

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques



Jean-Eric GICQUEL

Agrégé des Facultés de droit Professeur à l'Université de Rennes 1

Le cabinet du président d'une assemblée parlementaire¹

Mots-clés : assemblée nationale - Sénat - cabinet du président de l'Assemblée nationale - cabinet du président du Sénat

Si les monographies relatives au président d'une assemblée parlementaire sont nombreuses, la structure politico-administrative l'accompagnant, le cabinet, a été très peu abordé. Il s'agira ici de présenter les similitudes organisationnelles avec le cabinet ministériel et ses différences dans le mode de fonctionnement au quotidien.

¹ L'auteur exprime ses remerciements à MM. Girier, Buge, Lagarde et Schroedt-Girard, respectivement, directeur de cabinet de R. Ferrand, directeur de cabinet adjoint de F. de Rugy, directeur de cabinet de G. Larcher et secrétaire général du Sénat d'avoir accepté de le recevoir et de répondre à ses questions.

² Au final, le rapport du secrétaire général de l'assemblée et la présidence a estimé que trois des douze dîners privés organisés à l'hôtel de Lassay par M. de Rugy présentaient « à la fois un caractère familial et amical et un niveau manifestement excessif par rapport à ce qui peut être considéré comme raisonnable » (http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/Rapport_AN.pdf, juillet 2019, p. 5).

La polémique portant sur le train de vie de François de Rugy à l'époque où celui-ci était président de l'Assemblée nationale (juin 2017- septembre 2018) est tout à fait révélatrice du halo d'obscurité entourant le fonctionnement, au quotidien, de l'Hôtel de Lassay². La question est d'autant plus sensible que si, en droit, les dépenses de la présidence ne bénéficient pas d'un régime dérogatoire en ce sens qu'elles sont toutes soumises au contrôle interne effectué en aval par les questeurs (en pratique, à un questeur délégué agissant - avec une rotation mensuelle à l'Assemblée et trimestrielle au Sénat - au nom des autres), ces derniers n'en reconnaissent pas moins les limites de l'exercice. Mme Rossi, député des Hauts-de-Seine et deuxième questeur, s'est, du reste, clairement exprimée en ce

sens : « Aujourd'hui, les questeurs, qui ont en charge le budget de l'assemblée, préparent ce budget, exécutent, valident les dépenses, mais n'ont pas pour mission de contrôler dans le détail et en opportunité ces dépenses. Donc nous n'avons pas clairement aujourd'hui la possibilité de suivre dans le détail ce à quoi correspondent facture par facture les dépenses engagées par le président de l'Assemblée nationale. C'est peut-être sur ce point-là qu'il faut avancer, c'est-à-dire sur une comptabilité plus fine, plus lisible, qui nous permette effectivement d'avoir une nomenclature budgétaire capable de différencier effectivement les dépenses qui peuvent relever parfois de l'ordre privé et surtout des dépenses de représentation et savoir plus finement à quoi elles correspondent. Je pense que c'est une

« piste³ ». C'est, du reste, à la lueur de cette nouvelle exigence, que Richard Ferrand a annoncé, le 23 juillet 2018, la création d'un groupe de travail relatif aux renforcements des règles et procédures budgétaires de la présidence.

La détermination du budget du cabinet d'un président d'une assemblée parlementaire est une entreprise délicate. En effet, les rapports spéciaux des commissions des finances sur la mission « Pouvoirs publics » de la loi de finances font seulement état des grandes masses budgétaires (on sait ainsi que l'Assemblée nationale perçoit, pour 2020, une dotation de 518 millions d'euros et de 323 millions d'euros pour le Sénat⁴) même si le rapporteur spécial – qui, par tradition, est toujours un membre de l'opposition – peut toujours, dans son questionnaire budgétaire, demander des éclaircissements sur les crédits de la présidence. Toutefois, d'autres documents sont plus précis tel le rapport annuel du collège des questeurs portant règlement des comptes pour l'exercice annuel (un rapport dont la publicité n'est systématiquement instituée qu'à l'Assemblée nationale) adressé à la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (art. 16 RAN) ou chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne (art. 103 RS) qui établit, à son tour, un rapport d'information rendu public.

Toutefois, faute de chapitre propre au cabinet (seuls « les services de la présidence » étant référencés dans la nomenclature), il est nécessaire de procéder à des additions (rajouter aux sommes engagées pour « les personnels contractuels » – chapitre 643 du plan comptable de l'Assemblée nationale – les frais de mission du cabinet visés à l'article 6565 du chapitre 656 relatif à la « Représentation de l'Assemblée ») puis à des soustractions (puisque le budget consacré aux personnels de la présidence englobe les membres du cabinet mais aussi les secrétaires et employés du service courrier). Au final, on peut estimer que le budget du cabinet du président de l'Assemblée nationale se situe aux alentours de 3 M€ et de 3,8 M€ pour son homologue du Sénat.

