

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques



Thibault TELLIER

Professeur d'histoire contemporaine à Sciences Po Rennes

Quelques repères historiques sur l'histoire du financement des cabinets ministériels

Mots-clés : cabinets ministériels - régime parlementaire - financement des cabinets

Après le règne des entourages et de leurs avantages discrétionnaires avant la III^e République, la question de la structuration et de la transparence des cabinets ministériels fait l'objet de textes en 1911, 1936 et 1948 mais celle du financement reste dans l'ombre alors que les avantages de carrière des membres de cabinet sont de plus en plus contestés.

La question du rapport entre les cabinets ministériels et les finances publiques peut sembler être une question très contemporaine dans la mesure où il convient de disposer des données nécessaires pour appréhender avec précision la nature et la complexité des liens qui relient ces deux problématiques. Il faut en réalité attendre le début des années 2000 pour cette question soit enfin traitée avec l'exigence nécessaire. Mais cette histoire qui peut paraître au premier abord quelque peu technique, interpelle en réalité le mode de fonctionnement même de notre démocratie depuis qu'elle est devenue

notre système politique de référence à partir de la fin du XIX^e siècle.

Pour traiter de la question du financement des cabinets ministériels appréhendée sur la longue durée, deux grandes étapes structureront ce propos : tout d'abord, les conditions d'apparition de la question du financement des cabinets lorsque ceux-ci sont appelés à se développer tout au long du XIX^e siècle. Ensuite, la prise des premières mesures de contrôle parlementaire à l'égard des cabinets ministériels, alors que ceux-ci contribuent à l'affirmation de plus en plus soutenue du

pouvoir exécutif dans le jeu politique. L'objectif de cette synthèse historique est en effet de ne pas se limiter à une présentation des différentes mesures prises ponctuellement, mais de replacer la question du financement au sein d'une approche globale qui consiste à appréhender les rapports de force permanents entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif durant la période allant de la III^e République aux débuts de la Ve République ainsi que par la continuelle affirmation de l'État durant la même période.

Les circonstances de l'apparition de la question

Un phénomène lié à l'affirmation de l'État à l'époque moderne

Le financement des cabinets ministériels renvoie indubitablement à celles des entourages et des privilèges qui leur sont attachés. La synthèse récente sur *Le règne des entourages* a de ce point de vue montré qu'il s'agit là d'un phénomène extrêmement ancien, voir intemporel¹. Sans en appeler à Suétone et *La vie des douze césars* dans lequel il évoque l'influence de l'entourage impérial afin de contrer le Sénat romain, on constate qu'en France, la structuration de l'État à partir du XVII^e siècle s'est faite avec l'affirmation des ministères régaliens et des personnels chargés de conseiller les titulaires des portefeuilles concernés². C'est d'ailleurs sous l'Ancien Régime qu'apparaît le terme même de « cabinet », celui-ci désignant généralement la pièce qui est attenante au bureau du ministre, là où s'élabore le plus souvent en secret les décisions des princes et des ministres. Étymologiquement, le terme n'invite guère à la transparence mais au contraire, au secret concernant les décisions prises. De la même manière, les rétributions sont à la bonne volonté des dirigeants et aucune règle n'existe à ce sujet. À la veille de la chute de la monarchie, le rôle des cabinets dans les sphères gouvernementales est donc important et un certain nombre de ces « conseillers » qui n'appartiennent pas aux grands corps de l'État sont bientôt appelés à jouer un rôle important. C'est le cas notamment de Condorcet avec Turgot, de Talleyrand qui conseille Calonne, le contrôleur général des Finances entre 1783 et 1787. Si la Révolution française ne dément pas le rôle des cabinets ministériels, c'est bien au XIX^e siècle, lorsque l'État modernise progressivement ses modes d'intervention publique, que les cabinets sont eux aussi appelés à se structurer, à s'étoffer progressivement, et donc à devoir apparaître plus officiellement qu'ils ne le faisaient jusque-là.

