

Dossier

Cabinets ministériels
et finances publiques

Colloque de Lille - 20 Septembre 2019



Xavier CABANNES
Professeur à l'université Paris Descartes
Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)



Cabinets ministériels et finances publiques : quelques brefs rappels historiques et lieux communs en guise d'ouverture

¹ RFAP, n° 168, 2018, pp. 745-895, dossier thématique coordonné par Thomas Collas, Delphine Dulong et Frédéric Sawicki.

² Ouvrage dirigé par Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton, Presses Sciences Po, 2015, 876 p.

³ Michel Antoine, Pierre Barral, Philippe Delpuech et alii, Genève, Librairie Droz (E.P.H.E., IV^e Section, Centre de recherches d'histoire et de philosophie, Série V-Hautes études médiévales et modernes, tome 24), 1975, 182 p.

⁴ Dominique Chagnollaud, Les cabinets ministériels côté cour..., L'Harmattan, 1999, 124 p.

⁵ Olivier Schrameck, Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels, Dalloz, 2006, 214 p.

⁶ On ne peut ici que penser à l'ouvrage de référence de Guy Thuillier, Les cabinets ministériels, PUF, coll. QSJ, 1982, 128 p. Voir aussi, Christian Bigaut, Les cabinets ministériels, LGDJ, coll. Systèmes, 1997, 215 p.

La question des cabinets ministériels a déjà suscité de nombreux travaux universitaires, et encore récemment notamment avec un dossier de la *Revue Française d'Administration Publique* consacré à la « Sociographie des cabinets ministériels »¹ ou encore avec l'ouvrage collectif *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*². A dire vrai, l'intérêt suscité par les cabinets ministériels ne s'est jamais démenti dans le monde universitaire contemporain depuis la publication en 1975 d'un ouvrage de référence : *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*³. En outre, les expériences en cabinet ministériel ont pu susciter des témoignages⁴, des essais⁵ ou encore des études⁶. Mais le lien entre les cabinets ministériels et les finances publiques n'avait jamais fait, jusqu'à ce

colloque dont les actes sont ici publiés, l'objet d'une étude globale.

I- Si l'on part du postulat de base qu'un cabinet ministériel est la structure qui regroupe les proches collaborateurs d'un ministre, afin de le seconder dans son travail de membre du gouvernement et, *a priori*, nommés à cet effet, il faut, dans le cadre de cette ouverture, revenir, dans un **premier temps**, sur trois lieux communs.

Tout d'abord, il ne peut y avoir de cabinet ministériel sans ministre ou secrétaire d'État. Le cabinet tourne autour du membre du gouvernement et pour lui. De ce point de vue, les cabinets ministériels sont, somme toute, un phénomène récent. Certes les gouvernants ont toujours eu un entourage ; il y a toujours eu, et il y aura toujours, des personnes ayant l'oreille du Prince et du ministre,

des visiteurs du soir et des « éminences grises », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Christine Fauvet-Mycia⁷ ou celui, au singulier, du tableau de Gérôme qui figurait sur l'affiche du colloque dont sont ici publiés les actes⁸. On le sait le ministre, avec un portefeuille et donc une administration à gérer, est une création révolutionnaire, puisque c'est un décret du 25 mai 1791⁹, quelques semaines donc avant le mois de septembre et l'avènement officiel de la monarchie constitutionnelle, qui a remplacé le Chancelier de France, le Contrôleur général des finances et les quatre Secrétaires d'État (guerre, marine, affaires étrangères et maison du roi) par six ministres : justice (articles 5 et 6), intérieur (articles 7 et 8), contributions et revenus publics (article 9), guerre (article 10), marine (article 11) et affaires étrangères (article 12) ; il était précisé qu'« *il n'y aura point de premier ministre* » (article 13). On peut noter qu'avant l'existence de ministres et donc de ce qui allait devenir par la suite les cabinets ministériels, c'est auprès du Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Contrôleur général des finances que les « *entourages* »¹⁰ jouèrent un grand rôle¹¹. Supprimés puis rétablis après la période conventionnelle, le 2 octobre 1795¹², les ministres font depuis lors continuellement partie de l'organisation constitutionnelle, politique et administrative de la France. Louis XVIII ayant gardé, entre autre, cet apport révolutionnaire, c'est sous la Restauration que les cabinets ministériels vont commencer à s'enraciner. Comme le notait Guy Thuillier¹³, l'*Almanach royal* mentionnait, sous la Restauration, « *chef de cabinet du ministre* » et « *chef de division du cabinet* ». Mais les cabinets ministériels, tant sous la Restauration que pendant la Monarchie de Juillet, n'avaient sans doute pas alors le même rôle qu'aujourd'hui¹⁴, c'était un entourage au contour et au rôle encore mal définis. Le professeur Vidalenc, en 1975, décrivait ces cabinets comme un groupe « *d'hommes mis en place par la seule faveur du prince ou du ministre, sans compétence particulière dans le domaine dont ils se trouvaient ainsi avoir à s'occuper* » ; pour lui si ces cabinets ont « *réussi à maintenir une certaine marche des départements auxquels ils étaient rattachés* », « *la chance n'y fut certainement pas étrangère* »¹⁵. C'est sous le Second empire que le rôle des cabinets va s'affirmer et se consolider. Le cabinet ministériel devient un endroit où l'on retrouve les représentants des grands corps et qui ouvre ou consolide « *de belles carrières administratives* »¹⁶. Le XIX^e siècle est donc celui au cours duquel, « *le secrétariat intime fait place (...) à un cabinet de deux à quatre personnes, dont un chef de cabinet* »¹⁷. Le cabinet ministériel devient à partir de là un modèle

