le secrétariat général du Gouvernement n'incite pas les administrations à améliorer leurs compétences législatives. On peut certes espérer qu'à terme l'amélioration de la qualité juridique des textes produits par les ministères, grâce aux mesures prises ces dernières années (démarche « qualité de la réglementation » lancée en 2003, création de direction des affaires juridiques et des secrétariats généraux des ministères), permettra au secrétariat général du Gouvernement de réduire son intervention. La mission estime toutefois devoir souligner, même si ce point sort du cadre de la lettre de mission, que de nombreux interlocuteurs ont constaté, sur longue période, une moindre maîtrise des principes fondamentaux de rédaction des textes chez les cadres A des ministères.

Par ailleurs, le Conseil d'État est lui-même en situation d'assurer le contrôle de la qualité des textes. Il y a donc une certaine redondance entre le filtre assuré par le secrétariat général du Gouvernement et celui assuré par le Conseil d'État. Ce recoupement des fonctions, tant à l'égard des administrations que du Conseil d'État se fait au détriment du rôle de juriste du Gouvernement que le secrétariat général du Gouvernement pourrait investir plus pleinement.

Sur des dossiers juridiquement sensibles, le Gouvernement et son Premier ministre ont besoin par ailleurs d'un juriste. Le secrétariat général du Gouvernement s'est d'ailleurs attaché ces dernières années à développer son rôle d'expertise et de conseil juridique sur des questions présentant une importance particulière pour le Gouvernement, indépendamment de l'élaboration d'un projet de texte précis. L'avis du secrétariat général du Gouvernement est particulièrement précieux lorsque les experts juridiques de ministères différents arrivent à des conclusions divergentes sur une même question. C'est, par exemple, dans un tel contexte que le secrétariat général du Gouvernement a fourni au Gouvernement un premier éclairage sur les éventuels obstacles juridiques à la privatisation des sociétés d'autoroute, avant que le Gouvernement suivant ne sollicite un avis plus complet du Conseil d'État.

Il y aurait grand intérêt à développer cette fonction d'expertise juridique, ou plus exactement de coordination des expertises juridiques sur les questions d'importance centrale pour le Gouvernement. Ainsi le secrétariat général du Gouvernement a-t-il été en grande partie absent du traitement juridique des conséquences du naufrage de l'Erika, alors qu'il s'agissait d'un dossier crucial pour le Gouvernement, très fortement interministériel, et revêtant plusieurs facettes : indemnisation des victimes de la marée noire, procès Total, négociations internationales au niveau du FIPO. Plus récemment, le secrétariat général du Gouvernement a été consulté sur les questions juridiques liées au désamiantage du Clemenceau mais n'a pas été pilote sur ce dossier, qui a connu quelques péripéties contentieuses.

**Proposition 10 :** S'agissant de la fonction de conseil juridique du Gouvernement, clarifier les rôles des directions juridiques des ministères, du secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État et définir ainsi les contours du rôle de juriste.

Le secrétariat général du Gouvernement n'a pas suffisamment investi la fonction de coordination interministérielle, son intervention se limitant concrètement à un rôle de greffier : convocation des réunions interministérielles, diffusion de leurs comptes rendus. Il n'intervient pas, ou peu, dans le travail interservices préalable. Et il n'est pas d'usage qu'il intervienne dans les dossiers traités en dehors du cadre des réunions interministérielles, alors que celles-ci engagent l'emploi du temps des membres du cabinet du Premier ministre de sujets sans véritable enjeu politique.

De plus, le secrétariat général du Gouvernement n'assure aucune fonction d'expertise, au sens strict, sur des sujets techniques. Cette fonction est pour partie assurée par les membres du cabinet du Premier ministre, mais pour partie seulement. Certains membres du cabinet du Premier ministre rencontrés par la mission ont ainsi exprimé le regret que l'administration du chef du Gouvernement ne dispose pas de cette capacité d'expertise technique, notamment en matière économique et financière.

La première leçon à tirer de ses constats est qu'il est indispensable que le cabinet du Premier ministre soit en mesure de consacrer davantage de son temps aux sujets qui sont véritablement importants pour le Gouvernement, ce qui suppose de confier au secrétariat général du Gouvernement un rôle de coordination et de contrôle de la qualité du processus de décision gouvernementale beaucoup plus développé qu'aujourd'hui. L'impartialité de ses membres, unanimement soulignée, l'autorité que le Secrétaire général tire de sa proximité fonctionnelle avec le Premier ministre et le Président de la République, font que le secrétariat général du Gouvernement remplit structurellement les conditions requises pour s'acquitter au mieux d'une telle mission.

A l'image du rôle rempli par le *Cabinet Office* britannique, de nombreux dossiers devraient ainsi pouvoir trouver un règlement au niveau des hauts responsables administratifs c'est-à-dire le Secrétaire général du Gouvernement ou le directeur du secrétariat général du Gouvernement, et les secrétaires généraux des ministères ou les directeurs d'administration centrale. A cet égard, l'appréciation très positive portée sur les réunions ayant rassemblé les secrétaires généraux des ministères sous la présidence du Secrétaire général du Gouvernement, pour traiter de la réforme de l'administration territoriale, mérite d'être soulignée et appelle à développer cette forme de coordination. Les missions des secrétaires généraux sont actuellement centrées sur les questions de moyens ; l'opportunité d'un élargissement de leurs missions à la coordination intra-ministérielle mériterait d'ailleurs d'être étudiée.

**Proposition 11** : Développer la coordination entre le Secrétaire général du Gouvernement et les secrétaires généraux des ministères sur les sujets techniques.

Pour ceux des dossiers qui appellent un traitement au niveau politique, le secrétariat général du Gouvernement doit jouer le rôle de garant de la qualité du travail interministériel préalable aux réunions tenues à Matignon (qu'il s'agisse de réunions présidées par le Premier ministre ou de réunions interministérielles), en s'assurant que les questions qui doivent être tranchées sont en état d'être arbitrées. Cela implique notamment qu'il joue un rôle beaucoup plus actif qu'aujourd'hui dans la confection des dossiers, tant pour les réunions de ministres (dont il se borne en général aujourd'hui à assurer la confection matérielle et la diffusion) que des réunions interministérielles (dont il est absent). Cela passe nécessairement par davantage de contacts avec les administrations et les cabinets ministériels.

S'agissant de l'expertise, la mission est plutôt sceptique sur l'évolution qui consisterait à ce que le secrétariat général du Gouvernement se dote d'un service constitué d'« experts » techniques dont la mission serait de fournir au cabinet du Premier ministre une « contre-expertise » par rapport à celle des administrations : elle y voit le double risque d'un alourdissement et d'une « bureaucratisation » de la structure, dont l'effectif relativement restreint garantit aujourd'hui la réactivité, et de redondance par rapport aux administrations. Celles-ci risqueraient d'ailleurs d'être appauvries par le recrutement de leurs meilleurs spécialistes à Matignon, si bien qu'une telle évolution apparaît contradictoire avec la revalorisation du travail des administrations, que la mission appelle de ses vœux. Elle estime en définitive que la montée en puissance du secrétariat général du Gouvernement sur la fonction de coordination technique devrait permettre de satisfaire les besoins d'expertise exprimés par le cabinet du Premier ministre : sur un sujet donné, le secrétariat général du Gouvernement doit être en mesure d'aller chercher dans les administrations, voire en dehors de celles-ci, l'ensemble des données techniques dont a besoin un membre de cabinet du Premier ministre.

***Une adaptation du secrétariat général du Gouvernement est nécessaire en distinguant clairement les fonctions de coordination des fonctions juridiques***

#### **Une nouvelle structure**

La compétence reconnue et incontestée du secrétariat général du Gouvernement en matière juridique, d'une part, l'absence de distinction entre les fonctions juridiques et de coordination d'autre part, ont pour conséquence une prédominance du travail juridique des chargés de mission. Or le travail de coordination constitue en lui-même une spécialité.

**Encadré : la coordination par le *Cabinet Office* dans le système britannique**

Dans le système britannique, le *Cabinet Office*, administration au service du Premier ministre, a pour fonction d'assurer la fonction de coordination du travail gouvernemental. Il fixe lui-même le calendrier des réunions et joue un rôle crucial dans la sélection des sujets qui remontent aux réunions de ministres en s'assurant qu'un travail interservices préalable a bien eu lieu, en coordonnant si nécessaire les échanges de correspondance visant à dégager un accord (en pratique 75% des questions sont tranchées de cette manière), en organisant et en assurant le secrétariat de certaines réunions interservices lorsqu'il le juge nécessaire.

Le *Cabinet Office* s'acquitte donc de tâches étrangères au secrétariat général du Gouvernement mais semble avoir une maîtrise plus grande des délais et du calendrier de la procédure alors que les effectifs concernés sont de l'ordre d'une trentaine, ce qui est comparable aux effectifs du secrétariat général du Gouvernement. Plusieurs facteurs expliquent cette maîtrise :

- le nombre plus restreint de réunions qu'il organise, conséquence d'un travail de filtrage préalable ;
- sa capacité à faire respecter les règles édictées en termes de coordination (travail interservices préalable, délai de convocation, délai de fourniture des documents préparatoires) ;
- le fait qu'il ne s'occupe pas de qualité juridique, la rédaction étant confiée à une structure spécialisée.

**Encadré : la coordination par le secrétariat général de la Commission européenne**

Dans le système communautaire les fonctions juridique et de coordination sont distinctes entre le service juridique et le secrétariat général.

Le secrétariat général assiste le président de la commission et contribue à assurer la coordination nécessaire entre les services au cours des travaux préparatoires. A cet égard, le poids du secrétariat général est en train d'évoluer. Longtemps simple greffier des réunions interservices et des réunions des membres de cabinet, il tend à s'affirmer comme le garant de l'agenda politique du Président en veillant au respect du calendrier et à l'organisation des travaux de coordination.

Une transposition des modèles britannique ou communautaire ne ferait évidemment pas sens dans le cas français. Toutefois, plusieurs traits communs aux systèmes britannique et communautaire pourraient inspirer des évolutions du système français :

la distinction des fonctions juridiques et de coordination ;

l'affirmation d'un pilote de la coordination à toutes les phases du processus de décision.

**Proposition 12** : Renforcer la mission de coordination du secrétariat général du Gouvernement et la distinguer fonctionnellement de sa mission juridique.

Il appartient au Secrétaire général du Gouvernement d'organiser ses services en conséquence. Du moins peut-on songer à deux organisations possibles :

soit la séparation de la fonction juridique et de la fonction de coordination technique dans deux services distincts. C'est le modèle britannique et communautaire qui sépare nettement les deux fonctions, c'est également l'organisation en vigueur au SGAE (étant précisé que la fonction juridique pèse d'un poids très inférieur à la coordination dans l'organigramme du SGAE).

soit l'intégration des deux fonctions dans les « pôles » ministériels actuels, éventuellement reconfigurés en fonction de l'évolution de la structure gouvernementale. Cette solution plus favorable au dialogue entre le juriste et le coordonnateur a la préférence de la mission.

**L'adaptation des profils des chargés de mission**

Les fonctions juridique et de coordination sont aujourd'hui exercées par les mêmes personnes au sein du secrétariat général du Gouvernement, les chargés de mission et leurs adjoints ; or cette polyvalence paraît avoir atteint ses limites. La première d'entre elle tient à l'insuffisante disponibilité des chargés de mission, qui sont entièrement mobilisés par le travail sur les textes et l'assistance aux réunions interministérielles.

En outre, les deux fonctions requièrent des aptitudes et qualités différentes qu'il n'est pas évident de trouver réunies sur une même personne. Même si toute généralisation est à proscrire, il n'en reste pas moins que l'âge et la diversité des expériences professionnelles antérieures paraissent relativement indifférents du point de vue de la fonction juridique, et qu'au contraire la fonction de coordination « de haut niveau » impartie au secrétariat général du Gouvernement ne peut efficacement être exercée que par des fonctionnaires ayant le niveau, l'âge, et l'expérience antérieure suffisante pour peser suffisamment dans le processus de décision interministériel et être pleinement reconnus comme des interlocuteurs valables par le cabinet du Premier ministre. Ces deux fonctions devraient être exercées à titre principal par deux personnes différentes.

Pour ce qui est de la fonction de coordination, le profil du conseiller pour les affaires économiques (administrateur recruté autour d'ENA +10) paraît particulièrement adapté de l'avis de plusieurs interlocuteurs de la mission. Le positionnement actuel des adjoints paraît en revanche, dans l'ensemble, plutôt défavorable de ce point de vue. Cette évolution souhaitable, et nécessairement progressive, vers un « rehaussement » général des profils est sans doute prioritaire sur l'augmentation du niveau absolu des effectifs. Elle suppose de diversifier les perspectives de carrière à l'issue d'une affectation du secrétariat général du Gouvernement, aujourd'hui très centrées sur l'espoir d'un accès aux grades intermédiaires des grands corps par la voie du tour extérieur.

**Proposition 13** : Constituer des pôles composés d'un chargé de mission spécialisé sur les questions juridiques et d'un chargé de mission « senior » spécialisé sur la fonction de coordination.

En revanche, un accroissement trop important des effectifs n'est pas souhaitable. Les effectifs actuellement restreints du secrétariat général du Gouvernement créent une contrainte par l'offre sur l'organisation des réunions interministérielles. Des effectifs plus importants rendraient possible un nombre encore plus excessif de réunions interministérielles.

### III. DISCIPLINER L'ORGANISATION DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES

Les appréciations convergentes portées par les personnalités rencontrées sur les conditions de convocation, de déroulement et de suivi des réunions interministérielles conduisent à un constat sans appel que confirment les éléments statistiques fournis par le secrétariat général du Gouvernement : trop de réunions interministérielles convoquées avec un préavis trop bref, sans ordre du jour et sans documents préparatoires, un niveau de représentation pas toujours adéquat, des conclusions peu opérationnelles et pas toujours diffusées.

Ce constat négatif relatif à l'organisation des réunions interministérielles vient s'ajouter à celui de leur inflation en nombre. Il est d'autant plus frappant que les conditions d'organisation des réunions interministérielles font pourtant l'objet, à chaque changement de gouvernement, d'une circulaire conjointe du directeur du cabinet du Premier ministre et du Secrétaire général du Gouvernement, fixant un certain nombre de prescriptions. Ainsi la circulaire du 6 juin 2005, destinée aux membres du cabinet du Premier ministre, indique-t-elle que les réunions ont pour objet de trancher des différends entre ministres et doivent être précédées de l'envoi d'un dossier aux ministères représentés et au chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement concerné, par les soins du ministère qui a demandé la réunion. Elle recommande de joindre à la convocation une fiche faisant apparaître les points à arbitrer, de respecter un préavis d'au moins 48 heures, et de limiter à deux la représentation de chaque ministère.

Dans ces conditions, l'amélioration de l'organisation des réunions interministérielles n'appelle pas de recette miracle et passe avant tout par une plus forte attention, de la part du directeur du cabinet du Premier ministre d'une part, du Secrétaire général du Gouvernement d'autre part, à faire respecter par les membres du cabinet du Premier ministre les règles qu'ils édictent : « *tu patere legem quam fecisti...* ». Au-delà de ce préalable indispensable, il apparaît également nécessaire d'apporter quelques aménagements aux prescriptions habituelles relatives aux réunions interministérielles.

#### A. Améliorer les conditions de convocation et de déroulement des réunions interministérielles

##### ***Recentrer les réunions interministérielles sur les questions appelant un arbitrage et en état d'être arbitrées***

L'inflation du nombre de réunions interministérielles s'explique notamment par celle des réunions convoquées prématurément ou sur des sujets d'importance limitée. Dans le même temps, les décisions les plus importantes sont fréquemment prises en dehors des réunions interministérielles.

##### **Le timing des réunions**

Il importe que le cabinet du Premier ministre respecte le temps de l'instruction interservices préalable. Cet objectif ne pourra être atteint qu'à la condition que les ministères eux-mêmes jouent pleinement le jeu de l'interministériel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il n'est en effet pas rare que certaines administrations tardent à faire part de leur position au ministère pilote, ou que des discussions s'enlisent dans les profondeurs des services sans véritable contrôle de la hiérarchie. Le reproche en est fréquemment adressé au ministère du budget, mais vaut également pour tous les ministères qui se retrouvent en position de « contre-expert » ou principal contradicteur sur un sujet porté par un autre ministère. La tenue d'une réunion interministérielle apparaît alors comme le seul moyen de débloquer l'instruction et de provoquer les prises de position des ministères concernés.



Une implication plus forte des directeurs d'administration centrale et des secrétaires généraux des ministères devrait permettre de renforcer la qualité du travail interservices préalable à la RIM. De leur côté, le cabinet du Premier ministre, qui décide de la tenue des réunions interministérielles, et le secrétariat général du Gouvernement, qui en assure la convocation, devraient refuser, beaucoup plus fréquemment qu'aujourd'hui, de donner suite à des demandes de réunion prématurées.

### **L'objet des réunions**

Le recentrage des réunions interministérielles suppose en deuxième lieu d'en bannir les échanges qui relèvent de l'instruction technique au sens large : examen et mise au point par articles d'un texte normatif, discussions sur les hypothèses techniques retenues par les administrations, s'agissant notamment des données chiffrées...

Pour les projets de texte, la réunion interministérielle est actuellement le cadre unique dans lequel interviennent à la fois la discussion sur les sujets appelant un arbitrage et l'examen détaillé par articles. Cette confusion est source de perte de temps pour nombre des participants et pour le président de la réunion, sans pour autant être un facteur de qualité juridique notamment pour ce qui concerne les aspects « légistiques ». Le cabinet du Premier ministre peut ainsi être appelé à rendre sur le siège des arbitrages sur des questions de pure technique juridique qui ne sont pas de son ressort, tandis que de leur côté, les « légistes » doivent de fait limiter leurs interventions, et que les ministères acceptent difficilement que soient apportées des modifications même purement techniques à un texte après la tenue d'une réunion interministérielle. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de dissocier l'arbitrage sur les questions de fond et la mise au point technique et rédactionnelle des projets de texte, en renvoyant systématiquement cette dernière en dehors des réunions interministérielles, sous l'égide des chargés de mission au secrétariat général du Gouvernement. Ce travail de mise au point doit avoir lieu en amont ou en aval de la RIM, selon la nature du texte et le nombre des questions appelant un arbitrage.

Le recentrage des réunions interministérielles suppose également de trouver des configurations plus adaptées sous l'autorité du cabinet du Premier ministre pour certains types d'échange :

- la validation de sujets faisant déjà l'objet d'un accord interministériel ;
- les réunions uniquement destinées à faire le point sur l'avancement d'un dossier ;
- les réunions d'échange de vues (*brainstorming*).

La question de la légitimité de la validation, par le Premier ministre et son cabinet, de points d'accord entre les ministres touche au fonctionnement interne du Gouvernement ; nombre des interlocuteurs de la mission sont d'avis qu'il convient de restaurer la capacité des ministres à dégager des accords à leur niveau, sans intervention de Matignon. Quelle que soit l'orientation qui sera suivie par le futur chef du Gouvernement sur ce point, le formalisme d'une réunion interministérielle est à l'évidence trop lourd pour ce type de validation, qui devrait passer par des échanges avec les cabinets concernés ou l'organisation de réunions informelles.

**Proposition 14** : Recentrer les réunions interministérielles sur les questions appelant un arbitrage et en état d'être arbitrées.

**Proposition 15** : Développer le recours à des modes de coordination alternatifs aux réunions interministérielles formelles : lettres d'accord entre ministres, procédures d'accord tacite...

## ***S'astreindre au respect de quelques règles simples d'organisation***

### **L'ordre du jour**

La procédure actuelle de convocation des réunions interministérielles n'accorde pratiquement aucune place à la définition précise d'un ordre du jour, alors qu'il s'agit d'un facteur déterminant pour le bon déroulement de la réunion.

Les convocations mentionnent certes l'objet de la réunion (c'est-à-dire le sujet qui va être traité), mais ne contiennent quasiment jamais l'indication des questions en débat et soumises à l'arbitrage. Ainsi, sur l'échantillon de réunions interministérielles étudié par la mission (152 RIM convoquées en 2005), 2,6% seulement ont donné lieu à la diffusion d'un ordre du jour en annexe à la convocation. De surcroît, l'intitulé lui-même n'est pas toujours rédigé en des termes compréhensibles pour ceux des ministères qui ne sont concernés qu'en « deuxième rang » par le sujet traité.

Il n'est de ce fait pas rare que ces ministères viennent aux réunions dans l'ignorance de leur objet réel, et que le secrétariat général du Gouvernement soit de son côté dans l'incapacité de les renseigner, alors pourtant que c'est par son intermédiaire que les réunions sont convoquées. La conséquence en est que les ministères ont tendance à envoyer en réunion de simples observateurs non mandatés – ce qui est regrettable et nuit à l'efficacité de la réunion, mais dont on ne saurait leur faire grief en l'état actuel des choses. D'où ces réunions aux effectifs pléthoriques, qui voient la discussion se limiter à des échanges entre un petit nombre de participants avertis.

Le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement doivent faire porter leurs efforts en priorité sur ce point, et rendre systématique la diffusion en annexe aux convocations d'une liste des points à arbitrer. Cet effort de formalisation ne devrait pas être trop coûteux au regard des bénéfices que l'on peut en attendre (par l'élimination de réunions inutiles ou prématurées, l'amélioration du niveau de représentation des ministères et l'expression de positions engageant réellement le ministère). Il suppose que la diffusion des convocations soit précédée par de véritables échanges entre le membre de cabinet du Premier ministre qui présidera la réunion et le chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement concerné, afin d'en préciser l'objet, d'en arrêter le périmètre et de valider l'ordre du jour – il est aujourd'hui fréquent qu'il n'y ait pas de contact personnel entre le membre de cabinet et le chargé de mission, mais un simple échange au niveau des secrétariats, ou l'envoi d'un courriel.

### **Le délai de préavis**

On oserait à peine évoquer dans le cadre de ce rapport des principes relevant du pur bon sens, tels que la nécessité de respecter un délai de préavis suffisant et d'éviter de multiplier les reports intempestifs (sous la seule réserve des cas d'urgence véritable), si l'expérience et les données statistiques ne venaient démontrer qu'une sérieuse remise en ordre s'impose s'agissant des délais.

Le délai souhaitable d'au moins une semaine, souvent recommandé par les circulaires du directeur de cabinet et du Secrétaire général du Gouvernement, est peu respecté et encore faut-il remarquer que les réunions convoquées dans les délais sont généralement les moins importantes.

De même, le principe simple selon lequel une réunion, pour être efficace, doit avoir été précédée de l'envoi d'un dossier en temps utile à l'ensemble des ministères convoqués semble avoir été perdu de vue au fil du temps. L'amélioration de la qualité du travail interservices préalable, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, devrait permettre d'améliorer la situation.

### **La présidence**

Le fait que certaines réunions soient présidées par plusieurs membres du cabinet du Premier ministre, ou que plusieurs d'entre eux y assistent, complique également le circuit des visas. Il y aurait grand intérêt, à tous égards d'ailleurs, à ce que la présidence des réunions soit assurée par un conseiller unique ayant au sein du cabinet rang de chef de file sur le dossier, ou exceptionnellement, par deux conseillers. Les réunions présidées à plusieurs donnent en effet un sentiment de désorganisation. Chaque membre du cabinet du Premier ministre dispose, par sa fonction et sa personnalité, d'une autorité suffisante pour que les ministères convoqués à une réunion y envoient une représentation adéquate, même si le conseiller en charge du suivi de l'activité de leur ministère n'assure pas la co-présidence de la réunion.

De plus, la présidence devrait veiller à assurer le placement physique des participants dans la salle de réunion en fonction de la part qu'ils prennent au traitement du dossier.

**Proposition 16** : S'astreindre au respect de règles de bon sens pour l'organisation des réunions interministérielles : présidence limitée à un, exceptionnellement deux membres du cabinet du Premier ministre, définition d'un ordre du jour, communication de la liste des points à arbitrer et d'un dossier préalable, respect d'un délai de préavis d'au moins une semaine.

### **B. Rendre les conclusions des réunions interministérielles plus opérationnelles**

Les réunions donnent lieu à des « bleus » rédigés et diffusés par le secrétariat général du Gouvernement, après validation par le cabinet du Premier ministre. Les « bleus » ont pour double fonction de rendre compte des débats et d'indiquer les décisions prises par le cabinet du Premier ministre au nom de celui-ci.

#### ***Faire ressortir plus clairement dans les « bleus » les décisions arrêtées par le cabinet du Premier ministre***

L'attachement aux « bleus » est général, à un point tel que le modèle en est parfois copié (ainsi le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration diffuse-t-il ses propres « bleus », en l'occurrence sous forme d'« oranges »). Leur rédaction constitue une charge de travail considérable pour les chargés de mission du secrétariat général du Gouvernement, amenés à rendre compte de débats parfois confus ou désordonnés, sur la base de leurs seules notes manuscrites puisque les réunions interministérielles ne sont pas enregistrées. Ce travail de formalisation absorbe une part trop importante du temps des chargés de mission, qui serait plus utilement consacrée aux fonctions de coordination et d'expertise juridique, qu'à la rédaction de quasi *verbatim*. En effet, dans le même temps, les « bleus » sont souvent jugés trop longs, insuffisamment synthétiques, et ne faisant pas apparaître assez clairement le sens des décisions prises.

C'est pourquoi leur présentation doit être normalisée et leur contenu amélioré. A l'heure actuelle, le relevé de conclusions, lorsqu'il existe, n'apparaît qu'à la fin du compte rendu. Commencer la rédaction des « bleus » par le relevé de conclusions en renforcerait le caractère directement opérationnel. Cette partie pourrait certainement faire l'économie d'une présentation des questions posées dans la mesure où celles-ci auront été exposées sur la fiche annexée à la convocation de la réunion. Elle serait en revanche utilement complétée, de manière plus systématique qu'aujourd'hui, par l'indication des dispositions arrêtées par le cabinet du Premier ministre pour l'exécution de la décision et le suivi de sa mise en œuvre : désignation du ou des ministères responsables, calendrier, modalités de compte rendu.

**Proposition 17** : Inverser l'ordre actuel de rédaction des « bleus » en identifiant dans une première partie les décisions arrêtées par le cabinet du Premier ministre ou laissées à l'arbitrage du Premier ministre lui-même. Les réunions sans décision donneraient lieu à un « bleu » mentionnant uniquement que la réunion n'a pas été conclusive.

La mission s'est interrogée sur l'utilité de retracer les positions exprimées lors de la réunion par les ministères – ce qui occupe aujourd'hui la quasi totalité du volume des « bleus ». Le fait que ceux-ci retracent les débats de manière très littérale n'affecte pas seulement la lisibilité du document, mais pèse en définitive sur les conditions mêmes de déroulement de la réunion : il incite les participants à se cantonner à l'expression de positions stéréotypées et les dispense, pour une part, de formaliser leur position au stade du travail interministériel préalable. Il est ainsi fréquent qu'une prise de parole en réunion soit conclue par la demande, adressée au représentant du secrétariat général du Gouvernement, que le « bleu » rende bien compte de manière fidèle de ce qui vient d'être dit. On pourra ensuite prouver dans son ministère, « bleu » à l'appui, qu'on a bien défendu telle position.

Une solution radicale serait de supprimer purement et simplement toute trace des débats, les « bleus » se limitant alors à l'indication des décisions prises par le cabinet du Premier ministre. Il a semblé à la mission qu'il en résulterait un appauvrissement excessif du contenu des « bleus », et elle recommande, à la réflexion, d'adopter une solution intermédiaire inspirée de l'exemple britannique.

**Proposition 18** : Retracer brièvement dans une seconde partie les principaux arguments en faveur et en défaveur de la décision finale mais de manière anonyme, c'est-à-dire sans indiquer la position défendue par chaque ministère.

La mission a conscience que sa proposition heurtera les habitudes. Mais outre qu'une révision radicale de la présentation des « bleus » paraît être le seul moyen d'en faire autre chose que des *verbatim* plus ou moins améliorés, on peut espérer qu'il en résultera au fil du temps un changement des comportements en réunion et une plus grande solidarité interministérielle à l'égard des décisions prises. Ainsi reconfigurés, les « bleus » devraient logiquement être intitulés « conclusions » au lieu de « compte rendu », et leur contenu ne devrait plus jamais excéder deux, exceptionnellement trois pages.

### ***Accélérer les délais de diffusion des « bleus »***

Une part non négligeable et croissante de réunions n'est pas suivie de la diffusion d'un bleu : 19% en 2002, 28% en 2003, 27% en 2004, 33% en 2005, 32% en 2006. Par exemple, pour l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, 29 réunions interministérielles se sont tenues en 2006 mais une seule a donné lieu à la rédaction d'un bleu diffusé plus de sept semaines après la réunion. Les causes en sont diverses : caractère non décisionnel de la réunion rendant sans intérêt la diffusion d'un « bleu », perte d'actualité du sujet traité, rédaction trop tardive voire absence de rédaction du compte rendu par le secrétariat général du Gouvernement, départ des membres de cabinet ayant présidé la réunion...

Par ailleurs une accélération de la diffusion est souhaitable. Cela suppose un effort tant de la part du secrétariat général du Gouvernement, en charge de la rédaction des projets, que du cabinet du Premier ministre, en charge de leur validation.

Pour ce qui concerne le secrétariat général du Gouvernement, la simplification de la rédaction des « bleus » et l'élimination des réunions inutiles devraient permettre d'alléger la charge de rédaction et de raccourcir sensiblement les délais.

Pour ce qui concerne le cabinet du Premier ministre, il importe en particulier de simplifier les circuits de validation. Il apparaît à cet égard que la pratique consistant à soumettre de manière systématique au visa du conseiller budgétaire les « bleus » des réunions susceptibles d'avoir une incidence financière, même minime, est un facteur important d'allongement des délais de « bleuissement ». Des modalités plus appropriées de consultation du conseiller budgétaire du Premier ministre peuvent certainement être trouvées.

\* \*

\*

Dans l'ensemble des mesures proposées, la mission considère que la réduction des effectifs des cabinets par la mise en place de cabinets uniques ainsi que le développement de la fonction de coordination du secrétariat général du Gouvernement conditionnent en grande partie la rénovation de la coordination interministérielle.

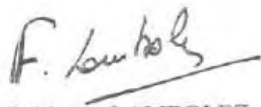
Elle suggère, par ailleurs, que l'application des mesures qui auraient retenu l'attention des commanditaires fasse l'objet d'une évaluation dans le délai d'un an.

