



Le 14 janvier 2022

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex

Premier Ministre

Réf. : S2021-2491

Objet : L'organisation et les missions du secrétariat général du Gouvernement (SGG)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé le secrétariat général du Gouvernement et son action de coordination du travail gouvernemental pour les exercices 2015 à 2020.

À l'issue de ce contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du CJF, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. UNE ENTITÉ ADMINISTRATIVE DONT LE FONDEMENT JURIDIQUE DEVRAIT ÊTRE CONSOLIDÉ

Depuis les débuts de la V^e République, aucun texte n'a fixé les prérogatives du Secrétariat général du gouvernement (SGG), qui se déduisent uniquement de deux sources : la coutume d'une part, et de la maquette de la loi de finances d'autre part. Selon le site internet du Gouvernement¹, une centaine de services et entités relèvent de l'administration du Premier ministre. Leurs crédits sont gérés au sein d'une mission budgétaire « *Direction de l'action du gouvernement* » comprenant deux programmes, le programme 129 « *Coordination du travail gouvernemental* » et le programme 308 « *Protection des droits et libertés* »². Ce dernier regroupe les crédits d'autorités administratives indépendantes, dans les champs de la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. C'est donc le programme 129 qui rassemble les actions de soutien du Premier ministre dans l'exercice de sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement.

¹ <https://www.gouvernement.fr/>

² La loi de finances pour 2022 comprend un programme 359 « Présidence française du conseil de l'Union européenne. »

Or, l'importance du rôle joué par le SGG dans le travail interministériel, dans la confection de la norme juridique, en relation avec les Assemblées parlementaires et le Conseil d'État, ainsi que dans la conduite des services du Premier ministre, justifierait que soit pris un texte définissant ses missions et les principes de son organisation. L'architecture administrative et budgétaire des services et entités rattachés au SGG, doit pouvoir être précisée, non seulement pour améliorer l'information du citoyen mais également pour assurer une plus grande permanence de cette organisation, qui fluctue au gré des attributions ministérielles, y compris pour des missions qui semblent au cœur de la coordination du travail gouvernemental dans ce qu'il a de plus permanent.

2. DES MISSIONS CRUCIALES, BIEN EXERCÉES MAIS DONT LEUR MISE EN ŒUVRE RENCONTRE DES DIFFICULTÉS

La mission centrale de coordination du travail interministériel rencontre deux difficultés pratiques, de nature à nuire à l'efficacité de l'action publique.

En dépit d'instructions réitérées par circulaires du Premier ministre afin qu'une coordination effective entre les services des ministères précède toute réunion interministérielle (RIM) arbitrée par son cabinet, le nombre de ces réunions demeure très élevé. Depuis une circulaire cosignée en 2014 par la directrice du cabinet du Premier ministre et par le secrétaire général du Gouvernement, le contenu du compte rendu de réunion, communément appelé « bleu de Matignon », a été fortement réduit. La compréhension de la décision comme la conservation de la mémoire du travail gouvernemental s'en trouvent amoindries.

La Cour recommande de réaffirmer, de façon plus formelle et plus impérative, le principe de subsidiarité des réunions présidées par un membre du cabinet du Premier ministre, par rapport aux échanges directs entre les administrations. Afin d'assurer la conservation de la mémoire de la délibération, elle suggère d'intégrer, dans le compte rendu, outre l'arbitrage du cabinet du Premier ministre, les grandes lignes des échanges entre les ministères et des positions de chacun.

3. UNE RÉFLEXION A RELANCER SUR LA MISE EN PLACE D'UN CENTRE DE GOUVERNEMENT

En 2009, les travaux préparatoires au regroupement de services du Premier ministre sur le site immobilier de Ségur-Fontenoy avaient envisagé l'installation des trois secrétariats généraux – outre le SGG, le secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE) et le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), pour former ainsi un véritable « centre de Gouvernement » sur le modèle du *cabinet office* britannique. Cette hypothèse a ensuite été abandonnée dans les années 2010 et l'espace laissé vacant du site Ségur-Fontenoy affecté à divers services du Premier ministre et autorités administratives indépendantes, sans cohérence d'ensemble.

Au-delà des missions traditionnelles attribuées dès son origine au SGG, d'autres ont connu des rattachements ministériels fluctuants, alors qu'elles participent incontestablement à la coordination interministérielle. La mise en place d'un centre de Gouvernement pourrait permettre d'en assurer la permanence et d'en formaliser l'appartenance aux services de Matignon, ce qui serait de nature à renforcer l'autorité du Premier ministre.

L'analyse des organes comparables au SGG, dans plusieurs États européens ou à l'échelle de l'OCDE, montre que la France fait figure d'exception à cet égard et que les services du chef du Gouvernement y sont organisés de façon plus formalisée et plus cohérente qu'en France, où ils restent marqués par leur manque de visibilité, ainsi que par le caractère coutumier de leurs missions et de leur organisation.

La convergence des systèmes nationaux dans le sens d'une plus grande formalisation et d'un rôle élargi a conduit l'OCDE à conclure qu'ils évoluaient pour constituer un « centre de Gouvernement », notion dont elle a précisé les contours et jugé positivement le rôle. Bien que variables selon les États analysés par l'Organisation, les missions des centres qu'elle a étudiés sont constituées d'un noyau dur de missions inhérentes à l'exercice du pouvoir gouvernemental, auquel se rattachent des éléments plus conjoncturels. Ces travaux pourraient servir de base pour engager une réflexion sur la mise en place d'un tel modèle dont le SGG constituerait le centre.

Au cœur des missions historiques du SGG, figurent la coordination interministérielle, le suivi de l'activité normative, réglementaire et législative, et la qualité du droit ; dans un second cercle, figurent des missions qui se sont éloignées de son cœur d'activité actuel mais dont l'exercice semble naturellement devoir être rattaché au Premier ministre, comme la réforme de l'État, la fonction publique ou la gestion des cadres dirigeants de l'Etat. Ces activités sont complémentaires des autres missions du SGG, et pourraient lui être rattachées, en raison de leur nature interministérielle, encore accentuée par la récente réforme de la haute fonction publique.

À court terme, et sans attendre le lancement d'une telle réflexion, il serait souhaitable d'assurer au SGG une plus grande visibilité et une présentation plus lisible de son rôle à l'usage des citoyens, ne serait-ce qu'en refondant son site Internet, et en rendant public un compte-rendu annuel de son activité qui fait aujourd'hui défaut.

En conséquence, la Cour formule les quatre recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : adopter un décret définissant les missions et les principes d'organisation du SGG, s'agissant notamment de son rôle dans la conduite des services du Premier ministre ;

Recommandation n° 2 : renforcer l'information et l'accès au droit du citoyen par une mise à jour du site du Gouvernement et la mise en ligne d'un compte rendu annuel d'activité du SGG ;

Recommandation n° 3 : adopter une « directive interministérielle » affirmant la subsidiarité de la RIM par rapport à la coordination directe entre les services et intégrer, dans son compte rendu (le « bleu »), les principaux points de la délibération en vue de conforter la mémoire gouvernementale ;

Recommandation n° 4 : rouvrir une réflexion sur la formation d'un centre de Gouvernement exerçant concomitamment les missions de la coordination du travail gouvernemental, de la surveillance de la qualité du droit, de la réforme de l'Etat et de la politique des cadres dirigeants, avec les moyens numériques correspondants.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici