

LA « MISE EN EXAMEN »
DES CABINETS MINISTÉRIELS

AU CUMUL DES MANDATS et à la pratique du pantouflage, dénoncés par Yves Mény comme facteurs de corruption de la République¹, convient-il d'ajouter les cabinets ministériels ? Deux événements récents tendraient à le prouver, qui soulignent à la fois leur exubérance et leur prépondérance.

61

Il s'agit, d'abord, du rapport pour la préparation du XI^e Plan, établi par la Commission « État, administration et services publics de l'an 2 000 », présidée par Christian Blanc². On lit dans ce document qu'il est devenu « indispensable de clarifier les relations entre les autorités politiques et les administrations. Le risque existe... que l'ambition stratégique cède devant les exigences, qui peuvent au demeurant être tout à fait légitimes, du court terme. Il est d'autant plus grand que s'interposent, entre les ministres et les directeurs d'administration centrale, des cabinets (souvent pléthoriques) qui tendent à monopoliser l'initiative du travail administratif ». Et le rapport conclut : « Pour conjurer de tels risques, pour permettre aux ministres de poursuivre avec les administrations qu'ils dirigent des objectifs stratégiques, il est nécessaire que les cabinets s'en tiennent à leur rôle de conseil politique des ministres et que s'établissent des relations beaucoup plus directes entre les ministres et les directeurs d'administration centrale... » D'où la proposition n° 3 formulée par la Commission : « Il faut réduire à cent personnes les effectifs des cabinets ministériels³. » Ce qui reviendrait à en supprimer les trois quarts !

1. Yves Mény, *La Corruption de la République*, Fayard, 1992.

2. « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », rapport pour la préparation du XI^e Plan, La Documentation française, janvier 1993, p. 69.

3. *Op. cit.*, p. 85.

L'autre événement est de nature politique. Il tient à la déclaration prononcée à l'Assemblée nationale le 8 avril 1993 par Édouard Balladur, dans laquelle, après avoir expliqué que « l'administration doit être en mesure d'assumer ses missions dans la clarté et la transparence », le Premier ministre annonce que les cabinets ministériels « devront être réduits au minimum ». Or il fait suivre cette déclaration d'une lettre aux membres du gouvernement dans laquelle il demande de respecter les quotas suivants : 15 membres pour un ministre d'État, 12 pour un ministre et 10 pour un ministre délégué¹. Commentant ces mesures, Nicolas Sarkozy, porte-parole du gouvernement, souligne que « les cabinets ministériels ne doivent pas constituer un obstacle entre l'administration et l'autorité politique qu'est le ministre ».

62 UNE MANIFESTATION DE
L'« EXCEPTIONNALITÉ » FRANÇAISE

Il serait exagéré d'affirmer que les cabinets ministériels n'existent qu'en France. Mais il n'est pas moins vrai de dire qu'ils y exercent une prépondérance sans équivalent à l'étranger. A tel point qu'on puisse déceler à travers eux l'un des traits de ce que François Furet appelle l'« exceptionnalité » française.

Chacun sait qu'en Grande-Bretagne les ministres ne sont entourés que de deux ou trois conseillers politiques rémunérés par leur parti². Rien ni personne ne s'interpose, par conséquent, entre eux et les *permanent secretaries*, assistés de directeurs et d'adjoints appartenant au Civil Service. A ce sujet, Claire Charlot peut écrire : « En cent quatre-vingt-trois ans, seize secrétaires généraux de ministère et soixante et un ministres se sont succédé au ministère de l'Intérieur. En trente-six ans de service, Sir Frank Newsam, prestigieux secrétaire général de ce ministère, a connu quatorze ministres. Depuis 1945, le rythme des remaniements ministériels s'est accéléré³... » De vigoureuses critiques ont été opposées à ce système qui fait la part belle à l'administration de

1. Un décret du 28 juillet 1948, modifié par des décrets des 21 août 1951 et 11 mai 1954, toujours formellement en vigueur, avait limité à 10 le nombre des membres des cabinets des ministres et à 7 celui des secrétaires d'État.

2. Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP et Dalloz, 1989, p. 115. Sans doute conviendrait-il d'y ajouter les *junior ministers* dont le rôle est cependant très différent de celui des membres d'un cabinet ministériel.

