

L'interministérialité

Une exigence constitutionnelle pour le fonctionnement harmonieux de l'exécutif en RD Congo

Introduction

Jean Paul NYEMBO
Tampakanya.

Chef de travaux,
Doctorant en Droit/
Université de
Kinshasa .
Assistant du
Secrétaire Général
Adjoint du
Gouvernement
en charge de
la Commission
Politique, Défense,
Sécurité et Socio-
culturelle.
nyembojeanpaul@
gmail.com

En République démocratique du Congo (RDC), le Président de la République est le chef de l'Etat. Il représente la nation et veille au respect de la Constitution. A cet effet, il est le garant de la nation et assure, par son arbitrage, le bon fonctionnement des pouvoirs publics ⁽¹⁾ et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Comment cela se fait-il dans la pratique, le respect des compétences réservées à chaque membre du gouvernement étant l'un des principes de gouvernance ?

Il faut une gestion en réseau de la chose publique, c'est-à-dire qu'il est indiqué d'accepter que l'Etat soit géré de façon interministérielle. La gestion en réseau implique que les décisions soient prises de manière collégiale et solidaire, sous l'autorité d'un coordonnateur et d'un arbitre. C'est dans ce cadre qu'il faut entendre le fonctionnement du gouvernement, qui agit en conseil sous la présidence du chef de l'Etat.

Pendant plusieurs décennies, la question de gouvernance en réseau de l'Etat a toujours été l'une des faiblesses dans la prise des décisions en RDC. Les difficultés d'interprétation et l'ignorance des textes qui organisent le gouvernement et qui fixent les compétences respectives des ministères amènent souvent à la prise des positions divergentes pour des questions relatives à la gestion de l'Etat. Ce qui, dans la pratique, a des effets d'entraînement sur l'efficacité de l'action gouvernementale et de l'existence même de l'Etat.

1 Article 69 de la Constitution.

En effet, alors que le gouvernement est investi sur base d'un programme ⁽²⁾, c'est-à-dire d'un document collégial qui engage tous ses membres, le ministre est responsable de son département ⁽³⁾. Il s'ensuit que la gestion quotidienne de l'Etat se réalise sous le patronage du chef de l'Etat et la coordination du Premier ministre. Cela implique une coordination efficiente, suivie, et des arbitrages équilibrés. Mais comment ?

Pour répondre à cette question, il est préalablement indiqué de veiller à l'exigence d'avoir un fil conducteur de gestion et de fixer la compétence de chaque acteur, selon les spécificités propres, pour un fonctionnement global harmonieux. Cette question sous-entend celle de la place de l'administration dans l'exécution de l'action gouvernementale dans un élan de continuité de l'Etat. Un suivi est donc nécessaire. Par qui ? C'est à ce niveau que d'aucuns se demandent le rôle que doit jouer le Secrétariat Général du Gouvernement. Peut-on envisager une autre structure pour faciliter la coordination de l'action gouvernementale ?

L'objectif de la présente étude est de souligner le fondement juridique de l'interministérialité en RDC et de déterminer les structures qui devraient la mettre en œuvre.

1. Fondement légal et finalités de l'interministérialité

Section 1. Le fondement juridique

En République démocratique du Congo, l'interministérialité est consacrée par la Constitution ⁽⁴⁾ et, ensuite, par les textes qui régissent l'agent public. A cela s'ajoutent les ordonnances qui fixent les attributions des ministères respectifs, organisent le gouvernement et déterminent les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement d'une part, ainsi qu'entre les membres du gouvernement d'autre part.

Ces deux ordonnances sont prises en application des dispositions des articles 79 alinéa 1 et 91 in fine de la Constitution.

Dans cet ordre d'idées, on relèvera que le décret n°12/022 du 17 juillet 2012 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Premier ministre et le décret n°12/023 du 19 juillet 2012 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement, font de celui-ci un assistant du Premier ministre dans la coordination de l'action gouvernementale et dans la tenue des réunions du Conseil des Ministres.

2 Articles 90 alinéas 3 et 4 de la Constitution.

3 Article 93 alinéa 1 de la Constitution.

4 Les articles 69 à 99 de la constitution fixent les règles de gestion quotidienne de l'Etat par le gouvernement.

Aux termes des dispositions de ces textes, seul le Conseil des ministres est l'instance de discussion, de concertation et de décision du gouvernement.

