

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques



Vincent DUSSART
Professeur de droit public à l'université de Toulouse Capitole.
Institut Maurice Hauriou

Existe-t-il une autonomie financière du ministre pour administrer son cabinet ?

Mots-clés : cabinet ministériel - autonomie financière

Il n'existe pas d'autonomie financière du ministre pour l'administration de son cabinet. En effet, cette notion concerne essentiellement des institutions dotées de la personnalité morale. Le pouvoir autonome ayant des conséquences financières tient surtout à la gestion des personnels.

La question posée ici consiste à se demander s'il existe une autonomie financière du ministre pour administrer son cabinet du ministre. Cela revient à se poser la question de savoir si le ministre est bien le maître financier de son cabinet ?

Il convient de rappeler le sens de la notion d'autonomie financière avant de répondre à la question posée. Cette notion est, de manière très générale, la situation d'une institution publique qui n'est pas soumise au droit des finances publiques classique et qui dispose d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses.

Les collectivités territoriales, les établissements publics, les entreprises publiques, certaines autorités indépendantes ou encore les pouvoirs publics constitutionnels (assemblées parlementaires, présidence, Conseil constitutionnel) disposent de l'autonomie financière. On doit considérer que l'autonomie financière se mesure plus qu'elle ne se définit. En effet, il est très difficile de savoir quand une institution est véritablement autonome sur le plan financier tant les situations institutionnelles sont différentes et les raisons de son octroi variables. Il est cependant des points communs pour

considérer que ces institutions bénéficient d'une autonomie financière.

Il doit exister d'abord une autonomie en matière de dépenses que l'on peut appeler parfois autonomie de gestion. Pour être autonome financièrement, une institution doit pouvoir dépenser librement. Il faut un contrôle réel mais souple et adapté. La contrainte externe doit être ainsi limitée. Le deuxième aspect fondamental tient à la question des recettes. En matière de ressources, autonomie ne signifie pas liberté de création. En effet, l'État reste maître, en grande partie, de la création des ressources de l'ensemble des institutions sensées bénéficier de l'autonomie financière. Il faut un niveau suffisant de recettes pour donner toute sa réalité à l'autonomie financière et une maîtrise plus ou moins grande sur l'obtention de ces recettes. Au sein des ressources, il faut rappeler qu'il existe des ressources fiscales. En France, l'État a le monopole du pouvoir de lever l'impôt. C'est l'un des progrès considérables apportés par la Révolution française. En effet, seuls les représentants du peuple assemblés en parlement ont le droit de lever l'impôt. En ce sens, le pouvoir des institutions bénéficiant de l'autonomie financière sera toujours plus ou moins limité.

Le mot autonomie tire son étymologie du mot grec *autonomos* qui signifie se régir par ses propres lois¹. Si les ministres bénéficient d'une capacité d'« auto-organisation » de leurs cabinets. Ils ne bénéficient cependant pas de la capacité de définir les textes les organisant. Quelques décrets ont été publiés sur la question. Ces décrets obéissent aux règles classiques d'édiction, il n'y a donc pas ici d'autonomie normative. D'ailleurs, comme le souligne Frédéric Edel « L'importance acquise par les collaborateurs de l'exécutif sous la V^e République est cependant en complet décalage avec la place qu'ils occupent au sein des textes de droit positif² ».

Si l'on veut s'en tenir à une conception stricte et exigeante de la notion d'autonomie financière, dès lors que l'on parle de la situation du ministre vis à vis de son cabinet, il n'est pas possible de parler d'autonomie financière. En effet, cette dernière est généralement l'apanage d'une personnalité morale. Tel est le cas des collectivités territoriales ou des établissements publics. En ce qui concerne les pouvoirs publics constitutionnels la situation est plus complexe. En ce qui concerne les assemblées parlementaires on a pu parler de personnalisation de fait³ ou d'apparence. Il ne saurait être question de donner une personnalité distincte de celle de l'État à des ministères.

On le sait, les 32 cabinets ministériels qui sont mentionnés dans l'annexe budgétaire jaune pour

la loi de finances pour 2019, sont des « structures politico-administratives⁴ ». Les ministres peuvent choisir discrétionnairement et donc mettre fin aux fonctions de leurs collaborateurs⁵. Ils disposent, dès lors, d'une très grande autonomie pour administrer leur cabinet du point de vue de la composition de leur cabinet (I). Il apparaît cependant que cette autonomie est désormais limitée et dans tous les cas ne saurait relever de l'idée d'autonomie financière (II).