3. Claire Charlot, *L'Énarchie britannique*, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 212.

carrière. Venues des rangs travaillistes et formulées par Richard Crossman, elles ont été relayées par Margaret Thatcher. Mais si la « Dame de fer » a pu procéder, dans quelques cas, à des nominations politiques, elle n'a pu faire obstacle à la tradition qui veut que le Premier ministre ratifie le choix des responsables administratifs des départements ministériels opéré par un comité de sélection présidé par le chef du Civil Service (à l'heure actuelle : le *permanent secretary* du Cabinet Office), assisté de quelques hauts fonctionnaires¹.

Or, si le modèle britannique n'est pas toujours appliqué ailleurs – notamment en Belgique, en Italie et à la Commission des Communautés européennes –, du moins n'observe-t-on, dans la plupart des États occidentaux, que la présence d'un entourage très restreint auprès de chaque ministre, chargé d'assurer son secrétariat et de veiller à ses relations avec la presse et avec sa circonscription.

63

En France, la différence éclate. Comme l'écrit Jacques Ziller : « Le cabinet est plus que la combinaison d'un secrétariat particulier du ministre, de quelques conseillers spécialisés et d'un spécialiste des rapports avec la presse. Deux fonctions supplémentaires sont l'essence même du cabinet : une fonction de coordination générale des services et de la politique du ministère, habituellement assurée par le directeur de cabinet du ministre ; on reconnaît la fonction exercée dans d'autres pays par le secrétaire général, le secrétaire d'État ou le secrétaire permanent ; mais aussi une fonction qui n'a pas son pareil ailleurs (sauf en Italie et en Belgique), à savoir le suivi systématique des dossiers traités par les bureaux, de manière à permettre au ministre d'avoir un avis indépendant de ses services sur chacun de ces dossiers². » Or une telle situation n'a d'équivalent – en dehors même du Royaume-Uni – ni en Allemagne, ni en Espagne, ni même aux États-Unis où la pratique du *spoils system* règle le problème à sa manière.

DES JUSTIFICATIONS CONTESTABLES

L'explication de la spécificité française aurait pour cause, selon Jacques Ziller, « la défiance du politique par rapport à la bureaucratie ». Il est

1. Philippe Keraudren, « La réforme managériale du Civil Service depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, 1993.

2. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, 1993, p. 325.

vrai que les nombreux changements de régime survenus en France au XIX^e siècle ont contribué à engendrer cette méfiance, comme l'illustrent les épurations administratives qui se sont succédé jusqu'en 1945¹. Mais il serait excessif d'étendre aujourd'hui le raisonnement aux alternances politiques intervenues sous la V^e République. Car, à ce prix, la stabilité dont jouissent en Grande-Bretagne les dirigeants du Civil Service serait inexplicable. Mais la culture politique et administrative apparaît difficilement comparable d'une rive à l'autre de la Manche. Et force est d'observer que, de 1981 à 1993, les quatre alternances qui se sont déroulées de ce côté-ci ont cumulé une accélération du rythme de rotation des directeurs d'administration centrale en même temps qu'un accroissement des effectifs et du rôle des cabinets ministériels². A tel point qu'il en est résulté ce que nous avons appelé un *spoils system* en circuit fermé³, à l'intérieur même de la fonction publique.

Mais d'autres justifications ont été proposées à l'actif des cabinets ministériels. Selon l'une des plus courantes, leur existence répondrait aussi à la volonté de protéger les administrations centrales contre les démarches et les pressions intempestives du monde politique et des groupes d'intérêt.

Comme l'écrit Guy Thuillier, ce rôle protecteur vise à « les débarrasser des soucis proprement politiques, les préserver des interventions politiques. C'est le cabinet qui reçoit les parlementaires, les intervenants, qui a le monopole des relations avec la presse, avec les syndicats – ce qui permet aux directeurs et chefs de service de garder, en principe, la neutralité ou la pureté nécessaires et d'affirmer qu'ils n'ont qu'un rôle technique⁴ ». Mais, comme l'observe l'auteur, ce rôle de protection est mal perçu par ses prétendus bénéficiaires, dans la mesure où il les confine dans un métier d'exécutant.

Enfin, il nous semble que la principale explication de la prépondérance et de l'inflation des cabinets ministériels tient au développement généralisé des administrations d'état-major. Or ce type d'administration se rencontre désormais à tous les niveaux. On connaît

1. Dominique Chagnollaude, *Le Premier des ordres*, Fayard, 1991, p. 73 s.

2. Danièle Lochak, « La haute administration française à l'épreuve de l'alternance », in *La Haute Administration et la Politique*, CURAPP, PUF, 1986, p. 49 s.