En effet, le Président de la République, le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, les ministres délégués, les vice-ministres et le cas échéant, les vice-Premiers ministres et les ministres d'Etat forment, lorsqu'ils sont réunis pour délibérer sur les affaires de l'Etat relevant de la compétence du gouvernement, le Conseil des ministres ⁽⁵⁾. Le gouvernement fonctionne d'une manière collégiale et solidaire. Les décisions du Conseil des ministres lient solidairement tous les membres du gouvernement ⁽⁶⁾.

Section 2. Les finalités

L'interministérialité est une exigence constitutionnelle pour le fonctionnement harmonieux de l'exécutif. Elle répond à trois finalités, à savoir la lisibilité des politiques publiques, la coordination des objectifs poursuivis et l'efficacité des réalisations des politiques transversales.

2.1. La lisibilité des politiques publiques

Il est nécessaire que la gestion des politiques publiques se fonde sur la canalisation du financement. En effet, la budgétisation par programmes implique que l'intégralité des actions qui composent une politique publique soit identifiée dans une même « unité de budgétisation ». Cela permet d'avoir une lisibilité plus importante en matière d'affectation des ressources et de programmation des activités. Plus simplement, la mission interministérielle permet de mieux identifier le coût de la politique publique.

Aussi, les activités à réaliser bénéficiant de l'apport de tous les intervenants concernés, leur concrétisation connaîtra moins de pesanteur, moins d'obstacles et leur aboutissement plus sûr.

2.2 La coordination des objectifs poursuivis

L'intérêt de l'interministérialité est de permettre une coordination des programmes qui composent la mission, d'orienter la mission selon une stratégie commune et opérer une orientation des objectifs poursuivis dans chaque programme. La mission fait de plus l'objet d'une présentation (et d'un compte-rendu en fin de gestion) devant le Parlement par le ministre « chef de file ». En

5 La lecture combinée des articles 79 alinéa 1, 90 alinéa 1 et 91 alinéa 1 de la Constitution révèle que le gouvernement composé du Premier ministre, des vice-premiers ministres, des ministres, des ministres délégués, des vice-ministres et le cas échéant, des vice-Premiers ministres et des ministres d'Etat définit la politique de la nation en Conseil des ministres, sous la présidence du Chef de l'Etat. La concertation consacrée par la Constitution s'entend en l'initiative à faire approuver par le chef de l'Etat, en Conseil, que doit avoir le gouvernement sur la marche de la nation.

6 Articles 44 à 46 de l'ordonnance n°12/007 du 11 juin 2012 organisant le gouvernement.

RDC, c'est le Premier ministre qui présente le bilan de l'action gouvernementale au parlement car il est le seul qui exerce la fonction générale de représentation du gouvernement auprès des autres institutions de la République ⁽⁷⁾. Il peut, cependant, déléguer cette compétence à un membre du gouvernement pour effectuer une mission spécifique.

2.3. *L'efficacité de la réalisation des politiques interministérielles ou transversales*

Au stade de l'exécution de la politique publique interministérielle, le caractère interministériel de la mission permet une coordination des actions pour une plus grande efficacité. Cela peut, bien entendu, passer par la mutualisation des moyens notamment par les programmes de fonctions supports, la coordination des services au niveau central comme au niveau opérationnel puisqu'en théorie, un même service peut avoir la charge de plusieurs actions dépendant de plusieurs ministères.

L'interministérialité est donc une technique importante dans la gestion axée sur les résultats.

Cela exige des modalités pratiques pour son bon fonctionnement.

2. Les modalités pratiques de l'interministérialité

Afin d'atteindre les objectifs de développement et de résoudre les problèmes inhérents à l'existence de l'Etat, ses gestionnaires ne doivent pas perdre de vue qu'ils n'ont qu'un mandat, ensemble, qu'ils exercent, chacun en ce qui le concerne, sous l'autorité du garant constitutionnel du fonctionnement des pouvoirs publics. Il est donc recommandé que les membres du gouvernement travaillent en franche collaboration sous la coordination du Premier ministre. Celui-ci s'appuie sur son cabinet et le Secrétariat général du gouvernement, pour des orientations nécessaires et efficaces.

Section 1. La question du mandat du gouvernement

Au niveau de la gestion de l'Etat, on distingue trois pouvoirs dotés, chacun, des missions spécifiques. Il s'agit du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ⁽⁸⁾.

C'est au pouvoir exécutif que revient la gestion au quotidien de l'Etat, en application des lois et décisions prises par les deux autres pouvoirs. Ce qui nécessite un programme gouvernemental, approuvé par le Président de la République.

