



Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

Professeur des Universités à Sciences Po Toulouse-chercheur au LaSSP
Président du Groupe européen pour l'administration publique (EGPA/GEAP),
Bruxelles

Cabinets de l'Exécutif et finances publiques : un regard de politiste

Mots-clés : cabinets ministériels - technocratie - financement des cabinets

Cet article adopte sur le sujet des cabinets de l'Exécutif et des finances publiques une perspective de science politique, sensible à la socio-histoire du politique et soucieuse de comparaison. Il est construit autour de la réponse à deux questions jumelles : que font les cabinets de l'Exécutif aux finances ? Et que font les cabinets des finances publiques qu'ils drainent. Répondre à ces questions est l'occasion d'interroger la place des entourages volumineux et puissants à la française dans « l'économie politique » du régime de la V^e République.

L'identité disciplinaire de la science politique, définie par la combinatoire de son triple domaine de recherches – le politique, la (vie) politique et les politiques (publiques) (polity, politics, policies) – et de sa perspective de « critique » raisonnée du monde (au sens kantien) ou de « désenchantement du monde » (au sens wébérien), est assez large pour lui permettre de connaître d'objets se rapportant aux finances publiques. Ceux-ci ne constituent cependant de loin pas le cœur des investigations d'une discipline qui n'a consacré que peu de travaux encore aux finances publiques, depuis la thèse pionnière d'Alexandre Siné en passant par le collectif co-dirigé avec Philippe Bezes, et dans l'attente d'une

prochaine soutenance de thèse au Département de Science politique de la Sorbonne (enfin) consacrée à la Cour des comptes¹.

Aussi étrange que cela puisse paraître à un lecteur extérieur, les cabinets ministériels dont le rôle est pourtant si grand sous la V^e République (comme sous les précédentes) étaient également assez sous-investigués par les travaux de recherches en science politique, depuis la publication d'un ancien collectif codirigé par René Rémond au début des années 1980², lorsque le projet de recherche porté conjointement au LaSSP et à l'Institut Maurice Hauriou de Toulouse a abouti en 2015 à la publication du gros ouvrage collectif (33 co-auteurs) et pluridisciplinaire (his-

¹ Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006 ; Philippe Bezes, Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

² René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard (dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels – De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de la FNSP, 1982.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

toire, droit, histoire du droit, science politique, sociologie) *Le règne des entourages*³.

Ces très succincts éléments de contexte quant à l'état de savoirs académiques étant précisés, que peut-on dire du point de vue particulier de la science politique sur les cabinets de l'Exécutif (en incluant au nombre les cabinets ministériels, le cabinet du Premier ministre et l'équipe élyséenne travaillant sous l'autorité du secrétaire général de la Présidence de la République) ? Avant de formuler toute esquisse de réponse, il importe de préciser que la science politique que l'on aime à pratiquer en France étant souvent une sociohistoire du politique et des institutions de gouvernement, le présentisme d'un propos qui se limiterait à l'actualité récente du

sujet, animée par les affaires que l'on sait, sera écarté au profit d'une analyse qui fasse droit à la dimension diachronique du sujet, en considérant la dimension historique de la relation entre entourages de l'Exécutif et finances publiques. L'auteur étant, en outre, comparatiste, une dimension synchronique sera introduite par l'élargissement à quelques éléments de comparaison internationale.

Dès lors, cet article développera un propos en deux temps, interrogeant de façon inversée la relation entre les deux termes du sujet : Que font les cabinets de l'Exécutif aux finances publiques ? Puis, que font les cabinets des finances publiques ?

1 Que font les cabinets de l'Exécutif aux finances publiques ? Ils leur coûtent un peu... et peut-être beaucoup

Les entourages de l'Exécutif sont, dans la tradition française des cabinets ministériels, répliquée en d'autres pays du continent (tels l'Italie, l'Espagne, la Belgique, etc.) et jadis fort opposée au modèle britannique de tous petits *minister's private offices*, à la fois de plus en plus nombreux et de plus en plus puissants depuis leur apparition sous la monarchie des Chartes (1815-1848) jusqu'à nos jours. Telle est bien la thèse centrale de l'ouvrage sur *Le Règne des entourages* précité. Le fait que par deux fois dans l'histoire politique récente de la France, après des sommets atteints sous des gouvernements socialistes (avec 730 membres de cabinets et plus sous les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy en 1988-1993 ; puis à nouveau 560 membres officiels plus un tiers d'« officieux » sous les gouvernements Ayrault et Valls), des coups d'arrêt aient été donnés sous Jacques Chirac et Alain Juppé en 1995, puis avec Emmanuel Macron et Edouard Philippe en 2017, n'a fait et ne fera rien à l'affaire... Comme elle est la mère-patrie des concours, la France est un pays de Cocagne pour les entourages de l'Exécutif.