3. Jean-Louis Quermonne, *L'Appareil administratif de l'État*, Éd. du Seuil, coll. « Points », 1991, p. 224 s.

4. Guy Thuillier, *Les Cabinets ministériels*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1982, p. 119.

l'importance qu'elles ont prise au sommet de l'État, tant dans l'entourage du président de la République que du Premier ministre¹. On a moins mesuré l'extension dont elles ont été l'objet depuis une vingtaine d'années auprès des élus locaux (maires des grandes villes et présidents des conseils généraux et régionaux) ainsi qu'autour des hauts fonctionnaires (directeurs d'administration centrale, préfets, recteurs d'académie ou responsables d'établissements publics). A certains égards, les cabinets ministériels en ont constitué la *matrice*. Il n'est donc pas surprenant qu'à leur tour ils aient monté en puissance, répondant ainsi au besoin de coordination des services rendu nécessaire, en France, au sein des ministères, par la suppression des secrétariats généraux intervenue – sauf au Quai d'Orsay – depuis la Libération. Le vide créé par leur disparition devait nécessairement être comblé. D'où la professionnalisation – et la fonctionnarisation – progressive des cabinets ministériels, en même temps que leur prolifération.

65

L'INFLATION DES EFFECTIFS

C'est un fait que, depuis la Libération, les effectifs des cabinets ministériels n'ont cessé d'augmenter. Mais ils n'ont pas toujours crû, comme il a parfois été dit, de manière linéaire. Ainsi, dans l'enquête sur *Quarante Ans de cabinets ministériels* publiée en 1982, Isabel Boussard peut écrire : « Si l'on retient les gouvernements qui ont réuni le plus grand nombre de membres de cabinet ministériel, huit ont plus de 300 membres officiels et ils se présentent dans le plus grand désordre chronologique : gouvernements Ramadier : 405 ; Debré : 397 ; Daladier : 351 ; Pompidou (1962-66) : 341 ; Chaban-Delmas : 332 ; Bidault (1946) : 328 ; Pompidou (1967-68) : 323 ; de Gaulle (1945-46) : 321². » Toutefois, dans la longue période et dans la période récente, l'accroissement est sensible. En témoigne le tableau publié en 1987 par Jacques Fournier que nous avons actualisé³ :

1. Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 29 s.

2. Isabel Boussard, « La population des cabinets ministériels », in *Quarante Ans de cabinets ministériels*, Presses de la FNSP, 1982, p. 34.

3. Jacques Fournier, *Le Travail gouvernemental*, Presses de la FNSP – Dalloz, 1987, p. 107.

L'accroissement des cabinets ministériels

Pinay	268	Chirac (1975)	224
Mendès France	304	Barre (1976)	226
Mollet	334	Mauroy (1982)	391
Debré (1960)	259 *	Fabius (1984)	293
Pompidou (1966)	274 *	Chirac (1986)	369
Couve de Murville (1968)	291	Rocard (1988)	370
Chaban-Delmas (1972)	356 *	Cresson (1991)	371
Messmer (1973)	284	Bérégovoy (1992)	428
		Balladur (1993)	332

L'actualisation montre que la progression s'est accrue jusqu'au gouvernement Balladur.

* On observe que ces chiffres diffèrent de ceux livrés par Isabel Boussard.

En réalité, de tels chiffres ne sont pas significatifs et doivent être corrigés à la hausse. Car aux effectifs, tels qu'ils résultent des nominations publiées au *Journal officiel*, il convient d'ajouter les membres « officieux » ou « clandestins ». Une récente enquête, menée pour le compte du journal *Libération*, a conduit Éric Dupin à évaluer le nombre des membres des cabinets ayant travaillé sous le gouvernement Bérégovoy à plus de 600¹. Et même sous le gouvernement Balladur, la réduction des effectifs sous la barre des 400 semble s'expliquer davantage par la diminution du nombre des membres de ce gouvernement (et notamment par l'absence de secrétaires d'État), que par une stricte application par chaque ministre des instructions du premier d'entre eux.

Dans son introduction à l'enquête menée sur *Quarante Ans de cabinets ministériels*, René Rémond pouvait déjà observer que, sur un total de fonctions de l'ordre de 10 548, 4 011 individus avaient participé de 1936 à 1972 (excepté les quatre années du gouvernement de Vichy) à des cabinets ministériels. Ces chiffres révèlent, à la fois, qu'au cours de la même période, les effectifs officiels des cabinets ont égalé

1. Éric Dupin, « Faut-il fermer les cabinets ministériels ? », *Libération*, 11 mai 1993, p. 10.

ceux des membres des deux assemblées du Parlement, et qu'une certaine permanence s'est établie parmi eux. En effet, pas moins de 58 % d'entre eux ont participé à deux cabinets et plus¹. Il serait intéressant de pouvoir actualiser de tels chiffres. Car conjugués avec la forte proportion de fonctionnaires, qui oscillait déjà entre 85 et 91 % à la fin de la III^e République, une telle observation témoignerait de la professionnalisation accrue des membres des cabinets. Et une telle institutionnalisation expliquerait leur enracinement.