I - Une autonomie cantonnée à la gestion humaine du cabinet

Un important (et pourtant court) décret du 18 mai 2017⁶ a restreint le pouvoir de nomination par la limite apportée au nombre de membres de ces cabinets⁷. Ce décret au-delà des dispositions factuelles apporte une importante limitation à l'autonomie décisionnelle. Il faut rappeler préalablement à tout développement l'enjeu financier recouvert par la gestion humaine des cabinets. Le « jaune » budgétaire pour 2020 précise que les effectifs du 1^{er} août 2019 s'élèvent à 324 agents, soit une hausse de 4 % par rapport aux effectifs recensés au 1^{er} août 2018 (311 agents)⁸. Le même document précise que « Pour 2019, les dotations s'élèvent à 22,32 M€ en année pleine, soit une hausse de 4 % par rapport aux dotations en vigueur en 2018, en ligne avec l'évolution des effectifs⁹ ».

Les ministres disposent d'une autonomie certaine pour la gestion de leur cabinet. Ils doivent malgré tout respecter une organisation type qui relève d'ailleurs plus d'une forme d'habitude administrative. En effet, s'il est un aspect particulier de l'autonomie accordée aux ministres, c'est l'absence de textes qui fixent réellement le fonctionnement administratif et surtout financier de ces cabinets. Dès lors, qu'il n'y a pas de texte, il régnera une plus grande autonomie.

Il existe quelques textes qui se contentent de limiter le nombre des membres de cabinets et les obligations « statutaires de ces derniers »¹⁰. Un parallèle peut être fait avec l'absence de texte concernant l'organisation structurelle de la présidence de la République si l'on excepte le « règlement de comptabilité » applicable aux finances de la présidence¹¹. On peut d'ailleurs rappeler que c'est le directeur de cabinet du Président qui est en charge du budget de la Présidence de la République.

Une grande liberté peut donc apparaître dans l'organisation même du cabinet en raison de l'absence de réglementation relative à la structure du cabinet ministériel.

¹ J.-C. Maitrot, *La notion d'autonomie financière en droit public*. Thèse Dactyl. 1971, p. 10.

² F. Edel, *Les réformes de l'encadrement juridique des cabinets ministériels en France : quelle amélioration de la transparence et de la probité ?*, *Éthique publique*[En ligne], vol. 20, n° 1 | 2018, mis en ligne le 13 juillet 2018, consulté le 24 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3492> ; DOI : 10.4000/ethiquepublique.3492.

³ V. Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, 2000, Éditions du CNRS, p.145 et s.

⁴ J.-E. Gicquel, *Le Gouvernement*. Jurisclasseur administratif, fasc. 101. N° 72.

⁵ M. Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Institut Varenne, Coll. Des thèses, 2015, *passim*.

⁶ Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels. JO n°118 du 19 mai 2017.

⁷ H. Pauliat, *Cabinets ministériels : rationalisation et transparence e (E)n marche*, La Semaine juridique, Ed. Générale, n° 22, 29 mai 2017, 617.

⁸ Annexe au projet de loi de finances pour 2020, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, 2019, p. 7. https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_cabinets.pdf

⁹ *Ibid*, p. 10.

¹⁰ Cf. II.

¹¹ Décision portant règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République. 29 novembre 2016. Disponible sur le site de la présidence. <https://www.elysee.fr/admin/upload/0001/02/707d46f52307526abf722205a343011e0499903f.pdf#722205a343011e0499903f.pdf>

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

L'organisation type est la suivante :

1 - Membres du Cabinet stricto sensu
Directeur
Directeur-adjoint
Chef et chef adjoint du cabinet
Conseiller et conseiller technique
Autres collaborateurs
2 - Personnels chargés des fonctions support
Protection du ministre (dont officiers de sécurité)
Sécurité des bâtiments (dont huissiers)
Assistance (administration, courrier, secrétariat)
Intendance (cuisinier, hôtellerie)
Logistique (chauffeur)
Total général des personnels

Cette organisation est à la discrétion, normalement, du ministre. Mais celui se reposera généralement sur les cadres de son cabinet et, notamment, le directeur de cabinet. L'inexpérience administrative du ministre peut et doit être suppléée par son directeur de cabinet¹².