suivi comme le prouve l'existence de cabinets présidentiels (de la République, d'assemblées parlementaires, d'exécutifs locaux...).

Ensuite, il existe un lien très fort entre le développement des cabinets ministériels et le régime parlementaire. Si les cabinets ministériels s'enracinent sous la Restauration puis la Monarchie de Juillet et voient leur rôle davantage s'affirmer sous le Second empire, c'est avec la Troisième République qu'ils vont se découvrir une fonction de plus en plus politique, avec le fameux attaché parlementaire, qui « *jou[e], pour l'essentiel, un rôle de contact politique avec les parlementaires* »¹⁸. Le cabinet va à partir de cette époque faire le lien entre le ministre et les parlementaires : l'attaché parlementaire va « *faire les couloirs* »¹⁹ des assemblées. Mais le cabinet va aussi sans doute prévenir les potentiels dangers en jouant le rôle de tampon entre les parlementaires et l'administration : le parlementaire ayant une demande la formulera auprès du ministre et de son cabinet, ce qui est toujours flatteur, plutôt qu'auprès de l'administration.

Enfin, le développement des cabinets doit aussi beaucoup à la modernisation de la société et à la transformation du rôle de l'État. L'interventionnisme de l'État, et ce bien avant la Première Guerre mondiale, a entraîné une multiplication

⁷ Belfond, 1988, 225 p ; ouvrage qui portait en bas de première de couverture cette phrase : « *Intendants de l'ombre gardiens de tous les secrets, maître à penser, ce sont les inconnus célèbres du monde politique* »

⁸ Ce tableau figure aussi sur la couverture de l'ouvrage précité *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*. Peint par Gérôme, en 1873 pour le Salon de 1874, il représente le Père Joseph, descendant les marches du Palais-Cardinal, totalement absorbé par la lecture de son bréviaire, alors que nobles et membres du haut clergé s'incline sur son passage.

⁹ *Collection générale des lois, proclamations, instructions et autres actes du pouvoir exécutif : publiés pendant l'Assemblée nationale constituante et législative, depuis la convocation des États généraux jusqu'au 31 décembre 1791*, tome IV, 1^{re} part. (avril-mai 1791), Imprimerie royale, 1792, p. 838.

¹⁰ Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, précité, p. 6.

¹¹ Voir, Michel Antoine, « L'entourage des ministres aux XVII^e et XVIII^e siècles », in *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, précité, p. 15

¹² *Rec. Duvergier*, tome 7, 2^e éd., 1834, p. 305 ; ce décret prévoit les attributions des ministres de la justice (article 3), de l'intérieur (article 4), des finances (article 5), de la guerre (article 6), de la marine et des colonies (article 7), et des affaires étrangères (article 8).

¹³ Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, précité, p. 6.

¹⁴ André-Jean Tudesq, « Les chefs de cabinet sous la Monarchie de Juillet : l'exemple d'Alphonse Génie », in *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, précité, p. 39 : « *Il serait artificiel de vouloir analyser les cabinets ministériels sous la Monarchie de Juillet ; même si le titre de chef de cabinet existe (parfois), il n'en découle pas que les cabinets ministériels -au sens actuel du mot- ont une existence* » (p. 39).

¹⁵ Jean Vidalenc, « Les cabinets et entourages ministériels sous la Restauration », in *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, précité, p. 27 (citations, p. 35).