LE RENFORCEMENT DES CRITIQUES

Dans sa tentative d'évaluation de l'efficacité du système, Guy Thuillier croyait pouvoir, en 1982, surmonter les critiques. Il estimait, par conséquent, dans un essai de prospective, que le rôle des cabinets ministériels ne pouvait que s'accroître. En outre, il voyait dans cette institution coutumière un phénomène consubstantiel à la V^e République². Tel ne sera pas, ici, notre point de vue. Car les excès auxquels a conduit, au cours des dernières décennies, l'expansion des cabinets – que le rapport précité du XI^e Plan a stigmatisée – ont davantage éclairé les effets pervers de leur fonctionnement, qu'ils ne légitiment aujourd'hui leur mission.

67

La première critique que l'on peut opposer aux cabinets ministériels est classique. Leur existence établit un cloisonnement néfaste entre le ministre et ses services. Elle conduit à restreindre au minimum les contacts directs entre ce dernier et ses directeurs. Et elle démobilise et déresponsabilise les cadres de l'administration, ramenés au rôle de simples exécutants. Dans *Profession : fonctionnaire*, François Bloch-Lainé aime à rappeler que sous certains ministres des Finances « les principaux directeurs : Trésor, Finances extérieures, Budget, Impôts avaient les mêmes privilèges que le directeur de cabinet. C'est par courtoisie qu'ils traversaient, en passant, le bureau de ce dernier, attendant à celui du ministre, afin qu'il fût informé de leurs démarches. Paul Reynaud, qui connaissait bien la maison quand il revint en 1948, tint à me dire : « Sachez que vous pouvez toujours entrer ici par cette petite porte-là. » Il me montrait celle qui donne directement sur l'antichambre, à côté de la grande, réservée aux visiteurs. » Or l'ancien directeur du Trésor oppose à cette invite – dont il eût été selon lui de mauvais goût d'abuser – la situation faite à ses successeurs : « La faveur est devenue

1. René Rémond, Introduction, in *Quarante Ans de cabinets ministériels*, op. cit., p. 21.

2. Guy Thuillier, op. cit., p. 110 s., 122 s.

si rare, écrit-il, qu'elle fait maintenant l'objet d'un communiqué à la presse. On annonce dans les journaux que le ministre des Finances, tel jour, m'a reçu¹. » Pourtant, la structure particulière du cabinet du ministre des Finances privilégie l'articulation entre celui-ci et les services, dans la mesure où, sauf exception notable (Alain Boublil), le directeur de cabinet est un inspecteur général ou un administrateur civil du ministère, et où un membre de chaque grande direction y occupe une fonction de conseiller technique ou de chargé de mission. L'on conçoit que dans d'autres départements ministériels, l'extériorité des membres du cabinet (fonctionnaires en provenance d'autres administrations ou de milieux politiques ou syndicaux) accentue davantage encore le clivage séparant celui-ci des services.

68 La seconde critique est inhérente à la précarité des cabinets. Arrivant avec le ministre et partant avec lui, la majorité de leurs membres accorde priorité à l'action immédiate au détriment de la continuité administrative. Cette préférence pour le court terme, dénoncée par le rapport du XI^e Plan, outre qu'elle exaspère l'administration de carrière, peut être une source de « mal-administration », quand elle dénature l'objet d'une politique publique. Et elle conduit souvent à favoriser l'apparence médiatique d'une mesure, mise au crédit momentané du ministre, par rapport à la modernisation en profondeur d'un secteur de la société. Bref, elle renforce le penchant propre à la culture politique et administrative française qui tend à privilégier l'élaboration et l'effet d'annonce d'actions intermittentes au détriment de la mise en œuvre (les Américains diraient : de l'*implementation*) de politiques dont l'efficacité implique la continuité. Les universitaires reconnaîtront, ici sans mal, le rythme saccadé, pour ne pas dire incohérent, de tant de mesures improvisées depuis 1968 par l'entourage de leurs ministres successifs, dont aucune n'a permis de résoudre les problèmes de fond de l'enseignement supérieur !