L'autonomie du recrutement est un point essentiel si ce n'est le seul point de l'autonomie fonctionnelle du ministre sur son cabinet. Il n'est pas dans l'objet de cette étude de traiter des modalités de recrutement des cabinets mais le recrutement de tel ou tel ne sera pas sans conséquence financière sur le coût budgétaire de ce cabinet.

Il n'apparaît pas de visibilité financière du coût des cabinets au-delà des informations du jaune budgétaire consacrés aux effectifs des cabinets ministériels. Il n'est d'ailleurs pas possible de mesurer le coût réel des cabinets du fait que la présentation budgétaire le rend difficile. En effet, les rares études sur le coût financier des cabinets ne concernent que la question des rémunérations des membres des cabinets et des coûts y attachés. Ainsi M. Caron peut-il dire : « toutes ces dispositions ont nourri trois objectifs : structurer, contingenter et officialiser les effectifs des cabinets ministériels afin d'en accroître l'efficacité et d'en limiter le coût¹³ ».

On ne s'intéresse donc pas vraiment au coût global du cabinet. Une analyse de coût fait défaut ici et notamment en coûts complets. L'opacité nourrit l'autonomie ou l'autonomie nourrit-elle l'opacité ? Telle est la question qui peut être posée dans ce cadre.

L'autonomie du ministre est réelle dans l'octroi des rémunérations. On ne reviendra pas ici sur la pé-

riode antérieure à 2001, si ce n'est pour rappeler que les collaborateurs ministériels étaient souvent gratifiés aux moyens des fonds spéciaux. Des enveloppes de billets circulaient dans les cabinets ministériels sans le moindre contrôle. Les chefs de cabinet procédaient à la distribution de ces fonds sur instruction du ministre et de son directeur de cabinet. Il a fallu un rapport du Premier président de la Cour des comptes François Logerot pour que le système soit mis au jour et réformé. Un nouveau système de primes sera progressivement mis en place en lieu et place du système précédent¹⁴.

On constate donc que le ministre dispose d'une autonomie sur le fonctionnement financier mais qui reste très cantonnée. De plus, il est utile de rappeler qu'il ne gère pas administrativement et financièrement, comme le directeur d'ailleurs, le cabinet. C'est au chef de cabinet qu'appartient ce rôle. Ce dernier a bien une fonction administrative et financière. Il est placé sous l'autorité du directeur de cabinet. Cette fonction s'ajoute aux autres fonctions liées à l'organisation du cabinet telle que la gestion de l'emploi du temps et les déplacements du ministre. Contrairement au directeur, il n'a pas autorité sur les autres membres du cabinet malgré son appellation de « chef de cabinet ».

Dès ce stade de la réflexion, il n'est pas envisageable de considérer que le ministre dispose d'une « autonomie financière » en raison même du mode de fonctionnement des cabinets ministériels. Tout au plus dispose-t-il d'un pouvoir limité d'organisation de son cabinet ce qui implique des conséquences financières. Ce pouvoir est, cependant, désormais l'objet de fortes contraintes externes.

II - Une autonomie limitée à la gestion financière des rémunérations

Si l'on examine l'ampleur du pouvoir d'organisation du ministre sur son cabinet, on peut s'apercevoir que depuis quelques années ce pouvoir se restreint par le biais de contraintes politiques et juridiques externes.

J-R Catta, indiquait dans une étude récente que « l'interrogation éthique majeure que soulève, par construction, toute interface politico administrative est bien celle-là : qui en est le véritable maître et à quelles fins ? »¹⁵.

¹² Voir notamment : Le directeur de cabinet n'est pas le substitut du ministre. Entretien avec C. Vigouroux relayé par I. Martinache, *RFAF*, 2018/4 n° 168, p. 897-912. Voir aussi O. Schrameck, *Dans l'ombre de la République, les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006, p. 69 et s.

¹³ M. Caron, *L'opacité financière régnant dans les entourages de l'exécutif*. In JM Eyméri-Douzans et alii. *Le règne des entourages*. Presses de Science Po, p. 315. Voir également la note de R. Dosière sur son blog relatif au jaune budgétaire 2019, Août 2018. <http://renedosiere.over-blog.com>.