Dès lors que nos cabinets à la française ne se réduisent pas à de micro-équipes de collaborateurs personnels, mais ont parfois le volume d'une PME, il n'est pas étonnant que leur fonctionnement engendre certains coûts. Considérer cet aspect conduira à poser ensuite une question plus générale et de bien plus grande portée quant à une possible corrélation entre règne des entourages et propension à la dépense publique.

A. Les entourages de l'Exécutif coûtent aux finances publiques, un peu par leur existence même et

davantage par l'activité qu'ils déploient.

1. Les cabinets engendrent certains coûts par leur fonctionnement même

Comme cela est bien documenté dans les travaux et écrits du député honoraire René Dosière, président de l'Observatoire de l'Éthique publique (OEP) ainsi que dans les autres articles au présent dossier, l'existence même de cabinets de l'Exécutif volumineux en France, par comparaison avec la sobriété qui prévaut dans les démocraties nordiques par exemple, provoque certaines dépenses de traitements et certains frais de fonctionnement.

Il s'agit au premier chef des traitements des collaborateurs de cabinets. Ceux-ci sont de deux natures selon que les intéressés sont fonctionnaires ou contractuels. La majeure part des conseillers sectoriels (66 %⁴) et les dirigeants des cabinets étant hauts fonctionnaires, ceux-ci sont détachés de leurs corps et administrations d'appartenance (où ils sont remplacés par des collègues payés et bénéficiaires d'un régime indemnitaire), et gratifiés de la fameuse « Indemnité de sujétions particulières » (ISP) plafonnée à 15 % de supplément par rapport à leur rémunération précédente. Quant aux 44 % de conseillers qui, en moyenne, sont issus des mondes des collaborateurs d'élus, des permanents politiques et des spécialistes de communication politique et qui sont embauchés sur contrat, leurs rémunérations négociées (dans la limite de plus 15 % aussi) viennent s'ajouter à l'addition.

Pour ce qui est du « train de vie » – sujet placé au-devant de l'actualité de l'année 2019 par l'affaire dite « de Ruyg » –, les témoignages recueillis

³ Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po les Presses, 2015.

⁴ Proportion donnée, pour 2013, par René Dosière sur son blog et qui ne porte que sur les officiels. La prise en considération des officieux, souvent mis à disposition, accroîtrait sans doute la part des fonctionnaires.

sous anonymat durant l'enquête préparatoire au *Règne des entourages* comme l'observation ethnographique des sommets de l'appareil d'État conduite par l'auteur de ces lignes depuis deux décennies attestent de l'existence de tout un ensemble de frais de bouche à la « popote » ou à la « salle à manger du ministre » en passant par force réceptions et cocktails, ainsi que de frais induits par l'important parc automobile de berlines officielles avec chauffeurs affectés à l'usage des entourages, ou encore des frais de voyages en province pour « préparer » et accompagner les nombreuses visites ministérielles, dont l'ampleur est la stricte résultante des effectifs élevés des équipes de cabinets.

Toutefois, le sens de la mesure oblige à rappeler que ces dépenses de « train de vie » des entourages dans les palais de la République, pour sensibles qu'elles soient aux yeux des citoyens ordinaires, ne s'élèvent au total qu'à des sommes qui sont sans commune mesure avec le prix des ronds-points végétalisés ou des éclairages publics dont nos élus municipaux adorent agrémenter leurs rues à l'approche de chaque élection municipale...