En quittant les considérations budgétaires pour se focaliser sur des aspects institutionnels, il sera expliqué, dans la présente étude, que les cabinets des présidents des assemblées parlementaires présentent, en comparaison avec les cabinets ministériels, une structure classique (I.) et un mode de fonctionnement spécifique (II.)

I - La structure classique du cabinet du président d'une assemblée parlementaire

Un premier constat s'impose avec évidence : l'organisation interne du cabinet du président d'une assemblée parlementaire ne se différencie guère de celui rencontré à l'échelon ministériel.

La répartition des différentes fonctions est, en effet, identique. Tandis que le directeur de cabinet (généralement accompagné d'un directeur de cabinet adjoint) est chargé de faire fonctionner l'équipe au quotidien, le chef de cabinet s'occupe principalement de sa gestion matérielle. C'est à ce titre, par dérogation aux règles comptables en vigueur dans une assemblée, qu'il engage directement les dépenses par délégation du conseil de de la questure. Quant aux conseillers techniques, ils assurent, suivant leur spécialisation, un suivi thématique des réformes législatives en cours tandis qu'un éventuel conseiller spécial assiste le président sur le plan politique.

Si, en droit, la liberté prévaut pour le volume de l'effectif (et ce contrairement à ce qui a été institué récemment pour les membres du gouvernement⁵), en pratique, et ce pour des raisons d'efficacité et de maîtrise des dépenses budgétaires, le seuil maximum que l'on s'efforce de respecter est désormais fixé tacitement à quinze membres.

Le processus de nomination *intuitu personae* dans un cabinet est, lui aussi, d'une facture classique. Il appartient à son directeur, une fois désigné par le président selon ses propres critères (voir *infra*), de proposer à celui-ci les différents titulaires de fonctions. Généralement, ses « suggestions » sont avalisées sans difficultés. Logiquement, une telle présélection n'a pas lieu d'être pour les compagnons politiques du président l'ayant déjà accompagné dans ses précédentes fonctions (en tant qu'élu national ou local). Il appartient aussi au directeur de cabinet de déterminer les différentes rémunérations des membres du cabinet⁶ (l'échelle variant, en 2019, de un à trois au Sénat) ou de fixer une « politique salariale » commune (l'Hôtel de Lassay prévoyant actuellement que chaque membre du cabinet obtient une rémunération correspondant à son salaire ou traitement antérieur majoré d'une augmentation de +15 %).

Enfin, au titre des obligations déontologiques, les collaborateurs des présidents, à l'unisson des règles applicables aux membres des cabinets ministériels, doivent adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une

³ « Règles à la présidence de l'Assemblée : 4 questions à Laurianne Rossi », Chaîne Parlementaire, 12 juillet 2019

⁴ AN, Doc. Parl. n° 2301, annexe n° 32, 10 octobre 2019, pp. 25 et 35 respectivement. Les demandes de reconduction se faisant en euros courants, on constate une baisse de 7 % entre 2012 et 2019.

⁵ En application du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 des seuils maximums sont imposés aux membres du gouvernement (pas plus de dix membres pour un ministre ; de huit pour un ministre délégué ; de cinq pour un secrétaire d'État avec, désormais, la possibilité d'ajouter un membre supplémentaire chargé du suivi de l'exécution des réformes (décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019).

⁷ Les membres de la fonction publique parlementaire en cabinet (voir *infra*) étant mis à disposition par chaque assemblée perçoivent seulement leur traitement de base.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

déclaration d'intérêts (et non d'activités) dont l'exhaustivité et la sincérité sont contrôlées en application de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques. Par ailleurs, si la HATVP est en droit de porter à la connaissance des présidents les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts, le Conseil constitutionnel a toutefois refusé, au nom du respect de la séparation des pouvoirs, qu'elle puisse adresser à ses collaborateurs une injonction de mettre fin à de telles situations au motif que ceux-ci relèvent de la seule autorité hiérarchique des présidents⁷. En pratique, il ne semble pas que de tels cas aient été signalés par la HATVP aux différents présidents depuis 2013.