La structuration des cabinets et la question de leur transparence

La période napoléonienne constitue un moment-clé dans l'affirmation contemporaine du rôle de l'État. Si la création des préfets en constitue l'une des pièces maîtresses, c'est aussi au sein de ministères comme celui de l'Intérieur qui est confié à Joseph Fouché entre 1804 et 1810, que se développent les cabinets. Le changement de régime ne remet d'ailleurs pas en cause la manière dont ces derniers fonctionnent. C'est d'ailleurs durant la Monarchie de Juillet que la fonction de chef de cabinet s'affirme, renforçant ainsi le rôle du cabinet lui-même dans la vie ministérielle. Dès lors, se pose la question de la reconnaissance de ses membres. S'il n'est pas possible d'analyser cette dernière avec les qualificatifs d'aujourd'hui, en particulier la notion de transparence au cœur de la condition d'exercice actuel de nos démocraties, en revanche, il est possible de constater le chemin parcouru en matière de prévention des risques de prébende liés à l'exercice d'une fonction de cabinet. La surveillance de la dépense publique étant quasi-inexistante au XIX^e siècle, c'est durant cette époque que la pratique de rémunérer les membres de cabinet avec les fonds secrets se généralise. C'est aussi du côté des avantages en nature qu'il faut se tourner pour saisir l'évolution de la question liée à la rémunération. En particulier, le fait de se servir de son appartenance à un cabinet pour accélérer sa propre carrière ou bien encore de se trouver un refuge dans un service de l'État fait l'objet de critiques de plus en plus affirmées. On y retrouve à ce sujet une référence dans l'ouvrage satirique d'Honoré de Balzac *Les employés* :

« Si le ministère tombe avec la faveur royale ou avec les espérances parlementaires, il emmène son secrétariat, sinon il le met en vert en quelque pâturage administratif, à la Cour des comptes par exemple, cette auberge où les secrétaires attendent que l'orage se dissipe »³.

La longue période qui s'écoule entre la Monarchie de Juillet et l'installation de la Troisième République est notamment caractérisée par plusieurs scandales liés à des avantages dus à une place au sein d'un cabinet ministériel et leurs manières quelque peu opaques de fonctionner. Plusieurs proches de ministres se voient ainsi récompenser d'un poste officiel pour les avoir servis. C'est le cas notamment de Prosper Mérimée qui, avoir travaillé à ses côtés durant trois ans et refusé plusieurs gratifications en nature, se voit ainsi accorder le titre d'inspecteur des monuments historiques par Adolphe Thiers en 1834⁴. On peut dès lors considérer qu'un réel système discrétionnaire

¹ Xavier Bioy, Stéphane Mouton et Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique, 876 p., 2015.

² Guy Thuillier, *L'administration française*, Paris, PUF, 1985. François Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1998.

³ Cité par Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République, Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006, p. 16.

⁴ Mathieu Caron, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du « secret-dépense », *Revue française de finances publiques*, n° 127, août 2014.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

tionnaire s'est développé et même acclimaté au sein des usages politiques alors en cours. L'octroi de privilèges réservés aux membres de cabinet apparaît même comme étant au cœur du fonctionnement institutionnel. À ce titre, il est même possible d'affirmer que les cabinets ont participé, au même titre que le Conseil d'État, l'institution préfectorale ou bien encore la Légion d'honneur, à ce que Tocqueville appelait la « constitution administrative » de la France. L'installation de la Troisième République, et pour ainsi dire l'avènement de la démocratie en France, vont amener le système des cabinets à un niveau d'influence jusque-là inégalé. Il devient alors, selon l'étude récente sur le règne des entourages, « un rouage majeur de l'appareil central de l'État et la cheville ouvrière décisive du travail gouvernemental »⁵. Le temps semble alors venu, au moment où la Troisième République entend installer en France un véritable régime démocratique, pour envisager une première réglementation des cabinets.

L'intégration du fonctionnement des cabinets ministériel dans le système démocratique

Les premières tentatives de contrôle sous la III^e République

La question de l'affirmation des cabinets ministériels à partir de la Troisième République doit elle-même être replacée dans une approche plus large qui est celle de l'affirmation continue du pouvoir exécutif et de sa « force de gouverner » que Nicolas Rousselier a analysé dans le détail dans une étude récente⁶. Les cabinets ministériels, leur composition en forte croissance durant les Troisième et Quatrième Républiques soulèvent des réserves, des craintes parmi les parlementaires qui, outre une question de transparence, y voient également une menace en matière d'équilibre des pouvoirs. Du côté de l'exécutif, cette expansion se justifie, du moins au tout début de la Troisième République, par la nécessité de pouvoir se prévaloir du risque de voir une administration restée fidèle à l'Ancien Régime (impérial) et donc la nécessité de pouvoir disposer de petites équipes de fidèles entièrement dévoués à la cause républicaine. De la même manière, les ministres justifieront l'emploi de plus en plus important d'attachés de cabinet par le fait de devoir être en capacité de répondre avec précision aux interpellations des différentes commissions parlementaires. L'expansion des cabinets ministériels se justifierait ainsi par une technicisation croissante des problématiques qu'ont à traiter les ministères.