Paris, le 14 mai 2007,



---

Jean-Pierre DUPORT  
Conseiller d'État



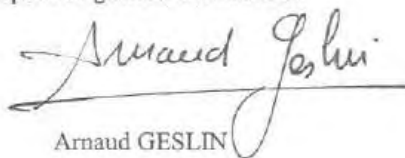
---

Fabienne LAMBOLEZ  
Maître des requêtes au Conseil d'État



---

Bruno DURIEUX  
Inspecteur général des finances



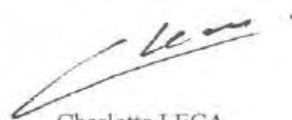
---

Arnaud GESLIN  
Inspecteur des finances



---

Nicolas COLIN  
Inspecteur des finances



---

Charlotte LECA  
Inspectrice des finances



---

Assistés de  
Sofyane THABET

## **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**ANNEXE 3 : STRUCTURE GOUVERNEMENTALE ET CABINETS MINISTÉRIELS**

**ANNEXE 4 : LES PROCÉDURES DE COORDINATION**

**ANNEXE 5 : *ÉTUDE DE CAS* : LA PRÉPARATION DE LA LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITES DE 2003**

**ANNEXE 6 : *ÉTUDE DE CAS* : L'ÉLABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2007**

**ANNEXE 7 : *ÉTUDE DE CAS* : LE CHÈQUE TRANSPORT**

**ANNEXE 8 : *EXEMPLE ÉTRANGER* : LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE AU ROYAUME-UNI**

**ANNEXE 9 : *EXEMPLE ÉTRANGER* : LA COORDINATION AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

**ANNEXE 1**

**LETTRE DE MISSION**

## LA COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTRIEL

<b>Ministère(s) concerné(s)</b>	Services du Premier ministre  Tous ministères
<b>Programme(s) concerné(s)</b>	
<b>Contexte de l'audit</b>	<p>Le contexte de l'action gouvernementale évolue du fait de la complexité croissante de l'environnement social, économique, juridique des politiques publiques.</p> <p>Les besoins de coordination sont essentiels. Il est en effet nécessaire d'assurer l'évaluation, l'articulation et la priorisation des différentes actions conduites par le gouvernement dans le cadre de ses politiques.</p> <p>Ces processus font intervenir une pluralité d'acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• le cabinet du Premier ministre et ceux des autres membres du gouvernement, formés de collaborateurs personnels qui assurent auprès d'eux une fonction technique et politique de conseil et de représentation ;</li><li>• les administrations centrales des ministères qui assurent la préparation technique et l'expertise des décisions.</li></ul> <p>Le secrétariat général du gouvernement, placé sous l'autorité du Premier ministre, est l'administration en charge de piloter ce dispositif et d'en assurer le fonctionnement (réunions interministérielles, expertise).</p> <p>Dans ces conditions, il est nécessaire de s'interroger sur l'adaptation des règles et pratiques organisant actuellement la coordination du travail interministériel aux évolutions du contexte, et sur les possibilités éventuelles de renforcer leur efficacité.</p>
<b>Objectifs de l'audit</b>	<p>(1) Les objectifs de l'audit sont :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- décrire les conditions actuelles, en pratique, de la prise de décision gouvernementale : préparation préalable à la réunion interministérielle, déroulement de celle-ci, prise de décision, suivi de la mise en œuvre, en identifiant le rôle respectif des intervenants, et évaluant l'efficacité d'ensemble ;</li><li>- renforcer les procédures de consultations interservices. Examiner les besoins et possibilités de formalisation ou d'améliorations de l'organisation des discussions entre les ministères ;</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>- dans ce cadre, examiner le rôle fonctionnel respectif des cabinets et des administrations au sein des ministères.</li></ul> <p>(2) Il conviendra pour cela notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- analyser la procédure des réunions interministérielles : préparation ; déclenchement ; composition, y compris au sein des délégations ministérielles ; animation ; forme des conclusions ; suivi de la mise en œuvre ;</li><li>- analyser les processus de préparation technique et de prise de décision ministériels, préalables aux arbitrages interministériels, du point de vue de l'articulation fonctionnelle entre les cabinets et les administrations centrales ;</li><li>- se référer aux meilleures pratiques des Etats étrangers comparables.</li></ul> <p>(3) Le bénéfice attendu est d'améliorer la qualité et l'efficacité du processus des décisions interministérielles.</p>
<b>Composition de l'équipe d'audit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Inspection générale des finances</li><li>➤ Conseil d'Etat</li></ul>

## **ANNEXE 2**

### **Liste des personnes rencontrées**

*NB : les fonctions indiquées sont celles occupées à la date de l'audition par la mission. Sauf mention particulière, il n'est pas fait rappel des fonctions exercées antérieurement.*

**MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche  
M. Pascal CLÉMENT, garde des sceaux, ministre de la justice

**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

M. Julien CARMONA, conseiller économique

**PREMIER MINISTRE**

***Cabinet du Premier ministre***

M. Alain QUINET, directeur adjoint  
M. Louis-Charles VIOSSAT, directeur adjoint  
Mme Pascale ANDREANI, conseillère chargée des affaires européennes, secrétaire générale des affaires européennes  
M. David SCHAJER, conseiller technique (gestion budgétaire)

***Secrétariat général du Gouvernement***

M. Serge LASVIGNES, Secrétaire général du Gouvernement  
M. Jacques-Henri STAHL, directeur  
M. Christian FOURNIER, directeur de cabinet du Secrétaire général  
M. Jean-Michel FIETIER, chef de cabinet du Secrétaire général  
M. Jean MAIA, chef du service de la législation et de la qualité du droit  
M. Laurent FOURQUET, conseiller pour les affaires économiques  
M. Pierre BOUSSAROQUE, chargé de mission  
M. Olivier FOMBARON, chargé de mission  
M. Jérôme GREFFE, chargé de mission  
M. Nicolas POLGE, chargé de mission  
M. Pascal PETITCOLLOT, chef du service de documentation

***Secrétariat général des affaires européennes***

Mme Christine BÜHL, secrétaire générale adjointe  
Mme Sandrine GAUDIN, chef du secteur « Relations extérieures de l'Union Européenne »

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

M. Pierre STEINMETZ  
M. Renaud DENOIX de SAINT MARC

**CONSEIL D'ÉTAT**

M. Jean-Marc SAUVÉ, Vice-Président  
Mme Yannick MOREAU, présidente de la section sociale  
M. Olivier SCHRAMECK, président de la 6<sup>ème</sup> sous-section de la section du contentieux, ancien directeur de cabinet du Premier ministre  
M. Nicolas BOULOUIS, maître des requêtes

**INSPECTION GENERALE DES FINANCES**

M. Jean-Pierre JOUYET, chef du service, ancien directeur adjoint du cabinet du Premier ministre

**CORPS PREFECTORAL**

M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Haute-Normandie, ancien directeur de cabinet du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

**CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL**

M. Michel BOYON, président, ancien directeur de cabinet du Premier ministre

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

***Cabinet du ministre***

M. Gilles GRAPINET, directeur de cabinet  
M. Jean-Baptiste CARPENTIER, conseiller technique

***Cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État***

M. Philippe HEIM, directeur de cabinet  
M. Édouard ARKWRIGHT, conseiller technique LOLF, réforme budgétaire  
Mme Florence PLOYART, conseiller technique culture

***Direction générale du Trésor et de la politique économique***

M. Xavier MUSCA, directeur général

***Direction générale des douanes et droits indirects***

M. Jérôme FOURNEL, directeur

***Direction du budget***

M. Philippe JOSSE, directeur  
M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service  
M. François CARAYON, sous-directeur de la synthèse des comptes sociaux  
M. François RIAHI, chef du bureau de la politique budgétaire  
M. Claude WENDLING, chef du bureau des lois de finances  
M. Gérard LEROUX, secrétaire administratif, bureau de la politique salariale et synthèse statutaire  
M. Rodolphe GINTZ, chef du bureau des transports  
M. Mathieu DUFOIX, bureau des transports  
Mme Martine LEFEBVRE, bureau des transports

***Bureau des cabinets***

M. Grégory BROUSSEAUD, chef du bureau

**MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

***Comité interministériel de contrôle de l'immigration***

M. Patrick STEFANINI, secrétaire général

**MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

***Cabinet du ministre***

M. Bernard THOMAS, directeur de cabinet

M. Dominique ANTOINE, secrétaire général

**MINISTERE DE LA JUSTICE**

***Cabinet du ministre***

Mme Laure BEDIER, directrice adjointe

M. Christophe INGRAIN, chef de cabinet

***Direction des affaires civiles et du Sceau***

M. Marc GUILLAUME, directeur

**MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

***Cabinet du ministre***

Mme Olivia AMOZIG-BELLOT, conseillère pour les affaires économiques et financières

***Secrétariat général***

M. Patrick GANDIL, secrétaire général, ancien directeur de cabinet du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

M. Raymond COINTE, responsable de la mission « Stratégie », ancien secrétaire général adjoint des affaires européennes

***Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction***

M. Alain LECOMTE, directeur général, ancien directeur de cabinet du ministre délégué au logement et à la ville

***Direction générale du personnel et de l'administration***

Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale

**MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES**

***Direction de la Sécurité sociale***

M. Dominique LIBAULT, directeur

M. Franck LE MORVAN, sous-directeur des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

***Agence centrale des organismes de Sécurité sociale***

M. Pierre MAYEUR, directeur de la réglementation du recouvrement et du service

**CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS**

M. Philippe CAÏLA, directeur de l'établissement de la retraite additionnelle de la fonction publique, ancien membre du cabinet du ministre de la fonction publique

**PERSONNALITES QUALIFIEES**

M. François CHEREQUE, secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail  
M. Dominique-Jean CHERTIER, directeur général adjoint du groupe Safran, ancien conseiller social du Premier ministre  
M. François SUREAU, avocat

**ROYAUME-UNI**

***Parlement***

M. Denis MACSHANE, Député, ancien ministre délégué aux affaires européennes

***Cabinet du Premier ministre***

Mme Kate GROSS

***Cabinet Office***

M. Paul BRITTON, Chef de l'*Economic and domestic affairs secretariat*  
M. Richard PAGE JONES, Chef de la *Delivery unit*

***Department of Communities and Local Government***

M. Philip DUFFY, Direction de la stratégie et de la performance

***Department of Trade and Industry***

M. Julian FARREL, Direction *EU Economic reform*

**COMMISSION EUROPEENNE**

***Secrétariat général***

M. Alexander ITALIANER, secrétaire général adjoint  
M. Olivier BAILLY, assistant de la secrétaire générale

***Direction générale de l'environnement***

M. Nicolas THERY, conseiller du directeur général, ancien chef de cabinet du commissaire européen chargé du commerce

***Cabinet du vice-président de la Commission chargé des transports***

M. Benoît LE BRET, chef de cabinet

***Cabinet du commissaire chargé du multilinguisme***

Mme Patricia BUGNOT, chef de cabinet

**ANNEXE 3**

**STRUCTURE DU GOUVERNEMENT  
ET CABINETS MINISTERIELS**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>UNE STRUCTURE GOUVERNEMENTALE A GEOMETRIE VARIABLE.....</b>	<b>1</b>
A.	LA TENDANCE A LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PORTEFEUILLES MINISTERIELS S'EST INVERSEE DEPUIS VINGT ANS .....	1
B.	TANDIS QUE LE NOMBRE DE MINISTRES DE PLEIN EXERCICE EST RELATIVEMENT STABLE, LES VARIATIONS DE LA TAILLE DES GOUVERNEMENTS S'EXPLIQUENT PAR CELLES DU NOMBRE DE MINISTRES DELEGUES ET DE SECRETAIRES D'ÉTAT .....	2
<b>II.</b>	<b>LE POIDS DES CABINETS MINISTERIELS : UNE SINGULARITE FRANÇAISE .....</b>	<b>4</b>
A.	LES EFFECTIFS DES CABINETS MINISTERIELS SONT IMPORTANTS, CROISSANTS ET ENCORE MAL CONNUS .....	4
B.	LA COMPOSITION DES CABINETS EST MARQUEE PAR UNE PROPORTION ELEVEE DE CONSEILLERS TECHNIQUES ET DE CHARGES DE MISSION, AU PROFIL ASSEZ HOMOGENE .....	8
C.	MALGRE DES PROGRES DANS LE DOMAINE DU CONTROLE DES REMUNERATIONS, LES REGLES RELATIVES AUX MEMBRES DE CABINET NE SONT PAS RESPECTEES .....	15



La taille et la composition des gouvernements, comme celle des cabinets ministériels influe largement sur la nature de la coordination interministérielle. Cette annexe présente des données factuelles sur la structure des gouvernements de la V<sup>ème</sup> République (I) et les cabinets ministériels (II).

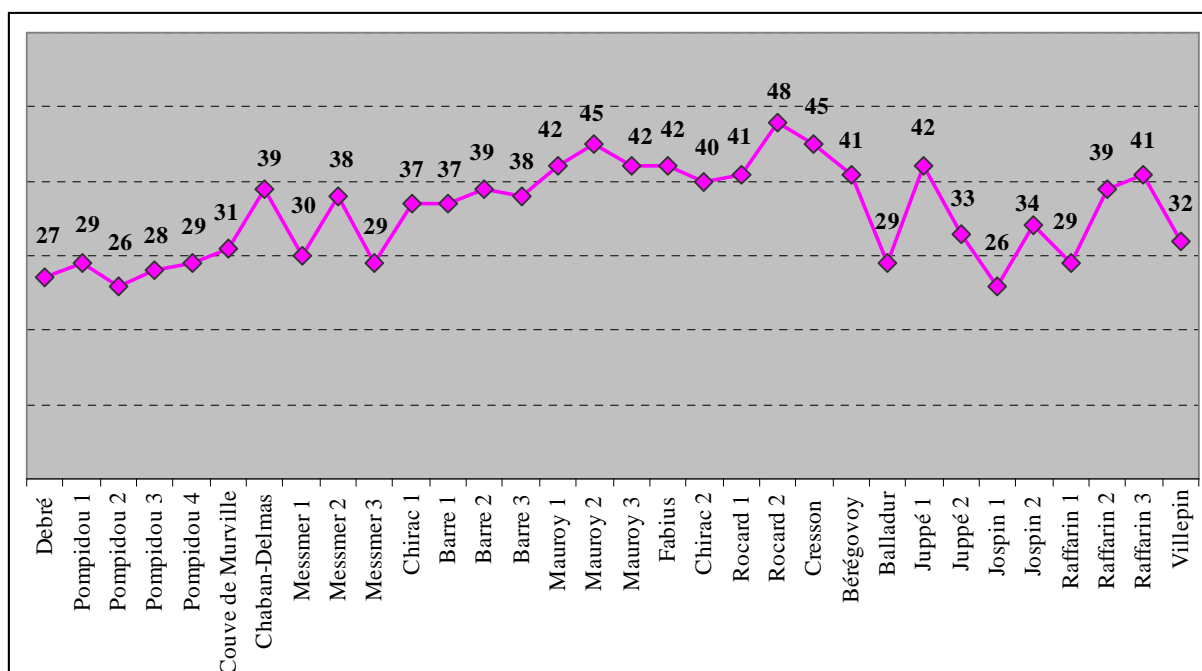
## I. UNE STRUCTURE GOUVERNEMENTALE A GEOMETRIE VARIABLE

### A. La tendance à la croissance du nombre de portefeuilles ministériels s'est inversée depuis vingt ans

Sous la V<sup>ème</sup> République, le nombre de portefeuilles ministériels a eu tendance à croître quasi continûment jusqu'en 1988, passant de 27 sous le gouvernement Debré, à 48 sous le second gouvernement Rocard.

Depuis, même si l'évolution a été plus erratique, la tendance est à la baisse. Le nombre de portefeuilles ministériels a atteint un minimum historique pour la V<sup>ème</sup> République sous le premier gouvernement Jospin. **Le gouvernement Villepin compte 32 portefeuilles.**

Graphique 1 : Évolution du nombre de portefeuilles ministériels sous la V<sup>ème</sup> République



Source : SGG.

On observe généralement une **tendance à la croissance de la taille des gouvernements successifs dirigés par un même Premier ministre**. Ainsi, pour la période récente, Lionel Jospin, tout comme Jean-Pierre Raffarin, ont commencé par former des gouvernements au format restreint, avant de procéder à des créations de portefeuilles à l'occasion des remaniements.

**B. Tandis que le nombre de ministres de plein exercice est relativement stable, les variations de la taille des gouvernements s'expliquent par celles du nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État**

Les gouvernements se composent, dans l'ordre protocolaire de :

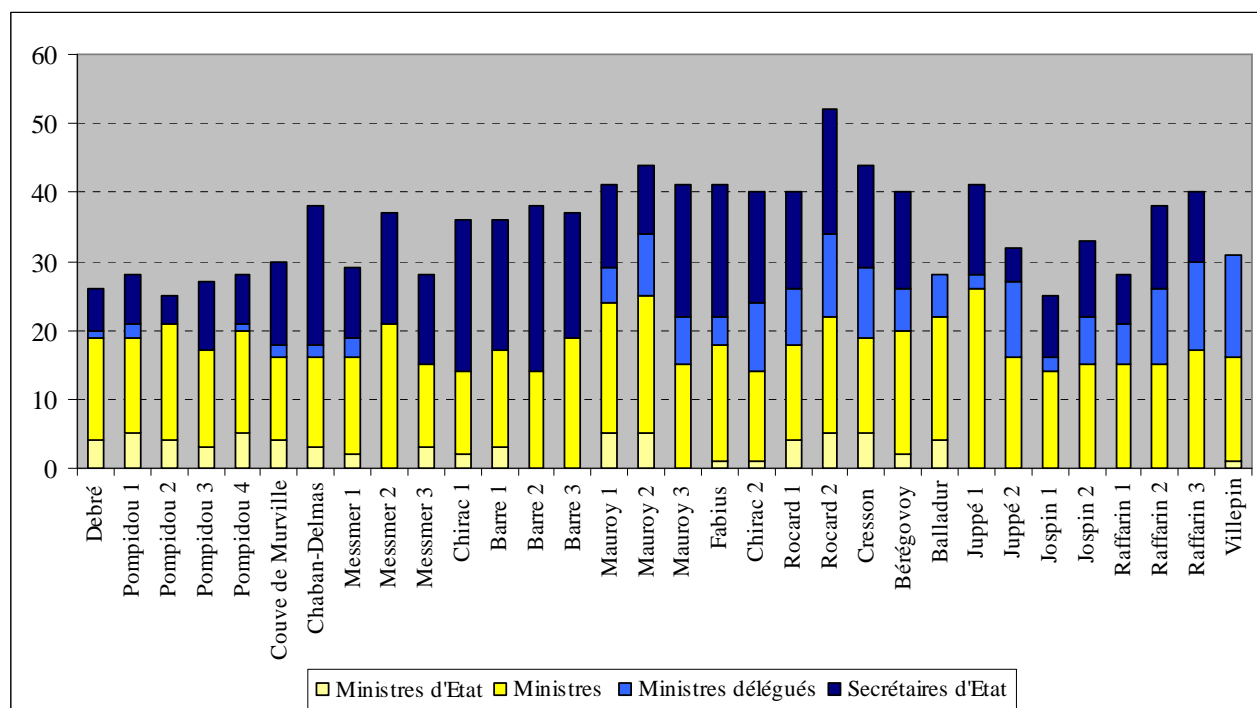
- **ministres d'État et ministres**, qui « ont autorité » sur des directions et services. La liste de ces services est précisée dans leur décret d'attribution. Il est arrivé que le titre de ministre d'État n'ait qu'une portée honorifique et que ces ministres n'aient pas autorité sur des services ; cela n'a toutefois plus été le cas dans la période récente ;
- **ministres délégués et secrétaires d'État**, qui exercent des attributions déléguées par les ministres auxquels ils sont rattachés et « disposent » des directions et services énumérés dans leur décret de délégation : s'ils n'ont pas autorité hiérarchique au sens statutaire (pas de pouvoir de nomination, de sanction ou d'avancement), ils peuvent solliciter ces services qui sont tenus de répondre à leurs demandes et à celles de leurs cabinets.

Le détail de la composition des gouvernements de la V<sup>ème</sup> République est présenté dans le tableau 8 joint à la fin de cette annexe.

**1. Le nombre de ministres de plein exercice est relativement stable et généralement inférieur à 20**

On constate **une certaine stabilité de l'ensemble formé par les ministres d'État et les ministres** : ils sont 18 en moyenne entre 1958 et 2007 et leur nombre ne dépasse 20 que pour 20% des gouvernements.

Graphique 2 : Évolution de la composition des gouvernements sous la V<sup>ème</sup> République



Source : SGG.

Depuis le second gouvernement Juppé, cet ensemble varie entre 14 et 17. Si l'on ne considère que les ministres de plein exercice, les gouvernements récents sont donc **proches de l'épure d'un gouvernement à 15 ministres** régulièrement évoquée dans le débat public.

Bien que leur périmètre ait varié au cours du temps, les portefeuilles des ministères de plein exercice présentent en effet une certaine stabilité. Justice, Intérieur, Défense, Affaires étrangères, Économie et Finances, Affaires sociales, Éducation nationale, Équipement et Transports en constituent le socle.

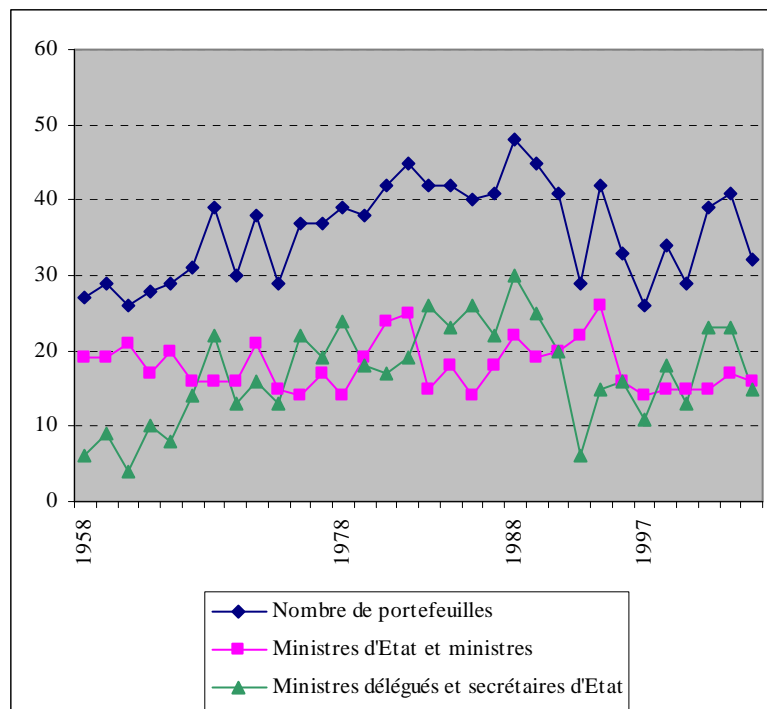
## 2. Les variations de la taille des gouvernements s'expliquent principalement celles du nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État

Le nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État varie dans des proportions beaucoup plus importantes que le nombre de ministres de plein exercice : ils n'étaient que quatre sous le second gouvernement Pompidou, contre 30 sous le second gouvernement Rocard.

Les portefeuilles des ministres délégués et secrétaires d'État sont en effet beaucoup moins stables que ceux des ministres de plein exercice. La création de nouveaux portefeuilles correspond à l'**émergence de nouveaux sujets**. Elle peut également être un moyen pour les gouvernements de **communiquer sur leurs priorités**, quand bien même ces portefeuilles ne correspondent pas toujours à des structures administratives bien identifiées ou cohérentes. Le gouvernement Chirac formé en 1974 illustre bien cette tendance : création d'un ministère de la qualité de la vie, doté de trois secrétariats d'État (environnement, jeunesse et sports et tourisme), de secrétariats d'État à l'enseignement préscolaire, à la condition féminine, à la condition pénitentiaire et aux travailleurs immigrés. Ce gouvernement comptait d'ailleurs 1,5 secrétaire d'État par ministre de plein exercice, contre un en moyenne sur l'ensemble de la V<sup>ème</sup> République.

Le gouvernement Balladur ne comptait aucun ministre délégué et seulement six secrétaires d'État, pour 22 ministres d'État et ministres mais fait figure d'exception puisque le nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État a rapidement crû à nouveau, le nombre de ministres de plein exercice diminuant dans le même temps mais dans des proportions bien moindres.

Graphique 3 : Évolution du nombre de ministres de plein exercice et du nombre de ministres délégués et secrétaires d'État sous la V<sup>ème</sup> République



Source : SGG

## II. LE POIDS DES CABINETS MINISTERIELS : UNE SINGULARITE FRANÇAISE

### A. Les effectifs des cabinets ministériels sont importants, croissants et encore mal connus

#### 1. Les effectifs officiels des cabinets ministériels ont plus que doublé depuis le début de la V<sup>ème</sup> République

Les effectifs des cabinets ministériels ont augmenté de 148% sous la V<sup>ème</sup> République.

Tableau 1

Gouvernement	Nombre de portefeuilles ministériels	Effectifs de cabinet	Nombre moyen de membres de cabinet par portefeuille ministériel
Debré	27	262	9,7
Pompidou 2	26	267	10,3
Pompidou 3	28	283	10,1
Pompidou 4	29	280	9,7
Couve de Murville	31	280	9,0
Chaban-Delmas	39	317	8,1
Messmer 2	38	340	8,9
Chirac 1	37	203	5,5
Barre 1	37	225	6,1
Barre 2	39	222	5,7
Barre 3	38	200	5,3
Mauroy 1	42	417	9,9
Fabius	42	314	7,5
Chirac 2	40	289	7,2
Rocard 1	41	327	8,0
Rocard 2	48	382	8,0
Cresson	45	376	8,4
Bérégovoy	41	435	10,6
Balladur	29	356	12,3
Juppé 1	42	392	9,3
Juppé 2	33	381	11,5
Jospin 1	26	427	16,4
Jospin 2	34	584	17,2
Raffarin 2	39	604	15,5
Raffarin 3	41	685	16,7
Villepin	32	652	20,4

Source : SGG.

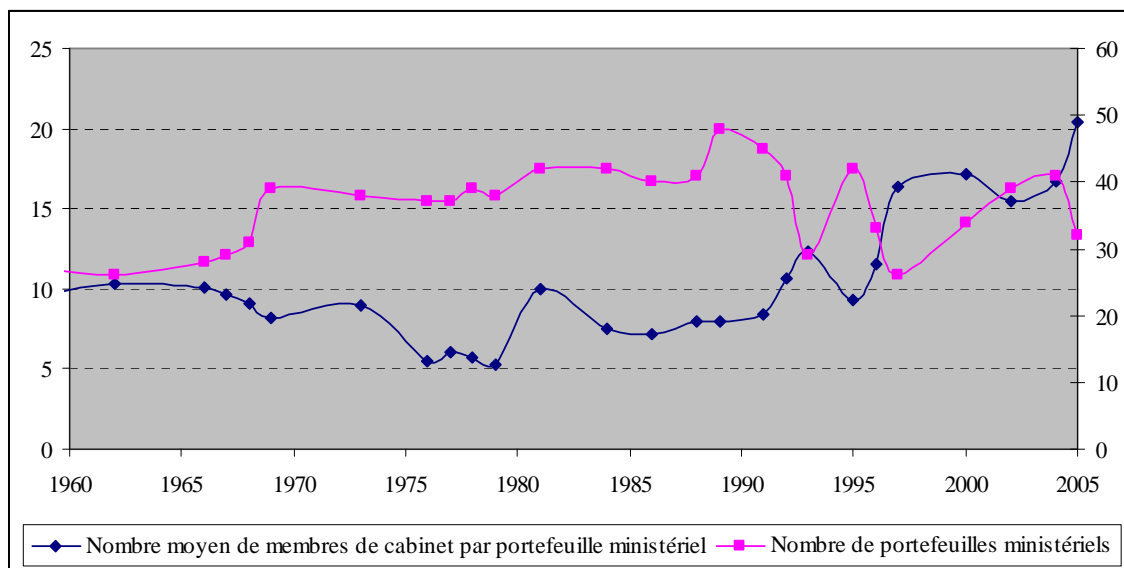
L'augmentation des effectifs de cabinet ne s'explique pas uniquement par celle du nombre de portefeuilles ministériels. Pour la période allant de 1958 à nos jours, lorsque le nombre de portefeuilles ministériels augmente, le nombre moyen de membres de cabinet par portefeuille diminue. En effet, l'augmentation du nombre de portefeuilles s'explique généralement par la multiplication de celle du nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État, dont les cabinets sont de taille plus restreinte que ceux des ministres de plein exercice.

Toutefois, cela n'est plus vrai depuis le premier gouvernement Jospin : **depuis 1997, le nombre moyen de membres de cabinet par portefeuille ministériel est passé de 12 à 20.**

Cette évolution doit toutefois être relativisée dans la mesure où l'analyse des données sur les effectifs officiels des cabinets ministériels ne constitue qu'une première approche de l'évolution de leurs effectifs totaux.

Traditionnellement, les cabinets comptent en effet des membres officiels, dont l'existence n'est pas retracée dans les documents officiels. Aucune évaluation fiable de leur nombre sur longue période et pour l'ensemble des ministères n'est disponible. La réforme du mode de rémunération des membres de cabinet réalisée sous le gouvernement Jospin ayant limité les possibilités de recrutement de membres de cabinet officieux (*cf. infra*), il est probable qu'une partie de l'augmentation du nombre de membres de cabinet officiels (+12% entre les gouvernements Juppé 2 et Jospin 1) s'explique par l'« **officialisation des officieux** ».

Graphique 4



Source : SGG

## 2. Les cabinets ministériels actuels comptent plus de 650 membres officiels

Les effectifs officiels des cabinets ministériels sous le gouvernement Villepin sont compris entre 652 – donnée fournie par le secrétariat général du Gouvernement (SGG) - et 664 - donnée au 1<sup>er</sup> juillet 2006 résultant de l'addition des effectifs retracés dans le jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007. A titre de comparaison, ces effectifs représentent **près de trois fois ceux d'une direction d'état-major comme la direction du budget**.

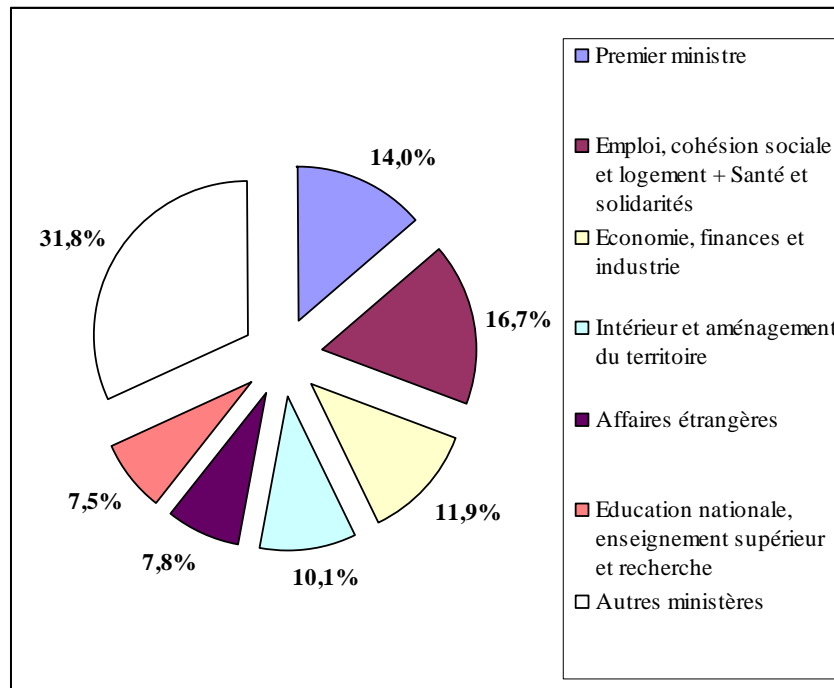
Les deux tiers sont affectés auprès des ministres de plein exercice. Six ministères et leurs ministères délégués représentent plus des deux tiers des effectifs des membres de cabinet.

Tableau 2

Ministère + ministères délégués	Nombre de membres de cabinet officiels au 1 <sup>er</sup> juillet 2006	En % du total
Premier ministre	93	14,0
Économie, finances et industrie	79	11,9
Intérieur et aménagement du territoire	67	10,1
Emploi, cohésion sociale et logement	60	9,0
Affaires étrangères	52	7,8
Santé et solidarités	51	7,7
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	50	7,5
Transports, équipement, tourisme et mer	35	5,3
Défense	30	4,5
Agriculture	26	3,9
Culture et communication	26	3,9
Justice	20	3,0
Jeunesse et sports	17	2,6
Écologie et développement durable	15	2,3
Outre-mer	15	2,3
PME, commerce, artisanat et professions libérales	15	2,3
Fonction publique	13	2,0
<b>Total</b>	<b>664</b>	<b>100,0</b>

Source : SGG.

Graphique 5 : Répartition des effectifs de cabinet sous le gouvernement Villepin

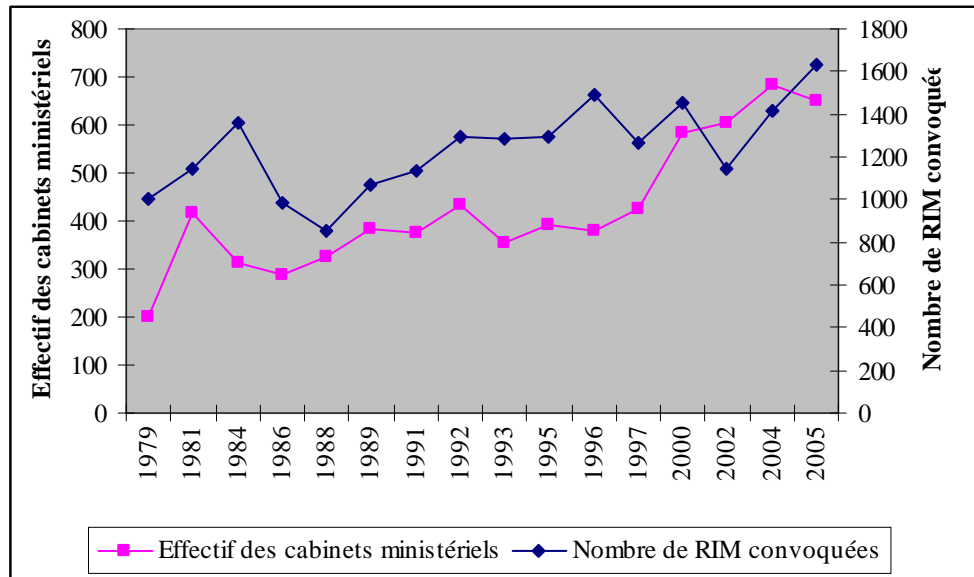


Source : SGG.

Les cabinets du Premier ministre et des ministres délégués qui lui sont rattachés (égalité des chances et relations avec le Parlement) représentent 14% du total des effectifs. Le cabinet du Premier ministre compte entre 55 (donnée SGG, à la formation du Gouvernement) et 67 membres (donnée du jaune au 1<sup>er</sup> juillet 2006), soit le double de ses effectifs en 1958.

L'évolution du nombre de réunions interministérielles (RIM) a suivi celle du nombre de membres de cabinet.

Graphique 6 : Évolution comparée des effectifs de cabinet et du nombre de réunions interministérielles convoquées



Source : SGG.