La troisième critique est propre à la méthode de travail des cabinets ministériels. Agissant les yeux fixés sur un échéancier précaire, ou à tout le moins incertain, agacés par le fonctionnement jugé routinier des services, leurs membres les plus actifs, pour ne pas dire les plus agités, excellent dans la pratique des « coups ». Pris dans une atmosphère de match, ils ordonnent leur action en fonction d'un résultat immédiat, même s'il doit être factice. Et pour l'atteindre, il leur est difficile de suivre le cours normal des procédures ; la tentation s'impose donc à eux

1. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Éd. du Seuil, 1976, p. 97-98.

de « court-circuiter » les services. Une telle dérive s’observe d’abord au sein du ministère, dans leurs rapports avec la centrale et les services extérieurs. Combien de conseillers techniques ou de chargés de mission n’ont-ils pas travaillé « en direct » avec les bureaux, passant outre la voie hiérarchique et négligeant d’informer les directeurs et les sous-directeurs ! Mais cette façon d’agir, plus proche d’une action de « commando » que de l’administration de mission (qui ne doit pas faire, mais faire faire...), s’est développée aussi dans les rapports interministériels. Elle a trouvé un terrain fertile à la faveur de la multiplication des réunions qui, sous prétexte de coordination gouvernementale, rassemblent à Matignon, plusieurs fois par jour, des membres des cabinets des ministres autour d’un conseiller du chef du gouvernement. Il est, alors, tentant pour un chargé de mission ambitieux – même doté de la meilleure intention du monde ! – de vouloir atteindre par des voies informelles un objectif qui n’entre pas forcément dans les priorités de son département. Or le réseau qui associe entre eux les membres des cabinets ministériels peut avoir pour effet pervers d’établir une hiérarchie parallèle qui place tel chargé de mission dans la dépendance de son correspondant à Matignon plus que dans celle de son propre ministre. Il nous souvient d’avoir entendu un jour un membre du gouvernement déclarer que sa faiblesse tenait à l’interdiction dans laquelle il se trouvait d’assister aux réunions interministérielles où se rendaient ses collaborateurs...

69

Paradoxalement, la stabilité gouvernementale à laquelle a conduit la V^e République a permis de renforcer ces réseaux parallèles en conférant aux cabinets ministériels et à leurs membres la permanence pour laquelle ils n’avaient pas été faits. S’y ajoute une « professionnalisation » progressive de certains conseillers, qui vont d’un cabinet à l’autre. Erik Orsenna n’est pas seul à avoir passé huit années de sa vie dans un cabinet ministériel ou présidentiel...

Ce cas mis à part, il n’est pas sûr, contrairement à ce que pouvait avancer Guy Thuillier¹ voici dix ans, que les cabinets ministériels constituent aujourd’hui une bonne école de formation et de sélection pour les jeunes hauts fonctionnaires, même appelés à devenir ministres. L’on souscrirait plutôt au jugement que portait six ans auparavant François Bloch-Lainé lorsqu’il écrivait : « Les “énarques” devenus ministres ont, pour la plupart, toujours désiré l’être ; et, dès leur entrée dans l’administration, ils ont pensé à faire ce qu’il fallait pour cela...

1. Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 118.

Préférant les cabinets aux directions, ils n'ont vu du travail administratif que ce qui y affleure. Ils n'ont travaillé que sur des produits finis, ignorant les premières transformations. Et, ce qui est plus grave, ils ont pris l'habitude de juger les hommes des services selon leurs aptitudes à produire ce dont ils se servaient, eux, à ce niveau supérieur et selon leurs propres dispositions d'esprit au regard de ce produit... » Et l'ancien directeur du Trésor de conclure sévèrement : « La "mousse" tend ainsi à devenir homogène à la surface des administrations¹. »

UN FACTEUR DE CORRUPTION

70 La quatrième critique formulée à l'encontre des cabinets ministériels est d'ordre éthique. Lorsqu'il n'est pas téléguidé par le Premier ministre ou par son entourage, le choix d'un conseiller technique ou d'un chargé de mission est le fait discrétionnaire du ministre, voire du directeur ou d'un membre influent de son cabinet. Dérogeant aux règles de la fonction publique, il s'effectue alors « par relations ». Ce qui n'est pas toujours une garantie suffisante de compétence et de probité. En outre, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des cabinets ministériels n'encourent aucune responsabilité autre que celle d'un citoyen ordinaire. Ils ne sont pas responsables politiquement, comme les ministres, devant le président de la République ou le Parlement. Et ils ne sont pas passibles, ès qualités, de poursuites disciplinaires devant l'autorité hiérarchique, comme le sont les fonctionnaires des services. Ne disposant pas, sauf le directeur de cabinet, de la délégation de signature du ministre, ils ne sauraient davantage être traduits devant la Cour de discipline budgétaire. Ils jouissent, par conséquent, faute de statut, d'une grande immunité.

