

GUY CARCASSONNE

Typologie des cabinets

« Il n'existe pas un cabinet qui ressemble à un autre : c'est là un axiome fondamental. » Dans son irremplaçable étude sur les cabinets ministériels (1), Guy Thuillier insiste à juste titre sur cette diversité. De ce fait, dresser une typologie relève de la gageure et conduirait bien vite au catalogue tout analyste trop scrupuleux. Aussi faut-il par avance s'absoudre du péché qu'on s'apprête à commettre et avouer que, de propos délibéré, on sacrifie la précision à la tendance et le détail à l'impression, et l'on pardonnera à l'auteur de ces lignes de dévêtir un instant la robe du professeur pour laisser s'exprimer le chargé de mission auprès d'un ministre.

Fondamentalement, un ministère se compose du ministre et de ses services. Le cabinet n'est nullement un protagoniste à part entière, ayant en propre sa légitimité, sa compétence et sa fonction. Il n'a que celles que lui octroie le type de relations entre ministre et administrations. Tantôt le premier est assez sensiblement assujéti aux secondes, et les conseillers sont les interprètes plus ou moins fidèles des directions, davantage que les courroies de transmission de la volonté gouvernementale. Tantôt ils impriment effectivement la logique politique, mais alors ils parlent et agissent au nom et pour le compte de leur « patron ». Car la fonction de ministre, en fait, n'est jamais individuelle. Il n'est de ministre que collectif : « le titulaire du poste + son cabinet ».

(1) Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », n° 1985, 1982. Compte tenu de l'existence de cet ouvrage de référence, il n'a pas paru nécessaire de reprendre ici les éléments qu'il expose.

Qu'on ne s'y trompe pas : une telle affirmation ne signifie nullement que les membres du Gouvernement seraient des personnes sous influence aux mains d'une équipe qui les manipulerait. Plus prosaïquement, une part considérable du temps qu'un ministre consacre à son activité est dévorée par des fonctions tenant de la représentation, réduisant ainsi à la portion congrue — ou plutôt incongrue — les moments disponibles pour le travail de fond. Aussi, et parce que l'adoubement présidentiel ne suffit pas à conférer l'omniscience, le ministre se démultiplie en autant de parties que son cabinet compte de membres.

La question essentielle n'est donc pas de savoir comment l'équipe se situe entre le ministre et ses services — elle est le ministre collectif — mais porte sur la manière dont les membres du Gouvernement utilisent les moyens que leur offre cette démultiplication. En exigent-ils des informations, des conseils, des décisions ? Veulent-ils accaparer ou déléguer ? Toutes les combinaisons, avec tous les dosages, sont possibles entre ces divers éléments.

Selon ce qu'il en attend, chaque ministre composera différemment son cabinet, la nature de ce dernier étant donc un effet et rarement une cause. Nous ne reprendrons pas ici les aspects décrits avec limpidité par Guy Thuillier (présence des grands corps, distinction entre conseillers officiels et officieux, attributions des uns et des autres, etc.) qui inventorie les espèces de cette faune variée. Méritent en revanche d'être identifiées et schématiquement décrites les grandes catégories de relations entre ministre et cabinet. Nous avons cru en déceler quatre.

1. *Les copains*

Le cabinet est majoritairement composé d'amis de plus ou moins longue date, appartenant à peu près à la même génération que leur ministre. Ils l'ont suivi sur tout son parcours ou, à tout le moins, ont toujours entretenu le contact, au point qu'appelé au Gouvernement c'est tout naturellement que leur chef de file fait appel à eux et se promet de constituer une équipe dans laquelle la chaleur des relations, la connaissance mutuelle suppléeront une compétence médiocrement affirmée.

Dans les recrutements complémentaires, la capacité à s'intégrer au groupe sera un critère déterminant, « les copains des copains » étant les premiers sollicités.

Ce type de cabinet atteint le plus haut degré de convivialité. Le tutoiement est de rigueur ou le devient très vite pour les nouveaux

venus, chacun s'appelle, ministre compris, par son prénom ; rencontres et repas amicaux débordent les horaires de travail.

Parce qu'ils sont attachés à leur patron, les conseillers changent avec lui, le suivent imperturbablement dans toutes ses fonctions, si peu prédisposés soient-ils à tel ou tel ministère.

Dans ce genre de fonctionnement, l'unité de commandement n'est pas toujours assurée. Le directeur de cabinet — généralement le plus proche ou le plus ancien des amis — passe moins de temps à prendre et imposer des décisions qu'à essayer d'être toujours au courant de ce que ministre et conseillers, qui n'ont pas besoin de sa médiation, ont pu évoquer ou définir ensemble.