¹⁶ Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, précité, p. 8.

¹⁷ Guy Thuillier et Jean Tulard, conclusion à l'ouvrage précité *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, p. 101 (citation, p. 102).

¹⁸ Christian Bigaut, *Les cabinets ministériels*, précité, p. 102.

¹⁹ Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, précité, p. 11.

²⁰ Dans sa composition au mois de septembre 2019.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

des ministères. Mais surtout le développement de ministères techniques, loin des fonctions régaliennes, a entraîné un développement du poids des cabinets ministériels. La technicité des ministères et donc des dossiers à traiter, qui dépassent tant les compétences du ministre que des membres du cabinet ayant une compétence générale ou seulement un entregent politique, a nécessité le recrutement de conseillers techniques ; il suffit pour s'en convaincre de parcourir la composition des cabinets ministériels actuels. Ainsi, à simple titre d'exemple, le cabinet du ministre de l'agriculture, outre des conseillers classiques (relations diplomatiques, relations avec le Parlement, presse et communication), comporte²⁰ une conseillère « en charge des filières animales, du suivi des États Généraux de l'alimentation et des plans de filières, de la forêt et de la performance économique des entreprises agricoles et agroalimentaires », un conseiller « en charge des formations, de la transformation de l'action publique et des relations sociales, de l'enseignement agricole, technique et supérieur, de la recherche et de l'innovation et de l'égalité femmes-hommes », une conseillère « en charge de la qualité, de la performance et de la sécurité sanitaire de l'alimentation, du suivi du plan de sortie des produits phytosanitaires, du bien-être animal et de la lutte contre la maltraitance animale », un conseiller « en charge des transitions agro-écologiques, de la politique agricole commune et des filières végétales » ou encore un conseiller « en charge de la pêche, de l'outre-mer, du budget et du financement de l'agriculture ». Le temps du cabinet ministériel qui tenait, essentiellement, salon avec les parlementaires et traitait le courrier du ministre est révolu depuis longtemps. Le cabinet est technique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard, si depuis les premières années du xx^e siècle, alors que l'État se découvrait de nouveaux terrains de compétences de plus en plus larges et techniques, existe une volonté d'encadrer les effectifs des cabinets. En effet, la loi de finances du 13 juillet 1911 disposait en son article 142 : « Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, un décret portant règlement d'administration publique déterminera le nombre et la nature des emplois à prévoir pour chaque cabinet de ministre et sous-secrétaire d'État »²¹. Le décret du 13 février 1912, pris en exécution de cette disposition législative, prévoyait notamment (article 3) que le nombre des emplois ne pouvait excéder pour un cabinet de ministre : « un chef de cabinet, deux chefs adjoints ou sous-chefs, trois attachés et un chef du secrétariat particulier », « pour un sous-secrétaire d'État : un chef de cabinet, un

chef adjoint ou sous-chef, deux attachés et un chef du secrétariat particulier » ; « pour la présidence du conseil : un chef de cabinet et deux chefs adjoints ou sous-chefs »²². Depuis lors, le nombre de membres des cabinets ministériels a fait régulièrement l'objet d'un encadrement (loi, décret ou circulaire), avec une volonté, plus ou moins affirmée, de limiter la composition des cabinets aux seuls membres officiels, dont la nomination est publiée au *Journal officiel*.

II- Et les finances publiques dans tout cela ? C'est ce lien entre cabinets ministériels et finances publiques qu'il convient d'aborder, en quelques lignes, dans un second temps.

Lorsqu'un spécialiste des finances publiques pense aux aspects financiers des cabinets ministériels deux choses lui viennent spontanément à l'esprit, du moins ce fut le cas pour l'auteur de ces lignes : tout d'abord, le « jaune budgétaire » sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels, qui est un outil bien pratique, malgré ses manques, pour avoir une vision des effectifs officiels des cabinets ministériels et du coût de ceux-ci ; ensuite les « fonds secrets » (déjà largement en usage sous la Restauration²³ et la Monarchie de Juillet²⁴), même si, depuis la loi de finances pour 2002²⁵ et le décret du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels²⁶, il y a eu un grand nettoyage en ce qui concerne « le petit supplément »²⁷... Il est vrai que l'opacité totale était de mise. Ainsi suite au retentissant référé de la Cour des comptes du 10 février 1998 relatif aux emplois dans les cabinets ministériels, et sur la base de celui-ci, une question avait été posée, dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances pour 2002, au ministère de la fonction publique : « La Cour des comptes précisant que la rémunération des membres des cabinets ministériels est en partie financée sur les « fonds spéciaux » inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, indiquer le montant total provenant de cette source de financement, la part des « fonds spéciaux » qu'elle représente et la répartition par ministère pour chaque année depuis 1995 ». La réponse avait été nette : « Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État ne dispose pas d'éléments retraçant l'utilisation des fonds spéciaux »²⁸.