Dès lors, il s'agit pour les élus de la Nation de tenter d'encadrer cette force politique qui, à bien des égards, échappe à leur contrôle. De plus, la persistance de l'opacité régnant dans la distribution des faveurs accordées aux membres de cabinet contredit également la promotion de la méritocratie que le nouveau régime républicain entend ériger en principe fondateur. En 1885, la Cour de Cassation refusera d'ailleurs de reconnaître, par deux arrêts successifs, la qualité de fonctionnaire à un membre de cabinet ministériel⁷. En ce qui concerne le contrôle parlementaire, la première « charge » contre l'opacité des cabinets ministériels a lieu en 1907 au cours d'un débat à la Chambre des députés sur la possibilité ou non pour les fonctionnaires d'appartenir à un syndicat. À cette occasion, le radical-socialiste Théodore Steeg dénonce le favoritisme qui régnerait selon lui dans les administrations au détriment des fonctionnaires les plus anciens et les plus expérimentés. Or, au contraire affirme-t-il, la légalité républicaine doit s'imposer contre toute autre règle :

« L'autorité doit appartenir au suffrage universel et à ses représentants. Aucun républicain ne saurait soutenir le contraire. Mais cette autorité doit exercer son action non par des sollicitations, non par des recommandations, non par des circulaires ou par des mesures de police ; elle doit l'exercer par des lois qui assurent à tous les citoyens, même aux fonctionnaires, le respect de leurs droits et qui, par la collaboration de toutes les compétences, servent l'intérêt public pour le plus grand bien de la prospérité nationale »⁸.

Certains emplois de la haute fonction publique, « ceux qui fatiguent le moins et rapportent le plus » selon sa formule, reviendraient en effet selon lui à « de jeunes attachés qui, après fait le gracieux ornement de l'antichambre ministérielle, vont occuper les meilleurs postes dans l'administration et dans les sous-préfectures »⁹. La question du financement des cabinets, on le voit ici, n'est donc toujours pas à l'ordre du jour. Il s'agit encore de dénoncer ce que le député de la Seine, par ailleurs agrégé de philosophie, qualifie de « gothas de l'arrivisme » incarnés selon lui par les cabinets ministériels. Ainsi, comme au temps de Balzac, la Cour des comptes serait devenue à l'en croire, « le refuge accueillant de l'élite élégante des cabinets ministériels »¹⁰. Ce type de propos, s'il ne vise pas directement la question du financement, nourrit également la défiance à l'égard d'un système politique accusé de faillir à la mystique républicaine. Charles Péguy écrit à ce propos dans *Notre jeunesse* (1910) : « La mystique républicaine, c'était quand on mourrait

⁵ Le règne des entourages, op. cit., p. 25.

⁶ Nicolas Rousselier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XX^e siècles*, Gallimard, NRF-Essais, 2015.

⁷ Christian Bigaut, *Les cabinets ministériels*, Paris, LGDJ, 1997, p. 80.

⁸ *Journal officiel*. Débats parlementaires, séance du 08 mai 1907, p. 933.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibidem.*