Le modèle « copain » n'est pas forcément inefficace — et notamment l'information y circule vite — mais il produit des effets à hauts risques. L'exercice du pouvoir n'est pas totalement pris au sérieux, les idées fusent — aucune inhibition n'interdisant d'énoncer même les plus farfelues — et l'on se soucie moins de mettre en œuvre des réformes soigneusement pensées et expertisées, de se livrer à un travail méticuleux, que de monter des « coups », dont le caractère spectaculaire et enthousiaste est présumé devoir vaincre toutes les réticences. Faire bouger devient un leitmotiv et cette manie, si elle crée parfois d'heureuses surprises, provoque aussi des catastrophes.

Les rapports avec les services dépendent étroitement du goût qu'ils peuvent avoir pour cet avatar du scoutisme. Les fonctionnaires les plus disponibles sont sensibles à ce vent virevoltant, la complicité est contagieuse et insuffle un esprit nouveau. Mais, plus fréquemment, il se heurte au dédain de grands commis qui acceptent mal qu'on traite les dossiers dont ils ont la charge avec ce qu'ils jugent être de la légèreté. Contestant la compétence du cabinet, ils s'autorisent de sa désinvolture pour le court-circuiter et, pensent-ils, sauvegarder les intérêts supérieurs de *leur* ministère.

Les réputations, individuelles et collectives, se faisant en outre assez vite dans le microcosme gouvernemental, les cabinets de « copains » ne jouissent pas d'une grande crédibilité dans les réunions interministérielles, où on vénère la compétence la plus austère, et en subissent un handicap notamment dans leurs relations avec les représentants du ministère des finances.

2. Les enfants

Un ministre relativement âgé, vétéran des campagnes politiques, expérimenté dans les fonctions gouvernementales, a souvent la tentation, voyant poindre sa retraite, de s'entourer d'une équipe

jeune, qu'il formera et léguera à la République. Plus il est lui-même « politique », plus il peut se permettre de choisir des assistants seulement « techniques ».

La sagesse conseillant de ne pas multiplier les risques, le directeur de cabinet sera, dans un premier temps, choisi parmi les contemporains du ministre, deux esprits circonspects n'étant pas superflus pour contenir la fougue qu'on prête à la jeunesse.

Les rapports au sein du cabinet sont alors de respect teinté d'affection. Respect des plus anciens pour la compétence qu'ils découvrent chez les plus jeunes et leur acharnement, affection des aînés pour ceux qui les font baigner dans la jouvence. Mais également respect des disciples qu'impressionne l'expérience, que ravissent les anecdotes puisées dans des souvenirs savoureux ou prestigieux, et avec lesquels la complicité crée, par-dessus les générations, un courant de sympathie.

Bien vite les conseillers, judicieusement choisis, acquièrent sur leur patron une influence réelle. Un peu de son autorité retombe sur leur comportement, sans qu'ils soient tentés d'en abuser, au risque d'un douloureux rappel à l'ordre, l'âge n'excluant pas plus la fermeté qu'il ne s'assimile à la sénilité.

Lorsqu'elle est réussie, cette combinaison donne d'excellents résultats. Le ministre connaît assez les traditions du fonctionnement administratif pour en inculquer le respect à ses collaborateurs. Ces derniers sont suffisamment conscients de l'intérêt de leur apprentissage, de la chance qu'il leur offre, pour se plier de bonne grâce aux volontés du « père » et faire globalement confiance à son jugement.

Contrairement aux copains, les enfants prennent de l'autonomie. Si leur père politico-spirituel est appelé à d'autres fonctions, tous ne le suivent pas. La formation et l'initiation qu'ils ont reçues en font des responsables recherchés que plusieurs ministres pourront se disputer.

3. *Les valets*

C'est évidemment la forme la moins aguicbante, pas obligatoirement la plus rare ni la moins efficiente.

Dans ce système, les recrutements, à une ou deux exceptions près (généralement le chef de cabinet et l'attaché parlementaire), sont laissés à la discrétion du directeur de cabinet.

Celui-ci occupe une place stratégique, non qu'il se substitue au ministre mais parce que ce dernier a décidé de l'avoir comme inter-

locuteur unique, par lequel tout doit impérativement passer et qui est le véritable responsable de l'équipe.

Les conseillers, réputés techniquement compétents, ne communiquent avec leur patron que par des notes dont ils ont rarement l'occasion de défendre personnellement le bien-fondé. Ils doivent toujours être prêts à exécuter les ordres, adopter une attitude respectueuse à laquelle une certaine obséquiosité ne nuira pas.

Vis-à-vis des services, deux variantes sont possibles. Dans l'une, le ministre entretient des relations plus suivies avec les directeurs qu'avec son propre cabinet. Celui-ci ne peut alors exercer de véritable autorité sur ceux-là et son rôle se borne à veiller à l'application de décisions prises en dehors de lui. Dans l'autre, les responsables de l'administration sont également privés de contacts directs et fréquents avec le ministre, le cabinet regagne alors un peu de son aura dans la mesure où il est l'intermédiaire obligé, mais sans vraiment pouvoir s'imposer car son audience est connue limitée.