### 3. Les effectifs réels des cabinets sont encore mal connus

Si l'encadrement des rémunérations de membres de cabinet (*cf. infra*) a certainement conduit à réduire le nombre de membres de cabinet « officieux », ils sont loin d'avoir tout à fait disparu.

Depuis 1997, un jaune sur les « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » est joint chaque année au projet de loi de finances. **La fiabilité des informations sur les effectifs contenues dans ce jaune demeure toutefois très relative.** Il est en effet confectionné par le bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire à la direction du budget à partir des données fournies par les bureaux des cabinets des différents ministères. Aucune vérification n'est effectuée en dehors de simples contrôles de cohérence.

En l'absence de **plafond d'emploi propre aux cabinets ministériels**, les emplois des fonctionnaires mis à disposition, qui constituent la majorité des effectifs, s'imputent en effet sur les plafonds d'emploi des programmes auxquels est rattaché le service dont ils sont originaires.

Par ailleurs, selon toute vraisemblance, les effectifs officieux ne sont pas retracés dans le jaune. Dans son ouvrage sur les cabinets ministériels, *Dans l'ombre de la République*, Olivier Schrameck estime que le nombre des membres officieux de cabinet est à peu près égal au nombre de membres officiels. La mission n'a pu effectuer de vérification auprès de l'ensemble des ministères mais des analyses rapides sur échantillon laissent à penser que **la part des officieux oscillerait plutôt autour de 15 et 25%**. Si elle a pu baisser il y a quelques années au moment de l'« officialisation des officieux » - point qui n'a pu faire l'objet de mesures par la mission - elle serait de nouveau **en augmentation depuis 2004**.

En adoptant l'hypothèse basse d'une proportion de 15% de membres de cabinet officieux pour l'ensemble du Gouvernement, on peut ainsi penser que **le nombre réel de membres de cabinet sous le gouvernement Villepin est proche de 750**.

**4. L'inflation des effectifs de cabinet se traduit par celle des effectifs chargés des fonctions de soutien**

Un nombre important de fonctionnaires sont mobilisés au service des ministres et de leurs cabinets : secrétaires et personnels administratifs regroupés dans les **bureaux des cabinets**, personnel de sécurité, personnel d'intendance (cuisine, hôtellerie) et chauffeurs.

Le jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » indique que **les effectifs ainsi chargés des fonctions de soutien se montent à 2 542 au 1<sup>er</sup> juillet 2006**, soit un ratio moyen de 3,8 agents par membre de cabinet.

Encore ce nombre fait-il probablement l'objet d'une déclaration non exhaustive de la part de certains ministères.

**Si l'on s'en tient aux données officielles du jaune, 3 207 personnes – membres de cabinets ministériels et personnels chargés des fonctions de soutien – sont mobilisées autour de l'équipe gouvernementale.**

**B. La composition des cabinets est marquée par une proportion élevée de conseillers techniques et de chargés de mission, au profil assez homogène**

Les développements suivants portent sur les membres de cabinet officiels, la mission n'ayant pu analyser que des données les concernant.

**1. Les cabinets se composent essentiellement de conseillers techniques et de chargés de mission**

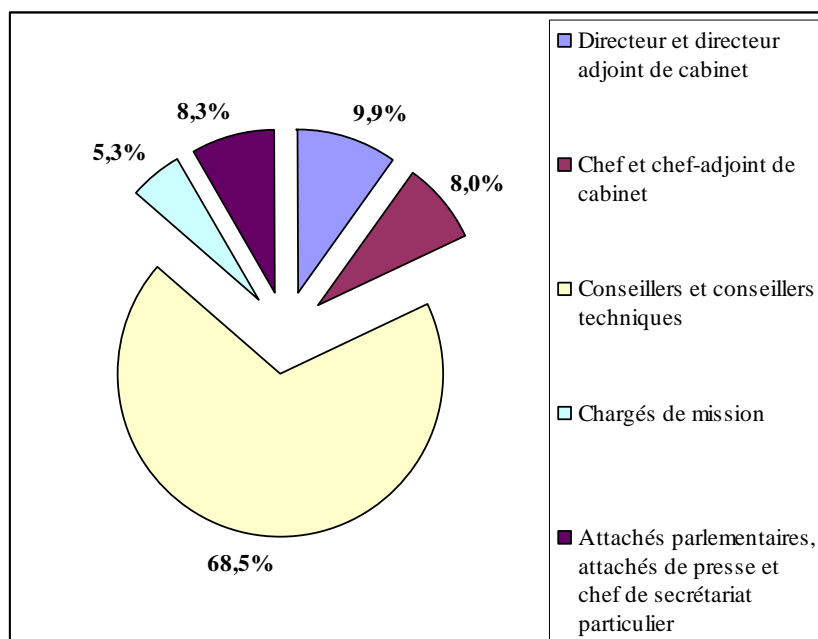
La structure classique des cabinets ministériels, par ordre d'importance, est la suivante :

- **un directeur de cabinet et, généralement, un ou deux directeurs de cabinet adjoints** : dans le gouvernement Villepin, seuls trois ministres délégués n'ont pas de directeur de cabinet adjoint. Les directeurs de cabinet adjoint assistent le directeur de cabinet dans ses fonctions et assurent son intérim mais peuvent également se voir confier un portefeuille propre. Les directeurs de cabinet des ministres délégués et secrétaires d'État sont généralement en même temps directeurs de cabinet adjoints du ministre de plein exercice correspondant ;
- **un chef de cabinet et, le plus souvent, un chef de cabinet adjoint** qui organisent l'emploi du temps du ministre. Seuls six ministres et trois ministres délégués n'ont pas de chef de cabinet adjoint et seul le ministre délégué aux relations avec le Parlement n'a pas non plus de chef de cabinet ;
- **des conseillers et des conseillers techniques** : responsables de portefeuilles thématiques, ils détiennent une expertise technique et représentent **plus des deux tiers des effectifs officiels des cabinets** ;
- **des chargés de mission** : responsables de portefeuilles thématiques, généralement plus restreints que ceux des conseillers et conseillers techniques, leur part dans les effectifs des cabinets paraît sous-estimée ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils représentent généralement une proportion importante des membres de cabinet officieux.
- **des attachés parlementaires et des attachés de presse**, dont le rôle est davantage politique. Leur part dans les effectifs des cabinets paraît également sous-estimée ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils représentent généralement eux-aussi une proportion importante des membres de cabinet officieux.

Le détail de la composition des cabinets sous le gouvernement Villepin est retracé dans le tableau 9 joint à la fin de cette annexe.



Graphique 7 : Répartition par fonction des membres de cabinet officiels au 1<sup>er</sup> juillet 2006



Source : Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007.

L'analyse des cabinets du Premier ministre, du ministre chargé du budget, du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice et du ministre chargé du travail aux 1<sup>er</sup> janvier 1990, 1996, 1999 et 2003 conduite par la mission permet de préciser cette répartition en isolant les conseillers auprès du ministre, généralement plus expérimentés et en contact quotidien avec leur ministre, des conseillers techniques, généralement plus jeunes et aux responsabilités plus limitées au sein des cabinets.

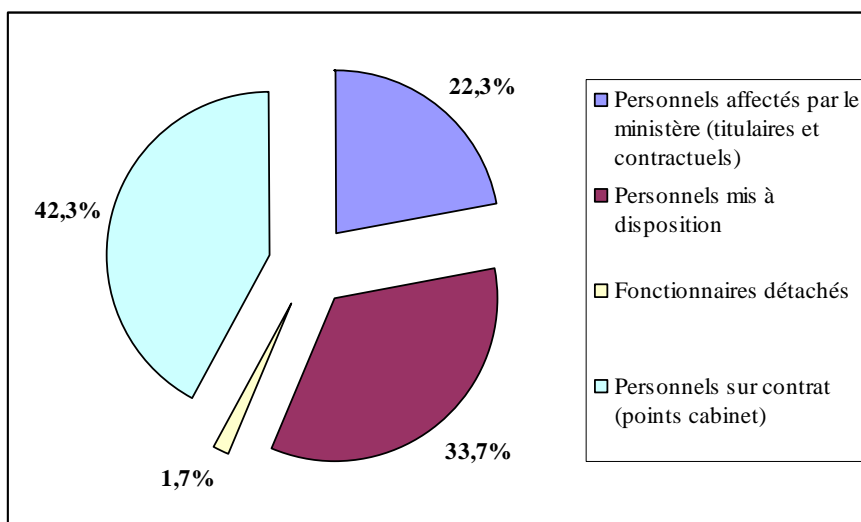
Pour cet échantillon, conseillers techniques et chargés de mission représentent 58,1% des effectifs de cabinet.

## **2. La majorité des membres de cabinet sont affectés par leur ministère d'origine ou mis à disposition par d'autres ministères**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2006, **56% des membres officiels de cabinet sont affectés par leur ministère d'origine ou mis à disposition par d'autres ministères**. La part des fonctionnaires détachés est très faible.

En revanche, **les contractuels rémunérés à l'aide des « points cabinet » (cf. infra) représentent 42,3% des effectifs**. Ces contractuels sont recrutés sur des « **contrats cabinet** » **spécifiques, qui prennent fin avec le départ du ministre**. Alors que les fonctionnaires qui occupent des postes en cabinets ministériels ont la garantie de réintégrer un poste dans l'administration à l'issue de leur passage en cabinet, la situation des membres de cabinet venus du secteur privé et recrutés sur « **contrat cabinet** » est beaucoup plus précaire.

Graphique 8



Source : Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007.

La répartition des membres de cabinet par statut diffère toutefois assez largement selon les ministères. **La proportion de contractuels rémunérés sur points cabinets, faible dans les ministères régaliens, est plus importante dans les ministères pour lesquels les relations avec des partenaires extérieurs (Parlement, syndicats, entreprises, associations...) constituent une dimension importante du travail du cabinet.**

Tableau 3

Cabinets dans lesquels la part des contractuels rémunérés sur points cabinet est inférieure à 30%	Cabinets dans lesquels la part des contractuels rémunérés sur points cabinet est supérieure à 55%
Ministère délégué à la coopération, au développement et à la francophonie (23,1%)	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (57,1%)
Ministère délégué aux affaires européennes (23,1%)	Ministère délégué à la promotion de l'égalité des chances (58,3%)
Ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille (23,5%)	Ministère des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales (60%)
Ministère de la justice (25%)	Ministère délégué aux collectivités territoriales (66,7%)
Ministère de l'agriculture et de la pêche (26,9%)	Ministère délégué aux anciens combattants (66,7%)
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (29,5%)	Ministère délégué aux relations avec le Parlement (92,9%)

Source : Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007.

Le détail de la répartition des membres de cabinets ministériels par statut et position au 1<sup>er</sup> juillet 2006 est présenté dans le tableau 10 joint à la fin de cette annexe.

### 3. Les membres de cabinets ministériels présentent un profil assez homogène

La mission a procédé à une étude du profil des membres de cabinet à partir d'un échantillon constitué de cinq cabinets :

- Premier ministre et ministre chargé du budget, en raison du rôle particulier qu'ils jouent dans la coordination interministérielle ;
- Ministre de l'intérieur et ministre de la justice ;
- Ministre chargé du travail.

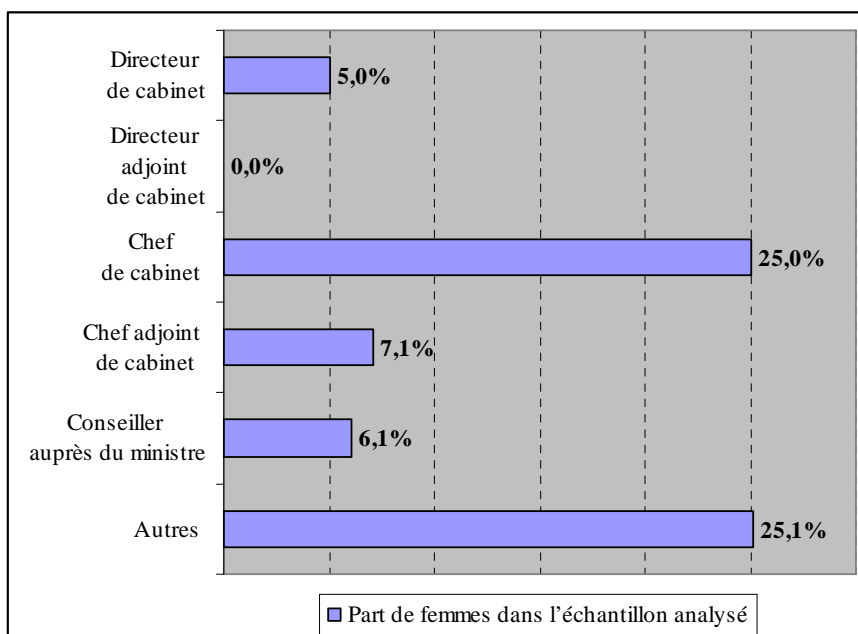
Pour chaque ministère, la composition des cabinets a été analysée à quatre moments : aux 1<sup>er</sup> janvier 1990, 1996, 1999 et 2003, soit un an environ après l'entrée en fonctions de quatre gouvernements. On peut en effet considérer qu'à ces dates, les principales nominations aux cabinets étaient intervenues et que les premiers départs non renouvelés n'avaient pas commencé.

La mission s'est appuyée sur la liste des membres de cabinet du *Bottin administratif* ; de ce fait, l'étude ne porte que sur les membres officiels. L'échantillon comporte 475 personnes. Les informations les concernant sont tirées des biographies Société générale de presse.

#### a) Les cabinets ministériels sont faiblement féminisés

**Les femmes ne représentent que 21,6% des membres des cabinets analysés. Leur part décroît avec le niveau de responsabilité.**

Graphique 9

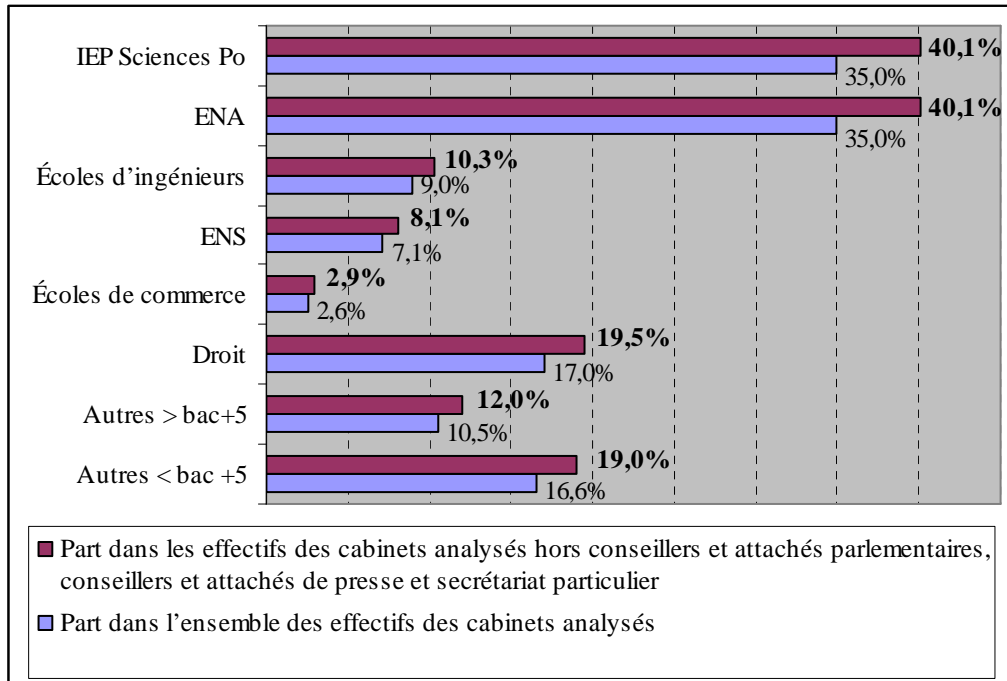


*Source* : Autres : conseiller technique, chargé de mission, attachés parlementaires, attachés de presse, secrétariat particulier...). *Bottin administratif*, biographies SGP. Retraitements de la mission.

b) *Les diplômés de Sciences-po et de l'ENA sont très représentés au sein des cabinets ministériels*

On relève une certaine homogénéité dans l'origine et la formation initiale des membres des cabinets analysés. Plus d'un cinquième sont nés à Paris. **Plus d'un tiers sont passés par un des instituts d'études politiques (IEP – Sciences-po), le plus souvent celui de Paris, et plus du tiers par l'École nationale d'administration (ENA).** Cette proportion atteint 40,1% si l'on exclut les conseillers et attachés parlementaires, les conseillers et attachés de presse et le secrétariat particulier.

Graphique 10



*Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission. Lorsqu'une personne avait plusieurs diplômes, elle a été comptée plusieurs fois.*

**Parmi les membres de cabinet passés par l'ENA, 26,6% sont issus des grands corps** (6,3% de l'inspection générale des finances, 6,3% de la Cour des comptes et 14% du Conseil d'État), soit une proportion plus élevée que leur part dans les promotions de l'ENA, qui se situe aux alentours de 15%.

c) *L'âge moyen à l'entrée dans les cabinets ministériels étudiés est de 40 ans environ*

**L'âge moyen à l'entrée dans les cabinets analysés est de 41,3 ans en moyenne.** Il est légèrement supérieur au ministère de l'intérieur (44,5 ans) et légèrement inférieur au ministère du budget (39 ans). En revanche, les membres du cabinet du Premier ministre se situent dans la moyenne.

L'âge moyen des directeurs de cabinet à leur prise de fonction s'établit à 47,2 ans tandis que l'âge moyen des conseillers techniques s'établit à 36,2 ans.

Tableau 4

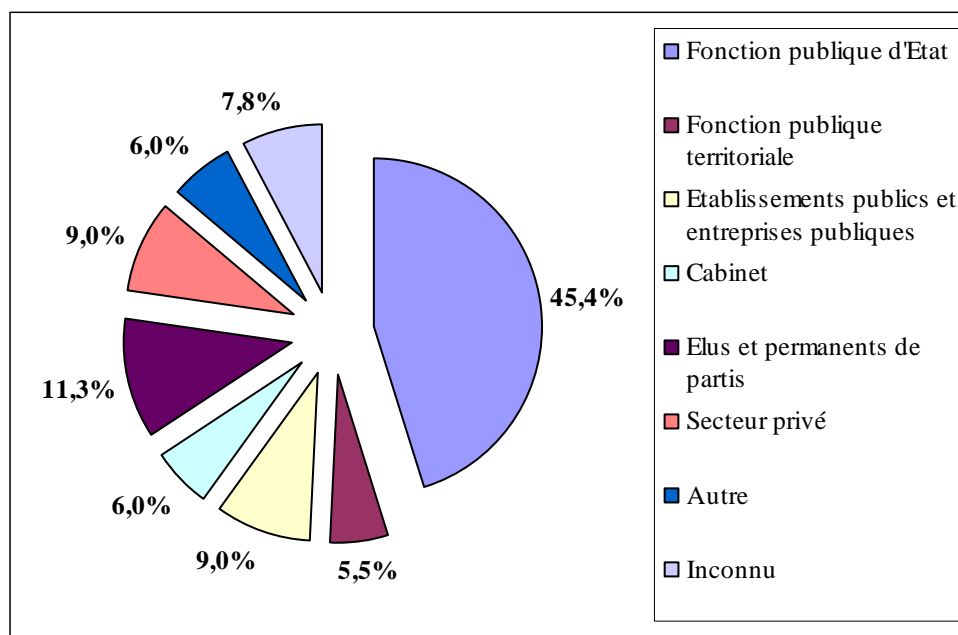
Fonction occupée dans les cabinets analysés	Age moyen à l'entrée dans les cabinets analysés	Age moyen à l'entrée dans les cabinets analysés pour les énarques
Directeur de cabinet	47,2	46,6
Directeur de cabinet adjoint	44,3	42,0
Chef de cabinet	42,4	34,8
Chef de cabinet adjoints	41,8	Sans objet
Conseiller auprès du ministre (hors conseillers parlementaires et de presse)	45,7	44,6
Conseiller technique	36,2	37,0
Chargé de mission	34,1	Sans objet
Conseiller et attaché parlementaire	36,5	Sans objet
Conseiller et attaché de presse	31,0	Sans objet

Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission.

d) Avant leur entrée en cabinet, une part importante des membres des cabinets analysés étaient en poste dans l'administration d'État, à des niveaux de responsabilité équivalents ou inférieurs au niveau chef de bureau

Juste avant leur entrée en cabinet, **45,4%** des membres de cabinet occupaient un poste dans la fonction publique d'État. 9% occupaient un emploi dans le secteur privé.

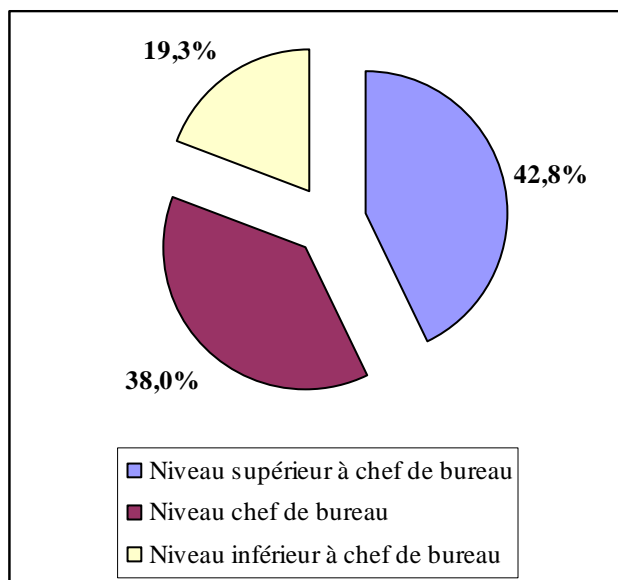
Graphique 11 : Dernier poste occupé avant l'entrée dans les cabinets ministériels analysés



Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission.

Le niveau du poste occupé par les membres de cabinet issus de la fonction publique d'État (hors magistrature) juste avant leur entrée en cabinet ministériel était **équivalent ou inférieur au niveau chef de bureau pour 57,3%** d'entre eux.

Graphique 12 : Niveau du poste occupé par les membres de cabinet issus de la fonction publique d'État avant leur entrée en cabinet ministériel



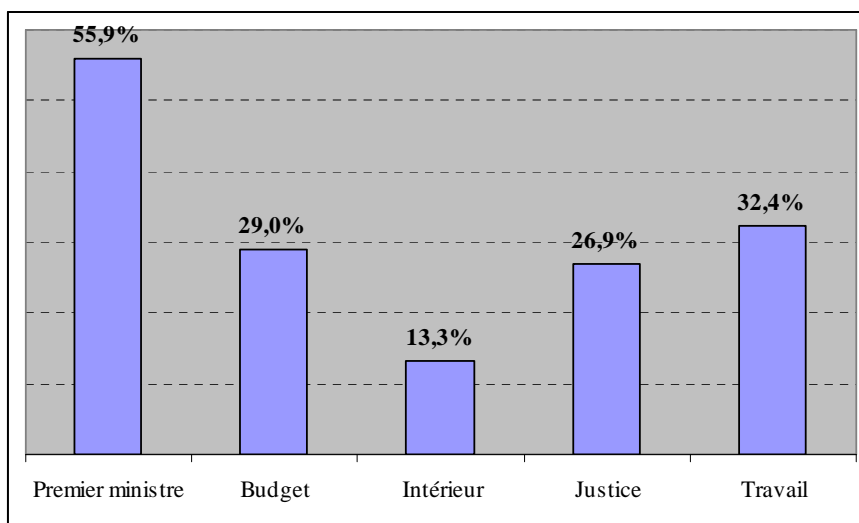
Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission.

**38,3% des membres des cabinets analysés avaient eu une expérience antérieure dans un autre cabinet.** Leur proportion est élevée parmi les membres du cabinet du Premier ministre.

En moyenne, les directeurs et directeurs adjoints de cabinet, les chefs et chefs adjoints de cabinet et les conseillers auprès des ministres avaient déjà passé 13 mois dans d'autres cabinets avant de rejoindre les cabinets analysés. Les membres de cabinet occupant d'autres fonctions (conseillers techniques, chargés de mission, conseillers et attachés parlementaires, conseillers et attachés de presse, secrétariat particulier avaient passé en moyenne six mois dans d'autres cabinets.

14,1 % des membres des cabinets étudiés avaient eu une expérience préalable en politique (mandat électoral, assistants parlementaires, permanent dans un parti politique). Cette proportion est plus élevée au cabinet du Premier ministre (15,1%) et au ministère de l'intérieur (21,7%).

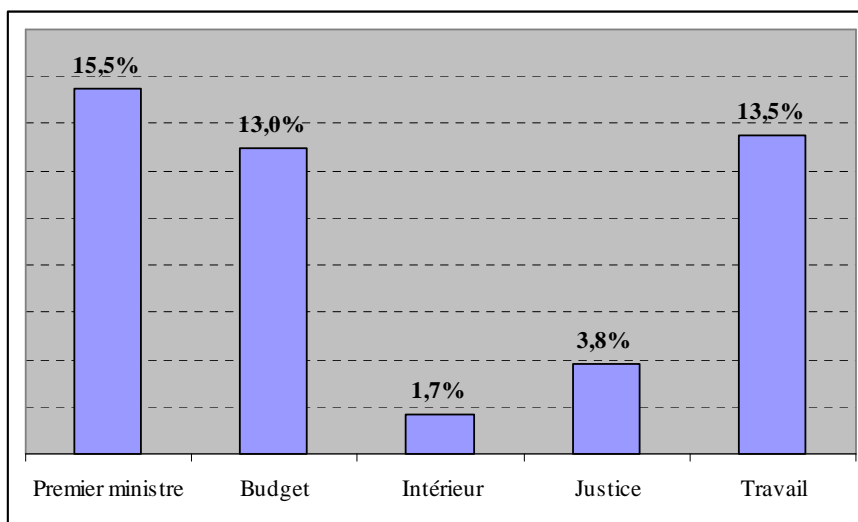
Graphique 13 : Part des membres des cabinets analysés ayant eu une expérience préalable en cabinet ministériel



Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission.

Les membres de cabinet ayant eu une expérience préalable dans le secteur privé (hors établissements publics) sont peu nombreux (11,5% pour l'échantillon). Leur part est toutefois plus significative au ministère chargé du travail, au ministère chargé du budget et auprès du Premier ministre que dans les ministères régaliens.

Graphique 14 : Part des membres de cabinet analysés ayant eu une expérience préalable dans le secteur privé



*Source : Bottin administratif, biographies SGP. Retraitements de la mission.*

### C. Malgré des progrès dans le domaine du contrôle des rémunérations, les règles relatives aux membres de cabinet ne sont pas respectées

Les cabinets ministériels français font l'objet de critiques nombreuses et anciennes :

- les unes portent sur **l'absence de transparence qui entourerait le recrutement, la rémunération et la carrière** des membres de cabinet ;
- les autres, en lien direct avec l'inflation des effectifs, portent sur **la tendance des cabinets à s'interposer entre les ministres et leurs services**, déposant ces derniers de leurs compétences et doublonnant bien souvent le travail qu'ils effectuent. Ce phénomène est illustré par le chiffre suivant : un recensement effectué à la direction générale de la santé en 2000 a montré que les demandes passées à l'administration émanent rarement des ministres mais le plus souvent des conseillers techniques : sur 1 650 demandes annuelles (135 demandes mensuelles), 1,5% émanait des ministres, 9% de leurs directeurs de cabinet et 90% de conseillers techniques<sup>1</sup>. Ces derniers se trouvent donc en situation, d'engager des ressources non négligeables. Or, les notes commandées par les conseillers techniques sont rarement transmises telles quelles aux ministres mais le plus souvent retravaillées par les membres de cabinet.

<sup>1</sup> Exemple cité par Pascal Penaud, « Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? », *Politiques et management public*, décembre 2004.

**Ce problème a été identifié à maintes reprises et soulevé par les Premiers ministres eux-mêmes** dans les circulaires adressées à leur Gouvernement lors de leur prise de fonctions. Ainsi, la circulaire d'Alain Juppé du 18 mai 1995 souligne que l'inflation des effectifs de cabinet « ne facilite pas l'adhésion des services administratifs à la politique définie par le Gouvernement et appliquée par le ministre. Elle rend trop souvent la perception de cette politique tributaire d'une « **administration-écran** » dont ni le recrutement, ni la qualification ne diffèrent pour autant fortement de celle des services ». La circulaire rappelle aussi le rôle des cabinets - « cette équipe est destinée, d'une part, à organiser l'activité propre du ministre et, d'autre part, à l'assister pour la définition, la mise en forme, la transmission et le contrôle de l'exécution des décisions et orientations qu'il souhaite voir mettre en œuvre par les services administratifs placés sous son autorité » - et **incite les ministres à travailler plus directement et régulièrement avec leur administration**. Des formules de ce type ont depuis été reprises dans chacune des circulaires du Premier ministre publiée à l'occasion de la formation d'un gouvernement.

***1. L'encadrement du mode de rémunération des membres de cabinet a permis d'établir une relative transparence***

En 2001, Lionel Jospin a décidé la **suppression des fonds spéciaux**, mettant ainsi fin à la pratique jusqu'à lors établie de rémunérer certains membres de cabinets, pour tout ou partie, à l'aide de ces fonds.

Depuis lors, les membres de cabinet sont rémunérés de la façon suivante :

- pour les fonctionnaires affectés ou mis à disposition, qui constituent la majorité des effectifs (*cf. infra*) :
  - o **la rémunération principale (traitement et primes) est versée par leur ministère d'origine ;**
  - o elle est **complétée par une indemnité pour sujétion particulière (ISP)**, prime fonctionnelle liée à l'affectation en cabinet ministériel, instituée par le décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 ;
- pour les fonctionnaires détachés et les contractuels : la rémunération fixée par le contrat est ventilée en une rémunération principale, exprimée en « **points cabinet** » - la valeur du « point cabinet » étant égale à celle du point fonction publique » et une ISP.

Cette évolution a permis d'établir une certaine transparence sur les rémunérations des membres de cabinet. Les enveloppes de « points cabinet » et d'ISP, ainsi que des enveloppes de frais de représentation sont attribuées par le Premier ministre à chaque ministre au moment de la constitution du Gouvernement et en principe reconduites à l'identique chaque année. Les crédits correspondants sont inscrits en loi de finances initiale. Le jaune « Personnels affectés en cabinets ministériels » indique, pour chaque ministère, les « points cabinet » mobilisés ainsi que le niveau de consommation des ISP au 1<sup>er</sup> juillet 2006. Toutefois, ces informations **ne permettent pas de connaître le montant moyen d'ISP attribué aux membres de cabinet** car un certain nombre d'agents exerçant des fonctions de soutien (personnels administratifs et secrétaires des bureaux des cabinets, chauffeurs, huissiers, personnels d'intendance) en bénéficient également, pour des montants plus faibles.

Surtout, ce mode de rémunération ne constitue pas un moyen efficace de contrôler les effectifs des cabinets :

- dans les faits, **les exercices de fixation des effectifs de membres officiels de cabinet (*cf. infra*) et de fixation des enveloppes sont largement déconnectés ;**
- les crédits étant fongibles au sein des programmes sur lesquels s'imputent ces enveloppes, il est possible de les abonder en cours d'année, même si les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) exercent en principe un contrôle ;



- par ailleurs, ce mode de rémunération ne constitue pas une garantie contre le recrutement de membres de cabinet officieux. Si l'on met à part le cas de membres de cabinets qui ne seraient pas rémunérés sur des crédits de l'État - probablement peu nombreux - **les membres de cabinet officieux ne se distinguent en effet des officiels que par leur absence de nomination officielle. Ils sont en revanche rémunérés selon les mêmes modalités** : ainsi, les fonctionnaires n'ayant pas été nommés au Journal officiel mais occupant effectivement un emploi de cabinet bénéficient d'ISP qui leur sont accordées par décision de leur ministre.

## 2. *Les règles tendant à limiter les effectifs de cabinet sont ne sont pas respectées*

*a) Les effectifs officiels des cabinets dépassent régulièrement les limites fixées par circulaires du Premier ministre*

Le **décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, toujours en vigueur**, prévoit que l'effectif du cabinet d'un ministre soit limité à dix, celui d'un secrétaire d'État à sept et celui d'un sous-secrétaire d'État à six. Il en précise même la composition : ainsi, le cabinet d'un secrétaire d'État peut comprendre un directeur de cabinet, un chef de cabinet, un chef adjoint de cabinet, un chargé de mission ou un conseiller technique, deux attachés de cabinet et un chef de secrétariat particulier. Les seules exceptions prévues concernent les ministres des affaires étrangères, de l'intérieur et de l'économie et des finances, qui ont droit à un emploi supplémentaire, et le Premier ministre, pour lequel aucune limite n'est fixée.