Pour autant, le mimétisme organisationnel n'est pas pour autant absolu puisqu'un agencement en pôles peut se superposer à la classique articulation des fonctions abordée précédemment. Telle est actuellement le cas à l'Hôtel de Lassay et au Petit Luxembourg. On rencontre, ainsi au sein du cabinet de Richard Ferrand, un pôle politique (composé du directeur de cabinet, du directeur adjoint, du chef de cabinet, du conseiller spécial et du chargé de communication) et un pôle technique (composés des conseillers chargés du suivi de l'activité législative). Au Sénat, le cabinet de Gérard Larcher s'organise, au quotidien, autour du pôle « Territoires » (en lien avec la mission d'appui du Sénat auprès des collectivités territoriales animé conjointement par le directeur de cabinet et le chef de pôle) et du pôle « Institutions » (en charge du suivi de la réforme constitutionnelle souhaitée par le président de la République) coordonné par le directeur adjoint de cabinet.

Si peu d'aspects différencient, au plan des structures, le cabinet du président d'une assemblée parlementaire de celui d'un ministre, il en va autrement pour les modalités de fonctionnement.

II - Un mode de fonctionnement spécifique du cabinet du président d'une assemblée parlementaire

Deux points distincts sont ici à traiter puisqu'aux côtés des spécificités communes aux deux assemblées (A.) des dissemblances peuvent être identifiées entre l'Assemblée nationale et le Sénat (B.).

A. Les spécificités communes aux deux assemblées

Après avoir rapidement remarqué que le passage au sein d'un cabinet du président ne produit

guère d'effets positifs tangibles dans le mécanisme complexe de l'accélération d'une carrière administrative contrairement à celui observé au sein d'un cabinet ministériel⁸, il est à relever qu'un ministre et une assemblée se différencient au regard des modalités de distribution du pouvoir en leur sein.

Au prix d'une simplification, le duopole constitué du ministre et de son directeur de cabinet peut être présenté comme l'instance décisionnaire ultime. Cela s'explique par le double niveau de légitimité et par le constat que chacun, dans sa propre sphère d'action, ne connaît ni d'égal ni de concurrent. Tandis que le ministre est l'unique autorité politique présente dans l'institution, le directeur de cabinet, incarne, aux yeux des directeurs d'administration centrale, le premier échelon du processus de mise en œuvre des mesures arrêtées par le ministre. Dès lors, la volonté ministérielle, relayée par son directeur de cabinet, se déploie vers les échelons inférieurs dans une logique de verticalité du pouvoir.

Il en va différemment au sein d'une assemblée parlementaire en raison de son mode de fonctionnement polycéphalique. En premier lieu, son président n'est pas, sur le plan politique, en situation monopolistique comme l'est un ministre. Il doit compter, au quotidien, sur l'existence et l'influence d'autres acteurs tels les présidents des commissions permanentes et, à un degré plus élevé, les présidents de groupe (et d'abord celui de la majorité), qui entendent jouer aussi leur partition et ce parfois dans une logique concurrentielle. On songera aux relations complexes et tendues entretenues entre le président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer (2007-2012) et le président du groupe UMP, Jean-François Coppé (2007-2010) entendant quotidiennement donner une consistance concrète à l'« hyper-parlement » et « la coproduction législative » qu'il appelait de ses vœux⁹ ou, avec un caractère moins exacerbé, entre François de Rugy (2017-2018) et Richard Ferrand, à l'époque président du groupe REM. Par ailleurs, et ceci est propre au Sénat dont la quête du consensus est une de ses marques de fabrique, le président est davantage enclin au dialogue et à la négociation, notamment en conférence des présidents, que son homologue de l'Hôtel de Lassay.

En second lieu, le morcellement du pouvoir administratif est, lui aussi, visible. Si le directeur de cabinet est le premier collaborateur du président, il doit aussi prendre en considération l'influence et le rôle des deux plus hauts fonctionnaires des assemblées à savoir les secrétaires généraux de la présidence et de la questure qui, non seule-

⁷ C.C., n° 2013-676 DC, 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, Rec. 972, consid. 45. *Mutatis mutandis*, il est à rappeler que la Cour de cassation avait pourtant refusé que les collaborateurs du chef de l'État – pourtant relevant de sa seule autorité – puissent bénéficier du régime exorbitant d'irresponsabilité reconnu, par l'article 67C, au président de la République (Cass. Crim., 12 décembre 2012, n° 12-81043).

⁸ Voir notamment T. Alam, I. Martinache et J. Nollet, « Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel ? », p. 485 in J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Science Po, 2015. Il est toutefois à remarquer que M. Schroedt-Girard, précédemment directeur de cabinet de Gérard Larcher (2008-2011), a été ultérieurement nommé secrétaire général de la présidence du Sénat. Toutefois, le bureau du Sénat refusa, à deux reprises en 2005, de désigner à ce poste prestigieux M. Méar, directeur de cabinet de Christian Poncelet (1998-2005).

