

# Jacques Rapoport : “Le recours élargi à l’arbitrage de Matignon tend à exacerber les différends”

1 JUIN 2017 ARTICLE D’ACTEURS PUBLICS

o

ZIHNIOGLU KAMIL/SIPA

**Inciter les ministres à résoudre les problèmes posés par le dialogue direct et la coopération** – comme le demande une circulaire du Premier ministre publiée le 25 mai – **constitue une méthode constructrice de cohésion et de responsabilité préférable aux traditionnels arbitrages de Matignon, analyse l’ancien président de SNCF Réseau.**

Le Premier ministre, Édouard Philippe, a publié, le 25 mai, une circulaire sur la méthode de travail gouvernementale, qu’il veut *“exemplaire, collégiale et efficace”*. Qu’en reprenez-vous ?

Il s’agit d’instructions très appréciées car attendues depuis bien longtemps. Elles éclairent plusieurs sujets essentiels **de la gouvernance publique : le travail collégial, le rôle des cabinets et des directeurs d’administration, la prise de décision par arbitrage ou coopération**… L’essentiel reste évidemment de veiller à appliquer effectivement ces orientations nouvelles et **en rupture avec des pratiques établies de longue date**. Je suis pour ma part très confiant tant la détermination du président de la République et du Premier ministre est évidemment claire. La méthode retenue – une circulaire du Premier ministre dès les premiers jours de sa mise en place – l’atteste pleinement. Sur le fond, le Premier ministre souligne ce qui à mes yeux constitue une spécificité essentielle de la gouvernance de l’appareil d’État : recourir à l’arbitrage de Matignon sur des sujets de gestion qui relèvent essentiellement, dans les grandes organisations, de la coopération entre acteurs concernés. Comme le souligne la circulaire, **le recours élargi à l’arbitrage tend à exacerber les différends** – dont la survenance est bien naturelle – plutôt qu’à les réduire, à écarter la coopération au profit de l’accentuation des divergences et au détriment de la cohésion.

Quel est l’enjeu au plan collectif ?

**Inciter les ministres à résoudre les problèmes posés par le dialogue direct et donc la coopération est une méthode constructrice de cohésion et de responsabilité.**

Ainsi, dans les 3 entreprises publiques dans lesquelles j’ai exercé des fonctions dirigeantes (la RATP, La Poste et la SNCF), les sujets stratégiques remontent au

sommet de la hiérarchie, et pas ceux de gestion. Ils sont d'ailleurs pour l'essentiel traités en comité exécutif. Mais, comme le souligne le Premier ministre, recourir pour des sujets de gestion à l'arbitrage peut devenir – est devenu ! – une facilité d'usage de ce fait très répandue. **Il est vrai que recourir à l'arbitrage peut paraître plus commode que de faire les efforts importants qu'impose une coopération efficace**, c'est-à-dire débouchant sur les décisions les plus pertinentes collectivement : la décision prise "en haut" est moins engageante que d'accepter les équilibres qu'implique la prise en compte de tous les enjeux. **Respecter la directive gouvernementale en faveur de la coopération plutôt que de l'arbitrage va donc exiger de tous – à commencer par Matignon – une attention et une détermination sans faille.**

**Matignon a toujours tenté de limiter le nombre de réunions interministérielles (RIM), où sont pris les arbitrages, avec plus ou moins de succès selon les époques...** Que les choses aient été dites aussi clairement, je n'en ai pas le souvenir. Cette circulaire va de pair avec la limitation des effectifs des cabinets ministériels, toujours tentée mais rarement réussie. Le recours pour ce faire à un décret, fait à ma connaissance sans précédent, illustre bien, ici aussi, **la détermination du gouvernement**. C'est que les deux sujets de la décision par arbitrage ou par coopération et des effectifs des cabinets sont liés, puisque c'est (c'était) entre cabinets que se préparaient et se décidaient les arbitrages : des moyens importants étaient requis pour ce faire autour de chaque ministre concerné. Ainsi, des cabinets aux effectifs élevés sont autant une conséquence qu'une cause. Mais on le sait bien, l'existence de cabinets aux effectifs élevés n'est pas la seule conséquence du système si particulier des arbitrages. Elle résulte également d'une forme de difficulté à fonctionner entre administrations et politiques. La circulaire du Premier ministre, soucieuse de cohérence dans ses prescriptions, traite également de ce sujet essentiel **en rappelant aux ministres que leurs collaborateurs directs sont les directeurs de leur ministère**. Elle prescrit aux ministres de les rencontrer régulièrement, individuellement et collectivement. Va-t-on vers un fonctionnement ministériel placé sous le pilotage d'une forme de "comité de direction" composé des directeurs et présidé par le ministre ? C'est souhaitable et en déclinaison logique des orientations données par le Premier ministre.