Force est de constater que **ce décret, pourtant visé dans tous les arrêtés de nomination de membres de cabinet, est tombé en désuétude.**

En revanche, à chaque changement de gouvernement, **des circulaires**, signées du secrétaire général du Gouvernement, puis par le Premier ministre lui-même, **fixent des règles encadrant le recrutement des membres de cabinet.**

Dans un premier temps, ces circulaires ont cherché à imposer des normes *ex ante* par catégorie de membres du Gouvernement. La confrontation de huit de ces circulaires aux effectifs officiels des cabinets réellement formés montre qu'elles sont restées lettre morte. Seule la circulaire d'Edith Cresson, en 1991 a été respectée mais elle fixait une règle – dix membres de cabinet par membre du Gouvernement quel que soit leur rang – qui équivalait à relever la limite de 43% par rapport à celle fixée par Michel Rocard en 1988. Pierre Bérégovoy, dans sa circulaire aux ministres du 8 avril 1992, précisait qu'il fixait une limite volontairement élevée « pour tenir compte de la décision, que je vous ai communiquée ce matin, de ne plus autoriser le moindre recrutement de collaborateurs « officieux » ». Malgré cela, l'effectif maximal qu'il avait fixé fut dépassé de 9,3% pour les seuls membres de cabinet officiels. En mai 1995, lors de la formation de son premier gouvernement, Alain Juppé fit le choix d'abaisser drastiquement la limite, en la portant à 193 membres de cabinets pour l'ensemble du Gouvernement. L'effectif réel des membres de cabinet officiels atteignit plus du double si bien que lors du remaniement ministériel du mois de novembre, le Premier ministre revit ses instructions largement à la hausse.

Tableau 5

Gouvernement	Effectifs de cabinet fixés par la circulaire	Effectifs théoriques	Effectifs officiels	Écart
Fabius 1984	8 pour les ministres 5 pour les ministres délégués 3 pour les secrétaires d'État	221	314	+42,1%
Chirac 1986	8 pour les ministres 5 pour les ministres délégués 3 pour les secrétaires d'État + un attaché parlementaire et un chef de secrétariat particulier par membre du Gouvernement	250	289	+15,6%
Rocard 1988	12 pour les ministres de l'éducation nationale, de l'économie et des finances, de l'équipement et des affaires étrangères 10 pour les autres ministres 7 pour les ministres délégués 5 pour les secrétaires d'État	314	327	+4,1%
Cresson 1991	10 pour chacun des membres du Gouvernement	450	376	-16,4%
Bérégovoy 1992	15 pour les ministres d'État 12 pour les ministres 9 pour les ministres délégués 7 pour les secrétaires d'État	398	435	+9,3%
Juppé mai 1995	7 pour les ministres de la justice, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, de l'équipement, des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur 5 pour les autres ministres et les ministres délégués 3 pour les secrétaires d'État	193	392	+103,1%
Juppé novembre 1995	12 pour les ministres 8 pour les ministres délégués 6 pour les secrétaires d'État	310	392	+26,4%

*Source* : SGG. Retraitements de la mission.

Tirant les conséquences de cet échec, Lionel Jospin a inauguré une **nouvelle méthode** – reprise par Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin – **consistant à demander à chacun des ministres de lui soumettre, via le Secrétariat général du Gouvernement, une proposition d'effectif, avant d'arrêter le niveau de l'effectif autorisé pour chacun.** L'idée sous-jacente est d'éviter que les ministres ne prennent prétexte de l'inadaptation d'une norme uniforme à leurs besoins spécifiques. Cette méthode ne s'est pas traduite par une diminution de l'effectif global des cabinets, qui a au contraire continué à augmenter.

Selon les indications fournies par le secrétariat général du gouvernement, le respect dans la durée de l'effectif autorisé pour chaque ministre au moment de sa prise de fonctions est depuis quelques années contrôlé plus strictement qu'auparavant. La mission, ne disposant pas des données chiffrées, n'a pu vérifier l'efficacité de ce dispositif de contrôle.

*b) Le recrutement de membres de cabinet officieux reste un moyen de contourner ces règles*

Le recrutement de membres officieux de cabinets s'explique par la volonté – ou le besoin ressenti – de passer outre deux types de contraintes : les contraintes juridiques d'une part, les contraintes sur les effectifs d'autre part.

Les membres de cabinet doivent en effet être nommés par arrêté publié au Journal officiel. Ils doivent en particulier jouir de leurs droits civiques et être en position régulière au regard du service national. Les arrêtés de nomination sont adressés au Secrétariat général du Gouvernement, accompagnés du *curriculum vitae* des candidats, qui en contrôle la régularité.

Les contraintes juridiques concernent l'impossibilité de procéder à une nomination officielle, notamment pour les **énarques n'ayant pas encore accompli quatre années de service** effectif à compter de leur nomination dans le corps. L'article 11 du décret 2004-708 du 17 juillet 2004 prévoit qu'« en cas de méconnaissance de cette disposition, l'intéressé est placé d'office en disponibilité ».

Cette règle, qui s'applique également aux magistrats et aux administrateurs des postes et télécommunications mais pas à d'autres corps très présents dans les cabinets ministériels, comme certains corps d'ingénieurs, est fréquemment ignorée. Les intéressés rejoignent alors le cabinet de manière officieuse, pour occuper parfois des postes à responsabilité (conseiller auprès du ministre par exemple). Leur nom n'apparaît pas dans les annuaires papier (*Guide du pouvoir, Trombinoscope, Bottin administratif...*) mais souvent dans les annuaires électroniques accessibles sur les Intranet ministériels. Ils sont généralement nommés officiellement au Journal officiel et ainsi « régularisés » dès qu'ils ont accompli quatre ans de service.

En revanche, le **choix de ne pas nommer officiellement des personnes remplissant les conditions exigées** répond au souci de paraître ne pas dépasser dans des proportions excessives la limite d'effectifs fixée. Ce choix concerne généralement surtout de jeunes chargés de mission et les membres de cabinet les plus « politiques » : conseillers et attachés parlementaires et de presse.

L'interdiction d'avoir recours à des membres officieux de cabinet, rappelée dans diverses circulaires du Premier ministre, n'est donc pas respectée. La circulaire d'Alain Juppé du 8 novembre 1995 allait jusqu'à préciser que « toute personne qui n'occupe pas une fonction au sein des services d'un membre du Gouvernement ou n'a pas été nommée dans son cabinet par un arrêté publié au Journal officiel, n'a aucun titre pour s'exprimer en son nom, notamment au cours des réunions interministérielles ». Dans les faits, **il arrive que des membres officieux de cabinet participent à des réunions interministérielles**. Dans les comptes-rendus (« bleus ») diffusés à l'issue de ces réunions, leur nom n'apparaît pas ou sans indication de la fonction occupée.

Tableau 6 : Structure des gouvernements sous la V<sup>ème</sup> République

Gouvernement	Ministres d'État	Ministres	Sous-total 1	Ministres délégués	Secrétaires d'État	Sous-total 2	Nombre total de portefeuilles
Debré	4	15	19	0	6	6	27
Pompidou 1	5	14	19	2	7	9	29
Pompidou 2	4	17	21	0	4	4	26
Pompidou 3	3	14	17	0	10	10	28
Pompidou 4	5	15	20	1	7	8	29
Couve de Murville	4	12	16	2	12	14	31
Chaban-Delmas	3	13	16	2	20	22	39
Messmer 1	2	14	16	3	10	13	30
Messmer 2	0	21	21	0	16	16	38
Messmer 3	3	12	15	0	13	13	29
Chirac 1	2	12	14	0	22	22	37
Barre 1	3	14	17	0	19	19	37
Barre 2	0	14	14	0	24	24	39
Barre 3	0	19	19	0	18	18	38
Mauroy 1	5	19	24	5	12	17	42
Mauroy 2	5	20	25	9	10	19	45
Mauroy 3	0	15	15	7	19	26	42
Fabius	1	17	18	4	19	23	42
Chirac 2	1	13	14	10	16	26	40
Rocard 1	4	14	18	8	14	22	41
Rocard 2	5	17	22	12	18	30	48
Cresson	5	14	19	10	15	25	45
Bérégovoy	2	18	20	6	14	20	41
Balladur	4	18	22	6	0	6	29
Juppé 1	0	26	26	2	13	15	42
Juppé 2	0	16	16	11	5	16	33
Jospin 1	0	14	14	2	9	11	26
Jospin 2	0	15	15	7	11	18	34
Raffarin 1	0	15	15	6	7	13	29
Raffarin 2	0	15	15	11	12	23	39
Raffarin 3	0	17	17	13	10	23	41
Villepin	1	15	16	15	0	15	32
<b>Moyenne</b>	<b>2,2</b>	<b>15,7</b>	<b>17,9</b>	<b>4,8</b>	<b>12,2</b>	<b>17,0</b>	<b>35,8</b>

Source : SGG.

Tableau 7 : Composition des cabinets ministériels au 1<sup>er</sup> juillet 2006

Cabinet	Directeur et directeur adjoint de cabinet	Chef et chef-adjoint de cabinet	Conseillers et conseillers techniques	Chargés de mission	Attachés parlementaires, attachés de presse et chef de secrétariat particulier	Total
Premier Ministre	3	2	51	2	9	67
Intérieur et aménagement du territoire	2	2	21	1	18	44
Défense	2	1	14	3	1	21
Affaires étrangères	2	2	17	1	4	26
Emploi, cohésion sociale et logement	4	1	22	0	1	28
Économie, finances et industrie	2	2	14	2	2	22
Éducation nationale, ens. sup. et recherche	3	1	19	4	4	31
Justice	2	2	16	0	0	20
Transports, équipement	3	2	16	1	0	22
Santé et solidarités	2	2	30	0	0	34
Agriculture	2	2	19	2	1	26
Fonction publique	2	2	8	1	0	13
Culture	2	2	20	2	0	26
Écologie	2	2	10	1	0	15
Outre-mer	2	1	10	2	0	15
PME, commerce, artisanat et prof. libérales	2	1	8	0	4	15
Jeunesse et sports	2	1	13	1	0	17
Relations avec le Parlement	2	0	10	2	0	14
Égalité des chances	2	2	7	0	1	12
Collectivités territoriales	1	2	7	1	1	12
Aménagement du territoire	1	2	4	1	3	11
Anciens combattants	2	2	4	1	0	9
Coopération	1	2	9	0	1	13
Affaires européennes	2	1	9	1	0	13
Emploi	2	1	14	1	0	18
Cohésion sociale	2	1	10	0	1	14
Budget	2	2	24	2	0	30
Industrie	2	2	12	0	0	16
Commerce extérieur	2	2	7	0	0	11
Enseignement supérieur	2	2	12	0	3	19
Tourisme	2	2	8	1	0	13
Sécurité sociale	2	2	10	2	1	17
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>53</b>	<b>455</b>	<b>35</b>	<b>55</b>	<b>664</b>

Source : Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007.

Tableau 8 : Répartition des membres de cabinets ministériels par statut et position au 1<sup>er</sup> juillet 2006

Cabinet	Personnels affectés par le ministère (titulaires et contractuels)	En %	Personnels mis à disposition	En %	Fonctionnaires détachés	En %	Personnels sur contrat (points cabinet)	En %	Total
Premier ministre	1	1,5%	37	55,2%	0	0,0%	29	43,3%	67
Intérieur et aménagement du territoire	15	34,1%	16	36,4%	0	0,0%	13	29,5%	44
Défense	5	23,8%	4	19,0%	1	4,8%	11	52,4%	21
Affaires étrangères	7	26,9%	5	19,2%	1	3,8%	13	50,0%	26
Emploi, cohésion sociale et logement	0	0,0%	18	64,3%	0	0,0%	10	35,7%	28
Économie, finances et industrie	8	36,4%	6	27,3%	0	0,0%	8	36,4%	22
Éducation nationale, ens. sup. et recherche	7	22,6%	9	29,0%	0	0,0%	15	48,4%	31
Justice	9	45,0%	5	25,0%	1	5,0%	5	25,0%	20
Transports, équipement	8	36,4%	5	22,7%	1	4,5%	8	36,4%	22
Santé et solidarités	6	17,6%	15	44,1%	0	0,0%	13	38,2%	34
Agriculture	11	42,3%	8	30,8%	0	0,0%	7	26,9%	26
Fonction publique	1	7,7%	7	53,8%	1	7,7%	4	30,8%	13
Culture	6	23,1%	11	42,3%	0	0,0%	9	34,6%	26
Écologie	0	0,0%	8	53,3%	0	0,0%	7	46,7%	15
Outre-mer	0	0,0%	8	53,3%	1	6,7%	6	40,0%	15
PME, commerce, artisanat et prof. libérales	5	33,3%	1	6,7%	0	0,0%	9	60,0%	15
Jeunesse et sports	5	29,4%	1	5,9%	2	11,8%	9	52,9%	17
Relations avec le Parlement	0	0,0%	1	7,1%	0	0,0%	13	92,9%	14
Égalité des chances	0	0,0%	5	41,7%	0	0,0%	7	58,3%	12
Collectivités territoriales	3	25,0%	1	8,3%	0	0,0%	8	66,7%	12
Aménagement du territoire	2	18,2%	4	36,4%	0	0,0%	5	45,5%	11
Anciens combattants	2	22,2%	1	11,1%	0	0,0%	6	66,7%	9
Coopération	2	15,4%	8	61,5%	0	0,0%	3	23,1%	13
Affaires européennes	4	30,8%	5	38,5%	1	7,7%	3	23,1%	13
Emploi	3	16,7%	7	38,9%	0	0,0%	8	44,4%	18
Cohésion sociale	6	42,9%	0	0,0%	0	0,0%	8	57,1%	14
Budget	12	40,0%	3	10,0%	0	0,0%	15	50,0%	30
Industrie	8	50,0%	2	12,5%	0	0,0%	6	37,5%	16
Commerce extérieur	5	45,5%	2	18,2%	0	0,0%	4	36,4%	11
Enseignement supérieur	0	0,0%	11	57,9%	0	0,0%	8	42,1%	19
Tourisme	3	23,1%	3	23,1%	0	0,0%	7	53,8%	13
Sécurité sociale	4	23,5%	7	41,2%	2	11,8%	4	23,5%	17
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>22,3%</b>	<b>224</b>	<b>33,7%</b>	<b>11</b>	<b>1,7%</b>	<b>281</b>	<b>42,3%</b>	<b>664</b>

Source : Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » joint au projet de loi de finances pour 2007.

**ANNEXE 4**

**LES PROCEDURES DE COORDINATION DU TRAVAIL  
INTERMINISTERIEL**

## SOMMAIRE

<b>I. L'ESSENTIEL DE LA COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL RELEVE DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT ET DU DISPOSITIF DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES.....</b>	<b>1</b>
A. LE SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT EST LA PRINCIPALE STRUCTURE ADMINISTRATIVE COMPETENTE EN MATIERE DE COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL....	1
B. LES REUNIONS INTERMINISTERIELLES, DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES, SONT TENUES DANS DES CONDITIONS INSATISFAISANTES .....	2
<b>II. CERTAINES MATIERES SPECIFIQUES DONNENT LIEU A DES MODALITES PARTICULIERES DE COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL .....</b>	<b>10</b>
A. LE SECRETARIAT GENERAL DES AFFAIRES EUROPEENNES ASSURE LA COORDINATION DES POSITIONS DEFENDUES PAR LA FRANCE A BRUXELLES.....	10
B. L'EXISTENCE DE STRUCTURES <i>AD HOC</i> CHARGEES DE COORDONNER CERTAINS TRAVAUX INTERMINISTERIELS TEMOIGNE DE L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION INTERSERVICES.....	11
<b>PIECE JOINTE.....</b>	<b>15</b>



## **I. L'ESSENTIEL DE LA COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTRIEL RELEVE DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT ET DU DISPOSITIF DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES**

### **A. Le secrétariat général du Gouvernement est la principale structure administrative compétente en matière de coordination du travail interministériel**

#### ***1. Le secrétariat général du Gouvernement est une organisation ramassée employant une centaine de personnes***

Le secrétariat général du Gouvernement trouve son origine dans la loi de finances pour 1935. Le Parlement y a à l'époque voté les crédits nécessaires à l'institution de chargés de mission assistant le président du Conseil dans la conduite du travail gouvernemental.

Au 31 décembre 2006, le secrétariat général du Gouvernement comportait un effectif de 103 personnes. Sept fonctionnaires, compétents chacun sur un portefeuille de ministères, y portent le titre de chargé de mission. Un huitième fonctionnaire, qui exerce des fonctions équivalentes pour le seul ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, porte le titre de conseiller pour les affaires économiques. Tous sont assistés d'un à deux chargés de mission adjoints. Le service de la législation et de la qualité du droit, chargé d'assurer le bon déroulement des procédures d'élaboration et de publication des textes et, dans certains cas, de pratiquer des études d'impact, est doté de 11 fonctionnaires. Le service de documentation, chargé de l'archivage et de la maintenance des bases de données, comporte 17 fonctionnaires.

Le secrétariat général du Gouvernement est placé sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement et d'un directeur. Le Secrétaire général du Gouvernement dispose d'un directeur de cabinet plus spécialement chargé de la préparation des conseils des ministres.

#### ***2. Le secrétariat général du Gouvernement assure une double mission de coordination et d'expertise juridique***

Le secrétariat général du Gouvernement assure une mission de coordination du travail interministériel à trois niveaux :

- d'une part, l'une de ses principales missions consiste à planifier et à préparer les réunions hebdomadaires du conseil des ministres, auxquelles le Secrétaire général du Gouvernement assiste systématiquement pour en rendre compte sous la forme d'un « bleu » ;
- d'autre part, le secrétariat général du Gouvernement est compétent pour convoquer, à la demande du cabinet du Premier ministre, les réunions interministérielles, présidées par des membres de ce cabinet et dont il est également rendu compte sous la forme de « bleus » rédigés par les chargés de mission compétents ou leurs adjoints ;
- enfin, il a pour mission de suivre les différentes étapes de l'élaboration des projets de textes pris par le Gouvernement, en particulier la saisine du Conseil d'État lorsqu'il s'agit de projets de loi ou de projets de décret en Conseil d'État, ou encore le suivi de la production des décrets d'application lorsqu'il s'agit d'une loi adoptée par le Parlement.

La mission de coordination du travail interministériel se double d'une mission d'expertise juridique, exercée selon différentes modalités :

- les chargés de missions assurent une mission d'expertise juridique qui touche directement à la rédaction des textes dont ils ont à connaître soit dans le cadre de réunions interministérielles, soit à l'occasion de la saisine du Conseil d'État ;
- des efforts particuliers sont consacrés à l'examen de la qualité des textes soumis à la signature du Premier ministre et qui ne font pas préalablement l'objet d'une saisine du Conseil d'État : c'est le cas, en particulier, des décrets simples ou des circulaires ;

- la mise en place d'un service de la législation et de la qualité du droit répond à la volonté de développer le recours aux études d'impact, en amont des décisions du Gouvernement ;
- enfin, indépendamment de la préparation d'un texte, le secrétariat général du Gouvernement peut être saisi par le Premier ministre de toute question soulevant des interrogations d'ordre juridique.

**B. Les réunions interministérielles, de plus en plus nombreuses, sont tenues dans des conditions insatisfaisantes**

***1. Le nombre de réunions interministérielles est en augmentation***

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution du nombre des réunions interministérielles tenues durant les années 1990 à 2006 et rapproche celle-ci de l'évolution du nombre des textes parus au *Journal officiel* (lois et décrets numérotés confondus).

Il met en évidence une tendance significative à l'augmentation du nombre des réunions tenues. Le nombre moyen de réunions interministérielles sur la période est de 1 505. Sur la période 2002-2006, le nombre annuel de réunions interministérielles tenues est toujours supérieur à cette moyenne à l'exception de 2002. A l'inverse, sur la période 1997-2002, à l'exception de 2000, il est toujours inférieur à la moyenne. Sur la période antérieure à 1997, la moyenne n'est dépassée qu'en 1994 (1 877 réunions) et en 1996 (1 634 réunions).

Le ratio rapportant le nombre de textes publiés au *Journal officiel* au nombre des réunions interministérielles tenues est globalement stable. Il s'établit en moyenne à 0,95 sur la période et est compris entre 0,9 et 1,1 pour toutes les années sauf 1991, 1994, 1996, 2002 et 2003. Il existe donc une corrélation entre le nombre de textes publiés au *Journal officiel* durant une année civile et le nombre de réunions interministérielles tenues durant la même période.

Tableau 1 : Rapprochement du nombre de réunions interministérielles et du nombre de textes publiés

Année	Nombre de réunions tenues	Nombre de textes	Ratio
1990	1 230	1 266	0,99
1991	1 199	1 417	1,11
1992	1 347	1 483	1,04
1993	1 413	1 450	0,98
1994	1 808	1 237	0,66
1995	1 356	1 411	1,00
1996	1 570	1 248	0,76
1997	1 330	1 332	0,96
1998	1 378	1 316	0,92
1999	1 165	1 236	1,01
2000	1 558	1 388	0,85
2001	1 335	1 387	0,99
2002	1 203	1 631	1,29
2003	1 839	1 402	0,73
2004	1 456	1 532	0,99
2005	1 522	1 796	1,10
2006	1 686	1 830	1,04
Moyenne	1 435	1 433	0,95

*Source : SGG.*

**2. La préparation et le déroulement des réunions interministérielles sont d'une qualité insuffisante**

*a) Dans un tiers des cas, le délai entre l'envoi de la convocation et la tenue de la réunion est inférieur à trois jours*

Le secrétariat général du Gouvernement a communiqué à la mission les dates de convocation et de tenue de l'ensemble des réunions interministérielles tenues durant le mois de janvier 2006, soit 158 réunions au total et 150 réunions effectivement tenues.

Sur cet échantillon, il apparaît que le délai entre la convocation et la tenue de la réunion est compris entre zéro et 56 jours.

Sur 150 réunions, 48, soit près d'un tiers, ont donné lieu à une convocation dans un délai inférieur ou égal à trois jours. Dix réunions au total ont donné lieu à une convocation dans un délai inférieur ou égal à un jour, soit dans des conditions méconnaissant les termes de la circulaire du directeur de cabinet du Premier ministre encadrant l'organisation des réunions interministérielles.

Lorsqu'un délai trop court sépare la convocation et la tenue de la réunion, les ministères ne sont souvent pas en mesure de s'échanger des documents et de prendre connaissance en détail du point inscrit à l'ordre du jour de la réunion. Ils sont également plus difficilement en mesure de désigner leur représentant, son niveau hiérarchique et le mandat dont il va être investi pour défendre les positions de son ministère dans le cadre de la réunion.

*b) Le nombre de représentants par ministère est excessif*

Sur le fondement de données transmises par le secrétariat général du Gouvernement, la mission a analysé les listes des participants aux 29 réunions interministérielles tenues en 2006 et relatives au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007.

Le tableau joint à la présente annexe rend compte de ces analyses. Il montre que, en méconnaissance des règles applicables aux termes de la circulaire en vigueur du directeur de cabinet du Premier ministre, sur les 14 ministères concernés, les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de la santé et des solidarités, de l'agriculture et de la pêche et les ministères délégués au budget et à la réforme de l'État et à la Sécurité sociale, à la famille et aux personnes âgées se font tous représenter en moyenne par plus de deux personnes, depuis 2,3 personnes en moyenne pour le ministère délégué à la Sécurité sociale, à la famille et aux personnes âgées jusqu'à 5,9 personnes en moyenne pour le ministère de la santé et des solidarités.

Les ministères concernés sont représentés par jusqu'à quatre collaborateurs de cabinet pour le ministère délégué à la Sécurité sociale, à la famille et aux personnes âgées (réunion du 21 août 2006 consacrée à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie médico-social) et neuf représentants des directions d'administration centrale pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (réunion du 5 août 2006 consacrée aux recettes).

Cette situation témoigne d'une insuffisante préparation des arbitrages en amont à l'intérieur même des ministères et nuit à la qualité et à l'efficacité des réunions, auxquelles participent de trop nombreuses personnes – jusqu'à 30 participants pour la réunion du 12 septembre 2006 consacrée à l'examen des articles 28 à 72 du projet de loi.

*c) La répartition de la charge de travail entre portefeuilles des chargés de mission est inégale*

Le tableau ci-après, établi à partir de données communiquées à la mission par le secrétariat général du Gouvernement, rend compte du nombre de réunions interministérielles auxquelles a participé chacun des membres compétents du secrétariat général du Gouvernement en 2006.

Il révèle une répartition inégale de la charge de travail individuelle représentée par la présence à ces réunions et la rédaction du compte-rendu de celles-ci. Le nombre de réunions auxquelles ont assisté les uns et les autres va de 34 pour l'un des chargés de mission adjoints pour l'intérieur, les collectivités territoriales, l'outre-mer et la déconcentration, à 175, soit près d'une réunion interministérielle par jour ouvré, pour la chargée de mission adjointe pour l'industrie, l'agriculture, la forêt, la pêche et l'aménagement du territoire. Le nombre moyen de réunions auxquelles étaient présents les membres du secrétariat général du Gouvernement retracés dans le tableau s'établit à 84.

Il existe également une inégalité de la charge de travail par portefeuille des chargés de missions, puisque le portefeuille de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, de la famille, des personnes âgées, des handicapés, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et des droits des femmes a été concerné par 264 réunions interministérielles en 2006, contre seulement 173 pour le portefeuille de la justice de la culture, de la communication, des postes et des télécommunications.

Le découpage du périmètre des portefeuilles soulève donc des interrogations, d'une part sur son adaptation à la charge de travail des uns et des autres et, d'autre part, sur l'opportunité même d'un découpage par portefeuille de ministères. Dans la mesure où ces portefeuilles sont trop larges pour permettre aux chargés de mission de développer une véritable expertise sur le fond des sujets, la spécialisation répond avant tout à des contraintes d'organisation et de fonctionnement au quotidien. Une alternative consisterait à évoluer, le cas échéant de manière progressive, vers un fonctionnement plus souple consistant à maintenir les portefeuilles de ministères pour les dossiers à faibles enjeux, mais à affecter par ailleurs les dossiers présentant les besoins les plus importants en termes de coordination à des chargés de mission rendus plus disponibles pour les dossiers prioritaires et adoptant une méthode de travail en mode projet.

Tableau 2 : Présence des membres du secrétariat général du Gouvernement  
aux réunions interministérielles en 2006

Nom	Secteur/Fonction	Nombre de réunions	Total par portefeuille
M Christian FOURNIER	Directeur du cabinet	41	43
M. Jean-Michel FIETIER	Chef de cabinet	2	
M. Laurent FOURQUET	Coordination économique générale, économie, budget, commerce extérieur, plan, commerce et artisanat, consommation, entreprises publiques, politique immobilière des administrations	101	185
M. Thierry COURRET	Adjoint de M. FOURQUET	84	
M. Pierre BOUSSAROQUE	Justice, culture, communication, postes, télécommunications	94	173
M <sup>me</sup> Nathalie PEUVREL	Adjointe de M. BOUSSAROQUE	79	
M <sup>me</sup> Claire CHAUVET	Industrie, agriculture, forêt et pêche, aménagement du territoire	144	225 (en moyenne)
M. Xavier LAPEYRE DE CABANES	Affaires étrangères, affaires européennes, défense, coopération, anciens combattants, rapatriés, francophonie, relations culturelles internationales	130	
M <sup>me</sup> Véronique FOURQUET	Adjointe de M <sup>me</sup> CHAUVET et de M. LAPEYRE DE CABANES	175	
M. Olivier FOMBARON	Fonction publique, réforme de l'État, éducation nationale, recherche, espace, jeunesse et sports	121	241
M <sup>me</sup> Sylvie MARAIS-PLUMEJEAU	Adjointe de M. FOMBARON	120	
M. Jérôme GOLDENBERG	Intérieur, collectivités territoriales, outre-mer, déconcentration	125	179
M. David SARTHOU	Adjoint de M. GOLDENBERG	20	
M. Jean-François DE MANHEULLE	Adjoint de M. GOLDENBERG	34	

Nom	Secteur/Fonction	Nombre de réunions	Total par portefeuille
M. Jérôme GREFFE	Équipement et logement, transports, sécurité routière, tourisme, mer, environnement, urbanisme, ville, prévention des risques majeurs	100	210
M <sup>me</sup> Brigitte ARNOULD	Adjointe de M. GREFFE	110	
M. Nicolas POLGE	Solidarité, santé et protection sociale, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi et formation professionnelle, droits des femmes	146	264
M. Gérald CONTREPOIS	Adjoint de M. POLGE	118	

*Source* : SGG.

*d) De trop nombreuses réunions ne font l'objet d'aucun compte-rendu*

Le tableau ci-après, établi à partir de données communiquées à la mission par le secrétariat général du Gouvernement, rend compte de la préparation et de la diffusion de compte-rendus pour les réunions interministérielles tenues durant les années 2002 à 2006.

Les réunions interministérielles ne donnent pas lieu à la diffusion d'un compte-rendu dans deux hypothèses : soit le compte-rendu a été préparé par le chargé de mission compétent mais sa diffusion n'a pas été autorisée par le président de la réunion, soit le compte-rendu n'a pas été préparé faute de disponibilité du chargé de mission ou de son adjoint.

Le tableau met en évidence que le taux de défaut de compte-rendu, pour les deux motifs confondus, connaît une croissance tendancielle sur la période 2002 à 2006, puisqu'il s'établit à 18,8% en 2002, à plus de 27% en 2003 et 2004 et à plus de 32% en 2005 et 2006.

Le taux de défaut de compte-rendu est sensiblement proportionnel au nombre des réunions tenues. Ce résultat révèle que le défaut de compte-rendu est directement imputable à la faible disponibilité des chargés de mission, conséquence de la multiplication des réunions interministérielles, et au caractère faiblement prioritaire de la préparation des compte-rendus par rapport aux autres missions que ceux-ci assurent, notamment les missions d'ordre juridique.

Tableau 3 : Préparation et diffusion de compte-rendus pour les réunions interministérielles tenues durant les années 2002 à 2006

Année	Réunions tenues	Sans compte-rendu préparé	Avec compte-rendu préparé	Compte-rendu diffusé	Compte-rendu non diffusé	Taux de défaut de compte-rendu
2002	1 203	176	1 027	977	50	18,8%
2003	1 839	463	1 376	1 321	55	28,2%
2004	1 456	345	1 111	1 058	53	27,3%
2005	1 522	462	1 060	1 024	36	32,7%
2006	1 686	537	1 149	1 141	81	32,3%

*Source* : SGG.

*e) Le délai de diffusion des compte-rendus est en moyenne de trois semaines*

Sur le fondement de données communiquées par le secrétariat général du Gouvernement, la mission a examiné les délais de publications des compte-rendus pour toutes les réunions tenues au mois de janvier 2006.

Sur 150 réunions effectivement tenues durant cette période, 48 n'ont pas donné lieu à ce jour à la diffusion d'un compte-rendu – dont trois parce que le compte-rendu, bien qu'établi par le chargé de mission compétent, n'a pas été diffusé.

<sup>1</sup> Les comptes-rendus non bleus sont très souvent pris en compte au service de documentation avec un grand différé. Le chiffre pour 2006 n'est donc pas vraiment représentatif.

Pour les 102 réunions ayant donné lieu à la diffusion d'un compte-rendu, celui-ci a été diffusé entre un et 95 jours suivant le jour de la tenue de la réunion. Le délai séparant la tenue de la réunion de la diffusion du compte-rendu s'établit en moyenne à 22 jours.

*f) De trop nombreux sujets donnent lieu à plusieurs réunions d'arbitrage successives dans un court délai*

A la demande de la mission, le secrétariat général du Gouvernement a considéré tous les objets des réunions interministérielles tenues au mois de janvier 2006 et a calculé combien de réunions au total avaient été consacrées à chacun de ces sujets. Le tableau ci-après rend compte des dossiers ayant donné lieu à trois réunions interministérielles successives ou plus sur une période d'une durée inférieure ou égale à un an.

Le fait que plusieurs réunions interministérielles successives soient organisées sur une courte période reflète différents cas de figure :

- dans certains cas, tels que l'épidémie de chikungunya à la Réunion, la succession de plusieurs réunions interministérielles à un rythme rapide résulte de l'urgence et de la sensibilité d'un dossier dont le cabinet du Premier ministre souhaite suivre directement l'avancement en s'appuyant sur le secrétariat général du Gouvernement et le dispositif des réunions interministérielles formelles ;
- dans d'autres cas, l'ampleur du travail induit par le dossier, par exemple lorsqu'il s'agit d'élaborer un projet de loi, justifie que plusieurs réunions interministérielles interviennent, fût-ce dans un délai court, aux différents stades du processus : rédaction du texte, saisine du Conseil d'État, relecture après avis du Conseil d'État, amendements parlementaires lorsqu'il s'agit d'un projet de loi, *etc.* ;
- dans une troisième série de cas, le cabinet du Premier ministre souhaite piloter directement le dossier ou, au minimum, s'informer de son avancement.

Dans ce troisième cas de figure, le fait que plusieurs réunions interministérielles se soient succédées dans un délai très court suggère que le dossier a pu ne pas faire l'objet d'un investissement suffisant en phase de coordination inter-services. Dans cette hypothèse, le cabinet du Premier ministre en a été saisi trop tôt et n'a pu immédiatement se concentrer sur les arbitrages à rendre sur les points les plus sensibles du dossier. La mission n'est pas convaincue de l'opportunité de convoquer une réunion interministérielle simplement aux fins d'information du cabinet du Premier ministre.