pour la République, la politique républicaine, c'est quand à présent on en vit »¹¹. La question de l'argent est d'ailleurs au cœur d'un certain nombre de scandales qui vont effectivement de ce point de vue contribuer à ternir la République (notamment le trafic de légions d'honneur par le gendre du président de la République Jules Grévy en 1887)¹², et qui vont amener au final les pouvoirs publics à prendre des mesures pour éviter que de nouveaux scandales, impliquant notamment des membres d'entourages ministériels, ne se produisent et déclenchent une nouvelle crise politique comme celle qui éclate à la suite du scandale de Panama en 1892. Il faudra toutefois encore attendre quelques années pour que les pouvoirs publics se décident enfin à prendre de réelles mesures. En 1911 enfin, une première réglementation significative tente d'encadrer le développement et l'organisation des cabinets ministériels dont les effectifs sont par ailleurs de plus en plus pléthoriques, et alors même que l'usage officieux des fonds secrets continue à être la règle¹³. Comme le souligne Christian Bigaut dans son travail, ce texte marque une étape importante dans la reconnaissance officielle du fonctionnement des cabinets ministériels dans la mesure où avant la loi, il n'y avait ni vote annuel d'un crédit global accordé aux cabinets ministériels, ni même traitement spécifique pour chaque catégorie d'emploi. Il impose désormais un vote parlementaire annuel sur un chapitre spécial de la loi de finances intitulé « indemnités de cabinets » dans lequel est notifié le montant des crédits affectés aux cabinets ministériels. Ce qui tend aussi d'une certaine manière, à contrôler indirectement les effectifs. Les articles 141 et 142 de la loi de finances du 13 juillet 1911 posent en effet le principe d'un contingentement des cabinets, précisé par un décret du 13 février 1912, qui limite l'effectif d'un cabinet de ministre à sept membres, et de secrétaire d'État à cinq. De la même manière, ils prohibent les pratiques dites des « testaments ministériels » consistant pour un ministre, lors de son départ, de remercier ses collaborateurs par l'octroi d'un emploi gratifiant. L'article 141 stipule à cette occasion que désormais « Est nulle de plein droit toute nomination à une fonction publique ou toute promotion d'une personne attachée, sous une dénomination quelconque, au cabinet d'un ministre ou d'un sous-secrétaire d'État, si elle n'a pas été insérée au Journal officiel antérieurement à la démission du ministre ou du sous-secrétaire d'État qui l'ont contresignée »¹⁴.

De même, l'article 142 est destiné à supprimer tout avancement qui ne répondrait à un motif régulier. S'il s'agit là d'une avancée marquante

dans la recherche de règles concernant la vie des cabinets, la nature de leur financement n'est en réalité nullement tranchée. La question n'a d'ailleurs pas été abordée alors même qu'il s'agit pourtant d'une loi de finances votée par le Parlement. Les critiques à l'égard d'un système opaque continuent donc à être nombreuses à la veille de la Première Guerre mondiale, alors même que la République semble dans le même temps avoir surmonté les grandes crises des années 1880-1890. Robert de Jouvenel fait ainsi paraître en 1914 un pamphlet à fort retentissement, *La République des camarades*, dans lequel il porte des critiques acerbes contre les cabinets ministériels et plus particulièrement, à l'égard de ceux qui y disposent d'avantages illicites : « Qu'attendent tous ces attachés de cabinet, qu'espèrent-ils ? Tout. Et d'abord, l'accès aux fonctions publiques : leur rêve est d'entrer sans concours dans la grande carrière administrative et surtout d'éviter la lenteur des filières médiocres (...) Dans certains cabinets ministériels, on a compté jusqu'à quarante de ces jeunes gens attachés à un titre quelconque. Il va de soi qu'ils n'étaient pas attachés avec des saucisses »¹⁵.

La question est aussi évoquée dans des ouvrages qui proposent une révision de l'exercice du pouvoir. C'est le cas notamment de Léon Blum, qui, dans *La Réforme gouvernementale*¹⁶, propose de dépolitiser et de pérenniser les cabinets en limitant d'une part le nombre des collaborateurs personnels les plus politiques, et d'autre part, de peupler les cabinets de « fonctionnaires d'élite » encore jeunes, et issus des diverses directions du ministère. Ceci, afin de constituer des équipes stables malgré les crises gouvernementales qui caractérisent la vie politique. Pourtant, ces efforts en faveur de la rationalisation et de la transparence des cabinets ministériels auront une portée très limitée. Au cours de l'entre-deux-guerres, le renforcement des moyens dédiés au pouvoir exécutif, en particulier la structuration de la présidence du Conseil à partir de 1935 ainsi que la politisation des équipes de collaborateurs ministériels durant le Front populaire, reposent avec une nouvelle acuité la question du recrutement et de l'exercice des missions dédiés aux cabinets ministériels. On note toutefois une avancée durant l'entre-deux-guerres sur la question des financements attribués aux membres de cabinet avec la publication en octobre 1936 d'un décret qui limite le cumul de la rémunération d'origine avec la prime de cabinet¹⁷. Cela permettra ainsi au Parlement de contrôler le montant des crédits affectés aux cabinets ministériels et donc, d'une certaine manière, de contrôler, même indirectement, leurs effectifs.

¹¹ Cité par René Dosièrre, *L'argent de l'État*, Paris, Seuil, 2011.

¹² Pour une synthèse, Jean Garrigues, *Les scandales de la République. De Panama à Elf*, Robert Laffont, 2004.