7 Article 10 alinéa 3 de l'ordonnance n°12/007 du 11 juin 2012 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement.

8 L'organisation de tous ces trois pouvoirs est régie par les dispositions des articles 68 à 169 de la Constitution.

1.1 Le Président de la République, membre de l'exécutif

Le gouvernement est composé du Premier ministre, de ministres et des vice-ministres. S'il y a nécessité, le Président de la République peut nommer des vice-premiers ministres, des ministres d'Etat et des ministres délégués. Ainsi les membres du gouvernement sont nommés par le Président de la République ⁽⁹⁾. *C'est la consécration de la suprématie présidentielle.*

Tout en étant d'une institution autre que le gouvernement, le Président de la République participe aux activités gouvernementales. Le gouvernement définit la politique de la nation en Conseil des ministres, sous la présidence du Chef de l'Etat. La concertation consacrée par la Constitution s'entend en l'initiative du gouvernement sur la marche de la nation, initiative approuvée par le Chef de l'Etat, en Conseil des ministres.

Avant leur nomination, les membres du gouvernement reçoivent du chef de l'Etat une lettre des missions par un discours-programme. Dans la pratique, le discours programme a lieu le jour de la prestation de serment présidentiel prévu par l'article 74 de la Constitution.

Pendant le fonctionnement du gouvernement, le Chef de l'Etat peut apprécier l'action du gouvernement lors de ses messages à la nation et dans ses discours annuels sur l'état de la nation devant le congrès ⁽¹⁰⁾.

Il se dégage ainsi la nécessité, pour le gouvernement, de disposer d'un programme d'actions partagé avec le Président de la République.

1.2. Le gouvernement doit avoir un seul programme duquel découleront des actions spécifiques par ministère

Avant son entrée en fonction, le gouvernement prépare un programme d'actions qui doit être approuvé par l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 90 in fine de la Constitution. Inspiré des choix du Président de la République, ce programme contient la politique de la nation.

Pour atteindre efficacement les objectifs poursuivis, les choix des actions dans chaque ministère doivent être faits minutieusement. Une feuille de route reprenant les actions du ministère doit être élaborée par l'administration sous l'autorité du ministre sectoriel.

1.2.1 L'élaboration d'une feuille de route par chaque ministre

Aux fins de l'exécution efficiente de la politique de la nation, le Chef du gouvernement est appelé à faire élaborer une feuille de route par chaque membre du gouvernement, en rapport avec la gestion de son ministère. Des

9 Article 78 de la Constitution.

10 Article 77 de la Constitution.

actions précises, avec un chronogramme indiqué et des sources de financement prévisibles ou à rechercher mais envisagées, doivent être projetées. Une approbation de la feuille de route et des actions par tout le gouvernement est nécessaire avant leur exécution. Devant la modicité des sources de financement, chaque responsable ministériel doit hiérarchiser ses choix, en particulier lorsqu'il s'agit des actions à caractère transversal.

Qu'est ce qui va guider les choix ?

1.2.2 L'implication de l'administration dans les choix sectoriels

L'élaboration par chaque ministre de la feuille de route de son secteur doit associer les responsables des services concernés car l'implication de l'administration permet une exécution efficiente de la feuille de route tant au niveau local, national qu'à l'extérieur.

Au niveau provincial, le gouverneur jouit de la double casquette de représentant du pouvoir central et d'autorité exécutive provinciale ⁽¹¹⁾. Il s'appuie tant sur la fonction publique provinciale que nationale.

Par rapport à l'extérieur, chaque pays est appelé à défendre ses principes et ses intérêts, à affirmer sa propre vision dans une compétition internationale exacerbée. La mission du ministère se définit ainsi moins par le contenu des « affaires » à traiter (il n'y a plus d'affaires spécifiquement étrangères) que par le traitement international d'affaires qui ont également des effets intérieurs. Ce qui compte est plutôt la scène internationale sur laquelle ces affaires se traitent, le ministère défendant les intérêts de la RDC à l'international.

Ce faisant, le ministre se place résolument au cœur de l'action extérieure de l'Etat. Il agit en étroite coordination avec l'ensemble des autres administrations, mobilisées elles aussi au service de nos intérêts dans les différents domaines de la vie nationale.

Le ministre doit réellement utiliser les agents placés dans son ministère comme le stipule l'article 91 alinéa 4 de la Constitution qui l'incite à disposer de l'administration. C'est de cette manière que l'administration assure la continuité de l'Etat prévue à l'article 69 alinéa 3 de la Constitution.