2. Sans nul doute plus importants sont les coûts induits par l'activité voire l'activisme des collaborateurs de nos Princes envers les administrations centrales de l'État

Au nombre des particularités des cabinets à la française est le phénomène par lequel les conseillers ministériels se sont transformés dans notre pays en une sorte de « cerveau collectif » qui démultiplie les capacités de nos ministres, chefs de gouvernement et chefs de l'État au point que ceux-ci ne sont plus des personnes physiques mais des collectifs dont la suractivité, orchestrée par les directeurs de cabinet, se déverse sur les directions d'administration centrale et l'ensemble des bureaucraties publiques. Il en résulte un flux ininterrompu de « commandes » et d'« instructions » de faire commanditées au nom de « Nous, le ministre... » par les entourages, lesquels convoquent aussi force réunions dont certaines s'apparentent à des tempêtes dans un verre d'eau. Il en résulte que l'ampleur horaire des journées de travail est devenue au fil des décennies proprement formidable dans des ministères français où le départ avant 20 heures est considéré comme une incongruité pour l'encadrement supérieur, alors que l'Allemagne fédérale est fort bien gouvernée et administrée par des gens qui quittent leurs bureaux avant 18 heures. A travers des centaines d'entretiens sociologiques et d'occasions d'observation participante, l'auteur de ces lignes a ainsi acquis l'intime conviction, partagée par beaucoup de hauts fonctionnaires

qui en témoignent dans leurs souvenirs écrits comme dans les archives orales réalisées sous l'égide des comités d'histoire de nos ministères, que l'existence dans notre pays de toute une « Société de Cour »⁵ d'entourages du Prince au comportement curial, sinon courtisan, est à l'origine d'une surcharge de travail, bien entendu non-chiffrée et difficilement chiffrable mais aux effets majeurs sur le rythme de travail au sein du « milieu décisionnel central »⁶. Des milliers d'heures de travail par an, rémunérées aux tarifs élevés (hors échelle, plus régime indemnitaire généreux) des fonctionnaires A+, sont ainsi usées à préparer des notes à l'attention de ministres que bien souvent les ministres ne lisent pas car elles sont « encarafées » au niveau de tel conseiller sectoriel, et à tenir ces réunions incessantes qui consomment les meilleures heures de travail diurnes, au point que telle sous-directrice de nos amies en est rendue, quand elle doit rédiger les articles d'un projet de loi ou de décret, à poser dans son agenda électronique de faux rendez-vous personnels extérieurs pour aller au café du coin, où sa secrétaire peut la joindre en cas d'urgence, pour y rédiger « au calme » (si l'on ose dire). À cet égard, que faut-il penser des « fuites » relatives à un tout récent rapport de l'Inspection générale des finances qui établirait que seules 10 % des demandes faites et instructions données aux administrations par les cabinets ministériels viendraient des ministres en personne, et 90 % des conseillers de leur propre chef ?

C'est cette réalité d'un coût important mais non-chiffrable, et d'une inefficience organisationnelle, engendrés par l'activisme curial des entourages ministériels qui est, sans surprise, le double motif du contingentement drastique des cabinets par Emmanuel Macron et Édouard Philippe, assorti de l'explication de texte donnée par la « circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale, et efficace », qui est un réquisitoire contre l'inefficience des cabinets faisant écran entre ministres et directions d'administration centrale et leur enjoignant de travailler ensemble.

B. Au-delà, un regard comparé sur les démocraties occidentales conduit à l'hypothèse d'une possible corrélation entre « règne des entourages » et importance des déficits budgétaires et de la dette publique

Il s'agit ici de formuler une hypothèse, qui n'a point encore été testée, et mériterait peut-être d'être soumise à un protocole d'enquête comparative et quantitative, par exemple dans le cadre

⁵ Au sens de Norbert Elias, *La société de cour*, Paris, Calman-Lévy, 2009.

⁶ Au sens de Catherine Grémion, *Profession : décideurs*, Paris, Bordsas, 1979.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

de l'Union européenne. Cette hypothèse est le fruit d'un raisonnement par analogie.