Au total, les cas de réunions interministérielles se succédant à un rythme rapide sur le même dossier reflètent l'insuffisante maturation des arbitrages et l'investissement trop faible des ministères dans les travaux interservices en amont de la décision politique.

Tableau 4 : Dossiers évoqués au mois de janvier 2006 et ayant fait l'objet de trois réunions interministérielles successives ou plus pendant une période d'une durée inférieure à un an

Dossier	Nombre de réunions	Date de la première réunion	Date de la dernière réunion	Durée de la période (jours)	Objet en janvier 2006
Projet de loi pour l'égalité des chances	19	28/11/05	15/03/06	107	Relecture après avis du Conseil d'État
Projet de loi de programme pour la recherche	15	30/08/05	09/03/06	191	Préparation du débat à l'Assemblée nationale
Projet de loi portant engagement national pour le logement	13	16/09/05	31/05/06	257	Première lecture à l'Assemblée nationale
Épidémie de chikungunya à la Réunion	11	11/01/06	11/09/06	243	-

Dossier	Nombre de réunions	Date de la première réunion	Date de la dernière réunion	Durée de la période (jours)	Objet en janvier 2006
Violences urbaines	9	09/11/05	16/01/06	68	Financements européens a la suite des violences urbaines ; cadre d'action sur les politiques urbaines ; corrections financières pour le Fonds social européen (FSE) ; zones franches urbaines (ZFU), point sur le dossier de notification
Libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres de l'union européenne (UE)	8	20/09/05	23/06/06	276	Préparation de l'échéance du 1er mai 2006
Ex-porte-avions Clemenceau (Q790)	6	16/01/06	26/04/06	100	Dispositions a prendre pour la fin du transit vers l'Inde ( <i>via</i> le canal de Suez)
Sûreté aérienne, traitement « <i>no fly list</i> »	5	03/11/05	14/06/06	223	-
Projet de loi relatif au retour a l'emploi et au développement de l'emploi	5	04/11/05	20/01/06	77	Amendements parlementaires
Projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages et de la régularité des actes de l'état civil étranger	5	02/11/05	02/10/06	334	Relecture après avis du Conseil d'Etat
Contrat de transition professionnelle (CTP)	4	12/01/06	31/03/06	78	Propositions en vue de l'expérimentation
Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)	4	20/01/06	24/05/06	124	Deux réunions et deux comités
Examen du projet de décret portant diverses mesures relatives aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte	4	20/01/06	28/09/06	251	-
Examen du projet de communication sur les orientations en matière de recherche agricole	4	30/01/06	26/04/06	86	-
Préparation de la conférence nationale de la vie associative (23 janvier)	3	26/05/05	09/01/06	228	-

Dossier	Nombre de réunions	Date de la première réunion	Date de la dernière réunion	Durée de la période (jours)	Objet en janvier 2006
Suivi des textes d'application de la loi n°2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie	3	20/12/05	24/07/06	216	-
Visas biométriques	3	17/01/06	29/11/06	316	Financement de la mise en place des visas biométriques (centres pour les études en France)
Réponse a apporter au rapport de la banque mondiale <i>Doing Business 2006</i> et attractivité du droit	3	17/01/06	12/06/06	146	-
Gestion des ressources humaines et conditions de travail la fonction publique hospitalière (propositions pour la conduite de négociations)	3	19/01/06	25/01/06	6	-
Contentieux Airbus/Boeing – soutien a l'aéronautique civile	3	26/01/06	18/05/06	112	-

*Source : SGG.*

### **3. Les réunions interministérielles mobilisent fortement les administrations**

*a) L'analyse des données disponibles à la direction du budget révèle que cette direction est fortement sollicitée dans le cadre des réunions interministérielles*

A partir de l'application RIM, utilisée par la direction du budget pour le suivi des réunions interministérielles, la mission a établi des statistiques relatives à la charge de travail représentée Par le travail interministériel en 2006.

Il ressort des analyses de la mission que la direction du budget était concernée par 53% des réunions interministérielles tenues en 2006, soit 826 réunions. Elle a effectivement participé à 41% des réunions interministérielles tenues, soit 632 réunions au total et 3,16 réunions par jour ouvrable<sup>2</sup>. Ces réunions ont représenté une durée de travail totale de 1 196 heures, la durée moyenne des réunions s'établissant à une heure et 54 minutes – durée qui est sous-estimée, notamment du fait de la non-prise en compte du temps de transport. 10% des réunions auxquelles la direction du budget a participé concernaient, en son sein, deux bureaux ou plus.

Sur l'échantillon de l'ensemble des réunions auxquelles la direction du budget a participé en 2006, le délai moyen de convocation est de cinq jours. 11% des réunions ont fait l'objet d'une convocation diffusée moins de 24 heures à l'avance.

<sup>2</sup> Avec l'hypothèse de 200 jours ouvrables en 2006.



Sur ces réunions ayant fait l'objet d'une convocation dans des délais particulièrement courts, seuls certains sujets paraissent répondre à des considérations d'urgence : c'est le cas, par exemple, d'un projet de communication en conseil des ministres relatif à l'épidémie de chikungunya à la Réunion<sup>3</sup> ou de dispositions à prendre pour mettre fin au transit du porte-avion Clemenceau vers l'Inde<sup>4</sup>. D'autres sujets, tels la préparation des décrets relatifs à la Haute autorité de lutte contre les discriminations<sup>5</sup>, la relecture après avis du Conseil d'État du projet de décret portant statut de l'Institut français du pétrole<sup>6</sup> ou de décisions à prendre sur l'achat d'un calculateur de paye<sup>7</sup>, ne semblaient pas motiver de convocation dans l'urgence.

La direction du budget n'a pu être représentée à 23,2% des réunions qui la concernaient, soit 194 réunions. Parmi ces réunions, la mission a recensé de nombreuses réunions d'information ou de préparation de communication en conseil des ministres.

*b) L'examen des travaux interministériels impliquant le bureau de la direction du budget chargé des transports met en évidence le temps qu'il lui est nécessaire de consacrer aux réunions interministérielles*

La mission a collecté auprès du bureau de la direction du budget chargé des transports des données relatives à sa participation à des réunions interministérielles depuis le mois de janvier 2006, issues d'une analyse des agendas, des messages électroniques échangés par les uns et les autres et des comptes-rendus diffusés à l'issue des réunions.

Ces données concernent les seules réunions interministérielles auxquelles le bureau a effectivement participé. Elles ne retracent donc ni les réunions informelles ayant impliqué le bureau, ni les réunions ayant induit une charge de travail pour le bureau sans toutefois que celui-ci y participe effectivement.

Le tableau ci-après rend compte de la répartition de ces réunions par grands domaines de compétences du bureau de la direction du budget chargé des transports.

Il montre que le bureau a participé effectivement à 73 réunions interministérielles depuis le mois de janvier 2006, qui ont concerné principalement le transport ferroviaire (26 réunions) et le transport aérien (20 réunions).

Le bureau a pu également retrouver trace de neuf réunions informelles tenues à haut niveau sur des sujets l'ayant fortement mobilisé en 2006 et 2007, dont huit pour le transport ferroviaire et une pour le transport aérien. Au total, la mission a donc pu retracer 82 réunions ayant pour objet des travaux interministériels et ayant effectivement mobilisé le bureau de la direction du budget chargé des transports depuis le mois de janvier 2006, soit en moyenne près d'une tous les deux jours ouvrables.

Tableau 5 : Réunions interministérielles ayant mobilisé le bureau de la direction du budget chargé des transports de janvier 2006 à avril 2007

Date	Financement	Ferroviaire	Routes	Maritime	Aérien	Total
Janvier 2006	-	2	-	-	1	3
Février 2006	1	-	1	-	-	2
Mars 2006	3	1	-	1	-	5
Avril 2006	1	2	-	2	1	6
Mai 2006	1	2	1	-	2	6
Juin 2006	-	3	2	-	1	6
Juillet 2006	-	3	-	1	2	6
Août 2006	-	1	-	-	-	1
Septembre 2006	-	3	-	1	1	5
Octobre 2006	-	1	-	1	2	4

<sup>3</sup> Réunion du 6 février 2006, convoquée sept heures et 23 minutes à l'avance.

<sup>4</sup> Réunion du 16 janvier 2006, convoquée sept heures à l'avance.

<sup>5</sup> Réunion du 30 mai 2006, convoquée trois heures et 40 minutes à l'avance.

<sup>6</sup> Réunion du 30 juin 2006, convoquée cinq heures à l'avance.

<sup>7</sup> Réunion du 19 octobre 2006, convoquée quatre heures à l'avance.

Date	Financement	Ferroviaire	Routes	Maritime	Aérien	Total
Novembre 2006	-	1	-	1	1	3
Décembre 2006	-	1	-	1	2	4
Janvier 2007	-	-	-	3	3	6
Février 2007	-	1	3	-	1	5
Mars 2007	-	4	3	-	3	10
Avril 2007	-	1	-	-	-	1
Total	6	26	10	11	20	73

*Source : Direction du budget.*

#### **4. Les réunions interministérielles mobilisent fortement les membres de cabinets ministériels**

La mission a analysé l'agenda d'un ancien membre du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.

Il a participé entre les mois d'avril 2006 et avril 2007 inclus à 156 réunions interministérielles, qui ont représenté une durée totale de 223 heures. La période comptant approximativement 225 jours ouvrables, ce membre de cabinet ministériel a donc passé en moyenne au moins une heure par jour ouvrable en réunion interministérielle – sans compter, pour chaque réunion, une heure de transport pour gagner l'hôtel de Matignon et en revenir.

## **II. CERTAINES MATIERES SPECIFIQUES DONNENT LIEU A DES MODALITES PARTICULIERES DE COORDINATION DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL**

### **A. Le secrétariat général des affaires européennes assure la coordination des positions défendues par la France à Bruxelles**

Le secrétariat général des affaires européennes est chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de coordonner la définition des positions défendues par la France dans les enceintes intergouvernementales de l'Union européenne : comité des représentants permanents (Coreper), conseil des ministres, voire Conseil européen. Seul compétent pour adresser à la représentation permanente à Bruxelles des instructions relatives à ces positions, il assure en amont la coordination des travaux associant les ministères concernés. Il assure également des missions d'expertise en matière communautaire et doit veiller à l'application du droit communautaire. Enfin, le secrétariat général des affaires européennes tient le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe, qui doit se réunir une fois par mois sous la présidence du Premier ministre.

Le secrétariat général des affaires européennes a été conçu dès l'origine comme une structure devant à la fois assurer une coordination du travail interministériel et développer une expertise sur les sujets de sa compétence. Trois secrétaires généraux adjoints, un conseiller juridique et un chef de l'administration générale assistent la secrétaire générale. Environ 200 agents, issus des différentes administrations concernées, répartis par secteurs correspondant aux domaines de compétences de l'Union européenne, traitent les dossiers relevant de leur domaine d'expertise.

La coordination interministérielle assurée par le secrétariat général aux affaires européennes consiste à convoquer les ministères concernés par le dossier en cause à des réunions présidées par un chef de secteur, par l'un des secrétaires généraux adjoints ou encore par la secrétaire générale aux affaires européennes elle-même. Le niveau de la présidence de la réunion dépend de la difficulté et de la sensibilité des arbitrages à rendre. En amont, la coordination revêt un caractère informel : des éléments sont fréquemment échangés par courrier électronique avant la tenue des réunions ; des propositions peuvent être élaborées par le secrétariat général aux affaires européennes pour accompagner et faciliter le rapprochement des vues des différents ministères ; il est rendu compte des échanges en réunion sous la forme de notes diffusées par courrier électronique et prenant le plus souvent la forme d'un relevé de conclusions, qui identifie les points restant à arbitrer.

Lorsque les ministères ne parviennent pas à un accord durant cette phase de coordination interservices animée par le secrétariat général des affaires européennes, un arbitrage politique peut être sollicité. Deux hypothèses sont envisageables. Une réunion interministérielle peut être convoquée afin de mettre en présence les ministères et les membres compétents du cabinet du Premier ministre, qui peuvent préparer et rendre l'arbitrage de ce dernier. Dans un autre cas de figure, le fait que la secrétaire générale des affaires européennes cumule ses fonctions avec celles de conseillère auprès du Premier ministre chargée des affaires européennes lui permet, ainsi qu'à ses collaborateurs directs, de rendre des arbitrages sans en saisir l'échelon politique.

D'une manière générale, le cumul des deux fonctions permet à la secrétaire générale aux affaires européennes de pratiquer un tri entre les positions dont doit être saisi l'échelon politique et celles pouvant être arrêtées au terme d'une simple procédure de coordination interservices. En pratique, les arbitrages rendus par le Premier ministre ou son cabinet concernent soit des points sur lesquels les ministères concernés n'ont pu parvenir à un accord, soit des points sur lequel un accord est acquis mais dont la sensibilité politique justifie que le cabinet en soit saisi. La marge d'appréciation ménagée au secrétariat général des affaires européennes pour déterminer les points dont doit être saisi l'échelon politique fait néanmoins peser sur cette structure une responsabilité particulière.

Deux éléments doivent être soulignés en ce qui concerne la coordination du travail interministériel assurée par le secrétariat général des affaires européennes.

D'une part, cette structure est plus spécialisée sur la fonction de coordination que ne l'est le secrétariat général du Gouvernement. Le secrétariat général des affaires européennes dispose en son sein de plus de 60 hauts fonctionnaires, le plus souvent issus des directions d'administration centrale concernées et donc bons connaisseurs des questions examinées, qui se consacrent entièrement à la fonction de coordination interservices en entretenant des liens avec les ministères, en convoquant des réunions, en les préparant par l'établissement de notes proposant des arbitrages et en rendant compte de leurs conclusions – sans trace formelle des positions défendues par les uns et les autres.

D'autre part, le secrétariat général des affaires européennes est en mesure d'assurer une coordination interservices efficace dans la mesure où il prépare des réunions à Bruxelles dont la date et l'ordre du jour sont fixés à l'avance par les autorités de l'Union européenne et ne peuvent qu'exceptionnellement faire l'objet de modifications à la demande des autorités françaises. Les échéances imposées aux travaux de coordination interministérielle constituent une puissante incitation, pour les ministères, à se prêter au jeu de la coordination interservices sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes et à ne recourir que dans la mesure du strict nécessaire, lorsqu'un désaccord persiste, à la sollicitation d'un arbitrage politique.

Au total, le secrétariat général des affaires européennes se distingue du secrétariat général du Gouvernement par la latitude qui lui est ménagée pour identifier lui-même les enjeux politiques soulevés par les dossiers, dont l'échelon politique est susceptible d'être saisi. Il se caractérise également par une forte concentration sur l'exercice de la fonction de coordination – laquelle, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, emporte parfois une certaine lourdeur.

## **B. L'existence de structures *ad hoc* chargées de coordonner certains travaux interministériels témoigne de l'importance de la coordination interservices**

### ***1. De nombreuses structures ad hoc placées auprès du Premier ministre sont chargées de coordonner certains travaux interministériels***

En marge des structures permanentes et aux compétences larges que sont le secrétariat général du Gouvernement et le secrétariat général des affaires européennes, de nombreux organismes ou instances *ad hoc* sont rattachés au Premier ministre avec pour vocation de coordonner le travail interministériel sur certaines politiques publiques. Ces structures forment un ensemble hétérogène et aux contours flous, qui rend délicat tout exercice de recensement exhaustif.

Le secrétariat général du Gouvernement a communiqué à la mission la liste exhaustive des comités interministériels dont les décrets institutifs sont encore en vigueur. A la date d'établissement du présent rapport, leur nombre s'établit à 47.

Deux de ces comités interministériels sont dotés d'un secrétaire général nommés sur un emploi permanent et exerçant ces fonctions à temps plein : il s'agit du comité interministériel de contrôle de l'immigration, créé aux termes du décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 et du comité interministériel de prévention de la délinquance, issu du décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006. Il n'a pas été possible à la mission de déterminer de façon exhaustive lesquels, parmi les autres comités interministériels, disposaient d'un secrétariat général exerçant ses fonctions de façon exclusive.

***2. Le fonctionnement du comité interministériel de contrôle de l'immigration témoigne de la possibilité de mobiliser, sur certaines matières, une capacité renforcée de coordination en amont et en aval de la décision politique***

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration, présidé par le Premier ministre, a pour mission de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires. Il adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration prévu par un article de loi du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur. Il comprend les ministres chargés de l'intérieur, des affaires sociales, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances et de l'outre-mer. Les autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour du comité peuvent être invités à y siéger.

Le décret instituant le comité interministériel prévoit qu'« un secrétaire général, nommé par décret en conseil des ministres et placé auprès du ministre de l'intérieur, assure le secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration. Il prépare les travaux et délibérations du comité, auquel il assiste. Il prépare le rapport au Parlement mentionné à l'article 1er. Il veille à la cohérence de la mise en oeuvre des orientations définies par le comité avec celles qui sont arrêtées en matière d'intégration. » (art. 2 du décret). Le secrétaire général est assisté dans ses travaux par cinq conseillers compétents sur des portefeuilles sectoriels<sup>8</sup> ainsi que d'un chef de cabinet et d'un secrétariat.

Pour assurer ses missions, le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile (art. 3 du décret). Il le convoque en tant que de besoin et anime dans cette enceinte la coordination interservices tout au long de la procédure : en amont des réunions du comité interministériel, afin de préparer les décisions qui y seront prises ; en aval de ces réunions, afin de s'assurer de leur mise en oeuvre et de la mobilisation des différentes directions d'administration centrale concernées.

Depuis la création du comité interministériel de contrôle de l'immigration en 2005, plus de 150 réunions du comité des directeurs ont été tenues sous la présidence de son secrétaire général, dont plusieurs en présence de certains ou de la totalité des directeurs eux-mêmes. Chacune de ces réunions fait l'objet d'un compte-rendu rédigé par l'un des collaborateurs du secrétaire général et diffusé aux participants dans un délai d'une semaine à dix jours. Par référence au modèle des « bleus » établis par le secrétariat général du Gouvernement, les compte-rendus rédigés par le secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration sont communiqués aux uns et aux autres sur papier de couleur orange.

---

<sup>8</sup> Deux conseillers aux affaires intérieures, un conseiller diplomatique, un conseiller aux affaires sociales et à l'emploi et un conseiller à la gestion de la politique de l'immigration.

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration consacre une répartition des tâches bien précise entre les membres du Gouvernement. Présidé par le Premier ministre, il entretient néanmoins une proximité avec le ministère de l'intérieur à un double titre : d'une part, le ministre chargé de l'intérieur est le seul membre du Gouvernement habilité à présider le comité interministériel par délégation du Premier ministre ; d'autre part, le secrétaire général est établi dans les locaux-mêmes du ministère de l'intérieur, non loin des services de ce ministère, du cabinet du ministre et du ministre lui-même.

Les règles encadrant l'organisation et le fonctionnement du comité interministériel de contrôle de l'immigration désignent donc le ministère de l'intérieur comme le chef de file pour l'ensemble des politiques touchant à l'immigration. Pour autant, celles-ci font l'objet de décisions prises dans une enceinte interministérielle et mobilisent, pour leur mise en œuvre, des directions de plusieurs ministères. Au demeurant, afin de marquer la dimension interministérielle de sa fonction, le secrétaire général du comité interministériel est attaché à ce que, dans la mesure du possible, les réunions du comité des directeurs soient organisés, non au ministère de l'intérieur où il a ses propres bureaux, mais à l'hôtel de Matignon.

Au total, le dispositif du comité interministériel de contrôle de l'immigration présente plusieurs spécificités du point de vue de la coordination du travail interministériel :

- le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration remplit des fonctions d'animation de la coordination interservices s'agissant des décisions prises par le Gouvernement dans l'enceinte du comité interministériel. Il exerce donc sur une politique publique donnée une mission que le secrétariat général du Gouvernement n'a ni la vocation ni la disponibilité pour assurer sur l'ensemble du périmètre de l'action gouvernementale – mais qui est en revanche similaire aux fonctions de coordination exercée par le secrétariat général des affaires européennes dans son domaine de compétence ;
- la fonction de coordination est exercée avec d'autant plus d'efficacité qu'elle est l'unique attribution du secrétaire général du comité interministériel. Celui-ci ne gère ni services, ni crédits. Il n'exerce aucune autre fonction par ailleurs. Il peut donc se consacrer exclusivement, de même que ses quelques collaborateurs, à s'assurer de la préparation et de la mise en œuvre des décisions du comité interministériel par les différents ministères concernés ;
- la fonction de coordination est exercée aussi bien en amont qu'en aval des décisions prises dans l'enceinte du comité interministériel. En amont, les travaux du comité des directeurs ont pour finalité de préparer les débats qui interviendront entre les ministres. En aval, il s'agit, pour le secrétaire général du comité interministériel et pour le comité des directeurs qu'il préside, de s'assurer de la mise en œuvre effective des décisions prises et, pour cela, de lever les motifs de blocage qui peuvent se faire jour entre ministères au stade de l'application des décisions ;
- le caractère périodique des réunions du comité interministériel et le fait que des décisions y soient effectivement prises ont un effet vertueux : c'est parce que les ministres demandent des comptes sur la mise en œuvre de leurs décisions que les services sont incités à se prêter à la coordination animée par le secrétaire général du comité interministériel. Ce n'est donc qu'exceptionnellement que cette coordination prend la forme de réunions interministérielles formelles placées sous la présidence, non plus du secrétaire général, mais d'un membre du cabinet du Premier ministre et en présence du secrétariat général du Gouvernement ;
- l'autorité du secrétaire général du comité interministériel a une triple origine : d'une part, ses attributions aux termes du décret instituant le comité interministériel ; d'autre part, sa disponibilité, qui lui permet de se consacrer à plein temps à sa mission de coordination sans la cumuler avec d'autres missions telles que l'expertise juridique ou la représentation dans telle ou telle enceinte ; enfin, son rattachement fonctionnel au ministre de l'intérieur, ainsi désigné clairement comme le chef de file en matière de politiques d'immigration et

qui est par conséquent à même d'apporter les impulsions politiques nécessaires aux travaux des ministères concernés ;

- au total, le travail du secrétariat général du comité interministériel du contrôle de l'immigration illustre l'ampleur des efforts nécessaires pour impulser et animer une coordination interservices efficace en amont et en aval des arbitrages politiques rendus sur une politique publique donnée.

**PIECE JOINTE**

Tableau 6 : Nombre de représentants par ministère aux réunions interministérielles relatives au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 tenues en 2006  
(« Cab » = cabinet ; « DAC » = directions d'administration centrale)

Date	Objet	Economie, finances et industrie		Budget et réforme de l'État		Santé et solidarités		Sécurité sociale, famille et personnes âgées		Agriculture et pêche		Emploi, cohésion sociale et logement		Emploi, travail et insertion professionnelle des jeunes		Justice		Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat		Autres <sup>9</sup>		Ensemble			
		Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Total	
5 juillet 2006	Recettes	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	
11 juillet 2006	Famille	-	2	-	-	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	4	7
13 juillet 2006	Assurance maladie	1	4	-	-	3	4	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	9	15
1er août 2006	Recettes	1	9	-	-	1	5	-	-	1	2	-	2	-	2	-	2	-	1	1	-	-	4	23	27
2 août 2006	Famille	1	-	-	-	1	3	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	3	8
3 août 2006	Vieillesse	-	2	1	1	1	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	7	9
3 août 2006	Demandes du ministère de l'agriculture	-	2	1	1	2	3	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	11	15
17 août 2006	Demandes du ministère de l'agriculture	-	2	2	-	2	1	-	-	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	7	12
21 août 2006	ONDAM médico-social	-	2	2	-	-	6	4	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	11	17
21 août 2006	Recettes	1	8	2	-	1	1	2	-	1	3	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	7	13	20
22 août 2006	Hôpital	-	4	1	-	3	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	9	13
22 août 2006	Assurance maladie	-	4	1	-	3	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	5	8	13
24 août 2006	Famille	-	2	2	-	-	8	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	12	16
25 août 2006	Demandes du ministère de l'agriculture	-	3	1	-	-	3	1	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	8	11

<sup>9</sup> Ont été rassemblés dans la colonne « Autres » cinq ministères ayant été représentés à deux réunions au plus et n'y ayant jamais envoyé plus de deux représentants : le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministère de la défense, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le ministère délégué aux relations avec le Parlement, le ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité.

Date	Objet	Economie, finances et industrie		Budget et réforme de l'Etat		Santé et solidarités		Sécurité sociale, famille et personnes âgées		Agriculture et pêche		Emploi, cohésion sociale et logement		Emploi, travail et insertion professionnelle des jeunes		Justice		Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat		Autres <sup>9</sup>		Ensemble			
		Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Total	
31 août 2006	Médico-social	-	2	-	1	6	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4	9	13
31 août 2006	Trésorerie, accidents du travail et maladies professionnelles, gestion du risque et gouvernance	1	1	-	4	5	-	-	2	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	9	15
5 septembre 2006	Vieillesse	1	5	2	1	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	10	14
8 septembre 2006	Annexe relative à la compensation des exonérations de charges	1	2	-	1	3	-	-	-	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	3	7	9	16
12 septembre 2006	Articles 28 à 72	1	5	-	4	7	4	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10	20	30
15 septembre 2006	Articles 59 à 73	-	2	-	3	6	1	-	-	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	10	16
18 septembre 2006	Programmes de qualité et d'efficience et article relatif aux recours contre tiers	-	1	-	4	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	0	13	13
20 septembre 2006	Articles 1 à 28	-	5	-	2	3	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	5	12	17	
21 septembre 2006	Relecture des articles non arbitrés	1	3	-	7	5	1	-	-	1	1	-	2	-	-	-	1	-	2	-	-	2	13	18	31
6 octobre 2006	Relecture après avis du Conseil d'Etat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
17 octobre 2006	Amendements (Assemblée)	-	4	1	2	6	3	-	-	1	3	1	1	-	1	-	-	1	2	-	2	13	15	28	



Date	Objet	Economie, finances et industrie		Budget et réforme de l'Etat		Santé et solidarités		Sécurité sociale, famille et personnes âgées		Agriculture et pêche		Emploi, cohésion sociale et logement		Emploi, travail et insertion professionnelle des jeunes		Justice		Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat		Autres <sup>9</sup>		Ensemble			
		Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Cab	DAC	Total	
23 octobre 2006	Relecture des amendements (Assemblée nationale)	-	1	-	3	1	3	-	3	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	-	7	6	13
6 novembre 2006	Amendements (Sénat)	2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	3	5	8
10 novembre 2006	Amendements (Sénat)	2	3	-	2	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	5	6	11
15 novembre 2006	Contentieux européens relatifs aux laboratoires d'analyses bio-médicales (projets d'amendement au PLFSS pour 2007)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre moyen de représentants	(Par réunion à laquelle le ministère était représenté)	3,6		2,2		5,9		2,3		2,7		1,8		1,3		1,4		2,0		1,9		-	-	-	

Source : SGG

**ANNEXE 5**

**LA PREPARATION DE LA LOI PORTANT  
REFORME DES RETRAITES DE 2003**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>CALENDRIER DES TRAVAUX .....</b>	<b>1</b>
A.	PREPARATION DES TRAVAUX PAR LE CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES .....	1
B.	CADRAGE POLITIQUE PAR LE GOUVERNEMENT ET LES CABINETS CONCERNES .....	1
C.	ÉLABORATION DU PROJET DE LOI PAR LES SERVICES D'ADMINISTRATION CENTRALE .....	2
D.	CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX.....	2
E.	ADOPTION DU PROJET DE LOI PAR LE GOUVERNEMENT ET DISCUSSION PARLEMENTAIRE.....	2
<b>II.</b>	<b>ANALYSE DU DEROULEMENT DES TRAVAUX.....</b>	<b>3</b>
A.	UN CADRAGE POLITIQUE PRATIQUE SOUS L'AUTORITE DU CABINET DU PREMIER MINISTRE .	3
B.	UNE METHODE DE TRAVAIL EXEMPLAIRE, QUI S'EXPLIQUE PAR LA SENSIBILITE DU DOSSIER.....	4
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>5</b>

## I. CALENDRIER DES TRAVAUX

### A. Préparation des travaux par le conseil d'orientation des retraites

**De 1990 à 2000** – Succession de travaux d'expertise et d'exercices de concertation relatifs au dossier des retraites, qui ont contribué à mettre en évidence un double besoin : d'une part, celui d'une concertation avec les différents acteurs concernés, en particulier les partenaires sociaux ; d'autre part, le besoin de conduire cette concertation sur le long terme et que celle-ci revête même un caractère permanent, propice à la formulation d'un diagnostic partagé par tous.

**11 mai 2000** – Publication du décret du 10 mai 2000 portant création du conseil d'orientation des retraites, chargé de cette mission de concertation permanente sur la question des retraites. Placé auprès du Premier ministre, le conseil d'orientation des retraites est un lieu permanent d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites. Il suit l'évolution des régimes et fait des propositions pour assurer leur solidité financière et leur fonctionnement solidaire. Il est composé de trente-huit membres, dont la liste a été modifiée par le décret du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du conseil d'orientation des retraites : « quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat », « seize représentants des organisations professionnelles et syndicales », « le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant », « le vice-président du comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ou son représentant », « six représentants de l'État » et « six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience ». Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, l'existence du conseil d'orientation des retraites trouve un fondement législatif dans l'article L. 114-2 du code de la Sécurité sociale.

**6 décembre 2001** – Publication du premier rapport du conseil d'orientation des retraites, intitulé « *Renouveler le contrat social entre les générations* ». Les travaux du conseil d'orientation des retraites ont impliqué très en amont les différentes directions d'administration centrale concernées. La publication de ce premier rapport a consacré la méthode de travail du conseil d'orientation des retraites, qui consiste à mobiliser une expertise au service d'une concertation entre tous les acteurs, puis à en publier immédiatement le résultat.

### B. Cadrage politique par le gouvernement et les cabinets concernés

**11 septembre 2002** – Première réunion ministérielle consacrée au projet de réforme des retraites, dont l'objet est d'identifier les principaux points à arbitrer et de définir le calendrier et la méthode de la réforme. Les réunions ultérieures de ministres, fréquentes aux dires des interlocuteurs de la mission, ont été organisées de façon informelle et sans implication du secrétariat général du gouvernement.

**Septembre à décembre 2002** – Réunions hebdomadaires entre conseillers techniques des ministres concernés (finances, affaires sociales, fonction publique), sous la direction de membres du cabinet du Premier ministre, pour procéder aux premiers grands arbitrages relatifs à la future réforme. Pour conduire leurs travaux, les participants à ces réunions s'appuient sur des contributions techniques établies à leur demande par les services des différents ministères concernés.

**Décembre 2002 à février 2003** – Poursuite des réunions hebdomadaires entre conseillers techniques des ministres concernés, toujours sous la direction du cabinet du Premier et sur le fondement des contributions techniques établies par les services des ministères concernés. Bien que continuant de revêtir un caractère informel, cette deuxième phase de travaux a exceptionnellement bénéficié d'une « prestation » de suivi du secrétariat général du gouvernement. Par l'intermédiaire du chargé de mission compétent, celui-ci a établi des comptes-rendus blancs des séances de travail et a assuré un travail d'assistance juridique au stade de la conception (notamment sur les arbitrages entre loi et règlement selon les régimes et en termes d'impact sur les textes en vigueur). L'intervention du secrétariat général du gouvernement a répondu à un souci de sécurité juridique de la réforme.

**Janvier 2003** – Déplacements du ministre des affaires sociales dans plusieurs capitales européennes, pour évoquer les projets du gouvernement en matière de réforme des retraites et les confronter aux réalisations des gouvernements étrangers.

**3 février 2003** – Discours du Premier ministre devant le Conseil économique et social présentant les objectifs, les principes et le calendrier de la réforme.

**Février 2003** – A la demande du cabinet du Premier ministre, publication par le conseil d'orientation des retraites des *Fiches pour l'information et le débat sur les retraites*.

### **C. Élaboration du projet de loi par les services d'administration centrale**

**Février à mai 2003** – Préparation du projet de loi par les services du ministère des affaires sociales (pour le titre Ier relatif aux dispositions générales, le titre II, relatif au régime général et aux régimes alignés, et pour partie le titre IV, relatif aux régimes des travailleurs non salariés et le titre V, relatif à l'épargne retraite et aux institutions de gestion de retraite supplémentaire), du ministère de la fonction publique (titre III, relatif aux régimes de la fonction publique), du ministère de l'agriculture (pour le chapitre III du titre IV relatif aux exploitants agricoles) et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour les articles du titre V relatifs au plan épargne retraite populaire (PERP) et à l'impôt sur le revenu). Les arbitrages sur ces points ont été rendus dans le cadre de réunions interministérielles formelles.