Une telle situation comporte assez peu de risques lorsqu'il s'agit, dans 80 à 90 % des cas, de fonctionnaires. Mais elle peut être source de déconvenue autrement. De façon générale, elle entoure l'action des cabinets d'un halo d'invulnérabilité qui peut aliéner la capacité de discernement des meilleurs parmi leurs membres, pris au piège de la recherche de l'efficacité immédiate. Aussi, n'est-il pas étonnant de voir mêlé, parfois, à des « affaires » le nom de certains d'entre eux dont il ne nous appartient pas, ici, d'apprécier le comportement.

Parmi les noms qui ont figuré à la une des journaux, citons notamment ceux de Gabriel Aranda (chargé de mission auprès d'Albin

1. François Bloch-Lainé, *op. cit.*, p. 232.

Chalandon), d'Yves Challier (chef de cabinet de Christian Nucci), d'Alain Boulblil (directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy), voire, dans l'entourage de l'Élysée, du commandant Prouteau et de Georgina Dufoix.

Associé à ceux de Bernard Kessedjian et de Christian Vigouroux (directeurs de cabinet de Roland Dumas et de Philippe Marchand), ce dernier nom conduit aussi à évoquer, à propos de l'affaire Habache, le rôle contestable de « fusible » que remplit parfois le cabinet ministériel au bénéfice du ministre responsable. Ce rôle avait été clairement analysé par Guy Thuillier lorsqu'il écrivait en 1982 que le cabinet porte alors « la responsabilité (et non le ministre) des décisions médiocres, dangereuses, impopulaires : c'est le point de flexion nécessaire, il suffit au ministre de remanier son cabinet : c'est un alibi commode, et conçu comme tel, et un conseiller doit s'attendre à être démenti, désavoué, réprimandé, etc. (ce qui explique souvent sa prudence)¹ ».

71

L'affaire Habache confirme cette analyse². La responsabilité politique des ministres, du moins devant le Parlement, étant tombée en désuétude sous la V^e République, l'« erreur de jugement » constatée par le président de la République en cette occurrence a été sanctionnée, comme on le sait, au niveau des directeurs de cabinet et du secrétaire général concernés. Or, s'agissant du Quai d'Orsay, Samy Cohen explique que cette sanction condamne, en fait, indirectement, la façon de pratiquer du ministre qui, « pour éviter de trop longues discussions avec les directeurs de l'administration par crainte de fuites, préfère agir à travers un homme de confiance (le directeur de cabinet), un conseiller privilégié qui a fini par prendre l'importance d'un vice-ministre ». Et l'auteur d'observer qu'« il s'est créé un écran entre les services et le ministre »³. Sans entraîner de telles conséquences, cette situation, qui confère ainsi une position de premier plan à une personnalité « hors hiérarchie », n'est pas exceptionnelle. Qu'on se souvienne de la fonction occupée par Claude Allègre comme « conseiller spécial » de Lionel Jospin, ou sur un tout autre registre, du rôle de « gourou » exercé par Abel Farnoux auprès d'Édith Cresson. La relation personnelle se substitue alors au statut pour conférer à son bénéficiaire une légitimité.

1. Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 118.

2. Qui vient de trouver une nouvelle illustration à travers la démission de Jean-Pierre Beysson, directeur de cabinet du ministre des Transports, à la suite de la grève d'Air France (*Le Monde*, 7-8 novembre 1993).

3. Samy Cohen, « L'affaire Habache », *Politiques*, n° 5, Quai Voltaire, 1993, p. 76.

Naturellement, pas plus qu'à l'encontre des personnalités en cause, il n'est question ici d'ouvrir le procès pénal des cabinets ministériels. A tout le moins, doit-on les « mettre en examen ». Car s'ils sont un facteur de corruption de la République, au sens sociologique où l'entend Yves Mény, ils ne peuvent être considérés que comme la pièce d'un système. C'est celui-ci que décrit Brigitte Gäiti lorsque, procédant à l'inventaire de ses composantes, elle associe « le cumul des mandats, le système du pantouflage, le secret du financement des partis politiques (et) la dilution de la responsabilité politique que permet l'hypertrophie des cabinets ministériels¹ ». Or un tel système aboutit nécessairement au mélange des genres et à la confusion des rôles.