1. Does politics matter ?

En effet, divers travaux de science politique ont eu à cœur d'analyser le contenu et les orientations des politiques publiques (*policies*) des États de l'OCDE en les mettant en regard avec les opinions politiques des gouvernants, approximées par leurs orientations partisanes : *Does politics matter ?* se demandaient Castles et McKinlay⁷. Certaines recherches concluent à une influence, limitée mais bien réelle, des orientations partisanes des gouvernants sur le contenu de leurs décisions. La comparaison qualitative, par études de cas, de centaines de programmes publics en maints pays étant impossible, ces travaux recourent plutôt à des comparaisons quantitatives ordonnées autour du clivage gauche/droite et qui testent deux variables majeures : les gouvernements orientés à gauche sont-ils au total plus dépensiers que ceux orientés à droite ? Si oui, cela concerne-t-il certains programmes publics en particulier ? Les enquêtes menées par Cameron puis par Swank concluent que les gouvernements de gauche accroissent davantage les dépenses publiques que ceux de droite⁸, mais dans des proportions faibles : 0,4 points d'écart en moyenne entre le pourcentage des dépenses dans le PIB, pour 18 États de l'OCDE entre 1962 et 1991 selon que c'est la gauche ou que c'est la droite qui gouverne⁹. Quant à l'orientation des efforts budgétaires, tout semble indiquer que les gouvernants de droite privilégient la politique de défense, la police et la sécurité publique ou encore la politique agricole, alors que les gouvernements de gauche sont portés à investir dans les programmes sociaux, l'éducation ou la culture¹⁰.

Dès lors, par analogie, il pourrait n'être pas absurde au plan logique, et il pourrait même être judicieux pour contribuer à l'avancement de l'état des savoirs, de poser la question simple :

2. Do ministerial cabinets matter ?

La forme institutionnelle des entourages de l'Exécutif et l'ampleur du phénomène de conseil politique aux Princes ont-elles un effet sur le niveau global des dépenses publiques et des dettes souveraines de nos États ? Tester cette hypothèse ne sera pas très difficile puisque notre Europe est marquée par une structure d'écart, héritée des différentes traditions administratives

nationales, entre des pays qui, sur le modèle français, ont depuis longtemps des cabinets ministériels vastes et puissants, tandis que les démocraties anglo-saxonnes, mais aussi germaniques et nordiques ont une ancienne tradition de « colloque singulier » et sans intermédiaire entre chaque ministre, tête politique de son département, et le chef administratif de celui-ci, qu'il soit *Permanent Secretary* ou secrétaire général. Le traditionnel modèle britannique d'un tout petit « *minister's private office* » de secrétaires particuliers se comptant sur les doigts d'une main et qui ne sont pas des conseillers techniques entrant dans le travail de production des politiques publiques, est paradigmatique. Dès lors, on pourrait valablement poser la question de l'existence d'une corrélation entre la présence aux sommets d'États comme la France, mais aussi l'Autriche ou le Portugal, de cabinets nombreux et puissants, voire dans certains pays de cabinets pléthoriques qui tendent à se substituer à l'administration pour faire le travail de *policy-making* (Italie, Espagne, Belgique, Grèce, ...) et la tendance en ces pays à ce que les Lois de finances initiales soient très souvent votées et exécutées en déficit depuis des décennies, et à ce que les dettes souveraines s'y accroissent conséquemment à due proportion. Au rebours, les États historiquement dépourvus de cabinets ministériels, au premier chef le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, les États scandinaves, ne sont-ils pas des pays ayant pratiqué, sur moyen et long terme, une plus grande rigueur budgétaire ?

De premiers éléments probants, en particulier outre-Québécois, dans ce cas d'école qu'est la Belgique, dont le fédéralisme si peu coopératif permet d'indexer le niveau global des dépenses publiques et la taille variable des cabinets ministériels entre les trois régions de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles-Capitale, semblent étayer la pertinence de l'hypothèse. Celle-ci mériterait donc d'être testée : que la corrélation soit établie ou non-démonstrée, le résultat serait en soi intéressant, et contribuerait dans un sens ou dans l'autre au débat sur l'existence, la taille et le rôle des cabinets de l'Exécutif.

Il convient, à ce point d'inflexion de cet article, de recentrer à nouveau le questionnement sur les seuls cabinets de l'Exécutif en France, aux fins de porter attention aux usages socio-politiques que les entourages du Prince font en notre pays des budgets qui leur sont alloués.

2 Que font les cabinets de l'Exécutif des finances publiques qu'ils drainent ? Les entourages florissants et surpuissants à la française ont concouru et concourent encore à la professionnalisation politique dans notre pays

Le père fondateur allemand de la sociologie et de la science politique, Max Weber, nous a légué une définition fondatrice de l'homme politique

occidental contemporain comme étant un professionnel qui, par opposition au modèle des notables politiques amateurs et à temps partiel

⁷ Frank Castles, Robert D. McKinlay, « Does politics matter ? », *European Journal of Political Research*, vol. 31, nos. 1-2, 1997, pp. 99-107.