### **D. Concertation avec les partenaires sociaux**

**Février à mai 2003** – Engagement de discussions avec les organisations syndicales, conduites, selon les cas, par le ministre des affaires sociales ou le ministre de la fonction publique dans le cadre d'un « groupe confédéral », ou par leurs cabinets dans le cadre de réunions techniques associant les différentes administrations. Le cadrage politique en amont a permis de mener de front deux concertations distinctes : celle sur les retraites des fonctionnaires et celle sur les autres régimes.

**14 et 15 mai 2003** – Réunions du ministre des affaires sociales et du ministre de la Fonction publique avec les partenaires sociaux, qui débouchent, sous l'égide du Premier ministre, sur l'établissement d'un relevé de décisions recevant l'appui de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et des organisations patronales.

### **E. Adoption du projet de loi par le Gouvernement et discussion parlementaire**

**9 mai 2003** – Saisine du Conseil d'État.

**28 mai 2003** – Examen du projet de loi en Conseil des ministres.

**28 mai 2003** – Début de la première lecture à l'Assemblée nationale (urgence déclarée).

**3 juillet 2003** – Adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi, début de la première lecture au Sénat.

**19 juillet 2003** – Début des travaux de la commission mixte paritaire sur le projet de loi modifié par le Sénat.

**24 juillet 2003** – Adoption du projet de loi dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

**26 juillet 2003** – Saisine du Conseil constitutionnel.

**14 août 2003** – Décision constitutionnelle n°2003-483 DC, publiée au *Journal officiel* du 22 août 2003.

## II. ANALYSE DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

Les travaux d'élaboration du projet de loi portant réforme des retraites se sont déroulés dans un contexte marqué par la sensibilité politique du dossier et la technicité des arbitrages qui étaient à rendre sur les paramètres de la réforme (calcul des droits en considération de la durée de cotisation ou de l'âge de départ, paramètres du mécanisme de décote/surcote, choix de réformer ou non les régimes spéciaux, devenir des avantages familiaux de retraite, choix pour une réforme complète ou en deux temps, etc.).

S'agissant de l'élaboration du projet de loi, une distinction nette a été pratiquée entre travaux de cadrage et de conception politiques par les cabinets ministériels et travaux d'expertise technique et de rédaction juridique par les services d'administration centrale.

### A. Un cadrage politique pratiqué sous l'autorité du cabinet du Premier ministre

En amont, il a été considéré que, sur un sujet politiquement aussi sensible que les retraites, tout travail interadministratif devait être précédé d'un cadrage politique fixant clairement les orientations de la réforme et les principes la sous-tendant.

#### 1. *Dans un premier temps, les travaux des cabinets n'ont pas directement impliqué les services*

Dans un premier temps, la priorité a été donnée à un effort de cadrage politique de la réforme. Cette phase s'est déroulée en trois temps : capitalisation du contenu des rapports du conseil d'orientation des retraites ; travaux communs aux cabinets des ministres des affaires sociales, de la fonction publique et des finances ; discours du Premier ministre devant le Conseil économique et social présentant la réforme dans ses grands principes.

Durant cette phase de cadrage politique, les services ont été mobilisés par les cabinets concernés, mais sans association aux discussions sur les grands équilibres de la réforme. Les restrictions imposées en matière de recours aux services administratifs répondaient à une double préoccupation de confidentialité des travaux de cadrage politique et de volonté d'affirmer un cadrage politique fort préalablement aux travaux de rédaction proprement dits. Aucune réunion inter-services, *a fortiori* aucune réunion interministérielle, n'est intervenue durant cette phase.

Les arbitrages politiques rendus pendant cette période ont été appuyés par des chiffrages effectués en lien avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse, des propositions des services ayant nourri le travail des cabinets ou, au contraire, des évaluations ayant conduit à abandonner certaines pistes ; en outre, beaucoup de points essentiels – tels les départs en retraite anticipée ou la garantie du niveau de la retraite à 85% du SMIC – n'ont été définis qu'au cours de la phase de concertation avec les partenaires sociaux.

L'effort de préparation a néanmoins reposé pour l'essentiel sur un « comité de pilotage » de fait, composé de conseillers techniques des trois ministères principalement concernés (cabinet du ministre des affaires sociales, cabinet du ministre des finances et cabinet du ministre de la fonction publique) et placé sous l'autorité du cabinet du Premier ministre – impliqué notamment au travers du directeur adjoint de cabinet, du conseiller social, de la conseillère chargée des comptes sociaux et du conseiller budgétaire.

A partir du mois de décembre 2002, le secrétariat général du gouvernement a été associé aux travaux préparatoires de manière informelle. A la demande du cabinet du Premier ministre, le secrétaire général du gouvernement a accepté de mettre à disposition du « comité de pilotage » le chargé de mission compétent pour les affaires sociales, qui a établi des comptes-rendus « blancs » des réunions et a pu progressivement, à mesure de son investissement sur le dossier et de l'avancement des travaux, mobiliser son expertise juridique au service des collaborateurs de cabinet impliqués.

Le « comité de pilotage » s'est réuni à Matignon du mois de septembre 2002 au mois de février 2003 à un rythme au moins hebdomadaire, le plus souvent le samedi. Le choix de ce jour de la semaine répondait au double souci de ne pas médiatiser cette phase des travaux et d'établir une distinction nette entre l'activité quotidienne du cabinet et l'investissement politique particulier qui avait été souhaité par le Premier ministre sur le dossier de la réforme des retraites.

***2. Les services ont élaboré le projet de loi dans un cadre politique précisément fixé par le Premier ministre***

La phase de cadrage politique a été close par le discours prononcé par le Premier ministre devant le Conseil économique et social le 3 février 2003.

C'est à partir du mois de mars 2003 qu'ont été organisées les premières réunions interministérielles consacrées à la réforme des retraites. Celles-ci ont été l'occasion de décliner et préciser les différents arbitrages préalablement rendus et de se pencher sur les premières moutures de texte déjà rédigées – un premier canevas des titres I et II ayant été rédigé dès le mois de janvier par la direction de la Sécurité sociale, tandis que nombre de dispositions relatives aux non-salariés avaient pu être rédigées dès l'automne 2002.

La rédaction du projet de loi s'est néanmoins inscrite dans un calendrier particulièrement serré. La date d'examen en conseil des ministres avait en effet été fixée très en amont, de façon à permettre une adoption de la loi par le Parlement durant l'été. Le fait que les administrations n'aient pas pu travailler ensemble avant l'achèvement des travaux de cadrage du « comité de pilotage » a rendu nécessaire un délai d'appropriation des grands équilibres de la réforme par les uns et les autres.

**B. Une méthode de travail exemplaire, qui s'explique par la sensibilité du dossier**

***1. La réforme s'est largement appuyée sur les travaux du conseil d'orientation des retraites***

Le conseil d'orientation des retraites a facilité l'acclimatation des différents acteurs concernés aux termes du débat, puis de la réforme, y compris les directions d'administration centrale et les cabinets ministériels.

Au demeurant, le conseil d'orientation des retraites a été directement sollicité pendant l'élaboration de la réforme, puisque c'est à la demande du Premier ministre qu'il a publié, au mois de février 2003, les *Fiches pour l'information et le débat sur les retraites*, qui ont nourri à la fois les travaux des directions d'administration centrale et la concertation avec les partenaires sociaux.

***2. Le Premier ministre et son cabinet ont pu se concentrer sur les aspects les plus stratégiques de la réforme***

Le calendrier et la répartition des tâches entre les uns et les autres ont permis au cabinet du Premier ministre de se concentrer sur le pilotage politique du processus (notamment les relations avec les partenaires sociaux, du ressort du conseiller social) et les arbitrages sur les points essentiels, rendus par le Premier ministre lui-même, notamment dans le cadre de réunions de ministres qui ont été particulièrement fréquentes sur ce dossier.

Les points plus techniques ont fait l'objet d'arbitrages rendus par les conseillers du Premier ministre dans le cadre de réunions interministérielles.

### *3. L'articulation entre les cabinets et les services s'est révélée efficace*

Les travaux du conseil d'orientation des retraites ont impliqué très en amont les différentes directions d'administration centrale concernées. D'une part, plusieurs directeurs d'administration centrale sont membres du conseil d'orientation des retraites et participent directement à ses travaux<sup>1</sup>. D'autre part, le conseil d'orientation des retraites a inspiré la formation de groupes de travail inter-administratifs chargés de lui rapporter leurs conclusions sur différents sujets. Les travaux dans ces enceintes, ainsi que dans l'enceinte du conseil d'orientation des retraites lui-même, ont permis aux différentes directions d'administration concernées de confronter et rapprocher leurs vues sur le dossier et d'échanger leurs informations, notamment d'ordres démographique et financier.

Les travaux inter-services ont ensuite été organisés de façon à permettre aux cabinets concernés, réunis au sein d'un comité de pilotage restreint, de procéder en toute sérénité au cadrage politique de la réforme. L'absence d'implication directe des services au stade des arbitrages politiques n'a pas pour autant pas signifié leur total effacement. Au contraire, ils ont été abondamment sollicités par les collaborateurs de cabinet participant aux travaux du comité de pilotage, mais le plus souvent sur des points techniques et sans jamais être saisis de l'ensemble de la réforme et de ses grands équilibres.

Nécessaire compte tenu de la sensibilité de la réforme et de la nécessité d'en discuter ultérieurement les termes avec les partenaires sociaux, cette phase a cependant eu pour corollaire une obligation, pour les administrations concernées, de s'appropriier dans un délai relativement court les arbitrages politiques préalables puis les décisions issues de la phase de concertation avec les partenaires sociaux.

Enfin, l'implication précoce du secrétariat général du gouvernement, y compris durant la phase informelle, a permis de procéder à un premier recensement des difficultés juridiques et des réponses qui pouvaient y être apportées – notamment s'agissant de la répartition entre normes législatives et réglementaires et de l'impact sur les normes existantes.

## **CONCLUSION**

Au total, tous les acteurs ont joué un rôle conforme à leurs compétences et à leurs attributions. Le conseil d'orientation des retraites s'est chargé des travaux d'expertise préalable. Les cabinets des ministres, réunis en comité de pilotage, ont procédé au cadrage politique de la réforme. Le secrétariat général du gouvernement a rempli les fonctions d'expertise juridique. Les services d'administration centrale se sont acquittés de la rédaction du projet de loi, des évaluations financières et de la discussion des conditions de mise en œuvre du cadrage. Le cabinet du Premier ministre a assuré le pilotage d'ensemble de la réforme, les relations avec l'extérieur et les arbitrages stratégiques.

L'adoption de la loi par le Parlement a clos cet exercice atypique par rapport aux modalités habituelles de travail entre les différents acteurs. Les mesures d'application de la loi du 21 août 2003 ont été prises à partir du mois de septembre 2003 selon les modalités ordinaires de la coordination du travail interministériel.

Les conditions du succès de la réforme tiennent en grande partie à la méthode adoptée, notamment à la succession d'une phase de travaux préalables, d'un cadrage politique affirmé et d'une conduite vigoureuse du travail interministériel au stade de la rédaction du projet de loi.

---

<sup>1</sup> Au 11 mai 2006, étaient membres du COR le chef du département études économiques d'ensemble à l'Institut national de la statistique et des études économiques, la directrice générale du centre d'analyse stratégique, le directeur des politiques économiques à la direction générale du trésor et de la politique économique, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, le directeur du budget, le directeur de la Sécurité sociale et le directeur général de l'administration et de la fonction publique.



La capacité à recourir à une méthode aussi spécifique, sur un calendrier par ailleurs similaire à celui de l'élaboration d'autres projets de loi, s'explique en grande partie par la sensibilité du dossier. Toutefois, le cas de la réforme des retraites illustre la capacité du système de coordination du travail interministériel à élever la qualité du travail préparatoire aux décisions ainsi qu'à leur mise en œuvre. La répartition des rôles imposée aux uns et aux autres sur ce dossier suggère des pistes de rationalisation du travail interministériel sur l'ensemble du périmètre de l'action gouvernementale.

**ANNEXE 6**

**L'ELABORATION DU PROJET  
DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2007**

## SOMMAIRE

<b>I. LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA LOI DE FINANCES DIFFERE ASSEZ LARGEMENT DES PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE CLASSIQUES.....</b>	<b>1</b>
<b>II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES EST PREPARE PAR LA DIRECTION DU BUDGET MAIS LE MINISTRE DES FINANCES NE DISPOSE PAS D'UN POUVOIR DECISIONNEL, LES ARBITRAGES ETANT RENDUS PAR LE PREMIER MINISTRE .....</b>	<b>1</b>
<b>III. LA COLLEGIALITE DU PROCESSUS DEMEURE FAIBLE.....</b>	<b>2</b>

Les mesures en recettes étant pour l'essentiel le fruit de décisions internes au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les développements ci-dessous portent pour l'essentiel sur l'élaboration du volet dépenses du projet de loi de finances.

## **I. LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA LOI DE FINANCES DIFFERE ASSEZ LARGEMENT DES PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE CLASSIQUES**

Le processus d'élaboration du projet de loi de finances initiale (PLF), en raison de son caractère **récurrent** et des contraintes particulières qu'il doit prendre en compte, présente des spécificités importantes par rapport aux processus de coordination interministérielle classiques :

- **le secrétariat général du Gouvernement (SGG)** ne joue qu'un rôle marginal puisqu'il **n'intervient qu'en phase finale**, au moment de la transmission du texte au Conseil d'État ;
- **les réunions interministérielles officielles sont l'exception**. En 2007, deux se sont tenues en septembre, avant et après l'examen du texte au Conseil d'État. Compte tenu de leur diffusion tardive, les bleus ont pour seul intérêt de conserver une trace des positions des différents ministères en vue de l'examen des amendements au Parlement ;
- **le calendrier du processus est normalisé**, le projet de loi devant impérativement être déposé à l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre. Cette échéance est respectée et, de ce point de vue, le processus prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959 et revu par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) est efficace puisqu'il a toujours permis d'éviter le recours aux douzièmes provisoires, auparavant fréquent ;
- en revanche, **les résultats des travaux**, jusqu'à l'envoi des lettres-plafonds, **sont peu formalisés**. C'est généralement la direction du budget qui se charge de les synthétiser et de les diffuser aux acteurs concernés, par courriel.

## **II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES EST PREPARE PAR LA DIRECTION DU BUDGET MAIS LE MINISTRE DES FINANCES NE DISPOSE PAS D'UN POUVOIR DECISIONNEL, LES ARBITRAGES ETANT RENDUS PAR LE PREMIER MINISTRE**

L'article 38 de la LOLF dispose : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres ». On peut distinguer schématiquement quatre phases dans l'élaboration du PLF :

- une **phase de cadrage**, qui a pris de l'ampleur ces dernières années :
  - o **conférence nationale des finances publiques**, qui permet un débat collégial élargi aux acteurs des finances locales et sociales (organismes de sécurité sociale, associations d'élus locaux...). La première s'est tenue le 11 janvier 2006 pour la préparation du PLF 2007. Elle a été institutionnalisée par le décret n°2006-615 du 5 mai 2006 portant également création du conseil d'orientation des finances publiques qui se réunit au moins deux fois par an et prépare les travaux de la conférence ;
  - o **séminaire gouvernemental** réuni par le Premier ministre en début d'année pour procéder aux choix stratégiques de finances publiques. Le premier s'est tenu le 21 janvier 2005 pour la préparation du PLF 2006 ;
  - o envoi par le Premier ministre à l'ensemble du Gouvernement d'une **lettre de cadrage** fixant de manière très générale une norme de maîtrise de la dépense ;

- **conférences d'économies structurelles**, au cours desquelles le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État discute avec chacun des ministres des « projets de réformes des différentes politiques publiques et des conséquences qui en sont tirées sur le format des administrations et en termes de crédits » ;
- une **phase technique**, pilotée par la direction du budget :
  - conférences budgétaires au cours desquelles sont examinées les demandes de crédits et d'effectifs de chacun des ministères ;
  - conférences « performance » qui amorcent l'élaboration des documents de performance, notamment les projets annuels de performance, exigés depuis l'entrée en vigueur de la LOLF ;
- une **phase d'arbitrage politique** en plusieurs étapes, pilotée par le cabinet du Premier ministre, qui se conclut par l'envoi des **lettres-plafonds** à chacun des ministres et débouche sur les réunions de répartition ;
- enfin, la rédaction du projet de loi de finances et son passage devant le Conseil d'État puis au Conseil des ministres.

Les points d'accord trouvés entre la direction du budget et les ministères lors de la phase technique ne peuvent être adoptés définitivement tandis que les points de désaccord ne peuvent faire l'objet de véritables négociations dans la mesure où toutes les décisions préparées lors des discussions entre la direction du budget et chacun des ministères peuvent être remises en cause ultérieurement.

Cette caractéristique du processus s'est accentuée avec l'entrée en vigueur de la LOLF : alors qu'auparavant, seuls les points de désaccord entre la direction du budget et les ministères sur les mesures nouvelles et les économies remontaient à l'arbitrage du Premier ministre, désormais les arbitrages peuvent porter sur l'ensemble des crédits.

De ce fait, la marge de négociation de la direction du budget est faible et, comme en d'autres matières, **la tentation peut être grande pour certains ministères de faire remonter un grand nombre de points, y compris d'importance mineure, à l'arbitrage du Premier ministre**. Par exemple, pour le PLF 2007, le ministère de l'agriculture et de la pêche a choisi de faire remonter à l'arbitrage du Premier ministre la fixation du montant des crédits de paiement affectés au cheval au sein du programme « Gestion durable de l'agriculture », le désaccord avec la direction du budget portant sur un montant de 2,9 M€. De même, la lettre-plafond adressée au ministre de la fonction publique précise que le plafond de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » comprend les crédits nécessaires à la rémunération de trois emplois transférés aux instituts régionaux d'administration depuis le ministère de l'éducation nationale et intègre 0,7 M€ pour le financement du cycle des hautes études européennes.

### III. LA COLLEGIALITE DU PROCESSUS DEMEURE FAIBLE

Si l'ensemble des ministères est impliqué dans le processus, leurs échanges avec le ministère des finances et le cabinet du Premier ministre sont bilatéraux ce qui peut être jugé regrettable à plusieurs points de vue.

1/ D'une part, dans un contexte de tension sur les finances publiques, l'élaboration du PLF n'est plus l'occasion de répartir une augmentation des crédits mais de **répartir l'effort de maîtrise des dépenses publiques**. Or, à défaut d'une appropriation par l'ensemble des ministères d'orientations suffisamment précises et partagées en amont de l'élaboration du PLF, l'effort est particulièrement difficile à imposer.

Certaines évolutions récentes de la procédure budgétaire - notamment la création de la conférence nationale des finances publiques, du séminaire gouvernemental et des conférences d'économies structurelles - visent à pallier ce manque mais leurs effets tardent à se concrétiser. Le séminaire gouvernemental n'a pas eu lieu en 2006. Les conférences d'économies structurelles font l'objet d'une préparation importante de la part de la direction du budget mais l'implication des ministères est inégale et ils n'ont pas d'incitation forte à proposer des économies significatives au ministre du budget. De ce fait, ces conférences ne débouchent pas sur des engagements précis et chiffrés. Le contenu de la lettre de cadrage demeure par ailleurs limité à une norme globale d'évolution des dépenses, **les choix politiques permettant d'en assurer le respect étant reportés aux arbitrages du printemps.**

Le groupe de travail « Procédure 2006 » de la direction du budget, chargé de réfléchir à l'adaptation de la procédure budgétaire, avait proposé en février 2004 de rendre le cadrage collégial et impératif : les plafonds par mission auraient été fixés lors d'un séminaire des ministres afin d'éviter leur remise en cause ultérieure. Ce scénario, inspiré notamment du modèle suédois, n'a pas été retenu.

2/ D'autre part, **en dépit de la création des missions, dont un certain nombre sont interministérielles, les discussions demeurent strictement bilatérales** entre la direction du budget et chaque ministère pour les programmes dont il a la responsabilité. La persistance d'un tel mode de fonctionnement apparaît en décalage avec la volonté affichée de ne plus aborder la répartition des crédits en fonction des structures mais des politiques publiques. C'est bien le sens de la création d'une mission telle que la mission « Sécurité », qui doit permettre de dépasser le clivage entre gendarmerie nationale et police nationale. A cet égard, l'absence de responsable identifié par mission - les missions n'étant que des regroupements de programmes - constitue certainement un obstacle au développement de la coordination de la discussion budgétaire. On peut toutefois mentionner l'exception de la mission « Recherche et enseignement supérieur », pour laquelle cette coordination est assurée de fait par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3/ On peut ajouter que le sentiment de responsabilité collective est également affaibli par **l'absence de prise en compte dans le PLF de charges importantes, comme celle occasionnée par l'augmentation annuelle de la valeur du point fonction publique**, décidée en dehors de la procédure budgétaire par le Premier ministre, conseillé par le ministre de la fonction publique et la direction générale de l'administration et de la fonction publique mais sans concertation avec l'ensemble des ministères. De la même manière, les engagements pris dans le cadre de lois de programmation pluriannuelle - même s'ils sont sans portée juridique vis-à-vis du PLF - contraignent de fait son contenu.

\*\*\*

Au total, le processus d'élaboration du PLF constitue **un processus efficace sur le plan technique** : il se déroule sans heurts majeurs et dans le respect du calendrier fixé, s'appuyant largement sur l'expertise de la DB.

En revanche, il apparaît **moins efficace d'un point de vue politique**, la faiblesse du cadrage en amont du processus constituant un frein à l'émergence d'une véritable solidarité gouvernementale autour de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques. A cet égard, la situation n'a que peu évolué depuis l'entrée en vigueur de la LOLF : la subsistance d'asymétries d'information et d'un jeu non coopératif entre la direction du budget - qui n'est pas en situation de prendre des initiatives fortes - et les ministères - qui n'ont pas abandonné leurs stratégies de défense de leurs intérêts propres - entraîne le recours à l'arbitrage du Premier ministre, qui intervient tardivement. De ce point de vue, la procédure budgétaire souffre du même défaut que d'autres processus de coordination interministérielle.

L'amélioration du processus nécessite certainement la poursuite des efforts déjà entrepris pour **renforcer le cadrage collégial en amont**, qui pourrait s'appuyer sur **des éléments de pluriannualité** réellement contraignants, au-delà des exercices encore très formels de l'élaboration du programme de stabilité et de programmation à moyen terme.

Tableau 1 : Calendrier d'élaboration du PLF 2007

Date	Étape	Objet	Participants	Documents préparatoires	Compte-rendu
11 janvier 2006	Conférence nationale des finances publiques	Débat sur l'évolution des finances publiques	Représentants du Gouvernement, du Parlement, du Conseil économique et social, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des organismes de sécurité sociale et de l'administration		
Mi-janvier 2006	Lettre de cadrage signée du Premier ministre	Lettre adressée à tous les ministres	Ministres		
Février 2006	Conférences d'économies structurelles	Étude des réformes structurelles envisageables au sein de chaque ministère	Ministres DB Conseiller budgétaire au cabinet PM	Dossiers préparés par la DB Rarement, dossiers préparés par les ministères	Notes DB
Mars 2006	Conférences budgétaires	Examen des demandes de crédits et d'effectifs	DB Ministères	Circulaire n°1BLF 06-454 du 3 février 2006	
Avril 2006	Conférences « performance »	Élaboration des documents de performance exigés par la LOLF	DB Ministères	Circulaire n°CM1 06-1346 du 7 avril 2006	
9 mai – 24 mai 2006	Première série de réunions bilatérales au cabinet du Premier ministre	Arbitrages	Cabinet PM Cabinet ministères + deux personnes des services (maximum) Cabinet budget + deux personnes des services (maximum) <i>Sous-directeur ou chef de bureau sectoriel concerné et un membre du bureau de synthèse</i>	Dossier d'arbitrage préparé par la DB pour les cabinets PM et budget Documents conjoints entre le ministère et la DB, sur un modèle élaboré par la DB, transmis au moins 72 heures avant la réunion <i>Document produit dans la moitié des cas seulement ; ne comportait pas toujours la position des ministères ; transmis la veille ou le matin-même de la réunion</i>	Pas de compte-rendu formalisé. Courriels récapitulatifs
24 mai – 2 juin 2006	Deuxième série de réunions bilatérales d'arbitrage au cabinet du Premier ministre	Arbitrages sur les points encore en suspens à l'issue de la première série de réunions	Directeur adjoint de cabinet PM Cabinet ministères Cabinet budget		Pas de compte-rendu formalisé. Courriels récapitulatifs

- Annexe 6, page 5 -

Date	Étape	Objet	Participants	Documents préparatoires	Compte-rendu
Juin 2006	Réunions bilatérales de ministres	Arbitrages sur les points encore en suspens à l'issue de la deuxième série de réunions	Ministres (MM Borloo et de Villepin ; MM. de Robien et de Villepin) Cabinets		Pas de compte-rendu formalisé
12 juin 2006	Lettres-plafonds signés du Premier ministre et adressée à chacun des ministres				
Juin-septembre 2006	Réunions de répartition	Répartition des crédits par programme	DB	Circulaire n°1BLF 06-2288 du 15 juin 2006	
	Travaux sur la performance et des documents budgétaires	Finalisation des documents à remettre au Parlement	Ministères		
8 septembre 2006	Réunion interministérielle	Examen des articles du PLF 2007	Présidence : conseiller budgétaire au cabinet PM SGG : 1  Ministères concernés par les articles en débat : MIAT : 4 (cabinet, adm) MD : 2 (cabinet) MAE : 3 (cabinet, adm) MINEFI : 12 (cabinet, adm) MSS : 5 (cabinet, adm) MAP : 2 (cabinet, adm) MCC : 2 (adm)		Bleu diffusé le 27 septembre 2006
18 et 19 septembre 2006	Passage en section au CE				
21 septembre 2006	Passage en AG au CE				
22 septembre 2006	Réunion interministérielle	Relecture du PLF après examen par le CE	Présidence : SGG ; conseiller budgétaire et conseiller technique au cabinet PM)  Ministères concernés par les articles en débat : MECSL : 2 (cabinet) MINEFI : 10 (cabinet, adm) MENESR : 1 (cabinet) MSS : 1 (cabinet) MPME : 2 (cabinet)	Convocation du 19 septembre 2006 (vendredi)	Bleu diffusé le 5 octobre 2006
	Réunion interministérielle				
25 septembre 2006	Passage en commission permanente au CE				
27 septembre 2006	Présentation en Conseil des ministres				



**ANNEXE 7**

**LE CHÈQUE TRANSPORT**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>CALENDRIER DU PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ANALYSE DU PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE.....</b>	<b>2</b>
A.	LE PROCESSUS DE COORDINATION PEUT ETRE JUGE EFFICACE DANS LA MESURE OU IL A PERMIS LA MISE EN ŒUVRE RAPIDE D’UN DISPOSITIF BENEFICIAINT D’UNE PRIORITE POLITIQUE .....	2
B.	LA METHODE ADOPTEE CONSTITUE TOUTEFOIS UN DETOURNEMENT DE L’USAGE NORMAL DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES.....	2
C.	LES BONNES PRATIQUES EN MATIERE D’ORGANISATION DES REUNIONS INTERMINISTERIELLES N’ONT PAS ETE RESPECTEES.....	3

En septembre 2005, le Premier ministre a annoncé son intention de prendre des mesures pour pallier la hausse du coût des transports pour les particuliers, notamment liée à celle du prix du carburant.

Il a par la suite précisé qu'il faisait le choix d'un chèque transport, sur le modèle du chèque restaurant, et lancé un **processus de coordination interministérielle qui n'avait donc pas pour objectif de parvenir à une décision mais d'en préciser les conditions de mise en œuvre.**

## I. CALENDRIER DU PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE

### **Huit réunions interministérielles se sont enchaînées en l'espace de six mois.**

La première réunion, le 20 juillet 2006, était une **réunion de lancement** au cours de laquelle a été précisée la méthode de travail :

- désignation du ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, avec la direction des relations du travail, comme « **chef de file** » ;
- fixation d'un calendrier prévisionnel : trois semaines pour définir les caractéristiques de la mesure, concertation avec les partenaires sociaux fin août, inclusion des dispositions nécessaires dans le projet de loi de finances pour 2007 et/ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et entrée en vigueur du dispositif le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Les trois réunions suivantes étaient des **réunions de suivi** de l'avancement des travaux conduits par les acteurs concernés :

- ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité ;
- ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ministère délégué au budget et à la réforme de l'État ;
- ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;
- ministère de la santé et des solidarités et ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille ;
- ministère de l'écologie et du développement durable ;
- ministère de la fonction publique.

La cinquième réunion était une **réunion de ministres, présidée par le Premier ministre**, qui visait à exposer le projet aux membres du Gouvernement. Le 31 août, le Premier ministre a présenté le dispositif lors de sa conférence de presse mensuelle. Le 21 septembre, une lettre rectificative au projet de loi sur la participation et l'actionnariat salarié a été publiée.

Les deux réunions suivantes ont porté sur l'examen du décret d'application et des amendements proposés sur les dispositions du projet de loi concernant le chèque transport. La loi a été publiée le 31 décembre 2006.

Enfin, la dernière réunion a porté sur la **mise en œuvre effective** du dispositif.

Le représentant du secrétariat général du Gouvernement à ces réunions était le conseiller pour les affaires économiques ou son adjoint.

## II. ANALYSE DU PROCESSUS DE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

### A. Le processus de coordination peut être jugé efficace dans la mesure où il a permis la mise en œuvre rapide d'un dispositif bénéficiant d'une priorité politique

Le processus de coordination autour de la mise en place du chèque transport peut être considéré comme un succès dans la mesure où le **calendrier annoncé lors de la première réunion a été respecté** et le chèque effectivement mis en place début 2007.

Le délai resserré dans lequel s'est déroulé ce processus s'explique par la **volonté de saisir l'occasion d'insérer les dispositions relatives au chèque transport dans le projet de loi sur la participation et l'actionnariat salarié** – dont le calendrier de présentation au Conseil d'État puis au Parlement était déjà fixé.

De l'avis des participants aux réunions interrogés par la mission, la répartition des tâches entre eux a été efficace et le dossier, bénéficiant d'une **priorité politique affichée** – soulignée par la tenue de la cinquième réunion présidée par le Premier ministre – a avancé rapidement. **La désignation d'un ministère « chef de file » pour la rédaction des textes a été un facteur d'efficacité.**

### B. La méthode adoptée constitue toutefois un détournement de l'usage normal des réunions interministérielles

**La décision de mettre en place le chèque transport a précédé toute concertation interministérielle formelle.** Le bleu de la réunion du 20 juillet 2006 précise simplement que, à la suite de l'annonce du Premier ministre en septembre 2005, le sujet a été « réévoqué avec les ministres concernés, notamment Messieurs Borloo et Larcher ». Le calendrier s'en est trouvé renversé : le Premier ministre a décidé de prendre une mesure en faveur des particuliers pour pallier la hausse des prix du transport sous la forme d'un titre de paiement comparable au chèque restaurant ; il n'a convoqué de réunions qu'ensuite, pour en préciser les conditions de mise en œuvre. Le choix d'un titre de paiement était pourtant loin de faire l'unanimité. **D'autres formules, qui avaient été envisagées (remboursement sur la feuille de salaire par exemple), n'ont de ce fait pas été réexaminées ;**

La mise en œuvre a ensuite été précipitée, en raison de la volonté du Premier ministre d'aboutir rapidement et de saisir l'occasion d'une insertion des dispositions législatives dans le projet de loi sur la participation et l'actionnariat salarié. **Aucune étude d'impact n'a été réalisée.**

L'article 71 de la loi n°2006-1770 sur la participation et l'actionnariat salarié dispose toutefois que « la mise en œuvre du chèque-transport fera l'objet, au plus tard au 31 décembre 2008, d'une **évaluation** associant les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel ».

Les réunions inter-ministérielles (RIM) n'ayant donc pas pour objet de trancher des différends entre ministères sur le fond du projet, on peut s'interroger sur la nécessité d'en avoir organisé huit en l'espace de six mois. L'exemple du processus de coordination sur le chèque transport est de ce point de vue emblématique d'un détournement fréquent de l'objet des RIM : **alors que les travaux auraient pu progresser en interservices après la première réunion de lancement, plusieurs RIM ont été organisées à seule fin de tenir le cabinet du Premier ministre informé de leur avancement** et de maintenir une pression sur les services pour tenir les délais.

Par ailleurs, **l'inclusion des dispositions relatives au financement du chèque transport dans le PLF et/ou le PLFSS, traitée tardivement alors qu'elle avait été annoncée dès la première réunion, n'a pas été satisfaisante.** La compensation des exonérations de charges fiscales et sociales ne fait l'objet que d'une mention littéraire dans le projet annuel de performance du programme « Transports terrestres et maritimes » (page 122). Le niveau des crédits n'a pas été adapté en conséquence.

### C. Les bonnes pratiques en matière d'organisation des réunions interministérielles n'ont pas été respectées

Le délai de convocation des réunions était court, compris entre un et cinq jours, alors même que leur calendrier aurait pu faire l'objet d'une planification, l'échéance étant connue dès le départ. Les participants aux réunions interrogés par la mission ont toutefois indiqué que ces délais ne leur avaient pas posé de problèmes dans la mesure où, sans avoir de certitude sur la date et l'horaire précis des réunions, ils étaient préparés à recevoir les convocations.