⁹ Voir J.-F. Coppé, *Un député, ça compte énormément !*, Albin Michel, 2009

ment sont en liaison directe régulière avec le président, mais surtout, une fois nommés à ces postes, bénéficient d'une inamovibilité de fait¹⁰ ce qui renforce incontestablement leur autorité et leur autonomie décisionnelle. Le directeur de cabinet passe et les secrétaires généraux restent serait-on tenté d'écrire pour paraphraser une formule classique.

D'un point de vue organisationnel, la transmission de l'information s'avère donc vitale dans cet ensemble complexe de circuits relationnels. Ceci explique ainsi que le directeur de cabinet et le conseiller spécial assistent systématiquement, sans pouvoir logiquement y participer, aux séances du bureau, de la conférence des présidents, et du conseil de questure, tandis que les conseillers techniques en font de même pour les réunions des commissions permanentes et des commissions d'enquête. En revanche, leur présence n'est pas tolérée pour celles des commissions mixtes paritaires.

Le Parlement français étant bicaméral (art. 24C), des différences de fonctionnement sont aussi perceptibles entre chaque assemblée.

B. Les particularités de fonctionnement au sein de chaque assemblée

En mettant de côté le fait que le recours à des membres du corps de la fonction publique parlementaire pour occuper des fonctions de collaborateurs du président (voire même de directeur de cabinet) est une pratique assez régulièrement rencontrée au Sénat mais marginale (en fait découragée) à l'Assemblée nationale, le cabinet apparaît comme une structure davantage politisée à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Cela tient au fait que le président de la chambre basse appartient au triangle institutionnel de la V^e République. Chacun sait que, depuis 1962, un lien de loyauté politique unit (excepté en périodes de cohabitation) le Président de la République, le Premier ministre et la majorité de l'Assemblée nationale (au sein de laquelle on puise largement pour constituer l'équipe gouvernementale). Dans cet ordre d'idées, la première mission du président de l'Assemblée est de veiller, notamment avec les liens qu'il entretient avec le président du groupe majoritaire, à la fluidité des relations entre l'Exécutif et la majorité. De son côté, le président du Sénat, s'il est certes un acteur politique de premier plan, préside une assemblée

qui, d'une part, n'a pas vocation à être liée par le fait majoritaire au gouvernement et, d'autre part, est en charge d'« assurer la représentation des collectivités territoriales de la République » (art. 24C). Ces différents aspects ne sont pas neutres dans le choix de leurs collaborateurs et principalement, le premier d'entre-eux, le directeur de cabinet.

À l'Assemblée nationale, l'engagement partisan et la compétence politique sont valorisés – ce qui permet d'expliquer que la proportion de collaborateurs issus de la fonction publique y est généralement moins élevée qu'au Sénat. Plus concrètement, on songera, ici, au vivier qu'a constitué pour Claude Bartolone (à l'Hôtel de Lassay entre 2012-2017) le conseil départemental de Seine-St-Denis qu'il dirigeait auparavant entre 2008 et 2012 ou encore à la volonté de Richard Ferrand de s'adjoindre, en 2018, les services, en tant que directeur de cabinet, de M. Girier, ancien directeur de campagne d'Emmanuel Macron lors de la présidentielle 2017.

En revanche, si le prisme politique a pu, dans le passé, être privilégié au Sénat (c'est ainsi que M. Giuliani, secrétaire général de l'Union centriste entre 1981 et 1992 fut le directeur de cabinet de René Monory entre 1992 et 1998), le profil administratif apparaît comme davantage recherché. Le choix du président se porte alors soit sur des fonctionnaires parlementaires du Sénat (MM. Méar (1998-2005) Cabannes (2006-2008) et Schroed-Girard (2008-2011)) et sur des membres du corps préfectoral (tels M. Lemas (2011-2012), Mme Jourdan (2012-2014) et M. Lagarde (depuis 2017) ou issus originellement de ce corps (M. Seners, 2014-2017). On retrouve ici, avec la valorisation de l'expérience préfectorale, une facette particulière de la prise en compte des intérêts des collectivités territoriales par le Sénat.

Au final, on constatera, dans une logique paradoxale pour cet organe peu connu et étudié qu'est le cabinet du président d'une assemblée parlementaire, que la transparence a finalement été plus développée que celle mise en œuvre pour les cabinets ministériels. C'est ainsi que l'effort des différentes assemblées, ayant depuis le milieu des années 2000, systématiquement rendu publics, sur leur site Internet respectif, les noms, fonctions et coordonnées téléphoniques puis électroniques des membres des cabinets de l'Hôtel de Lassay et du Petit Luxembourg alors que l'opacité la plus grande s'est longtemps imposée au niveau gouvernemental, doit être souligné. ■

¹⁰ Voir en ce sens, P. Avril, J. Gicquel et J-E Gicquel, *Droit parlementaire*, Lextenso, 5^e éd., 2014, p. 103