⁸ David R. Cameron, « The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, pp. 1243-1261 ; Duane Swank, « Politics and The Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations », *American Political Science Review*, vol. 86, no. 1, 1992, pp. 38-54.

⁹ Andre Blais, Donald E. Blake, Stéphane Dion, « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, 37, pp. 40-62 ; Idem, « Do Parties Make a Difference ? A Reappraisal », *American Journal of Political Science*, 40, pp. 514-520.

¹⁰ Francis G. Castles (dir.), *The impact of parties : politics and policies in democratic capitalist states*, Londres, Sage Publications, 1982 ; Charles Boix, « Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93 », *World Politics*, vol. 53, no. 1, 2000, pp. 38-73.

d'avant la généralisation du suffrage universel, « vit à la fois pour la politique et de la politique », lui voue tout son temps et en tire ses moyens de subsistance¹¹. Dans la filiation wébérienne, la socio-histoire de La Profession politique dans la France des XIX^e et XX^e siècles, animée par Michel Offerlé, rend précisément raison de cette professionnalisation sans cesse accrue de l'activité politique dans notre pays¹², dans le cadre offert par les « entreprises » partisans¹³. Même si le phénomène n'est pas propre à la France et s'est produit dans tous les pays développés, avec ou sans cabinets ministériels, il n'est pas indifférent ni sans conséquences qu'en France cette professionnalisation politique soit allée de pair avec la croissance en taille, en budgets et en influence des cabinets de l'Exécutif, croissance dont les six chapitres de la partie historique de notre Règne des entourages soulignent combien elle a été continue, depuis la monarchie des chartes jusqu'à la V^e République, en dépit de la forte instabilité constitutionnelle et de la succession de régimes politiques que le pays a connus.

L'on s'attachera à monter dans ce qui suit que le système des cabinets à la française permet en effet à nos gouvernants et à leurs entourages de bien vivre de la politique, tandis que l'ancienne opacité du financement par les fonds secrets a longtemps concouru au financement occulte des partis politiques avant que n'y soit mis bon ordre dans les années 1990.

A. Les cabinets français donnent depuis longtemps à nos gouvernants et à leurs entourages la possibilité de vivre DE la politique, et d'en vivre bien

De fait, soulignons d'abord combien...

1. Le système français des cabinets, dupliqué à tous les niveaux de gouvernement de nos territoires, permet aux Princes qui nous gouvernent de vivre sur grand pied DE la politique

Tout porte à considérer que c'est le volume important des cabinets entourant l'Exécutif français qui, de génération en génération, a servi de justification (sinon de « couverture ») à l'octroi de budgets conséquents pour les besoins de leurs activités. Ce système a semblé si confortable à nos dirigeants politiques que, suite aux lois de décentralisation Mitterrand-Defferre de 1982, il a été bienveillamment étendu aux chefs d'Exécutifs territoriaux. Les présidents, qui sont souvent d'anciens ou futurs ministres, de nos conseils

régionaux et départementaux ont tous des cabinets parfois volumineux. Pour s'en tenir à un seul exemple tiré de l'expérience de l'auteur, le cabinet du président de région Midi-Pyrénées Martin Malvy ne comprenait pas moins d'une vingtaine de personnes, il y a cinq ans de cela. Les maires de nos grandes villes et, plus récemment, les présidents des grandes intercommunalités en plein essor se sont aussi dotés de cabinets substantiels, dans les limites fixées aux articles 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs des cabinets des exécutifs territoriaux. Toute collectivité, même la plus petite, peut créer au moins un emploi de cabinet, et l'effectif autorisé augmente ensuite avec la taille de la commune, pour atteindre dix collaborateurs dans les communes de 355 001 à 400 000 habitants, à quoi s'ajoute un collaborateur supplémentaire par tranche de 80 000 habitants. Des grilles comparables existent pour les cabinets des présidents de régions et de conseils départementaux. Selon une logique différente, se rapportant au nombre d'agents publics employés, les présidents d'intercommunalités et ceux des milliers d'établissements publics locaux sont aussi autorisés à s'adjoindre plusieurs collaborateurs.