Des documents préparatoires n'ont été adressés aux participants que pour trois réunions sur huit. Ils n'étaient d'ailleurs pas joints à la convocation initiale mais diffusés par voie d'additifs.

La règle selon laquelle la représentation de chaque membre du Gouvernement doit être limitée à deux personnes, précisée sur les convocations, n'a pas systématiquement été respectée. Lors de la première réunion, le ministère délégué à l'emploi et le ministère de la santé et des solidarités étaient représentés par trois personnes ; lors de la sixième réunion, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était représenté par trois personnes. Dans ce cas, le non-respect de la règle fixée par le SGG n'a toutefois pas posé problème majeur, le nombre total de participants demeurant raisonnable : 17 pour la première réunion et 13 pour la sixième réunion. En revanche, il est susceptible de conduire à un déséquilibre de niveau de représentation entre ministères qui respectent la règle et ministères qui ne la respectent pas.

Seules deux réunions sur huit ont donné lieu à la rédaction d'un compte-rendu sous forme de bleu diffusé par le SGG. Encore ces bleus ont-ils été diffusés tardivement. Deux nouvelles réunions avaient déjà eu lieu lorsque le premier bleu a été diffusé, alors que son intérêt principal était de fixer la méthode et les étapes du processus de coordination interministérielle. Le second bleu, qui porte sur l'examen des amendements déposé à l'Assemblée nationale, a été diffusé 56 jours après la réunion, une autre réunion d'examen des amendements ayant eu lieu dans l'intervalle.

Tableau 1

N°	Intitulé de la réunion	Date de la réunion	Délai de convocation	Documents diffusés avant la réunion	Délai de diffusion du bleu
1	Mise en place du chèque transport	20 juillet 2006	2 jours	Non	38 jours
2	Mise en place du chèque transport (2 <sup>ème</sup> réunion)	31 juillet 2006	3 jours	Non	Pas de bleu
3	Mise en place du chèque transport (3 <sup>ème</sup> réunion)	4 août 2006	3 jours	Non	Pas de bleu
4	Mise en place du chèque transport (4 <sup>ème</sup> réunion)	23 août 2006	5 jours	Oui	Pas de bleu
5	Mise en œuvre du chèque transport	25 août 2006	2 jours	Oui	Pas de bleu
6	Chèque transport : décret d'application	4 octobre 2006	2 jours	Non	56 jours
7	Chèque transport : examen des amendements	26 octobre 2006	1 jour	Oui	Pas de bleu
8	Mise en œuvre effective du chèque transport	19 janvier 2007	4 jours	Non	Pas de bleu

## **ANNEXE 8**

### **LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE AU ROYAUME-UNI**

## SOMMAIRE

<b>I. LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE EST MARQUE PAR UNE FORTE TRADITION DE COLLEGIALITE .....</b>	<b>1</b>
A.    CONTRAIREMENT AUX IDEES REÇUES, LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE N'EST NI RESSERREE NI STABLE.....	1
B.    LE BON FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE S'EXPLIQUE PAR LA COMBINAISON D'UNE COLLEGIALITE FORTE ENTRE <i>CABINET MINISTERS</i> ET DE LA PUISSANCE DU PREMIER MINISTRE ACTUEL .....	2
<b>II. LE SYSTEME BRITANNIQUE EXCLUT AUSSI BIEN LES CABINETS MINISTERIELS A LA FRANÇAISE QUE LE <i>SPOIL SYSTEM</i> AU SEIN DE L'ADMINISTRATION.....</b>	<b>3</b>
A.    A L'EXCEPTION DE CELUI DU PREMIER MINISTRE, LES CABINETS MINISTERIELS SONT DE TAILLE RESTREINTE ET JOUENT UN ROLE BIEN MOINDRE QU'EN FRANCE DANS LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE.....	3
B.    L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE SE CARACTERISE PAR SA NEUTRALITE ET PAR LE CARACTERE APOLITIQUE DES NOMINATIONS JUSQU'AU PLUS HAUT NIVEAU .....	4
<b>III. L'EFFICACITE DE LA COORDINATION ASSUREE PAR LE <i>CABINET OFFICE</i> TIENT A SA CAPACITE A CANALISER LE TRAVAIL INTERMINISTERIEL EN IMPOSANT LE RESPECT DE CONSIGNES SIMPLES D'ORGANISATION .....</b>	<b>5</b>
A.    L' <i>ECONOMIC AND DOMESTIC AFFAIRS SECRETARIAT</i> OU COMMENT LE FILTRAGE ASSURE PAR LES SECRETARIATS PERMET DE NE FAIRE REMONTER AU CABINET ET A SES COMITES QU'UN NOMBRE LIMITE DE SUJETS.....	7
B.    LE <i>EUROPEAN SECRETARIAT</i> OU COMMENT LA PLACE IMPORTANTE LAISSEE AUX ADMINISTRATIONS DANS LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE PERMET A LA FOIS DE LES RESPONSABILISER ET DE LIMITER LA TAILLE DES STRUCTURES DE COORDINATION.....	10
C.    LA <i>DELIVERY UNIT</i> OU COMMENT LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE EST ELARGIE AU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS PORTANT SUR LES PRIORITES DU GOUVERNEMENT....	10

En l'absence de cabinets ministériels à la française, l'essentiel de la coordination interministérielle au Royaume-Uni implique directement les ministres, lors des réunions du Cabinet ou de ses comités (*Cabinet Committees*). Le secrétariat de ces réunions est assuré par le *Cabinet Office*, aux missions par ailleurs très étendues.

L'efficacité du modèle britannique tient en grande partie à celle du filtrage assuré par le *Cabinet Office* : l'essentiel des sujets de coordination sont traités par l'administration des ministères, lors de réunions interservices ou, si nécessaire, lors de comités de fonctionnaires (*Officials Committees*), réunis par le *Cabinet Office*, si bien que le nombre de sujets qui remontent au Cabinet et à ses comités est limité.

## **I. LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE EST MARQUE PAR UNE FORTE TRADITION DE COLLEGIALITE**

Le gouvernement britannique est parfois présenté comme mieux organisé que le gouvernement français, notamment dans les débats sur la taille et la stabilité des portefeuilles ministériels. Pourtant, la structure du gouvernement britannique n'est ni resserrée ni stable (A). Son efficacité tient davantage à la prééminence marquée des *Cabinet Ministers* et à la combinaison d'une collégialité forte et de la puissance du Premier ministre actuel (B).

### **A. Contrairement aux idées reçues, la structure du gouvernement britannique n'est ni resserrée ni stable**

#### ***1. Le gouvernement britannique compte plus de 100 membres***

Le gouvernement britannique se compose de deux cercles :

- les *Cabinet Ministers* ou *Secretaries of State*, équivalents des ministres de plein exercice en France. Ils sont 23 dans le gouvernement Blair, soit davantage que dans le gouvernement Villepin, qui compte 16 ministres de plein exercice ;
- les *Ministers of State* et les *Parliamentary Secretaries*, équivalents des ministres délégués et secrétaires d'État en France, qui sont environ 80 dans le gouvernement Blair, contre 15 dans le gouvernement Villepin.

Le nombre élevé de membres du Gouvernement au Royaume-Uni est toutefois relativement stable dans la mesure où le Parlement fixe une limite au nombre de ministres qui peuvent recevoir une rémunération au titre de leur fonction.

#### ***2. La composition du Gouvernement n'est pas stable mais, comme en France, en constante évolution***

Le découpage des portefeuilles ministériels est loin d'être figé. Par exemple :

- suite à la déclaration du ministre, John Reid, le décrivant comme *Unfit for purpose*, le *Home Office* va être scindé en deux, une partie rejoignant le *Department for Constitutional Affairs* pour former un grand ministère de la Justice ;
- le *Department for Communities and Local Government*, qui couvre un vaste domaine de compétences (cohésion sociale, égalité des chances, relations avec les cultes, logement, politique de la ville, aménagement du territoire et gouvernement local), a été créé en mai 2006, par regroupement de directions appartenant auparavant à différents ministères.



**B. Le bon fonctionnement du gouvernement britannique s'explique par la combinaison d'une collégialité forte entre *Cabinet Ministers* et de la puissance du Premier ministre actuel**

**1. La prééminence marquée des *Cabinet Ministers* au sein de l'équipe gouvernementale**

Le système institutionnel britannique est caractérisé par la place importante du Parlement, devant lequel les ministres doivent rendre compte régulièrement de leur action. Les ministres britanniques sont traditionnellement tous membres du Parlement (Chambre des Communes et Chambre des Lords).

Le grand nombre de *Ministers of State* et les *Parliamentary Secretaries* s'explique ainsi en grande partie par la nécessité de disposer de membres du Gouvernement en nombre suffisant pour assurer cette représentation auprès du Parlement. Chaque ministre nomme d'ailleurs un *Parliamentary Private Secretary* (PPS) qui l'assiste dans cette tâche mais n'est pas membre du Gouvernement.

Pour autant, **les *Ministers of State* et les *Parliamentary Secretaries* ont au Royaume-Uni un poids moindre que celui des ministres délégués et secrétaires d'État en France.** Comme eux, ils se voient déléguer la responsabilité d'une partie des services du ministère auxquels ils sont rattachés. Toutefois, leurs attributions ne sont pas fixées par un texte mais annoncées dans un communiqué de presse et peuvent faire l'objet de modifications. Surtout, alors que les ministres délégués et secrétaires d'État français assistent généralement au Conseil des ministres, les *Ministers of State* et les *Parliamentary Secretaries* ne sont **pas associés aux réunions du Cabinet**, responsable de la détermination et de la conduite de la politique du Gouvernement, à l'exception de trois d'entre eux dans le gouvernement Blair. Leur rôle, tel qu'il est perçu par les interlocuteurs rencontrés par la mission, est davantage, d'une part, de représenter le *Cabinet Minister* (réponse aux questions des parlementaires, réception du public...) et, d'autre part de s'investir davantage dans la maîtrise des dossiers qui leur sont confiés.

Tableau 1 : L'exemple du ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales

Titre	Nom	Compétences
<i>Secretary of State for the Environment, Food and Rural affairs</i>	David MILIBAND	Environnement, alimentation et affaires rurales
<i>Minister of State for Climate change and the Environment</i>	Ian PEARSON	Changement climatique (y compris suivi de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre), impact de l'agriculture et de l'usage du sol sur le changement climatique, questions énergétiques, substances radioactives, transport et environnement
<i>Minister of State for Sustainable Farming and Food</i>	Lord ROOKER	Agriculture durable et stratégie alimentaire, politique agricole commune, commerce agricole, industrie agro-alimentaire, taxes agricoles, agriculture biologique Relations avec la Chambre des Lords
<i>Minister of State for Local environment, Marine and Animal Welfare</i>	Ben BRADSHAW	Qualité de l'environnement local, qualité de l'environnement sonore et qualité de l'air, gestion des déchets, bien-être animal, questions d'aménagement du territoire et de gouvernance locale et régionale, loi sur le bien-être animal Relations avec la Chambre des Communes
Parliamentary Secretary for Rural Affairs, Landscape and Biodiversity	Barry GARDINER	Communautés rurales durables, Commission pour les communautés rurales, protection des ressources naturelles, cheval, forêt, droits de passage Relations avec la Chambre des Communes

## **2. La combinaison d'une collégialité forte au sein du Cabinet et de la puissance du Premier ministre actuel**

Les *Cabinet Ministers* se réunissent régulièrement au 10, *Downing street* pour déterminer et conduire la politique du Gouvernement, dont ils sont collectivement responsables. **Les décisions du Cabinet engagent l'ensemble des ministres. Les dissensions éventuelles ne sont pas rendues publiques.** Un ministre se désolidarisant de ces décisions encourt un renvoi immédiat. Les ministres ne peuvent pas, en principe, faire de déclarations en leur nom propre ni prendre de décisions qui impliquent plusieurs ministères ou sont susceptibles d'avoir un retentissement important sans les avoir au préalable fait valider par le Cabinet. Ces règles sont précisées dans le *Ministerial Code*, **signé du Premier ministre** et distribué aux ministres par le *Cabinet Office* à leur prise de fonction. Leur mise en œuvre effective a été renforcée par la mise en place, depuis l'entrée en fonctions de Tony Blair en 1997, de réunions quotidiennes, animées par son conseiller en communication, pour préparer la grille de communication (*Grid*) dans laquelle doivent s'insérer toutes les annonces et prises de position des membres du Gouvernement.

Le Premier ministre est *primus inter pares* au sein du Cabinet. Dans le gouvernement actuel, il s'est imposé comme le véritable pilote de l'action gouvernementale, avec une présence particulièrement marquée sur les questions de relations internationales et de défense (équivalent du domaine réservé du Président de la République français) et sur les priorités qu'il s'est fixées (rénovation des services publics, particulièrement dans le domaine de la santé et de l'éducation). En matière de coordination interministérielle, deux autres *Cabinet Ministers* jouent par ailleurs un rôle important : le *Chancellor of the Exchequer*, Gordon Brown, numéro deux du Gouvernement, sur toutes les questions ayant un impact financier important, et le *Deputy Prime Minister*, John Prescott, sur les questions intérieures non préemptées par le Premier ministre.

## **II. LE SYSTEME BRITANNIQUE EXCLUT AUSSI BIEN LES CABINETS MINISTERIELS A LA FRANÇAISE QUE LE SPOIL SYSTEM AU SEIN DE L'ADMINISTRATION**

### **A. A l'exception de celui du Premier ministre, les cabinets ministériels sont de taille restreinte et jouent un rôle bien moindre qu'en France dans la coordination interministérielle**

#### **1. Les cabinets ministériels britanniques sont composés quasi-exclusivement de fonctionnaires, en nombre limité**

Les cabinets (*Private Offices*) se composent de fonctionnaires, pour lesquels l'affectation en cabinet est une affectation comme une autre, pour une durée de deux à trois ans. Le plus souvent, **ces fonctionnaires ne changent pas avec le ministre**, à l'exception parfois du directeur de cabinet. Les cabinets comptent en général **cinq à dix personnes** : le directeur de cabinet (*Private Secretary*), un ou deux directeurs adjoints de cabinet (*Assistant Private Secretary*) et des secrétaires.

Il faut y ajouter **deux conseillers spéciaux rémunérés par l'État (*Special Advisers*) au maximum**. Ces conseillers sont les seuls membres de cabinet à être choisis *intuitu personae* par le ministre et à exercer des fonctions politiques au sein du cabinet. Leur existence permet justement aux fonctionnaires de ne pas se mêler de politique afin de préserver leur neutralité. La limitation à deux conseillers par ministre est précisée dans le *Ministerial Code*. La nomination des *Special Advisers* doit recueillir l'assentiment du Premier ministre. Si, dans la pratique, certains ministres parviennent à s'attacher les services d'autres conseillers politiques (Gordon Brown en particulier dispose d'un *Special Adviser* non rémunéré et d'un conseil des affaires économiques, créé en 1997 et composé de sept membres), leur nombre demeure très faible en comparaison du modèle français.

**2. Seul le Premier ministre dispose d'un cabinet plus étoffé et doté d'une véritable dimension politique**

Seul le Premier ministre échappe à la règle de droit commun concernant le nombre de *Special Advisers*. Son cabinet est beaucoup plus étoffé que celui des autres ministres et compte une cinquantaine de membres (contre 67 dans le cabinet Villepin au 1<sup>er</sup> juillet 2006), dont la moitié cependant se consacrent à la communication.

Tableau 2 : Effectifs du cabinet du Premier ministre en avril 2007

	Équivalent français/ Fonctions	Effectif
<i>Chief of Staff</i>	Directeur de cabinet	1
<i>Deputy Chief of Staff</i>	Directeur adjoint de cabinet	1
<i>Private Office : Principal Private Secretary, Private Secretaries, Diary Secretary</i>	Chef de cabinet et chefs de cabinet adjoint, secrétariat	5
<i>Foreign policy advisers</i>	Conseillers pour les affaires étrangères	6
<i>Policy Directorate</i>	Conseillers chargés de réfléchir à la stratégie du Gouvernement à moyen-long terme	10
<i>Political Office</i>	Conseillers chargés des relations avec les ministres et les parlementaires	5
<i>Press Office and Strategic communications unit</i>	Attachés de presse	Entre 20 et 30
<b>Total</b>		<b>Entre 48 et 58</b>

*Source : Private Office, 10, Downing street.*

Le *Chief of Staff*, qui joue un rôle politique, a autorité sur les fonctionnaires du *Private Office*, ce qui constitue une exception, instituée par Tony Blair en 1997 et susceptible d'être remise en cause par le prochain chef du Gouvernement. Dans les autres ministères, les conseillers politiques du ministre n'ont pas autorité sur les fonctionnaires, y compris ceux qui sont affectés au *Private Office*, afin de préserver leur neutralité.

En dépit de la similitude de taille, on peut noter les différences suivantes avec la composition du cabinet du Premier ministre français :

- le plus faible nombre de conseillers remplissant des fonctions comparables à celles des conseillers techniques, c'est-à-dire se penchant en détail sur le fond des dossiers traités au quotidien par l'administration des ministères ;
- l'existence du *Policy Directorate*, dont le rôle est d'aborder les sujets avec **une perspective de plus long terme**. Ses membres sont expérimentés et en nombre restreint de façon à refléter le **nombre limité de priorités** sur lesquelles se concentre l'action du Premier ministre et à éviter que trop de personnes ne se sentent investis de la capacité à parler au nom du Premier ministre. Le *Policy Directorate* comptait initialement vingt membres mais a été réduit à dix.

**B. L'administration britannique se caractérise par sa neutralité et par le caractère apolitique des nominations jusqu'au plus haut niveau**

Alors qu'en France, les emplois de direction sont à la discrétion du Gouvernement, l'ensemble des postes d'encadrement de l'administration britannique sont pourvus par des fonctionnaires selon des procédures de nomination normalisées, fondées sur la sélection d'un nombre restreint de candidats en fonction de leurs profils et compétences, suivie d'une série d'entretiens. Le recrutement des directeurs et directeurs généraux est contrôlé par des commissaires indépendants nommés par la Couronne (*Civil Service Commissioners*) qui s'assurent de la cohérence et de la neutralité des nominations. Pour les emplois de directeur général et de secrétaire général, ces nominations doivent toutefois être approuvées par le ministre compétent.

Si certains critiquent l'inertie de l'administration qui peut parfois en résulter, ou, pour le moins, le pouvoir que ce système lui confère (syndrome « *Yes Minister* »), il n'est pas sérieusement remis en cause et la qualité comme la loyauté de la fonction publique britannique envers les gouvernements successifs est reconnue. La distinction entre la politique (*Politics*), domaine des ministres et de leurs conseillers, et les politiques (*Policy*) que l'administration se charge de mettre en œuvre est souvent rappelée.

Les ministères britanniques sont dirigés par des **secrétaires généraux** (*Permanent Secretaries*), **plus puissants que leurs homologues français**. On les compare en effet parfois à des vice-ministres. Ils ne sont pas soumis hiérarchiquement aux *Ministers of State* et aux *Parliamentary Secretaries* mais répondent uniquement à leur *Cabinet Minister*. Les secrétaires généraux s'appuient sur un conseil d'administration (*Board*), composé des directeurs généraux et d'administrateurs indépendants souvent issus du secteur privé. Le conseil d'administration examine en particulier les questions d'organisation et de gestion du ministère mais peut également se pencher sur des questions de politique publique.

De manière générale, **les fonctionnaires sont en contact fréquent avec leurs ministres** ce qui s'explique à la fois par l'absence de cabinets ministériels à la française et par un moindre formalisme : il est fréquent que les ministres soient mis oralement au fait d'un dossier, le cas échéant par des fonctionnaires d'un grade inférieur à celui de directeur ou de sous-directeur.

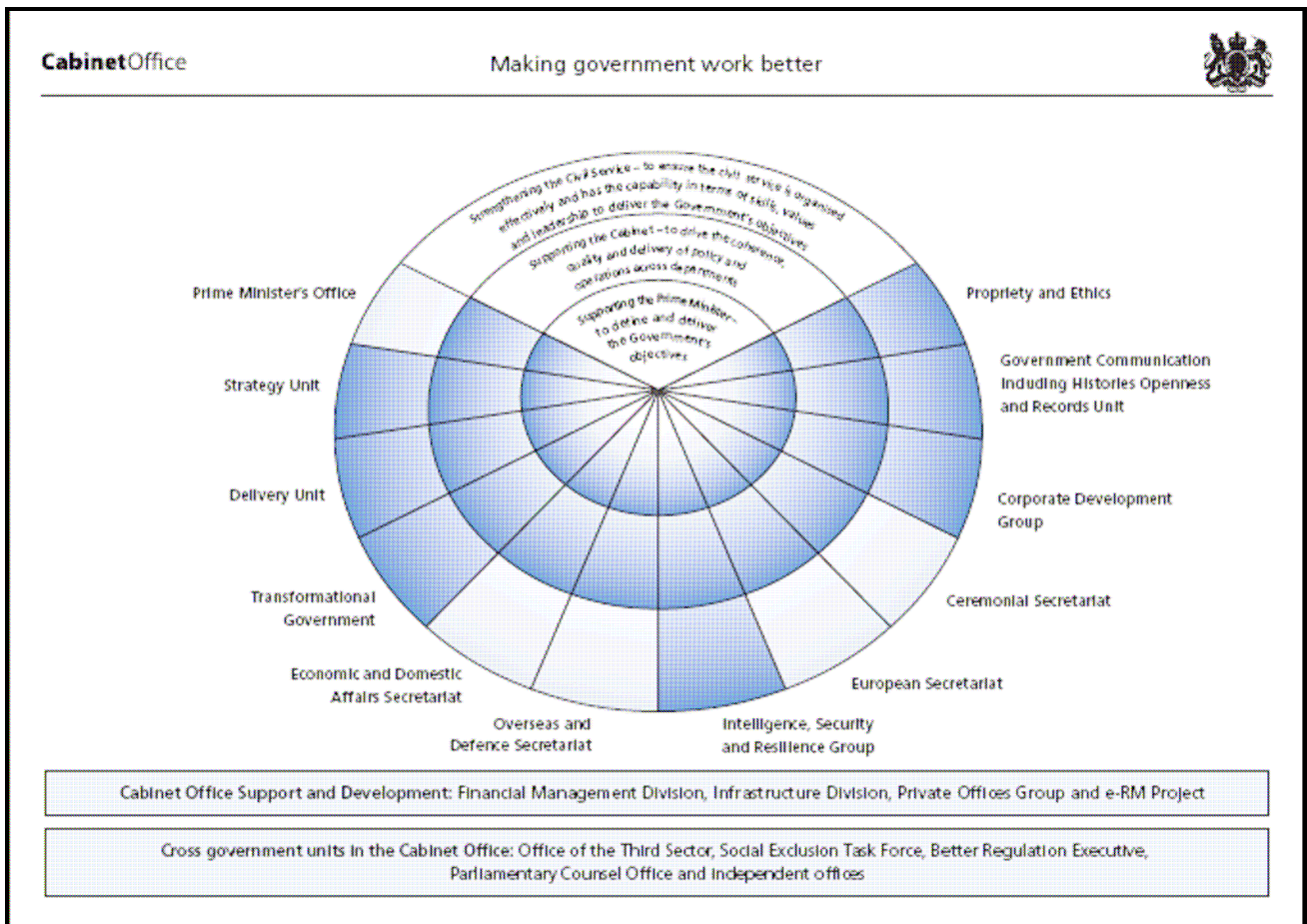
### **III. L'EFFICACITE DE LA COORDINATION ASSUREE PAR LE *CABINET OFFICE* TIENT A SA CAPACITE A CANALISER LE TRAVAIL INTERMINISTERIEL EN IMPOSANT LE RESPECT DE CONSIGNES SIMPLES D'ORGANISATION**

Le *Cabinet Office* est un département ministériel dont la mission est d'améliorer le fonctionnement du Gouvernement (*Making Government work better*) en poursuivant trois objectifs essentiels :

- **aider le Premier ministre à définir et mettre en œuvre la politique du Gouvernement ;**
- **aider le *Cabinet* en veillant à la cohérence, la qualité et la mise en œuvre des politiques au niveau interministériel ;**
- renforcer la fonction publique en s'assurant qu'elle est bien organisée et qu'elle dispose des compétences, des valeurs et de l'encadrement suffisant pour mettre en œuvre la politique du Gouvernement.

Ses compétences sont donc plus large que la combinaison des compétences du secrétariat général du Gouvernement (SGG) et du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) puisqu'elles incluent notamment la gestion de la fonction publique (compétence de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en France). La taille du *Cabinet Office* est d'ailleurs perçue comme un facteur déstabilisant par certains des interlocuteurs rencontrés par la mission et des réflexions sont en cours pour renforcer la cohérence de son organisation.

Graphique 1 : Organigramme du *Cabinet Office*



Le chef du *Cabinet Office* assure le secrétariat du *Cabinet* et, à ce titre, supervise six secrétariats chargés de préparer les décisions du *Cabinet* - formé par l'ensemble des *Cabinet Ministers* - et de ses comités thématiques (*Committees*) - formés de certains ministres seulement. Ces **six secrétariats** sont :

- *Economic and Domestic Affairs Secretariat* : affaires intérieures, travail législatif ;
- *European Secretariat* : questions européennes ;
- *Defence and Overseas Secretariat* : affaires étrangères, défense, sécurité, réaction aux crises internationales ;
- *Civil Contingencies Secretariat* : préparation et réaction aux catastrophes ;
- *Intelligence and Security Secretariat* : renseignement ;
- *Ceremonial Secretariat* : gestion des décorations.

Les secrétariats qui correspondent au SGG et au SGAE sont principalement *Economic and Domestic Affairs Secretariat* et le *European Secretariat*.

Par ailleurs, deux unités nouvelles ont été créées au sein du *Cabinet Office* sous le gouvernement Blair :

- **en amont des secrétariats, la *Strategy Unit***, chargée d'alimenter la réflexion sur les politiques publiques et composée essentiellement d'universitaires et de chercheurs ;
- **en aval des secrétariats, la *Delivery Unit***, chargée de suivre la mise en œuvre des priorités gouvernementales et composée en partie de fonctionnaires et en partie d'auditeurs et de consultants issus du secteur privé.

Les développements ci-dessous, centrés sur trois de ces structures, visent à mettre en évidence trois points forts de la coordination interministérielle britannique :

- la fonction de filtrage, assurée notamment par l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat*, qui permet de ne faire remonter au niveau du Cabinet et de ses comités qu'un nombre restreint de sujets (A) ;
- la place importante laissée aux administrations dans la coordination interministérielle, qui permet à la fois de les responsabiliser et de limiter la taille des structures de coordination telles que le *European Secretariat* (B) ;
- l'attention renouvelée portée aux phases amont et aval de la décision proprement dite, tout particulièrement concernant les sujets jugés prioritaires, illustrée par la présentation de la *Delivery Unit* (C).

**A. L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* ou comment le filtrage assuré par les secrétariats permet de ne faire remonter au Cabinet et à ses comités qu'un nombre limité de sujets**

**1. L'essentiel du travail interministériel est traité au niveau de comités thématiques, composés de ministres et dont la présidence est fixe**

Le *Cabinet*, formé de l'ensemble des *Cabinet Ministers* est en principe le lieu où se prennent les décisions à caractère interministériel. Dans la pratique, les réunions hebdomadaires du Cabinet ont évolué de telle manière qu'elles sont aujourd'hui moins un lieu de décision qu'un lieu de débat politique entre les membres du Cabinet. Les décisions se prennent davantage soit directement au niveau du Premier ministre - pour un nombre limité d'entre elles - soit au niveau inférieur, celui des comités, pour la majorité d'entre elles.

Il existe **40 comités, dont certains sont permanents** (*Standing Committees*), comme le comité sur les affaires économiques, **et d'autres temporaires** (*Ad hoc Committees*), comme le comité pour la préparation des jeux olympiques de 2012. La liste des comités permanents n'est pas figée, les comités devenus inutiles étant supprimés et de nouveaux comités créés, sur les sujets émergents comme l'environnement.

**La présidence de chaque comité est fixe et assurée par un *Cabinet Minister*.** Certains comités sont présidés par le Premier ministre lui-même. Les comités sont composés de ministres (*Secretaries of State, Ministers of state* et *Parliamentary Secretaries*). La liste des membres est également fixe et **les ministres viennent non accompagnés**. D'autres ministres peuvent être conviés à assister à certaines réunions du comité en fonction de l'ordre du jour.

L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* assure le secrétariat des réunions de la majorité de ces comités et du Cabinet.

**2. Le travail gouvernemental passe à travers des filtres successifs de façon à assurer que les *Cabinet Ministers* soient à même de le piloter sans être submergés**

L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* considère que sa mission est de s'assurer que le travail gouvernemental est conduit de manière efficiente et que les décisions font l'objet d'un examen collégial lorsque c'est nécessaire. A cette fin, il a précisé les sujets qui doivent faire l'objet d'une validation par le Cabinet ou par l'un de ses comités :

- **sujets complexes impliquant des questions législatives, institutionnelles ou ayant un impact sur la dépense publique ;**
- **sujets qui engagent la responsabilité collective du Gouvernement car ils touchent à des politiques essentielles ou présentent un intérêt particulier pour le public ;**
- **sujets pour lesquelles des désaccords entre ministères n'ont pu être levés.**

Il revient aux ministères qui proposent la tenue de réunions d'apprécier si leur sujet entre dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessus. Toutefois, l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* ne s'interdit pas de refuser l'inscription d'une réunion au calendrier si le sujet ne lui semble pas le justifier.

Par ailleurs, tous les sujets nécessitant une validation interministérielle ne donnent pas lieu à la réunion d'un comité. **L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat*, qui fixe lui-même le calendrier des réunions joue un rôle crucial dans la sélection des sujets qui remontent aux *Cabinet committees* :**

- **en s'assurant qu'un travail interservices a bien eu lieu préalablement.** Des membres du secrétariat assistent parfois à des réunions interservices auxquelles ils sont conviés. Dans tous les cas, le secrétariat se tient informé de ces réunions et n'hésite pas à refuser de convoquer une réunion de comité si le travail interservices n'a pas eu lieu ;
- **en coordonnant si nécessaire les échanges de correspondance** visant à dégager un accord. 75% des questions sont tranchées de cette manière. L'ensemble des membres du comité sont mis en copie des échanges de courriels entre le président et le ou les ministres concernés. Le délai exigé de réponse aux courriels est de dix jours ;
- **en intervenant auprès des ministères pour faciliter un rapprochement des positions**, sans pour autant se départir de sa neutralité ;
- **en organisant et en assurant le secrétariat d'*Officials Committees* réunissant des fonctionnaires.** L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* organise les réunions de ces comités, selon des modalités proches des réunions des *Cabinet Committees*. Si un accord est trouvé à ce niveau et reçoit ensuite la validation écrite des membres du *Cabinet Committee* correspondant, il n'est pas nécessaire de le réunir. Toutefois, les *Cabinet Committees* ne sont pas tous dotés d'*Officials Committees*.

En conséquence, la fréquence de réunion des comités thématiques est variable. En période de session parlementaire, huit à dix réunions de *Cabinet Committees* se tiennent chaque semaine.

### **3. Avec des moyens tout aussi limités que le SGG, l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* parvient à coordonner efficacement la tenue des réunions de comités, de leur convocation à la diffusion des comptes-rendus**

Lorsqu'il est décidé de réunir un *Cabinet Committee*, l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* :

- **adresse la convocation au moins dix jours à l'avance**, sauf urgence ;
- **diffuse systématiquement un document préparatoire aux participants au moins une semaine à l'avance.** Ce document est **préparé directement par l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* dans 60% des cas** et commandé à un ou plusieurs ministères participants dans 40% des cas. Lorsque le secrétariat élabore lui-même ce document, il le fait valider par les ministères compétents avant diffusion pour s'assurer de sa pertinence. Le document est bref : **trois pages au maximum**, mettant en évidence l'essentiel des points soumis à discussion.
- met le président du comité au fait du dossier par oral ou par écrit avant la réunion ;
- **rédige un compte-rendu et le diffuse à tous les participants à la réunion, généralement dans les trois jours** (dans les 24 heures pour les réunions du Cabinet). Ce compte-rendu comporte deux éléments : un relevé de décisions et des précisions sur les principaux points soulevés au cours du débat. **Les arguments essentiels en faveur et en défaveur de la décision finale sont donc retracés mais ils sont anonymisés**, de façon à éviter toute remise en cause de la solidarité gouvernementale au cas où ces comptes-rendus seraient diffusés à l'extérieur. La rédaction des comptes-rendus est parfois contestée par certains participants ; dans ce cas, il arrive au secrétariat de le modifier.