Section 2. L'obligation de collaboration entre les membres du gouvernement

Au regard de ce qui précède, la collaboration entre ministères est une obligation constitutionnelle. En effet, non seulement le but recherché est d'exécuter un programme commun et unique, mais aussi de satisfaire aux attentes de la population.

11 Aux termes des dispositions des articles 65 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et 95 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces le gouverneur de province est le représentant du gouvernement central et coordonnateur des services publics déconcentrés en province. Il exerce la tutelle sur les entités territoriales décentralisées.

2.1. Les décisions gouvernementales engagent l'ensemble de l'équipe gouvernementale.

Le gouvernement est solidaire dans la prise de décisions. La collaboration résulte :

- de l'existence du Conseil des ministres comme instance de décision du gouvernement ⁽¹²⁾. En effet, les décisions de l'Etat sont prises, à l'initiative du ministre sectoriellement compétent, en Conseil des ministres, après délibération ;
- du caractère transversal de la gestion des affaires publiques.

2.2. Les contraintes

Dans la pratique, l'interministérialité est difficilement appliquée pour diverses raisons, à savoir : les cabinets ministériels comptent des gens trop jeunes, qui manquent d'expérience pour assurer le coraquinage des administrations et ne se font que les relais trop mécaniques des caprices médiatiques de leurs ministres ; le vieillissement de l'administration ; la perte de la vocation d'expertise jadis reconnue aux administrations centrales au profit des objectifs politiques leur assignés par les ministres de tutelle.

Pour dépasser ces contraintes, il faut faire preuve d'abnégation. Les personnes impliquées dans la gestion de l'exécutif doivent éviter d'agir selon les humeurs et les intérêts partisans et le respect des instructions et normes de procédure recommandées pour le fonctionnement harmonieux de l'exécutif doit être de stricte application.

Le plus souvent, en effet, le fonctionnement de l'exécutif est rendu difficile dans un gouvernement de coalition. Voilà pourquoi une coordination efficace est souhaitée pour pallier au blocage et éviter la mauvaise foi, si l'on veut parvenir à un fonctionnement harmonieux de l'Etat.

Section 3. La nécessité d'une bonne coordination de l'action gouvernementale

Le Premier ministre est chef du gouvernement. A ce titre, il doit coordonner les activités des autres membres du gouvernement en s'appuyant sur ses prérogatives et les structures mises en place à cette fin.

3.1. La compétence exclusive du Premier ministre

La coordination du gouvernement et donc de la gestion au quotidien de l'Etat revient au Premier ministre. Tous les membres du gouvernement

¹² Articles 79 et 91 de la Constitution.

exécutent le programme du gouvernement sous sa direction ⁽¹³⁾. Il s'ensuit que la compétence d'un ministre est limitée par le droit de regard du Premier ministre, car il lui revient de voir comment le ministre applique, dans son secteur, le programme gouvernemental. Ce dernier ne doit pas sortir du cadre bien précis dudit programme.

Par ailleurs, le Premier ministre est le seul qui a le pouvoir d'exécuter les lois ; et il dispose du pouvoir réglementaire. De ce fait, il est le seul maître de la gestion, sous réserve des compétences constitutionnelles dévolues au Président de la République. Ce qui revient à dire que le ministre n'exerce cette compétence que par délégation de pouvoir par le Premier ministre.

Chef du gouvernement, le Premier ministre a la charge de diriger son action et d'en assurer la cohérence et l'unité. A ce titre, il trace les orientations à suivre par les autres membres du gouvernement et exerce l'arbitrage entre eux. Il encadre, surveille et coordonne leurs initiatives.

Cette mission rend le Premier ministre :

- pleinement compétent pour attribuer, de façon ponctuelle, une tâche spécifique à un membre du gouvernement même si cela ne relève pas des attributions habituelles du ministère qu'il dirige. Cette attitude doit être justifiée et être rarement utilisée pour éviter les dérapages conduisant à la paralysie du gouvernement ;
- pleinement compétent pour retirer, dans certains cas, à un membre du gouvernement le traitement d'un dossier donné pour le confier à un autre membre du gouvernement.

Le refus d'obtempérer fait courir des sanctions à l'égard du ministre concerné. Dans ce cas, le Premier ministre fait des propositions au Président de la République qui, le plus souvent, en prend acte.