Or, sans sombrer dans aucune forme de « populisme de la chaire » (comme il y avait jadis un marxisme de la chaire), une accumulation de ces « petits faits vrais », chers aux historiens, laisse à penser que la Société de Cour et le règne du mystère et du secret qu'entretient le système des volumineux cabinets à la française faisant fort à-propos « écran » de protection autour de nos ministres et autres gouvernants, sont depuis des lustres au cœur des usages et habitudes constitutifs de ce que, pour aller vite, on peut appeler une « culture politique » nationale qui a longtemps – mais c'est de moins en moins le cas – permis à nos gouvernants de tous niveaux de vivre de la politique plus et mieux que leurs homologues de maints pays européens. L'auteur de ces lignes tient de son propre grand-père, membre de plusieurs cabinets ministériels sous la IV^e République, qu'il entraînait alors dans les missions d'un chef-adjoint de cabinet de s'occuper d'« affaires réservées » des ministres dont l'étendue allait de la rédaction de leurs déclarations de revenus personnelles (quand les intéressés payaient leurs impôts sur le revenu) jusqu'à la prise en charge des maîtresses d'une nuit éconduites au lendemain, en passant par le transport en toute discrétion de certaines valises dont le contenu servait à l'activité politique.

Il est rappelé par d'autres articles au présent dossier que la captation privative des fonds secrets, jusqu'au coup d'arrêt mis par Lionel Jospin, Premier ministre, était une réalité qui a permis longtemps à nos gouvernants de vivre très au-dessus de leurs moyens et de leurs indemnités officielles.

¹¹ Max Weber, *Le savant et le politique*, préface, traduction et notes Catherine Colliot-Thélène, Paris, La Découverte Poche, 2003

¹² Michel Offerlé (dir.), *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999.

¹³ Idem, *Les partis politiques*, Paris, PUF, 3^e édition, 2018.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

De nombreux informateurs parmi nos anciens étudiants devenus conseillers de cabinets ministériels ou de grands élus territoriaux nous ont aussi donné maints exemples de népotisme par les emplois familiaux d'épouses, d'enfants, de neveux et nièces, interdits depuis peu par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, et qui accroissaient à due proportion le niveau des revenus de « la famille ». En revanche, rien n'indique que les cas si souvent attestés par le passé d'emplois ancillaires dont les occupantes (plus souvent que les occupants) exercent auprès de nos gouvernants, et même « tout contre » eux (pour emprunter un mot d'esprit bien connu à Sacha Guitry) d'importantes fonctions érotiques rémunérées par leur emploi « de cabinet » aient disparu depuis 2017 : il est vrai qu'ils ne sont pas visés par la loi.

S'ajoutent à cela les privilèges liés au train de vie de nos Exécutifs (logement de fonction, frais de bouche, voitures avec chauffeur, achats de vêtements sur les frais de représentation) et les sympathiques à-côtés du pouvoir, tel l'accès au discret « rang 15 » de l'Opéra de Paris (et d'autres grands théâtres nationaux), celui des invités du directeur.

Au total, le style de vie et le niveau réel de vie de nos dirigeants politiques français, protégés du regard du public comme des fonctionnaires publics par « l'écran » de leurs cabinets au milieu desquels ils se protègent a toujours donné à l'exercice du pouvoir en France une munificence qui, pour se retrouver en d'autres pays latins, offre un vif contraste avec la « modestie ostentatoire »¹⁴ des gouvernants septentrionaux Scandinavie, ...), au point qu'un Premier ministre suédois, Olof Palme, ait pu être assassiné dans le tramway qu'il prenait matin et soir pour se rendre de son domicile à son travail... sort funeste qui ne menace pas les Premiers ministres français !

2. Le système français des cabinets ministériels permet aussi aux collaborateurs de vivre DE la politique et de faire rétribuer par des nominations leur engagement politique

Il convient à cet égard de distinguer le cas de collaborateurs contractuels de cabinet de celui des hauts fonctionnaires détachés en cabinet.

Le cas de ceux-là est le plus évident : les contractuels de cabinet ont toujours existé. Issus de la filière militante et partisane, de l'assistantat parlementaire du député devenu ministre, « grognards » de la campagne électorale victorieuse, spécialistes de relations publiques, sondeurs, communicants ou simples chevaliers d'industrie, force est de constater que les intéressés sont, depuis le quinquennat de Nicolas Sarkozy, de plus