72 L'ambiguïté qui en résulte est mal perçue, aujourd'hui, de l'opinion. Certes, l'indemnité que reçoivent les membres des cabinets est faible et le traitement de base qu'ils reçoivent reste, pour la plupart d'entre eux, celui que continue de leur verser leur administration d'origine. En revanche, le règlement de leurs notes de frais, leur mode de déplacement (même si ce n'est pas dans les avions du GLAM), leur « droit d'ingérence » dans les services, la respectabilité d'emprunt dont ils jouissent, les rapports de type « féodal » qu'ils entretiennent entre eux et avec leur ministre et l'illusion d'être placés au sommet d'une pyramide, sans compter pour quelques-uns le maniement des fonds secrets, génèrent un climat artificiel et finalement malsain. Par conséquent, malgré l'efficacité apparente du système, le rapport du XI^e Plan et le discours prononcé par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale ont raison de vouloir le corriger.

UN SYSTÈME IRRÉFORMABLE ?

La seule question pertinente qui reste à se poser est donc de savoir si un tel système coutumier, produit par plus d'un siècle d'habitudes, peut être réellement réformé. Car voilà plusieurs décennies que des réformateurs s'y sont, en vain, essayés. Sans revenir sur les décrets du 13 février 1912 et du 28 juillet 1948, ou sur ceux qui ont modifié celui-ci en 1951 et en 1954, rappelons qu'au seuil de chaque septennat, chacun des quatre présidents de la V^e République a prescrit, en Conseil des ministres, aux membres du gouvernement de travailler avec leur administration et de réduire au minimum le rôle et les effectifs des cabinets ministériels. Récemment encore, devenu Premier ministre, Michel

1. Brigitte Gäiti, « Sur les "affaires" », *Politiques*, n° 5, Quai Voltaire, 1993, p. 48.

Rocard insistait, dans une circulaire du 28 mai 1988, sur la nocivité des dérives pouvant résulter de l'hypertrophie des cabinets¹. Édouard Balladur sera-t-il plus convaincant ?

A peine installé à l'hôtel Matignon, il a adressé une lettre à ses ministres pour leur enjoindre de ne pas dépasser certaines limites, d'ailleurs légèrement supérieures à celles fixées par le décret, toujours formellement en vigueur, de 1948. Mais les chiffres globaux recensés au *Journal officiel* indiquent déjà à la date du 9 juin 1993 le nombre de 332 membres de cabinets, l'Élysée excepté. Et cette relative réduction semble tenir davantage à celle du nombre de ministres et à l'absence de secrétaires d'État, qu'au montant respectif des effectifs de certains entourages.

Si l'on en croit l'enquête menée par Éric Dupin pour le journal *Libération*, bien que n'étant pas ministre d'État, le ministre de l'Éducation nationale disposerait de 15 collaborateurs, au lieu de 12 autorisés et de 10 déclarés à la date du 9 juin. Il en serait de même au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire atteindrait 18 personnes à la place des 15 que lui confère son statut de ministre d'État. Et les entourages mis en commun du ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville ainsi que du ministre délégué à la Santé compteraient 26 personnes, soit 3 de plus que le maximum prévu². L'on doit s'étonner, par conséquent, que le *Guide du pouvoir* observe, dans sa septième édition, « un dégraissage radical » des cabinets ministériels³. Il conviendra d'attendre quelques mois pour faire un bilan moins aventuré.

73

L'on doit s'interroger, par conséquent, sur la capacité du pouvoir politique à réformer l'institution. Et l'on peut se demander s'il existe, en France, à l'heure actuelle, un candidat virtuel ou naturel à la présidence de la République doté d'une autorité suffisante pour être en mesure de ramener, un jour, les effectifs des cabinets à la centaine que préconise le rapport du XI^e Plan.

Reste une autre issue plus brutale : la suppression des cabinets ministériels. Il n'est pour cela besoin ni de révision constitutionnelle ni

1. Cité par Pierre Sadran, in *Le Système administratif français*, Clefs, Montchrestien, 1992, p. 32.

2. Éric Dupin, « Faut-il fermer les cabinets ministériels ? », *Libération*, 11 mai 1993, p. 10.

3. Cité dans *Le Monde*, 15 septembre 1993, p. 12.

de réforme législative. Mais la tâche est, en réalité, infiniment plus ingrate. Il s'agit d'allier imagination, conviction et fermeté. Et surtout de veiller, chaque jour, à la stricte application de la mesure pour que, de façon détournée, l'institution qui s'est établie de façon coutumière ne ressurgisse pas par la même voie.