En vue de la coordination de l'action gouvernementale, le Premier ministre assure la fonction générale de représentation auprès des autres institutions de la République. Aucun membre du gouvernement ne traite avec une institution du pays sans s'en référer au Premier ministre. Ainsi, le Premier ministre s'assure à tout instant du bon fonctionnement du secteur public et parapublic ainsi que de la bonne marche de tous les secteurs de la vie nationale.

3.2. Les structures d'appui à la coordination

La mission de coordination de l'action gouvernementale est délicate et mérite, pour ce faire, un suivi permanent et des orientations efficaces. A cet effet, le Premier ministre doit être doté d'un bon cabinet et d'un Secrétariat général qui dispose d'un personnel qualifié.

¹³ Articles 90 alinéa 2 et 93 alinéa 1 de la Constitution.

3.2.1 Le cabinet

Le Premier ministre compose son cabinet ; mais il doit, dans la mesure du possible, s'en référer au chef de l'Etat. Le cabinet mis en place s'occupe des activités liées à la fonction de Premier ministre, celles relatives à la qualité de chef du gouvernement étant de la compétence du Secrétariat général du gouvernement.

3.2.2 Le Secrétariat général du gouvernement

Le Secrétariat général du gouvernement est une structure d'appui à la coordination de l'action gouvernementale, placée sous l'autorité directe du Premier ministre qui, aux termes de l'article 10 de l'ordonnance n°12/007 du 11 juin 2012, dirige l'action du gouvernement et en assure la cohérence et l'unité.

En vue de la préparation des réunions des Conseils des ministres, le Président de la République institue, par ordonnance qui organise le gouvernement, les commissions interministérielles permanentes. Elles sont au nombre qui répond au besoin politique du moment et présidées par les vice-Premiers ministres, les ministres d'Etat ou les ministres présents, selon le cas. Les commissions interministérielles permanentes sont composées uniquement des membres du gouvernement et du gouverneur de la Banque Centrale du Congo. Leur fonctionnement est tributaire de l'efficacité du Secrétariat général du gouvernement.

Le Secrétariat général du gouvernement assiste le Premier ministre dans la coordination de l'activité gouvernementale et la tenue des réunions du Conseil des ministres. C'est le Secrétaire général qui tient l'agenda, organise le travail du gouvernement et veille au respect des procédures ⁽¹⁴⁾.

A ce titre :

- a) Il sert de pont entre le Président de la République et le Premier ministre car c'est lui qui tient le secrétariat du Conseil des ministres, présidé par le Président de la République ou le Premier ministre en cas de délégation.
- b) Il est l'organe qui prépare et suit les décisions gouvernementales. Il est chargé de quatorze tâches relatives à la coordination de l'action gouvernementale ⁽¹⁵⁾ notamment les missions suivantes :
 1. préparer les réunions du Conseil des ministres et des commissions interministérielles ;
 2. élaborer les procès-verbaux du Conseil des ministres et en rédiger les comptes rendus analytiques ;

14 Article 43 de l'ordonnance n°12/007 du 11 juin 2012 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement.

15 Article 2 du décret n°12/023 du 19 juillet 2012 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement.

3. assister le Porte-parole du gouvernement dans la rédaction des comptes rendus du Conseil des ministres ;
4. tenir l'agenda du Conseil des ministres ;
5. élaborer les procès-verbaux et les comptes rendus des commissions interministérielles ;
6. tenir l'agenda, organiser le travail du gouvernement et veiller au respect des procédures de son fonctionnement ;
7. assurer la légistique et la correction rédactionnelle des projets de textes légaux et réglementaires ;
8. faire le suivi des ordonnances et des décrets d'exécution des lois ;
9. diffuser les actes réglementaires signés par le Premier ministre ;
10. veiller à la publication au Journal Officiel des textes légaux et réglementaires ;
11. assurer, en concertation avec le ministre chargé des relations avec le parlement, la relation entre le gouvernement et le parlement ;
12. tenir la matrice des décisions du gouvernement en vue de leur meilleur suivi ;
13. tenir des archives du gouvernement ;
14. contribuer au perfectionnement des outils de travail du gouvernement en lui apportant une documentation appropriée.

Une autre mission importante dévolue au Secrétariat général du gouvernement consiste à veiller au respect des procédures de fonctionnement du gouvernement. A cet effet, il formule des observations auprès du Premier ministre ou des vice-Premiers ministres, selon le cas.