Dans certains départements ministériels, ceux dont la conduite est la plus politique, cette substitution d'une brigade de valets à des conseillers personnels peut ne pas présenter de grands inconvénients et donner des résultats.

Dans les autres, elle a deux défauts graves. Parce que le ministre ne veut voir personne et que le directeur de cabinet ne peut voir tout le monde, des frustrations naissent rapidement, tant chez les membres du cabinet, dont la fonction est trop peu gratifiante pour provoquer la mobilisation souhaitable, que chez les fonctionnaires qui apprécient peu d'être de simples exécutants. En outre — et c'est le second défaut — le sentiment d'un travail d'équipe, et de la solidarité correspondante, est impossible à susciter lorsque chacun ignore non seulement ce qui sera fait de son avis mais aussi ce que font les autres membres du cabinet.

Il est, enfin, un indice qui ne trompe pas pour déceler cette situation : la plupart des cabinets fonctionnant sur le mode ancillaire tiennent leur réunion hebdomadaire, quand elle existe, le mercredi matin, c'est-à-dire au moment où les obligations gouvernementales interdisent toujours la présence physique du ministre.

4. *Les lieutenants*

Quoi que ce soit le système le plus approprié, ce n'est nullement le plus répandu. Tous les membres du cabinet sont choisis par le ministre lui-même, éventuellement à partir de propositions qui lui

sont faites par le directeur mais auxquelles il ne souscrit jamais sans rencontrer d'abord les intéressés.

Quand il les a recrutés, il les investit de sa confiance une fois pour toutes. Elle leur sera acquise jusqu'à ce qu'il la leur retire en les congédiant.

Le directeur de cabinet est moins un commandant qu'un animateur et si, pratiquement, tout passe par lui, ce n'est pas pour qu'il exerce une censure mais uniquement pour qu'il soit toujours informé et puisse remplir son propre rôle de conseil et de coordination.

Les conseillers, entre lesquels est opérée une claire répartition des compétences, sont largement délégataires des pouvoirs du ministre. Leur parole vaut la sienne. Il leur a défini une ligne de conduite générale : à eux de savoir comment la mettre en œuvre, quitte, lorsqu'ils ont un doute, à demander à en référer, quitte encore, lorsqu'ils commettent une erreur, à en assumer la responsabilité vis-à-vis de leur ministre (lui seul supporte le coût politique des fautes de son cabinet) dont les conséquences pourront aller de la remontrance au limogeage.

Matériellement, ils tiennent réunion toutes les semaines, souvent tôt le matin, et bénéficient de deux grands privilèges. D'une part ils exercent une influence réelle sur l'agenda du ministre en lui indiquant des audiences à accorder dont ils déterminent le délai ; d'autre part ils ont à tout moment accès au bureau du ministre, ces deux facultés leur étant consenties grâce à la certitude qu'ils n'en abuseront pas.

Entre eux, la rivalité, qui caractérise les valets, tourne à l'émulation et, dans certains cabinets, des séminaires réguliers fourniront l'occasion d'une réflexion de fond sur le long terme que le rythme quotidien interdit habituellement.

Dans la limite de l'emploi du temps, enfin, les déjeuners sont souvent pris en commun et permettent la circulation rapide de l'information, tandis que seront saisies toutes les opportunités de se retrouver tous ensemble, avec le ministre et dans son bureau, pour, lorsque la pression diminue légèrement, partager, verre en main, un instant de détente et resserrer les liens humains au sein de l'équipe.

Cette formule présente nombre d'avantages. Se sentant pleinement responsables, les membres du cabinet sont tout aussi pleinement mobilisés. Leur rôle est assez gratifiant pour assurer leur dévouement. L'autorité qu'ils exercent sur les services étant à la mesure de la confiance que le ministre leur accorde, ils peuvent travailler dans de bonnes conditions, sans crainte de désaveu (sauf définitif) ou de court-circuit.

Tels sont les quatre grands modèles que l'expérience rend perceptibles. Ils ne se présentent que rarement sous une forme parfaitement pure, mais tous les cabinets, passés et présents, s'apparentent clairement à l'un d'entre eux. Au lecteur qui le souhaite de rechercher lequel pour chaque membre d'un Gouvernement !

RÉSUMÉ. — *Un ministre, en fait, est toujours une entité collective : c'est le titulaire plus son cabinet. Et c'est ce ministre collectif qui travaille, en collaboration plus ou moins efficace, avec ses services. Les divers types concernent donc les relations entre le ministre et ses collaborateurs. Il en existe quatre modèles — copains, enfants, valets, lieutenants — dont chacun a ses caractères propres, le dernier étant indiscutablement le plus efficace.*