¹³ En ce qui concerne la forte croissance du nombre de membres de cabinets, il s'agit à l'époque d'une différence majeure avec les cabinets ministériels britanniques qui eux continuent à fonctionner en formation restreinte.

¹⁴ Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République*, op. cit., p. 21.

¹⁵ Robert de Jouvenel, *La République des camarades*, Paris, Grasset, 1914, p. 111.

¹⁶ Léon Blum, *La Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936.

¹⁷ Christian Bigaut, *Les cabinets ministériels*, op. cit., p. 123.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

La question du financement des cabinets au cœur de la modernisation de l'action de l'État au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

De la fondation de la Quatrième République jusqu'aux grandes réformes structurelles de la Cinquième République (1958-1962), plusieurs dispositions sont prises pour tenter de clarifier l'origine des sources de financement des cabinets. Une première étape est franchie en 1948 avec la prise d'un décret qui tente d'organiser de manière durable les choses et de les préciser. Pour Mathieu Caron, ce décret comporte trois objectifs principaux : structurer, continger et enfin officialiser les effectifs des cabinets ministériels afin d'en accroître l'efficacité et d'en limiter le coût. Afin de contribuer à la limitation des usages liés au favoritisme, l'article 6 du décret impose désormais l'inscription au *Journal officiel* des membres de cabinet avec leurs titres¹⁸. De la même manière, le texte limite l'effectif maximum d'un cabinet à dix membres pour un ministre, et sept pour un secrétaire d'État (cette règle ne sera toutefois pas respectée). Il est également prévu de préciser les règles d'intégration au sein des cabinets ministériels, notamment pour les sortants de l'ENA ainsi que pour les magistrats judiciaires. Il sera ainsi désormais interdit aux jeunes administrateurs et magistrats d'entrer dans un cabinet avant quatre années révolues de services effectifs après titularisation. Il s'agit ainsi d'éviter que les ministres ne puissent recruter pour leur propre compte des néo-fonctionnaires, qui par la suite, pourraient songer à des postes auxquels d'autres, plus anciens dans la fonction, pourraient eux aussi prétendre. Ces règles, si elles contribuent à une certaine forme de moralisation de la vie ministérielle, n'en sont pas moins limitées dans les faits, d'autant qu'aux membres officiels, s'ajoutent des conseillers officieux. Ces règles seront en effet contournées par l'usage courant qui consiste à recruter des membres « officieux » venus des administrations et qui continuent à être payés par ces dernières. Il est à noter que ce décret important ne prend toutefois pas non plus en compte la question générale de la rétribution financière des membres de cabinet. À la fin de la Quatrième République, la question n'a donc toujours pas été résolue. Pierre Racine, haut fonctionnaire très investi dans les questions liées à la réforme de l'État déclare en 1957 à ce sujet que « l'influence des cabinets sur les nominations aux postes administratifs les plus importants est devenue telle qu'il est souvent nécessaire d'entrer dans un cabinet pour obtenir la nomination que l'on sollicite »¹⁹. De ce point de vue, la fondation l'année suivante de la Cinquième République

ne marque pas réellement une rupture avec les pratiques antérieures. Les règles demeurent dans les faits identiques. On assistera d'ailleurs à une inflation continue du nombre de membres de cabinet jusqu'à l'adoption des premières règles de financement au cours des années 1990. Le premier Gouvernement de la V^e République, celui de Michel Debré, comptait officiellement 262 collaborateurs ; celui de Jacques Chaban-Delmas, une décennie plus tard en comptait 317 ; dix ans plus tard encore, le premier Gouvernement de Pierre Mauroy en comptait quant à lui 417²⁰. Cela n'empêche toutefois pas régulièrement les responsables politiques d'en appeler à une forme de vigilance sur la menace que laisse planer cette question sur la transparence de la vie politique. Lors du Conseil des ministres du 13 juillet 1968, le général de Gaulle avait lui-même attiré l'attention sur le fait que « le nombre des membres de cabinets lui paraissait inutilement pléthorique »²¹. La thèse de l'expansion du nombre de conseillers de cabinet comme preuve du renforcement des prérogatives de l'exécutif au détriment de ceux du législatif continue aussi à faire florès. Pierre Vianson-Ponté développe ainsi la thèse de l'existence d'une torsion de la Constitution par la mise en place d'un « super-exécutif » faisant des conseillers du Général les « véritables ministres » et du secrétaire général de l'Élysée « le chef, plus important que le Premier ministre, dans la hiérarchie non écrite de l'État gaulliste »²². À sa manière, François Mitterrand dénonce lui aussi l'existence d'une sorte de République parallèle dont feraient partie les membres de cabinet. Dans le *Coup d'État permanent*, il s'en prend à l'exercice gaullien du pouvoir et notamment au rôle des « compagnons » et des hauts fonctionnaires qui ne disposent pas de l'onction du suffrage universel mais qui inspirent la politique gaullienne²³. Si les présidences de Georges Pompidou puis de Valéry Giscard d'Estaing sont également assortis de mise en garde contre le trop grand nombre de conseillers dans les cabinets ministériels, aucune décision significative ne sera prise pour en limiter le nombre ainsi pour amener davantage de transparence dans les modes de rétribution liés à leur statut.