Le Secrétariat général du gouvernement peut assurer toute autre mission lui confiée par le Premier ministre. Il constitue aussi la mémoire du gouvernement. A ce titre, il veille à la cohérence de l'action du gouvernement et s'occupe de la correction des textes (légistique). C'est pourquoi, avant la transmission du projet de texte pour examen par les instances compétentes, il est conseillé que l'initiateur s'assure de l'harmonisation des points de vue par toutes les administrations concernées par la question. Là encore, le Secrétariat général du gouvernement doit être au centre de règlement des points de divergence, en faisant preuve de neutralité et de compétence.

Au regard des missions, de la place et du rôle dévolus au Secrétariat Général du gouvernement dans la conduite de l'action gouvernementale, il ne fait l'ombre d'aucun doute, que cette structure est le « maillon central de l'inter ministérialité » et « la mémoire du Gouvernement ».

Cela implique la mise à la disposition du Secrétariat Général du gouvernement des salles des réunions appropriées pour les réunions interministérielles. Cela fait cruellement défaut aujourd'hui dans la mesure où les réunions des

commissions interministérielles permanentes se tiennent souvent en dehors des bâtiments de l'Etat. Il lui faut aussi un équipement informatique performant pour l'exploitation des documents de travail et la conservation des archives selon les standards internationaux.

3. L'arbitrage du chef de l'Etat

Afin de réguler le fonctionnement du gouvernement, le Président de la République exerce un arbitrage sur l'action gouvernementale. Cette compétence, il l'exerce à l'entrée en fonction des membres du gouvernement pendant l'exercice du mandat gouvernemental.

Section 1. A l'entrée en fonction du gouvernement

Le président de la République a deux possibilités pour réduire ou étendre les compétences de tel ou tel autre membre du gouvernement :

- il fixe par ordonnance, délibérée en Conseil des ministres, les attributions des ministères ;
- il organise par ordonnance, délibérée en Conseil des ministres, le fonctionnement du gouvernement et les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement d'une part, entre les membres du gouvernement d'autre part.

Prises conformément aux articles 79, 91, 93 et 94 de la Constitution, ces deux ordonnances font du chef de l'Etat le garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions. C'est par elles qu'il règle, en amont, les conflits éventuels de compétence.

Section 2. Pendant le fonctionnement du gouvernement

A ce stade, le chef de l'Etat convoque et préside le Conseil des ministres. C'est lui qui en fixe l'ordre du jour, sur proposition du Secrétaire général du gouvernement. Il peut cependant déléguer ce pouvoir au Premier ministre.

Quand bien même le dossier aurait fait l'objet d'un examen par les commissions interministérielles permanentes, le Chef de l'Etat a la latitude de proposer son réexamen en donnant de nouvelles orientations. Il peut, s'il n'est pas d'accord avec la position du gouvernement, ne pas inscrire à l'ordre du jour un dossier dont les divergences persistent entre les membres du gouvernement ou avec la présidence de la République ; ce qui bloquerait l'évolution dudit dossier.

D'autres instructions sur l'action gouvernementale peuvent parvenir au Premier ministre par le truchement du Directeur de Cabinet du chef de l'Etat. Dans la mesure où ces instructions ne font pas l'objet de communication ou de débat en Conseil des ministres, elles peuvent, lorsqu'elles sont mal comprises, paralyser ou biaiser le fonctionnement du gouvernement.

Conclusion

L'interministérialité permet une gestion prioritaire, saine, collégiale et efficace de l'Etat. Elle exige cependant de la discipline au sommet comme à la base de l'action gouvernementale, appuyée par une administration performante. Source possible de conflits, l'interministérialité est bien régulée si on y exerce une bonne coordination et des arbitrages nécessaires et ponctuels afin de garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Le rôle du Secrétariat général du gouvernement mérite d'être renforcé. Des programmes d'action interministériels doivent être mis au point pour assurer la synergie des administrations centrales, locales et dans les postes à l'étranger.

Il convient que les services du Premier ministre puissent échanger en permanence avec les autres administrations par le canal du Secrétariat général du gouvernement. Les incompatibilités actuelles du système, dues principalement à des impératifs de sécurité, parfois aussi à l'obsolescence du matériel, doivent être dépassées. Il est donc souhaitable que le Président de la République et le Premier ministre renforcent l'autorité du Secrétariat général du gouvernement afin d'obtenir, par son suivi, l'exécution efficiente des décisions du gouvernement par ses membres dans leurs secteurs respectifs d'activités. ■