74 La sagesse populaire enseigne que l'on ne supprime que ce que l'on remplace. L'adage s'appliquerait, alors, à la suppression des cabinets ministériels. Elle supposerait une série de mesures concordantes, dont on peut citer gratuitement quelques-unes. Il conviendrait, d'abord, de rétablir à la tête de chaque département ministériel, sauf là où ils existent (à Matignon et au Quai d'Orsay), les secrétariats généraux supprimés après la Libération. Il faudrait améliorer sensiblement la condition des administrateurs civils, voire créer en leur sein un corps ou un grade d'administrateur d'État, et, en contrepartie, rappeler que les directeurs d'administration centrale occupent un poste à la discrétion du gouvernement. Il serait nécessaire d'interdire la mise à disposition de l'entourage des ministres de fonctionnaires poursuivant leur carrière dans leur corps d'origine. Il serait indispensable de doter, par contre, chaque ministre (ou chaque formation politique à laquelle il appartient) des crédits nécessaires au recrutement temporaire de 3 à 5 collaborateurs chargés d'assurer son secrétariat, ses rapports avec le Parlement et avec la presse et, le cas échéant, avec sa circonscription ; mais ces collaborateurs ne devraient pas être des fonctionnaires en activité. Enfin, et surtout – mais là une révision constitutionnelle s'avérerait nécessaire –, il deviendrait inéluctable de rétablir la responsabilité politique individuelle des ministres devant l'Assemblée nationale. Ce qui serait plus utile que la réforme de la Haute Cour.

Faut-il aller plus loin, et condamner les entourages du Premier ministre et du chef de l'État ? Ne serait-ce pas, alors, rendre la réforme impossible ? D'aucuns diront peut-être que c'est ce qu'il fallait démontrer ? Entendons-nous bien. Une telle mesure ne viserait évidemment pas le Secrétariat général du gouvernement ni le SGCI et elle ne concernerait pas non plus le Secrétariat général de la présidence de la République, en tant qu'il assure la relation entre l'hôte de l'Élysée et l'appareil de l'État. Elle porterait, en revanche, sur certains aspects ou certaines pratiques des cabinets du Premier ministre ou des entourages présidentiels, en tout cas sur ce que certains observateurs, se référant à l'Ancien Régime, qualifient de « phénomène de cour ».

D'une façon générale, ce vent de réformes s'attaquerait essentiellement au « *mélange des genres* », tel qu'il résulte depuis plusieurs décennies de ce que nous appelions avec Francis de Baecque, en 1979, l'interpénétration de l'administration et de la politique¹, et qu'a encore vicié davantage le resserrement de leurs rapports avec les médias. Le « monde clos » qui en résulte est pour beaucoup dans le rejet que manifestent, aujourd'hui, les citoyens à l'égard de la politique. Et une fois ce diagnostic établi, il ne serait plus besoin d'aller chercher loin, ni de se retrancher derrière l'alibi de la « commission de Bruxelles », pour expliquer le « déficit démocratique ».

Dans un numéro de cette revue, consacré aux rapports de la morale et de la politique, Paul Ricœur rappelle, à la suite de Hannah Arendt, *la fragilité du politique*. Elle se reflète dans l'analyse qui précède. L'auteur conclut en observant que cette fragilité « n'est à son tour que l'envers d'une responsabilité des citoyens² ». Il conviendrait désormais que celle-ci s'exerce de telle sorte que les responsabilités confiées par eux à leurs élus soient clarifiées et, par conséquent, séparées de celles de l'administration comme de celles des médias. A ce prix, les citoyens pourront se réconcilier un jour avec la politique.

75

1. Les actes de ce colloque, organisé les 30 novembre et 1^{er} décembre 1979 par l'Association française de science politique, ont été publiés par les Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, sous la direction de Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne, sous le titre : *Administration et Politique sous la V^e République*, dans la collection « Références », 2^e éd., 1982.

2. Paul Ricœur, « Morale, éthique et politique », in *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 16-17.

R É S U M É

Les cabinets ministériels constituent une manifestation de l'« exceptionnalité » française. Leur prépondérance répondrait à la volonté de protéger les administrations contre les pressions intempestives du monde politique et des groupes d'intérêt. De nombreuses critiques sont formulées contre les cabinets, leur cloisonnement entre le ministre et ses services, leur précarité, leurs méthodes de travail, leurs systèmes de nomination et l'immunité de certains de leurs membres. On peut légitimement s'interroger sur la capacité du pouvoir politique à réformer le fonctionnement des cabinets ministériels où se mélangent trop souvent administration et politique.