**Comment jugez-vous le système qui était en place jusqu'à présent ? Ce système, que la circulaire commence à renvoyer vers le passé, est fondé à mes yeux – c'est là un point de vue personnel – sur 4 principales spécificités. La décision par arbitrage plutôt que par dialogue et coopération entre acteurs concernés dans les domaines de gestion : ce sujet a été abordé précédemment et je n'y reviens donc pas sauf pour souligner à nouveau que le recours à l'arbitrage valorise les comportements d'opposition au détriment des logiques exigeantes de coopération.** La circulaire souligne que le Conseil des ministres sera un lieu de débat et donc assurera et traduira la solidarité de l'équipe gouvernementale. C'est évidemment essentiel et parfaitement cohérent avec les mesures annoncées par ce texte. Le

fonctionnement traditionnel de l'État me paraît très centralisé. Le président de la République et le Premier ministre nomment à des centaines d'emplois. C'est une pratique dont la logique est claire mais qui, inconnue des entreprises, y compris publiques, peut diluer les responsabilités et concourir à une confiance imparfaite entre dirigeants administratifs et responsables politiques. Dans le même esprit, la concentration du pouvoir réglementaire dans les mains du Premier ministre – un fondement de notre droit public – peut avoir le même effet dilutif. On sait que l'excessive production normative constitue un frein à la créativité et au dynamisme entrepreneuriaux dont, pourtant, notre pays a à la fois tant besoin et auxquels il est particulièrement apte.

**Quelles sont les deux autres spécificités du système ?**  
Le rôle de cabinets aux effectifs nombreux, doublonnant l'administration, a été évoqué précédemment. Un cabinet recentré sur des missions politiques (discours, communication, agenda, déplacements, relations politiques et parlementaires...), sans intervention systématique sur le fond des dossiers, champ de la responsabilité des directeurs de ministères, ne doit pas poser de difficulté : c'est ce qui prévaut dans toutes les organisations et ce que prescrit la circulaire.

Bien qu'heureusement réduits depuis la Lolf [*loi organique relative aux lois de finances, ndlr*], les contrôles *a priori* restent un fondement de la prise de décision. Or le contrôle *a priori*, lorsqu'il est susceptible de ne pas se limiter au strict contrôle de légalité, n'est alors pas seulement du contrôle : ce peut aussi être une forme de codécision qui, là encore, peut entraîner une dilution des responsabilités. En réalité, ces différents sujets ont une racine commune : les équilibres qui prévalent dans la prise de décision au sein de l'État ne reposent pas toujours sur une dynamique de confiance, gage de cohésion des équipes et de clarté dans la dévolution des responsabilités. C'est ce à quoi s'attaque la directive du Premier ministre.

**Ce fonctionnement plus rationnel que vous décrivez et qui est à l'œuvre dans certaines entreprises est-il transposable à l'échelle d'un ministère aux compétences larges et diverses ?**

J'insiste sur ma conviction optimiste, non pas béate, parce que le président de la République et le Premier ministre ont montré l'importance qu'ils attachent au sujet.

Dans les entreprises elles-mêmes, le fonctionnement en comité exécutif, en mode collégial où se placent les débats sur des sujets stratégiques, est né progressivement et peut d'ailleurs rester imparfait. S'agissant de l'État, j'ai le sentiment, au fil de mes passages en administration, que le recours à la RIM est plus systématique car le dialogue entre ministères pour trouver des solutions sur des sujets communs me semble plus réduit. C'est probablement la conséquence du durcissement de la contrainte budgétaire, qui supprime des marges de manœuvre.

## Comment expliquer cette difficulté de dialogue entre les ministères ?

La contrainte budgétaire retire des marges de manœuvre à Bercy comme dans les ministères et provoque par ricochet des RIM, qui restent animées par des conseillers du Premier ministre, en général hauts fonctionnaires de profession. La séparation entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers – inévitable – implique que bien des sujets deviennent interministériels. Dans une entreprise, le directeur financier participe aux comités de direction et aux débats collectifs. Il est porteur, comme ses collègues, de la stratégie de l'entreprise. Évidemment, le ministre des Finances est garant, comme les autres, des enjeux et des priorités du gouvernement. Mais les choses sont naturellement plus diluées au sein des administrations. D'où, d'ailleurs, l'orientation retenue de faire du Conseil des ministres un lieu de débat et non essentiellement de validation de décisions prises. Faire bouger les choses, comme le prescrit la circulaire du Premier ministre, est nécessaire tant il est clair que les mécanismes fondés sur des logiques de contrôle ne peuvent être au niveau des exigences de performance nouvelles qui pèsent sur la sphère publique. Mais c'est aussi un défi qui implique une détermination sans faille dans la durée, tant il s'agit de faire bouger des comportements ancestraux et, *in fine*, plutôt confortables même s'ils ne sont pas vraiment appréciés par tous ceux qui en sont partie. Tels sont bien l'esprit et l'objet des décisions du président de la République et du Premier ministre.