¹⁴ F. Logerot, Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux, 10 octobre 2001. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/014000737.pdf>

¹⁵ J.-R. Catta, *Le cabinet ministériel à la française, un serviteur entre deux maîtres*. Revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale. Vol. 20, n° 1/2018, point 1.

La composition contrôlée des cabinets ministériels

Le recrutement des membres des cabinets fait d'abord l'objet de contraintes politiques externes. Comme le souligne J.R. Catta, « Leur composition, et en particulier le nom des directeurs de cabinet, est devenue à elle seule un enjeu tel que le chef du Gouvernement voire le chef de l'État s'en inquiètent¹⁶ ». La limite à l'autonomie se trouve dans la contrainte supérieure pouvant peser sur la nomination du directeur de cabinet. Les présidents comme les premiers ministres ont toujours un regard attentif sur la nomination des directeurs de cabinet et parfois de certains membres de cabinet. La dimension financière est ici très limitée.

Des témoignages qui sont connus sur les modalités de fonctionnement des cabinets, il apparaît que la contrainte financière sur la composition pléthorique de certains cabinets est une préoccupation finalement récente. La réflexion sur ce point peut se situer à deux niveaux : Un cabinet pléthorique pouvait coûter cher et à l'intérieur même de celui-ci les lourdes rémunérations de certains membres pouvaient entraîner des coûts encore plus importants sur lesquelles régnaient une grande opacité.

Depuis la présidence de Nicolas Sarkozy puis celle de François Hollande, la réduction des effectifs des cabinets est désormais une contrainte majeure qui pèsent sur les ministres. On le sait un décret du 18 mai 2017 a fixé une contrainte réglementaire sur le nombre de membres des cabinets ministériels autres que celui du Premier ministre. De plus, une circulaire du 24 mai 2017 a précisé les nouvelles règles en la matière : « Conformément aux engagements du Président de la République, les cabinets ministériels ont été resserrés par le décret du 18 mai 2017 qui doit être strictement respecté. L'effectif d'un cabinet de ministre est de dix, celui d'un ministre délégué de huit et celui d'un secrétaire d'État de cinq¹⁷ ».

Cette évolution est l'aboutissement de plusieurs événements qui ont peu à peu conduit à une moindre opacité des effectifs composant les cabinets ministériels. On soulignera que depuis la loi de finances pour 2000, est publié un « jaune » budgétaire qui permet de connaître la composition des cabinets ministériels et le niveau des rémunérations versées à leurs membres. Comme le rappelle M. Caron, ce document distingue plusieurs types de collaborateurs : certains sont fonctionnaires et d'autres contractuels. Dans la première catégorie, on peut en distinguer trois types : les fonctionnaires affectés par le ministère, ceux mis

à disposition et ceux placés en position de détachement. Les premiers obéissent, en termes de rémunération principale aux règles de la fonction publique même s'ils pourront bénéficier de primes spéciales (Cf. infra). La rémunération des seconds est naturellement plus opaque, puisqu'elle procède normalement de l'exécution d'un contrat. Dans tous les cas existent une rémunération principale et l'octroi de primes qui, on l'a dit, ont fait l'objet de nouvelles règles depuis 2001.

La limitation de l'autonomie en matière de rémunération.

Comme indiqué précédemment, deux décrets du 5 décembre 2001 ont mis en place un nouveau système de primes. Ces primes ont pris le nom d'« indemnités pour sujétions particulières ».

Il s'agissait donc de mettre fin au système évidemment controversé des primes en liquide. Ces primes pouvaient ainsi échapper à toute imposition. L'article 1^{er} du décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001¹⁸ dispose « qu'une indemnité forfaitaire destinée à rémunérer les sujétions particulières qu'ils supportent dans l'exercice de ces fonctions peut être attribué aux personnels, titulaires ou non titulaires :

1° Qui sont membres du cabinet du Premier ministre ou des cabinets des ministres, ministres délégués et secrétaires d'État, qui concourent au fonctionnement ou aux activités de ces cabinets ou qui sont affectés auprès des anciens Présidents de la République ;

2° Qui assurent la protection des personnalités mentionnées au 1°, ou les services de sécurité, d'intendance et de logistique liés à l'exercice de la fonction ministérielle ;

3° Qui participent, sous l'autorité du Premier ministre, à l'organisation du travail du Gouvernement ou à la coordination de la communication gouvernementale, ».

