



Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur à Sciences-Po Lille

Colloque Cabinets ministériels et finances publiques Lille, 20 sept. 2019 - Synthèse

Mots-clés : cabinets ministériels - statut

Malgré certains progrès, l'opacité du fonctionnement des cabinets demeure. L'hétérogénéité des situations rend difficile la conception d'un statut unique des collaborateurs de cabinet.

À l'issue de cette très riche journée pour laquelle il faut adresser des remerciements appuyés aux organisateurs et à l'ensemble des intervenants, il convient de s'essayer à l'exercice redoutable de la synthèse en mettant en exergue les points saillants et les pistes de réflexion pour l'avenir.

Tout d'abord, cette journée en annonce clairement d'autres, tant nombre de questions posées restent aujourd'hui sans réponse ; ensuite, et surtout, le constat global qu'il est possible de faire à l'issue de cette journée se résume à une formule simple : « Peut mieux faire ». Certes, on constate une certaine amélioration mais le chemin risque d'être encore long : si l'on constate que l'opacité et le silence marquent fondamentalement les cabinets (I.), on s'interroge encore sur leur nécessité, leur performance et leur responsabilité (II.) ; car c'est bien l'hétérogénéité (III.) qui domine, rendant assez illusoire la mise en place d'un sta-

tut homogène. La boucle est toutefois bouclée car chacun s'accorde à considérer qu'il est urgent tout à la fois de fixer de façon transparente les règles en matière de rémunération et les obligations déontologiques des membres des cabinets ministériels.

I. Opacité, silence, secret, suspicion, fantasmes

Malgré l'opiniâtreté de René Dosière, malgré l'existence du "jaune" budgétaire, malgré divers progrès (le rapport de la Cour des comptes sur les comptes de la présidence de la République ; le contrat entre les assemblées et le Premier Président de la Cour des comptes), malgré l'existence d'un peu de droit positif (la loi de finances du 13 juill. 1911, le décret du 28 juill. 1948, les décrets du 5 déc. 2001 sur les primes cités par V. Dussart, le décret du 18 mai 2017), on reste

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

un peu sur sa faim en constatant que cet objet là, les « cabinets », les « conseillers », les « collaborateurs » reste très largement indéterminé. Les textes, évoqués ci-dessus, ne sont d'ailleurs qu'imparfaitement respectés (par exemple, il semble bien que le décret de 2017 n'a pas encore mis fin aux conseillers « officieux ») et leur champ d'application n'est pas suffisamment étendu puisqu'on constate l'existence de dérogations ici et là (par exemple, la limitation du nombre de membres de cabinet ne s'applique pas à la présidence de la République). La même chose a été très bien montrée par Aurélien Baudu sur l'utilisation de la réserve ministérielle, propre à tous les fantasmes.

Matthieu Caron note pour sa part que les cabinets sont régis par des précédents, des pratiques, des habitudes, des expériences ; en somme : par des souvenirs. Ni institution politique, ni institution administrative, les cabinets peuvent difficilement faire l'objet d'une réglementation. Il faut encore rappeler que, malgré le renfort de la CADA, malgré un jugement du tribunal administratif de Paris, malgré des questions posées par des parlementaires, trois gouvernements successifs se sont opposés à fournir une information pourtant assez banale sur le train de vie des ministères ; ces refus répétés veulent dire quelque chose et il faut s'interroger sur les raisons qui justifient des refus. S'agit-il d'une volonté de dissimulation ? Probablement pas. Il s'agit plutôt d'une forme de paresse, d'inertie fondées sur le sentiment des autorités interrogées qu'il s'agit là de questions sans grand intérêt qui leur font perdre leur temps... Le manque de transparence qui les caractérise s'explique aussi probablement par leur besoin de discrétion.

Ainsi, malgré les progrès, cette opacité, ce silence, ce secret continuent à susciter une forme de suspicion. D'où l'expression utilisée par Lucie Sponchiado "*subterfuge et transparence*"... Vincent Dussart a également eu cette formule : *l'opacité nourrit l'autonomie ou l'autonomie nourrit l'opacité*...

II. Nécessité, performance, responsabilité

Thibaut Tellier a montré que les cabinets ministériels ont été justifiés au début de la IIIe République, par l'existence d'une grande méfiance des républicains à l'égard d'une administration jugée suspecte de connivence avec l'Empire ou la monarchie. Aujourd'hui, quelle est la justification de l'existence des cabinets ministériels ?

On est en droit de se poser la question de savoir à quoi servent les cabinets ministériels : quel est le rapport effectif à la qualité, à l'efficacité de l'action publique ?