**L'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* s'acquitte donc de tâches étrangères au SGG** (coordination de correspondance, secrétariat d'*Officials Committees*, rédaction des documents préparatoires et des briefings) **et semble avoir une maîtrise beaucoup plus grande des délais et du calendrier alors que ses effectifs ne sont pas beaucoup plus importants** : 30 personnes y travaillent, en incluant les secrétaires. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- **le nombre plus restreint de réunions** qu'il organise, conséquence d'un travail de filtrage préalable efficace ;
- **sa capacité à faire respecter les règles** (travail interservices préalable, délai de convocation, délai de fourniture des documents préparatoires...). Si les ministres peuvent bien sûr lui forcer la main et imposer des réunions dans l'urgence, dans la pratique, il est très rare qu'ils le fassent ;
- **la composition de son personnel** : le secrétariat se compose exclusivement de jeunes fonctionnaires mis à disposition par d'autres ministères pour trois ans. Même si cela n'est pas systématique, il n'est pas exclu de faire travailler un fonctionnaire sur les sujets dont il a eu à connaître dans ses affectations précédentes, ce qui facilite la confection des documents préparatoires. Le chef de l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* insiste toutefois sur le fait qu'il n'est pas nécessaire d'être spécialiste pour élaborer ces documents mais plutôt d'avoir l'esprit de synthèse et de savoir où chercher les informations nécessaires.
- **le fait qu'il ne s'occupe pas de qualité juridique**, ce qui allège certainement la charge de travail que représente pour lui une réunion par rapport à ce qu'elle représente pour le SGG. Ceci tient à une procédure d'élaboration des textes très différente de la procédure française.

#### **L'élaboration des textes législatifs et réglementaires**

Les comités thématiques traitent du fond des politiques publiques, pas de leur traduction législative ou réglementaire.

Lorsque la mise en œuvre d'une décision nécessite un texte législatif, la question est soumise au ***Legislative Program Committee***, un des comités permanents, qui décide à quel moment un texte sera soumis au Parlement et s'assure par la suite que les ministères n'introduisent pas de cavaliers législatifs : si un ministère veut amender ou accepter un amendement à un texte, il doit lui demander l'autorisation.

**Lorsqu'une date de passage au Parlement a été choisie, un calendrier d'élaboration du texte est arrêté.** Il s'étale le plus souvent sur dix-huit mois et prévoit une **phase de consultation assez longue**, qui implique généralement la publication d'un *Green paper* au préalable (rapport exploratoire sur le sujet) suivi d'un *White paper* (résumé des résultats des consultations et expression d'un choix motivé parmi les options envisagées).

Ce système offre des garanties contre le vote de textes dans l'urgence. Toutefois, dans la période récente, il est arrivé que cette procédure soit contournée et des textes adoptés en réaction à l'actualité et sous la pression des médias : ce fut le cas pour une loi sur les chiens dangereux suite à la mort d'un enfant. Cette loi, mal rédigée, a dû être modifiée quelques mois plus tard.

**La rédaction du texte** proprement dit est confiée à une structure spécialisée, l'***Office of Parliamentary Counsel***, qui compte **70 juristes de haut niveau**. Ils travaillent sur la base des dossiers qui leur sont soumis par le ministère pilote sur chaque dossier.

Ainsi **la phase de décision, dans les comités, est bien distincte de la phase d'élaboration du texte**, laissée à des techniciens du droit.

Les textes réglementaires sont généralement rédigés par les ministères eux-mêmes, sans qu'il y ait besoin de réunir à nouveau un comité.

Il faut noter que l'interventionnisme plus marqué de l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat* par rapport au SGG ne nuit pas à sa neutralité comme l'illustre le fait que son chef, en fonction sous les conservateurs, est resté en place après l'élection de Tony Blair.



**B. Le *European Secretariat* ou comment la place importante laissée aux administrations dans la coordination interministérielle permet à la fois de les responsabiliser et de limiter la taille des structures de coordination**

L'*European Secretariat* est de plus petite taille que le SGAE (une cinquantaine de personnes, secrétaires incluses, contre 180 au SGAE) ce qui peut s'expliquer par le fait que l'essentiel du travail interministériel en matière européenne est coordonné par les ministères eux-mêmes. Comme pour les autres secrétariats, **le recours au *European Secretariat* est subsidiaire.**

**Sur chaque dossier, un ministère est désigné pilote et se charge de la coordination.**

Par exemple, le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales était pilote sur la directive *Reach* qui concernait aussi le ministère du commerce et de l'industrie. Le ministère du commerce et de l'industrie était pilote sur la directive *Services*, qui concernait presque tous les ministères. Pour un sujet de cette ampleur, le ministère pilote monte une équipe projet qui développe un réseau et organise des réunions interservices. Le dossier ne remonte au secrétariat qu'en phase finale. En revanche, la personne responsable du suivi du dossier au secrétariat est tenue informée de son évolution très en amont, en étant mise en copie des échanges de courriers entre ministères.

Lorsqu'un dossier ne remonte pas au secrétariat, les instructions sont envoyées à la représentation permanente directement pas le ministère pilote.

Le ministre compétent est tenu informé et approuve ou infléchit les démarches effectuées par ses services *via* des notes régulières ou des entretiens.

**C. La *Delivery Unit* ou comment la coordination interministérielle est élargie au suivi de la mise en œuvre des décisions portant sur les priorités du Gouvernement**

La *Delivery Unit* est comparable par certains aspects à la direction générale de la modernisation de l'État en France, mais sa mission est plus spécifique. Mise en place il y a six ans pour répondre aux critiques sur l'absence de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, la *Delivery Unit* se concentre sur un nombre limité de priorités. Ces priorités sont déterminées par un dialogue avec le Premier ministre et ses services et portent essentiellement sur l'amélioration des services publics, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation.

La *Delivery Unit* remplit quatre missions principales :

- suivre et rendre compte au Premier ministre de l'état d'avancement des ministères sur les priorités identifiées. Cette tâche se matérialise par la production de rapports semestriels, de **notes confidentielles au Premier ministre** et par le suivi des réunions des comités pertinents ainsi que des **séances de bilan (*Stocktakes*)** convoquées spécialement par le Premier ministre. Lors de ces séances, qui ne durent pas plus de 45 minutes, les ministres compétents présentent leurs résultats, le plus souvent sous forme de *Powerpoint*, et dialoguent avec le Premier ministre des mesures correctrices éventuelles ;
- identifier les obstacles à l'amélioration des résultats et aider les ministères à déterminer des plans d'action si nécessaire ;
- renforcer la capacité des ministères à faire progresser les résultats en leur apportant un **appui méthodologique** et en diffusant les meilleures pratiques ;
- apporter un appui aux ministères dans la définition d'objectifs (dans le cadre des *Public Service Agreements*) axés sur l'amélioration de la qualité des services publics.

La *Delivery Unit* compte 43 personnes, dont de nombreux consultants et auditeurs issus du privé. Tous ses agents y sont affectés pour une durée limitée, de deux à trois ans en général.

Elle n'impose rien aux ministères mais se positionne à la fois comme contradicteur et comme accompagnateur afin de stimuler en permanence leur action. Elle ne communique pas directement sur les résultats des travaux, considérant que l'initiative ainsi que les éloges ou les critiques doivent en revenir aux ministères concernés et au Premier ministre.

<i>Our working approach avoids...</i>
<i>Micro-management</i>
<i>Generating bureaucracy and unnecessary work</i>
<i>Getting in the way</i>
<i>Policy wheezes</i>
<i>Being driven by headlines</i>
<i>Short-termism</i>
<i>Opinion without evidence</i>
<i>Changing the goalposts</i>

*Source* : Delivery Unit

Avec la *Strategy Unit* et l'*Economic and Domestic Affairs Secretariat*, la *Delivery Unit* forme une chaîne vertueuse : préparation, décision, suivi de la mise en œuvre. Toutefois, cette chaîne n'est complète que pour les sujets prioritaires en raison du choix assumé de se concentrer sur ses sujets. Le risque, bien identifié par la *Delivery Unit*, est que les ministères perçoivent *a contrario* ce choix comme le signe que les autres sujets ne retiennent pas l'attention du Premier ministre.

\*\*\*

En conclusion, l'efficacité de la coordination interministérielle - en l'absence de cabinets ministériels - tient notamment à l'implication des ministres d'une part, des services d'autre part et à leur capacité, avec l'aide du *Cabinet Office*, à hiérarchiser les sujets et à ne faire remonter en réunions interministérielles que ceux qui le nécessitent réellement.

**ANNEXE 9**

**LA COORDINATION AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

## SOMMAIRE

<b>I. LE PRINCIPE DE COLLEGIALITE DETERMINE LA REPARTITION DES ROLES ENTRE ACTEURS DE LA COORDINATION.....</b>	<b>1</b>
A. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION EST FONDE SUR LE PRINCIPE DE COLLEGIALITE ..	1
B. LE PARTAGE DES ROLES ENTRE LES CABINETS, LES SERVICES ET LE SECRETARIAT GENERAL EST NET .....	2
<b>II. LA FORMALISATION DES PROCEDURES DE TRAVAIL EST PROPICE A LA QUALITE DE LA PRISE DE DECISION .....</b>	<b>3</b>
A. LE TRAVAIL DE LA COMMISSION S' APPUIE SUR UNE PROGRAMMATION ET UNE PREPARATION EFFECTIVES.....	3
B. LA COORDINATION EST ORGANISEE A TOUS LES ECHELONS DU PROCESSUS DE DECISION.....	4
C. DES PROCEDURES ALLEGES PERMETTENT DE FACILITER LA PRISE DE DECISION A L'ECHELON DU COLLEGE .....	6
<b>III. SYNTHESE.....</b>	<b>6</b>

L'organisation et le fonctionnement de la Commission européenne trouvent leur origine dans les traités, dans une succession de textes ayant précisé les différentes règles applicables ainsi que dans la pratique. Des textes récents, tels que le *Code de conduite des commissaires*, adopté par la Commission le 24 novembre 2004, ou la décision de la Commission du 15 novembre 2005 relative à son règlement intérieur ont synthétisé et ajusté les règles applicables en la matière.

## **I. LE PRINCIPE DE COLLEGIALITE DETERMINE LA REPARTITION DES ROLES ENTRE ACTEURS DE LA COORDINATION**

### **A. Le fonctionnement de la Commission est fondé sur le principe de collégialité**

Comme en dispose le *Code de conduite des commissaires*, « la Commission agit en collège dans le respect des orientations politiques définies par son président. La chaîne de responsabilité, qui commence au niveau du collège, se poursuit au niveau du membre de la Commission, qui est responsable devant le collège de son activité ainsi que de celle de ses services. Le membre de la Commission définit, dans le respect des orientations et du programme de travail du collège ainsi que du principe de collégialité, les orientations et les priorités de la politique concernant son portefeuille. Il veille à sa mise en œuvre par ses services, en supervisant la gestion conduite par son directeur général ou chef de service et en lui donnant, le cas échéant, des orientations ou des instructions à caractère général qui traduisent ces politiques et ces priorités ». Conformément à ces principes, les décisions de la Commission sont prises à la majorité simple au sein du collège.

Au total, tout membre de la Commission répartit son temps entre trois fonctions bien distinctes : la participation aux travaux du collège, la définition et la mise en œuvre de priorités pour son portefeuille et la conduite de l'activité des services de la Commission placés sous son autorité.

La collégialité est un gage de cohésion interne qui tient compte des modalités particulières de composition de la Commission. Il n'existe pas entre les membres de la Commission de solidarité comparable à celle qui unit les membres du Gouvernement d'un État membre. Issus chacun d'un État membre différent, les membres de la Commission ne partagent pas la même sensibilité politique, n'ont pas fait campagne ensemble et ne portent pas ensemble un projet défini *a priori*.

La collégialité est donc le principe qui, de longue date, a permis de forger une véritable solidarité au sein de la Commission prise en tant qu'institution. Malgré la spécialisation sur des portefeuilles, chacun des commissaires peut intervenir sur tout dossier de la compétence de la Commission. En outre, les membres de la Commission sont collectivement responsables devant le Parlement européen. En forçant les commissaires à dépasser leurs différences de nationalité ou de sensibilité politique, le principe de collégialité permet à la Commission de remplir les fonctions qui lui sont attribuées par le traité instituant la Communauté européenne, en particulier celles de gardienne du traité ou d'initiative pour des actes du législateur communautaire.

Plus récemment, la formation de groupes de commissaires a permis, sur des domaines de compétence bien identifiés, de renouer avec des procédures de travail à la fois plus collégiales, compte tenu du petit nombre de membres concernés, et plus informelles, notamment en ce qui concerne la définition des orientations politiques, la coordination entre services et le suivi de la mise en œuvre. Les groupes de membres de la Commission créés à ce jour sont les suivants : « Stratégie de Lisbonne », « Conseil Compétitivité », « Relations extérieures », « Droits fondamentaux », « Lutte contre la discrimination et égalité des chances » et « Communication et programmation ».

## **B. Le partage des rôles entre les cabinets, les services et le secrétariat général est net**

### ***1. Les effectifs des cabinets sont restreints***

Les commissaires sont entourés d'un cabinet, dont la mission est de les « *assister dans l'accomplissement de leurs tâches et dans la préparation des décisions de la Commission* » et qui sont considérés comme « *une émanation du membre de la Commission* ». Le nombre des membres de cabinet et la composition de celui-ci sont strictement encadrés par des textes décidés par le président (cf. art. 19 du règlement intérieur de la Commission).

Les règles applicables à la composition des cabinets sont les mêmes pour tous les membres de la Commission, quel que soit le périmètre du portefeuille. Chaque commissaire peut s'entourer de six collaborateurs de rang élevé, d'au moins trois collaborateurs administratifs, de onze assistants pour les uns et les autres et d'un chauffeur. Seul le président fait exception, puisque, quant à lui, il peut faire appel à onze collaborateurs de rang élevé, à au moins sept collaborateurs administratifs, à dix-sept assistants et à deux chauffeurs. Pour tous les membres de la Commission, il est possible de recourir à des conseillers spécialisés ainsi qu'à un ou deux stagiaires pour des périodes de cinq mois. Enfin, les cabinets doivent comprendre un minimum de trois nationalités, tandis que les membres de la Commission sont invités à assurer dans leur équipe un équilibre entre les femmes et les hommes. Les experts nationaux ou agents contractuels des administrations publiques nationales ne peuvent être membres d'un cabinet de la Commission.

### ***2. Les relations entre cabinets et services sont clairement définies***

Les attributions des commissaires leur donnent une autorité sur des services de la Commission, qui leur rendent des comptes par l'intermédiaire de directeurs généraux. Les services sont composés de fonctionnaires de la Commission, dont la carrière se déroule conformément aux règles statutaires en vigueur, d'agents contractuels et d'experts nationaux détachés généralement issus des administrations nationales des États membres.

Les relations des commissaires avec les cabinets et les services sont encadrées par un *Code de conduite des commissaires*. Pour chaque membre de la Commission, les relations entre son cabinet et les services placés sous son autorité font l'objet d'un « *arrangement* » conclu entre le chef de cabinet et le ou les directeurs généraux concernés. Différent d'un commissaire à l'autre, cet arrangement prévoit les modalités de travail en commun et de l'exercice de l'autorité du commissaire sur les services. Il reprend obligatoirement un certain nombre de dispositions spécifiques relatives à l'obligation des services d'informer le membre de la Commission sur la gestion financière ou encore les audits.

Les commissaires sont encouragés à s'appuyer directement sur leurs services en ce qui concerne le fond de leur politique et à concentrer l'activité de leur cabinet sur les relations avec les autres membres du collège, conformément au principe même de collégialité.

Toutefois, les cabinets continuent de remplir des fonctions de représentation du commissaire, y compris vis-à-vis des services. Ils demeurent des interlocuteurs privilégiés des directeurs généraux et, sur certains points, peuvent prendre des décisions au nom du commissaire. A cet égard, il a été signalé à la mission une tendance au rajeunissement des chefs de cabinet, qui contribue à leur affaiblissement vis-à-vis des directeurs généraux.

### ***3. Le secrétaire général assiste le président dans la coordination des travaux de la Commission***

Les missions du secrétariat général consistent, entre autres, à assister « *le président dans la préparation des travaux et la tenue des réunions de la Commission* » (art. 20 § 1), à contribuer « *à assurer la coordination nécessaire entre les services au cours des travaux préparatoires, conformément aux dispositions de l'article 23 [cf. infra]* » et à « *veiller à la qualité de fond et à l'observation des règles de forme des documents soumis à la Commission* » (art. 20 § 2).

D'une manière générale, le secrétariat général est responsable du bon fonctionnement de l'ensemble du système. Il est notamment chargé, en sollicitant si nécessaire le cabinet du président, de faire respecter les arrangements conclus entre les cabinets des commissaires et les services.

Le rôle du secrétariat général diffère néanmoins selon la personnalité du président et selon la nature et la qualité des relations entretenues au sein du collège.

Tous les interlocuteurs de la mission ont considéré que l'augmentation du nombre des membres de la Commission ces dernières années, consécutive aux élargissements successifs de l'Union européenne, a eu un impact sur les méthodes de travail de la Commission. Les débats au sein du collège prennent de plus en plus la forme d'une simple présentation orale au collège par le commissaire concerné, le sujet ayant fait l'objet d'un accord en amont. Lorsque l'accord est constaté en réunion hebdomadaire des chefs de cabinet, le dossier peut même être retiré de l'ordre du jour et soumis à l'adoption de la Commission par la voie de la procédure écrite (*cf. infra* § II.C).

Dans ces conditions, le président est en mesure de prendre un véritable ascendant, aussi bien en ce qui concerne l'animation du collège que pour ce qui est de la définition des orientations politiques de la Commission. L'affirmation du rôle du président a pour corollaire une montée en puissance du secrétariat général vis-à-vis des directions générales et des cabinets des commissaires. En conséquence, celui-ci cherche à faire évoluer le profil de ses collaborateurs, qui devraient de plus en plus, dans le cadre des procédures de coordination, affirmer une expertise et pratiquer des impulsions politiques.

## **II. LA FORMALISATION DES PROCEDURES DE TRAVAIL EST PROPICE A LA QUALITE DE LA PRISE DE DECISION**

### **A. Le travail de la Commission s'appuie sur une programmation et une préparation effectives**

#### **1. Les travaux de la Commission sont encadrés par un programme annuel**

Le travail de la Commission s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail annuel déclinant les orientations de moyen terme arrêtées par le collège sous l'impulsion de son président (art. 2 du règlement intérieur de la Commission)<sup>1</sup>.

L'élaboration de ce programme de travail permet de nourrir un débat en amont au sein du collège et d'identifier les priorités politiques sur lesquelles, pendant un an, seront concentrés les travaux collégiaux et les efforts de coordination.

#### **2. Chaque dossier relève d'une direction générale chef de file**

Une direction générale est désignée comme chef de file pour chaque initiative, le plus souvent implicitement compte tenu de la matière concernée. Seuls certains dossiers à la dimension transversale particulièrement marquée donnent lieu à la désignation du secrétariat général comme chef de file. C'est le cas, par exemple, de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ou encore du développement durable et des biotechnologies.

Il revient à la direction chef de file ou au secrétariat général de procéder, d'une part, le cas échéant, à l'analyse d'impact et aux consultations publiques et, d'autre part, aux consultations internes à la Commission telles que régies par l'article 23 du règlement intérieur de la Commission.

---

<sup>1</sup> « Dans le respect des orientations politiques définies par son président, la Commission fixe ses objectifs stratégiques pluriannuels et sa stratégie politique annuelle, en vertu desquels elle adopte son programme de travail ainsi que l'avant-projet de budget pour l'année suivante ».

### **3. Les consultations publiques sont fréquentes**

Selon leur importance et leur rattachement ou non au programme de travail annuel de la Commission, les initiatives sont soumises ou non à une procédure d'analyse d'impact ou à des consultations publiques.

L'analyse d'impact est « *un instrument destiné à améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques* »<sup>2</sup>. Confiée à la direction générale chef de file, elle implique l'ensemble des services concernés, y compris le secrétariat général, chargé de coordonner les travaux à chaque étape du processus. Depuis la fin de l'année 2006, la qualité des analyses d'impact est soumise à l'appréciation d'un *Impact Assessment Board*, qui émet un avis dont la Commission est saisie en même temps que l'analyse d'impact et la proposition sur laquelle elle porte. Lorsque le *Board* considère que la qualité de l'analyse d'impact est insuffisante, il peut demander un complément d'analyse.

Les consultations publiques consistent, en amont de l'élaboration d'une initiative de la Commission, à solliciter le grand public ou des groupes cibles plus restreints pour recueillir des avis ou déclarations sur le sujet concerné. Les consultations publiques sont pratiquées directement avec les interlocuteurs concernés ou encore, de façon plus ouverte, par l'intermédiaire d'Internet. Il est rendu compte de leur résultat et de l'ensemble des contributions recueillies par l'intermédiaire d'un « *point d'accès unique* » sur le site de la Commission<sup>3</sup>.

## **B. La coordination est organisée à tous les échelons du processus de décision**

### **1. Au niveau des services**

Le règlement intérieur de la Commission prévoit que « *les services travaillent en coopération étroite et de façon coordonnée dès le début de l'élaboration ou de la mise en œuvre des décisions* » (art. 23 § 1).

Pour cela, des chefs de file sont désignés, le plus souvent implicitement, selon la matière concernée. « *Le service responsable pour la préparation d'une initiative veille, dès le début des travaux préparatoires, à assurer une coordination effective entre tous les services ayant un intérêt légitime pour cette initiative en vertu des domaines de compétence et des attributions ou en raison de la nature des affaires* » (art. 23 § 2).

Les services chefs de file ont donc pour mission de procéder aux consultations nécessaires au sein de l'administration de la Commission. Celles-ci concernent notamment :

- tous les services ayant un intérêt légitime pour le projet (art. 23 § 3) ;
- le service juridique de la Commission, qui est saisi de « *tous les projets d'actes et de propositions d'actes juridiques ainsi que sur tous les documents pouvant avoir une incidence juridique* » (art. 23 § 4) ;
- le secrétariat général, dont la consultation est obligatoire pour toutes les initiatives « *qui revêtent une importance politique* », « *qui figurent dans le programme de travail annuel de la Commission ainsi que dans l'instrument de programmation en vigueur* », « *qui concernent les aspects institutionnels* » ou « *qui sont soumises à l'analyse d'impact ou à une consultation publique* » (art. 23 § 5) ;
- les directions générales chargées du budget, du personnel, de l'administration et de la lutte contre la fraude, dont la consultation est obligatoire pour tous les documents ayant une incidence particulière sur ces points (art. 23 § 6).

---

<sup>2</sup> « *Elle contribuera à un environnement réglementaire efficace et performant ainsi qu'à une mise en œuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable. L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents* » Cf. communication de la Commission sur l'analyse d'impact (5 juin 2002).

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm)



Au terme de la phase de travaux interservices, il est prévu que « *le service responsable s'efforce d'établir une proposition recueillant l'accord des services consultés. (...) Il doit faire accompagner sa proposition, en cas de désaccord, des avis divergents de ses services* ». C'est à ce stade que le collège est saisi de la proposition.

Il importe de souligner que les travaux interservices relève, non de l'arbitrage, mais de la coordination. Le service responsable de l'initiative n'a pas l'autorité suffisante pour trancher tel ou tel point du dossier autrement que par la construction d'un consensus avec tous ses interlocuteurs. Seul le secrétariat général, d'autant plus qu'il est désormais de plus en plus investi de l'autorité que lui confère son rattachement direct au président, est en mesure de précipiter certaines décisions au stade de la coordination interservices par une pratique approchant la logique de l'arbitrage.

Dans la majorité des cas toutefois, la finalité des travaux interservices est d'isoler, d'une part, les points faisant l'objet d'un accord de tous les services concernés et, d'autre part, ceux devant faire l'objet d'une discussion à l'échelon politique, soit au niveau des cabinets, soit au sein du collège lui-même.

Une garantie de prise en compte précoce des enjeux politiques d'une initiative découle de l'obligation d'obtenir l'aval du cabinet du commissaire principalement concerné pour engager la procédure de coordination interservices. Cela permet au cabinet et au commissaire lui-même, parallèlement au déroulement des travaux des services, de formuler les premiers éléments d'orientation politique et de les communiquer, non seulement aux services directement impliqués sur l'initiative, mais également aux parties aux consultations publiques et, bien évidemment, aux autres membres du collège. Ces orientations, définies très en amont, nourrissent les travaux au stade de la coordination politique à l'échelon des cabinets. De plus en plus, dans le cadre des arrangements les liant aux directions générales, les cabinets sont informés et consultés à tous les stades des travaux interservices de façon à prévenir toute logique d'imposition de priorités par les services.

## **2. Au niveau des cabinets**

En ce qui concerne les cabinets des commissaires, deux types de réunions ont pour objet la coordination des initiatives et le rendu d'arbitrages sur les points techniques n'ayant pas fait l'objet d'un accord au stade des travaux interservices. Il s'agit, d'une part, des réunions dites « spéciales chefs », auxquelles participent des collaborateurs des cabinets suivant directement les dossiers en discussion et, d'autre part, de la réunion hebdomadaire des chefs de cabinet, dont l'objet est de préparer les travaux de collège et, par conséquent, de parvenir à un accord sur les points n'ayant pas vocation à faire l'objet d'un débat impliquant les commissaires eux-mêmes.

Au total, les réunions hebdomadaires des chefs de cabinet ont pour objet de procéder en quelque sorte à une répétition approfondie de la réunion hebdomadaire du collège des commissaires. Les réunions « spéciales chefs » ont elles-mêmes vocation à préparer les réunions des chefs de cabinets.

L'un des enjeux de la coordination à l'échelon des cabinets est de mesurer les enjeux politiques s'attachant à telle ou telle initiative et d'évaluer l'opportunité de soumettre tel ou tel point à l'attention du collège. Les efforts déployés en amont en matière de cadrage politique permettent de bien distinguer les points méritant de faire l'objet d'un examen par le collège. Le programme de travail annuel de la Commission, mais aussi les travaux de cadrage conduits dans le cadre des groupes de membres de la Commission, sont autant d'occasion de repérer aussi en amont que possible les points devant être réservés pour être soumis à l'attention des commissaires en formation collégiale.

### C. Des procédures allégées permettent de faciliter la prise de décision à l'échelon du collègue

Certaines procédures facilitent la prise de décision précoce et, par conséquent, contribuent à alléger l'intervention politique en aval, qu'il s'agisse des cabinets ou des commissaires eux-mêmes. Il s'agit :

- des décisions par procédure écrite, régies par l'article 12 du règlement intérieur de la Commission. Dans ce cadre, « *l'accord des membres de la Commission sur un projet (...) peut être constaté par procédure écrite, sous réserve qu'il ait préalablement reçu l'avis favorable du service juridique ainsi que l'accord des services dûment consultés (...)* ». L'accord peut être recueilli à l'échelon des chefs de cabinet. Le texte du projet est diffusé par écrit à l'ensemble du collègue. Un délai est imparti pour faire connaître les réserves ou amendements. Tant qu'il n'est pas échu, tout membre de la Commission peut demander au président que le projet fasse l'objet d'un débat. L'article 12 suscité dispose qu'« *un projet sur lequel aucun membre de la Commission n'a formulé ou maintenu une demande de suspension à l'issue du délai imparti pour une procédure écrite est réputé adopté par la Commission* » ;
- des décisions par procédure d'habilitation, régies par l'article 13 du règlement intérieur de la Commission. Cette procédure consiste, pour la Commission, à habilitier un ou plusieurs de ses membres à prendre en son nom certaines décisions de gestion, d'administration voire une décision d'adoption du texte définitif d'un acte ou d'une proposition à soumettre aux autres institutions. Il est précisé que « *les compétences ainsi attribuées peuvent faire l'objet d'une subdélégation aux directeurs généraux et aux chefs de service, sauf interdiction expresse figurant dans la décision d'habilitation* » (art 13 § 3) ;
- des décisions par procédure de délégation, régies par l'article 14 du règlement intérieur de la Commission. Cette procédure, plus classique, concerne les seules mesures de gestion ou d'administration, dont l'adoption peut être déléguée par la Commission aux directeurs et aux chefs de service.

La procédure orale, qui est de droit commun, est dans l'ensemble la moins utilisée. En 2006, elle a donné lieu à l'adoption de 203 décisions, contre 3 053 par la procédure écrite, 2 950 par la procédure d'habilitation et 4 987 par la procédure de délégation.

### III. SYNTHÈSE

Les procédures de coordination mises en œuvre par la Commission sont généralement dégagées de la contrainte de l'urgence. Elles prennent le temps du cadrage politique, de l'analyse d'impact et, le cas échéant, de consultations publiques, qui contribuent à la qualité du processus de prise de décision.

**Une distinction marquée est pratiquée entre les fonctions de coordination et les fonctions juridiques.** Le service juridique de la Commission n'est qu'un service parmi d'autres, dont la consultation est obligatoire dans de nombreux cas au stade de la coordination interservices, mais qui n'entretient aucun lien hiérarchique ou fonctionnel avec les services chargés de la coordination à proprement parler – qu'il s'agisse des services désignés comme chefs de file ou, sur les dossiers les plus politiques, du secrétariat général.

**La coordination peut ainsi s'affirmer comme une fonction à part entière.** De plus en plus, elle est assurée par le secrétariat général, qui s'affirme en même temps que le président de la Commission. Pour mieux s'imposer face aux services, le secrétariat général développe une capacité d'expertise sur les dossiers présentant des enjeux politiques forts. Sous l'autorité du président, il se fait aussi le relais d'une volonté d'affirmer des priorités claires et de concentrer les efforts sur les dossiers inscrits à l'agenda politique du président.

**Dans le cadre de la procédure orale, la collégialité s'exerce à tous les échelons de responsabilité.** Les sujets les plus politiques sont abordés par les membres de cabinet concernés dans le cadre des « réunions spéciales chefs ». Si nécessaire, ils sont ensuite soumis à l'examen des chefs de cabinet, lors de leurs « réunions hebdomadaires ». Les propositions réunissant un consensus sont alors transmises pour information au collège des commissaires ; elles apparaissent en « points A » à l'ordre du jour de la Commission. Les autres apparaissent en « points B » et font alors l'objet d'une prise de décision du collège.

**L'existence de procédures allégées tendant à faciliter la prise de décision doit retenir l'attention.** Elle illustre une propension à la formalisation des procédures de travail et au respect des règles de procédure applicables qui demeure inconnue en France. Les procédures écrites et d'habilitation pourraient utilement être transposées, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, aux fins de dynamiser et d'accélérer la coordination inter-services sur les dossiers ne soulevant pas d'enjeux politiques majeurs.

**Un autre élément vertueux en termes de formalisation de la coordination est la distinction, au stade de l'arbitrage politique, entre les points ayant fait l'objet d'un accord interservices ou à l'échelon des cabinets et ceux qui restent à débattre entre membres de la Commission.** D'une manière générale, l'encadrement strict de la composition des cabinets permet de prévenir la remontée de la concentration des travaux techniques à leur échelon et donc de ménager tout l'espace nécessaire aux directions générales pour conduire les travaux interservices, le cas échéant coordonnés par le secrétariat général.

Au total, ce sont à la fois le principe de collégialité et la culture de travail commune aux uns et aux autres, très protectrice des services et de leur autonomie par rapport au politique, qui permettent à la Commission de faire un vivre un système de coordination réservant du temps pour l'implication des uns et des autres et accordant la priorité à la qualité et à l'acceptation des décisions prises.

Les procédures de coordination mises en œuvre par la Commission présentent toutefois plusieurs inconvénients :

- le déroulement des procédures dépend beaucoup de la coopération des uns et des autres. Si la procédure écrite donne rarement lieu à des réserves ou à des objections de la part des membres de la Commission, c'est parce qu'il en est fait usage avec beaucoup de retenue ;
- la phase de coordination politique mobilise beaucoup les cabinets, qui n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour faire face à la charge de travail induite. La taille des cabinets est en effet fixe quel que soit le périmètre du portefeuille du commissaire. Lorsque les cabinets sont mobilisés sur des portefeuilles larges donnant lieu à des initiatives nombreuses et complexes, leur implication contribue à ralentir les procédures et à dégrader la qualité de la préparation des décisions ;
- le déroulement des procédures est largement conditionné au bon vouloir des services. Si certains restent inertes, ils ralentissent la procédure et forcent l'ensemble des acteurs à solliciter un arbitrage politique en dernier ressort. Dans la mesure où seul le collège ou la formation de l'ensemble des chefs de cabinet ont le pouvoir de rendre de tels arbitrages, les procédures peuvent se révéler longues, sans réellement épargner la remontée à l'échelon politique de points qui, en réalité, auraient dû faire l'objet d'un accord à l'échelon des services ;
- enfin, la collégialité tend à s'affaiblir sur le long terme, à mesure de l'élargissement du collège et de l'affirmation de son président. Ces tendances pourraient contribuer à aligner de plus en plus le mode de fonctionnement de la Commission sur le système français, caractérisé par la faiblesse de la coordination interservices et de la collégialité et la remontée d'arbitrages nombreux au niveau politique le plus élevé.