Il faut cependant souligner le fait qu'il n'y a pas d'obligation de versement des primes mais qu'il s'agit seulement une faculté laissée aux responsables du cabinet pour verser ces primes.

Le montant des attributions individuelles de l'indemnité pour sujétions particulières (ISP) des personnels des cabinets ministériels, ainsi que le rythme, mensuel, semestriel ou annuel, de leur versement sont déterminés en fonction de la nature et de l'importance des sujétions auxquelles est astreint le bénéficiaire en application de l'article 2 du même décret.

¹⁶ J. R. Catta, *Le cabinet ministériel à la française, un serviteur entre deux maîtres*, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 20, n° 1/2018, point 11. Voir également O. Schrameck, *Op. Cit., passim*. Le directeur de cabinet n'est pas le substitut du ministre. Entretien avec C. Vigouroux réalisé par I. Martinache, RFAP, 2018/4 n°168, p. 897-912.

¹⁷ Circ. 24 mai 2017.

¹⁸ Décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant l'indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, modifié par le décret n°2004-894 du 30 août 2004.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

L'expression « sujétions particulières » n'est pas défini par le texte. On imagine facilement qu'il peut s'agir de récompenser l'engagement et la disponibilité horaire importante que doivent supporter les personnels des cabinets ministériels. Mais une marge d'appréciation est laissée donc aux directeurs de cabinets et aussi aux ministres pour décider de l'attribution de ces primes.

Il est nécessaire de constater qu'à la différence de ce qui se fait normalement pour les indemnités des fonctionnaires quels qu'ils soient aucun texte ne fixe les modalités d'attribution et le montant des ISP. Le ministre dispose ainsi d'une autonomie dans le choix de « récompenser » à sa guise les personnels de son cabinet. Le directeur de cabinet aura un rôle fondamental pour le choix des bénéficiaires de l'attribution de ces ISP en liaison avec le chef de cabinet. Est-ce pour autant une forme d'autonomie financière ?

Ce n'est pas le cas en réalité. Sinon cela reviendrait à considérer que tous les chefs de service ayant la capacité d'octroyer des primes bénéficieraient d'une « autonomie financière ». Tout au plus peut-on parler d'un pouvoir de gestion étendu.

La limitation de l'autonomie par une meilleure information

La publication du « jaune » relatif aux cabinets ministériels a permis de rendre publiques des données jusque-là confidentielles. Dès lors, les acteurs des cabinets ministériels doivent adopter une attitude financière mesurée. On peut faire le pa-

rallèle avec les pouvoirs publics constitutionnels ! Pendant très longtemps, il était également particulièrement difficile de se procurer de l'information chiffrée, si ce n'est le montant global des dotations à peine détaillé dans les annexes « jaunes » relatives aux dotations parlementaires. La transparence du fonctionnement des institutions politiques est devenue une exigence démocratique de plus en plus importante¹⁹. La presse d'investigation s'est saisie à de multiples reprises et depuis de très nombreuses années de la question des finances parlementaires pour en souligner les travers possibles, éventuels et parfois réels²⁰. La LOLF a permis de développer l'information sur ces dotations. En effet, à la suite de cette dernière, l'article 115-I de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, a décidé qu'il « est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci ». De même les textes prévoyant les règles budgétaires et comptables faisaient l'objet de textes qui n'étaient pas publics. Désormais tout ceci a changé grâce la publication de nombreuses informations officielles concernant ces pouvoirs publics constitutionnels. Il en va de même pour les cabinets. L'annexe au projet de loi de finances détaillant les effectifs et les dotations des cabinets ministériels a permis une amélioration de la transparence. Il faut espérer l'élaboration d'un texte d'organisation budgétaire et comptable de ces cabinets qui permettraient de lever les interrogations légitimes sur le fonctionnement financier de ces derniers. ■

¹⁹ Voir notamment, Byung-Chul Han, *La société de transparence*, PUF, 2017.

²⁰ Parmi de très nombreux articles récents voir : M. de Boni, *Le coût de l'Assemblée nationale fait polémique*, *Le Figaro*, 8/11/2017 ; *Le Budget de l'Assemblée nationale explose*, *Les Echos*, 28/09/2018 ; J. Alimi, *Immobilier, Secrétariat, Voyages... L'Assemblée nationale*, *Le Parisien*, 27 septembre 2018 ; etc.