De manière générale, les liens entre cabinets ministériels et finances publiques sont doubles.

Tout d'abord, il y a, classiquement, la question à proprement parler financière, on pourrait dire matérielle : les enjeux concernent le financement même des cabinets ministériels, et par extension

²¹ JORF du 14 juillet 1911, p. 5700. A ce propos, voir par exemple, Joseph Caillaux, *Mes Mémoires*, Plon, tome II, 1943, p. 50

²² JORF du 14 février 1912, p. 1447.

²³ Comment ne pas ici penser à Chateaubriand : « Je suis si bête qu'en entrant aux affaires étrangères, je ne voulais pas prendre les 25 000 francs de frais d'établissement, et qu'en sortant je dédaignai d'escamoter les fonds secrets » (*Mémoires d'outre-tombe*, 4^e partie, livre IV).

²⁴ André-Jean Tudesq, « Les chefs de cabinet sous la Monarchie de Juillet : l'exemple d'Alphonse Génie », in *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, précité, p. 41 ; voir aussi, notamment, Jacques Buisson et Xavier Cabannes, « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *L.P.A.*, 3 août 2001, n° 154, p. 15.

²⁵ Voir par exemple, Xavier Cabannes, « La réforme des fonds spéciaux », *Droit et Défense*, 2002, n° 1, p. 34.

²⁶ N° 2001-1148.

²⁷ Françoise Giroud, *La comédie du pouvoir*, cité par Christian Bigaut, précité, p. 131.

²⁸ Doc. Sénat (2001-2002), n° 87 : *Projet de loi de finances pour 2002*, tome III, annexe 27 (in fine, annexe 3 au rapport).

présidentiels, le budget de ces cabinets mais aussi leur gestion financière et les contrôles pesant sur eux. Ce sont là des questions méritant d'être étudiées sur la base de renseignements précis, car en ce siècle gagné par la névrose de la transparence²⁹, les cabinets ne peuvent, d'un point de vue financier au moins, rester dans l'ombre.

Ensuite, il y a la question fonctionnelle : le rôle politique et technique du cabinet ministériel en matière financière, et tout particulièrement en matière budgétaire. Spontanément vient à l'esprit le rôle du cabinet du ministre chargé du budget, à côté de la direction du budget, lors, notamment, de la construction du projet de loi de finances. Au sein de ce cabinet, et c'est là une évidence que l'on hésite à rappeler ici, les questions financières et budgétaires sont au cœur des préoccupations, comme le montre la présence au sein de ce cabinet, notamment, d'un conseiller « *en charge du budget de l'État* », d'une conseillère « *en charge des comptes sociaux* », d'un conseiller « *en charge de la synthèse budgétaire* » ou encore d'un conseiller « *en charge des relations avec le Parlement et de la fiscalité* »³⁰. Pour notre sujet, ce cabinet ministériel est bien évidemment à part et particulièrement intéres-

sant, dans ses relations, au sein du ministère, avec la direction du budget et dans ses relations avec les rapporteurs généraux du budget ; dans sa centralisation de l'information financière des justifications fournies par les différents ministères ou encore par sa capacité à organiser des rencontres entre parlementaires (rapporteurs) et directions du ministère. Il ne fait aucun doute que ce cabinet est un lieu de passage obligé en matière de travaux budgétaires. Mais à côté de ce cabinet, il y a aussi le rôle des autres cabinets ministériels notamment lors de la préparation du budget, pour l'écrire « à l'ancienne », du ministère et lors des réunions d'arbitrage, avec ici le poids d'un autre cabinet ministériel lui aussi particulier : celui du Premier ministre.

Il existe donc différentes façons d'aborder la question des cabinets ministériels et des finances publiques. Et, il faut féliciter les organisateurs de ce colloque, Matthieu Caron, Elsa Forey et Xavier Vandendriessche, d'avoir eu cette belle idée qui a permis de fédérer non seulement plusieurs centres de recherches de différentes universités mais aussi des spécialistes universitaires de différents domaines (publicistes, politistes et historiens) ainsi que des praticiens et politiques. ■

²⁹ Voir Guy Carcassonne, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 17.

³⁰ Dans sa composition au mois de septembre 2019.