Conclusion

Il faudra donc attendre les années 1990 et de nouveaux scandales politico-financiers pour que la question du financement des cabinets ministériels soit enfin abordée et mette ainsi fin à une question longuement écartée des débats politiques. L'historiographie est de ce point de vue lacunaire. Si la publication en 1982 d'un travail collectif conséquent et pionnier sur les cabinets

¹⁸ L'article 6 du décret du 28 juillet 1948 précise : « Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel publié au Journal officiel. Cet arrêté précise les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet ». Cité par Mathieu Caron, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du « secret-dépense », op. cit.

¹⁹ Olivier Schramek, *Dans l'ombre de la République*, op. cit., p. 24.

²⁰ Tableau des effectifs des cabinets ministériels sous quelques gouvernements de la V^e République, *Le règne des entourages*, op. cit., p. 30.

²¹ René Rémond, Aline Coutrot, Isabelle Boussard (dir.), *40 ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Presses de la FNSP, 1982, p. 161.

²² Pierre Vianson-Ponté, *Histoire de la République gaullienne*, tome 1, *La Fin d'une époque (mai 1958-juillet 1962)*, Fayard, 1970 ; tome 2, *Les Temps des orphelins (août 1962-avril 1969)*, Fayard, 1971.

²³ François Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Union générale d'éditions, 1993 [nouv. éd.].

ministériels a fait date, il n'en reste pas moins que la question du financement de ces derniers, et plus largement de celui des structures liées à l'exercice de l'État, demeure encore aujourd'hui dans une large mesure un point obscur de l'historiographie. L'étude sur la longue durée montre toutefois que si la question financière a certes bien été écartée jusqu'à une date récente, plusieurs initiatives ont été prises pour tenter de limiter les avantages que la fonction de membre de cabinet pouvait procurer dans une relative impunité. Afin de disposer d'une réelle connaissance de cette question, il est nécessaire de l'aborder en fonction de l'évolution même du régime politique de la France dans la mesure où de surcroît, on ne dispose pas non d'archives sur les financements, le fameux « jaune budgétaire » n'apparaissant officiellement qu'en 2000. On perçoit ainsi très nettement que jusqu'aux années 1980, l'enjeu financier reste secondaire ; le principal étant lié à la promotion sociale induite que pourrait engendrer une nomination au sein d'un cabinet ministériel. De la même manière, l'analyse des sources de financement doit l'être également au regard cette fois du rapport de force permanent qui existe à l'époque contemporaine en France entre pouvoir exécutif et pouvoir lé-

gislatif. En particulier, il s'agit de se concentrer sur le moment particulier des années 1880-1930 au cours duquel le pouvoir exécutif conquiert, notamment grâce à la structuration des cabinets, un rôle beaucoup plus important que celui qui lui avait été assigné à l'origine par l'idéologie républicaine²⁴. Le poids des cabinets et donc de leur financement est au final le produit d'une trajectoire historique qui puise sa source dans la monarchie absolutiste et qui n'a en réalité jamais cessé de se développer au cours des différents régimes républicains, jusqu'à la période actuelle de la V^e République et de son évolution vers un renforcement du pouvoir exécutif. D'une certaine manière, on peut même affirmer que le « secret dépense » pour reprendre une formule de l'ancien député René Dosière, a très largement façonné notre culture politique. Il appartient donc désormais aux pouvoirs publics de développer, au regard de cette évolution et de la défiance qui caractérise désormais notre régime politique, les dispositifs de contrôle démocratique nécessaires et indispensables afin de veiller avec toute la transparence nécessaire, au mode de fonctionnement des cabinets et particulièrement de leurs sources de financement. ■

²⁴ Nicolas Rousselier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 228.