en plus jeunes. Plusieurs diplômés de notre Master 2 ont ainsi accédé, ces dernières années, à des emplois de cabinet (jusqu'à cheffe-adjointe de cabinet en charge des voyages d'un Premier ministre) presque tout de suite après leur diplomation. Faire si jeune l'expérience précoce d'un travail au contact du pouvoir, avec des niveaux de rémunérations de cadres supérieurs, et s'y constituer de façon accélérée un « carnet d'adresses » considérable sont autant de chances, pour ces collaborateurs, de réussir, si tel est leur souhait, un « accès au centre » (dans les termes de Daniel Gaxie¹⁵) dans la carrière politique : accès au statut d'éligible investi par le parti gouvernemental, puis au statut d'élu, dans tel mandat municipal, régional, voire tout de suite comme député, et parfois même ministre peu après. Les exemples historiques sont si nombreux de ce genre de trajectoires accélérées. Pour les contractuels de cabinet que la carrière d'élu n'attire pas, les années passées dans « le sérail » sont souvent mises à profit pour solliciter et obtenir qui une titularisation comme sous-préfet, qui une nomination au « tour extérieur » politique dans un grand corps ou un moins grands corps d'inspection et de contrôle : rétribution viagère, dans les échelles-lettre de surcroît, de leur dévouement de quelques années à leur maître politique.

N'en va-t-il pas, au fond, à peu près de la même manière pour « les technos », cette autre catégorie de conseillers ministériels qui, hauts fonctionnaires de carrière, « montent » en cabinet avec la ferme intention de ne pas revenir à leur emploi initial au terme de leur détachement en cabinet ? De fait, depuis les fameux « testaments ministériels » de la IIIe et la IVe République désormais prohibés jusqu'à la pratique actuelle des « sorties-cabinet » en cours de mandat ou à l'approche des fins de quinquennat, le premier mobile d'aller servir en cabinet reste pour les intéressés d'obtenir une substantielle accélération de carrière. Or faut-il rappeler, compte tenu du pyramidage hiérarchique de la Fonction publique française, que le phénomène massif de propulsion des ex-membres de cabinets vers des emplois à la discrétion du Gouvernement ou, par le tour extérieur, dans des corps dits « de débouché » bien indicés et jouissant de régimes indemnitaires généreux pèse sur nos finances publiques : le fait que des centaines d'heureux élus, bombardés en inspections générales parfois à ENA+5 par la magie d'un passager en cabinet, aient ainsi des carrières au sommet pendant trois décennies, alors que les homologues allemands n'accèdent aux traitements sommitaux qu'à plus de 50 ans et en nombre limité, induit des charges très durables pour le budget de l'État.

Ajoutons en forme de rappel, tant cela est connu des observateurs de la vie politique française, que pour nombre de jeunes et brillants hauts fonctionnaires, de Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac à Emmanuel Macron, pour ne

¹⁴ Dite « Loi de Jante » au Danemark, la modestie ostentatoire est une caractéristique des sociétés scandinaves ; voir Jean-Pascal Daloz, « Sur la modestie ostensible des acteurs politiques au nord du 55° parallèle », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, no. 3, 2006, p. 413-427.

¹⁵ Daniel Gaxie, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, vol. 30, no. 1, 1980, pp. 5-45.

citer que des Présidents de la République, c'est leur passage fulgurant, peu après leur sortie de l'ENA, en cabinet ministériel, primo-ministériel ou présidentiel qui aura constitué leur « sas » d'entrée dans une carrière politique du plus haut niveau. En cela, les entourages de l'Exécutif concourent bien, depuis des décennies, à la production et à la reproduction de la profession politique en France.

B. Au surplus, le financement long-temps opaque des cabinets ministériels sur fonds secrets aura longtemps abondé les caisses noires des partis politiques français, avant que les années 1990 ne soient marquées par un assainissement des finances des cabinets comme du financement de la vie politique

1. L'opacité du financement des cabinets ministériels sur fonds secrets aura longtemps contribué au financement occulte des partis et de la vie politique en France

Notre propos se fera ici plus allusif tant les articles à la présente livraison de cette revue, reprenant les communications au colloque du Lille, sont entrés dans les détails de la situation qui a prévalu jusqu'à la série de scandales de financement des partis politiques intervenue dans les années 1980. Le financement illégal de notre vie politique a longtemps été réalisé par les dons de grandes entreprises françaises, par des pourcentages prélevés sur les programmes immobiliers, par la générosité ciblée des familles royales ou présidentielles de certains États de notre ex-Empire colonial, ou encore par des rétro-commissions sur les grands contrats à l'exportation de nos « champions industriels nationaux ». Le fait est avéré que, dans cette période désormais révolue, le financement pour partie opaque des cabinets de l'Exécutif français par les fameux « fonds secrets » censés servir au premier chef aux opérations secrètes des services de sécurité nationale, a fait jouer aux cabinets ministériels un rôle de courroie de transmission illégale d'argent public en direction des organisations politiques de la majorité du moment. Bien que les montants en cause aient sans nul doute été bien limités par rapport aux mouvements de fonds énormes cités dans des affaires comme celle d'Elf, il n'empêche que, dans la France des années 1980, l'on se rappelle que tel ministre pouvait se substituer à son chef de cabinet pour aller lui-même chercher à Matignon l'enveloppe hebdomadaire de fonds secrets censés servir à l'action de son cabinet et à la rémunération de ses collaborateurs, et en glisser une volumineuse part dans sa poche,

avant de s'en servir pour son activité politique, par exemple en rémunérant des intermittents du spectacle recrutés pour « faire la claque » dans les réunions du parti politique personnel qu'il avait alors lancé...

Et que dire de tel Premier ministre quittant Matignon en mars d'une année électorale avec les fonds secrets de l'année entière, et s'en servant par la suite de nombreuses années pour acquitter toutes sortes de dépenses politiques... ainsi que certaines dépenses personnelles d'hôtellerie dans une île de l'Océan indien !

Ces temps sont désormais révolus, grâce aux choix politiques forts et aux évolutions juridiques introduits depuis les années 1990.

2. L'assainissement conjoint des finances des cabinets ministériels et du financement de la vie politique

Répondant à la demande citoyenne croissante que soit mis un terme à un financement occulte de la vie politique qui a fortement contribué, sur le mode du « tous pourris », à saper la légitimité collective de la profession politique en France, et sans doute aussi à donner des arguments aux partis anti-système d'extrême-droite comme d'extrême-gauche, c'est à la volonté des regrettes Michel Rocard et Guy Carcassonne, ainsi qu'à l'action de Michel Sapin, que l'on doit la mise en place, par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, suivie de ses décrets d'application, d'un système de financement public des partis politiques et des campagnes électorales, sur lequel ce n'est pas l'objet du présent article de revenir en détail¹⁶.

Il est remarquable que cette transformation profonde des règles du jeu de la vie politique française ait précédé de peu, puis soit allée de pair avec la décision, prise à la fin de 2001 par le Premier ministre Lionel Jospin en campagne présidentielle, de consacrer à partir de janvier 2002 la totalité des fonds spéciaux aux services secrets et à la sécurité nationale, et par voie de conséquence de ne plus s'en servir pour rémunérer les membres, officiels, « officieux » ou « occultes » des cabinets ministériels, désormais gratifiés aux termes du décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 de l'indemnité pour sujétions particulières (ISP) que l'on sait.

Une progressive mais efficace mise en extinction de ces boucles étranges de flux financiers a permis depuis lors que se développent des pratiques plus conformes à l'éthique publique, et ce sous la pression croissante et conjointe de certaines grandes consciences civiques, de divers collectifs mobilisés, de lanceurs d'alerte aussi, d'organes de presse spécialisés dans le journalisme d'investigation critique, et de citoyens de

¹⁶ On renvoie sur ce sujet à Abel François, Eric Phélippeau, *Le financement de la vie politique : réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin, 2015.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

plus en plus exigeants envers nos gouvernants et les créatures qui les entourent et les secondent.

S'il faut conclure cette modeste tentative de réflexion, du point de vue disciplinaire qui est celui de la science politique, sur les cabinets ministériels dans leur rapport aux deniers publics, force est de constater, et de faire remarquer au lecteur, que la situation héritée de nos traditions administratives et politiques, longtemps marquée par des pratiques douteuses en termes de vertu civique et d'éthique publique, a connu au cours des décennies récentes des améliorations substantielles, dont le citoyen qui se cache derrière

le politiste ne saurait que se réjouir. Nonobstant, la question reste entière, et l'hypothèse proposée en première partie de cet article reste à tester, de savoir si le phénomène des entourages « régnants » dans une « république de collaborateurs » qui caractérise notre pays (et certains autres) n'aurait pas partie liée, d'une façon qui reste à comprendre et à expliquer, avec la propension chronique aux déficits publics et au dérapage de la dette souveraine de notre pays depuis la fin du septennat giscardien. ■