Les ministères reposent, pour leur organisation et leur fonctionnement, fondamentalement sur les administrations centrales, composées de fonctionnaires qui ont été formés de la même manière, qui ont de l'expérience, qui ne demandent qu'à être mis au service de l'action du ministre. Or, le cabinet apparaît comme une sorte de « tampon » entre l'autorité politique, le ministre, et les services eux-mêmes. Ainsi, l'existence des cabinets traduit soit une méfiance persistante à l'égard des administrations centrales, soit une insuffisance des effectifs.

Ainsi, de plus en plus, les administrations centrales traitent les dossiers sur un plan technique, laissant le cabinet régler les questions plus « politiques », permettant ainsi de dépasser le niveau de la technicité ou la simple rationalité. Cela révèle une vraie difficulté s'agissant de l'organisation et de la structuration même de notre haute administration.

À cet égard, la limitation du nombre de membres des cabinets ministériels est fondamentalement contre-productive. En effet, si les collaborateurs répondent à un véritable besoin, leur nombre doit dès lors dépendre du besoin, ce qui peut varier d'un ministère à l'autre : on imagine aisément que le besoin est moins important au ministère chargé des Anciens combattants qu'à celui de l'Éducation nationale. À défaut, leur existence n'est pas justifiée.

Quoi qu'il en soit, la limitation du nombre de collaborateurs ouvre la porte aux contournements, ce qui renforce l'opacité ; à défaut, il suffit de multiplier le nombre de ministres, ce qui permet de multiplier le nombre de conseillers en segmentant différemment l'organisation ministérielle

Enfin, un mot qui n'a été guère utilisé durant cette journée, celui de « responsabilité » : que les cabinets aient des prérogatives importantes, qu'ils soient en quelque sorte les porte-paroles du politique, soit. Mais, à un moment donné, surtout en matière financière, il convient que ces « pouvoirs » aient pour corollaire un système de responsabilité effective car un pouvoir sans responsabilité est un pouvoir arbitraire.

III. Hétérogénéité

L'élaboration d'un statut se heurte tout d'abord à la très grande hétérogénéité qui caractérise les cabinets ministériels.

Si l'on s'accorde, avec Jean-Michel Emery-Douzans, à constater la puissance des cabinets, il existe tout d'abord une grande indétermination des fonctions exactes des collaborateurs de cabinet, au point que l'on peut se demander qui fait quoi. Michel Le Clainche souligne le « rôle de l'ombre des conseillers budgétaires » ou le rôle « des conseillers budgétaires dans l'ombre » ; Christophe Strassel évoque « l'un des acteurs les

plus méconnus de la dépense publique » dont on ne trouve aucune trace dans les bons ouvrages de Finances publiques ; pour les collaborateurs du Président, Elsa Forey a démontré que c'était encore plus opaque, sans compter la complexité, mise en lumière par Jean-Eric Gicquel, des cabinets des présidents des assemblées parlementaires ...

L'expression « collaborateurs de cabinet » est ainsi un peu un pavillon de complaisance dissimulant une grande hétérogénéité, allant du conseiller "technique" qui peut parfois apparaître comme faisant double emploi avec l'administration centrale, au directeur de cabinet faisant figure de « vice-ministre ».

L'hétérogénéité se rencontre également en raison de la diversité d'origine des collaborateurs de cabinet : il existe des fonctionnaires du ministère lui-même ou d'autres ministères, éventuellement en détachement, des fonctionnaires mis à disposition, des collaborateurs venant du secteur privé, des contractuels ... Anne Bellon, Thomas Collas, Natacha Gally nous ont un peu éclairé sur le profil de ces collaborateurs en nous ouvrant les yeux : au-delà des fantasmes qui voudraient que les cabinets soient de plus en plus inféodés au secteur privé, dévorés par la logique managériale, les enquêtes menées démontrent que seulement 11 % des collaborateurs de cabinet sont issus du secteur privé, ce qui reste une proportion limitée.

Conclusion : un statut des collaborateurs de cabinet ?

Si Stéphane Mouton préconise d'inclure les collaborateurs de cabinet dans la Constitution, la question de l'élaboration d'un statut permettrait sans doute de supprimer, au moins en partie, l'opacité qui les caractérise ; la difficulté réside dans la nécessité préalable de surmonter l'hétérogénéité qui caractérise cette catégorie qui n'en est pas une.

Sans parler de « statut » proprement dit, Elsa Forey a raison d'insister sur la nécessité de clarifier et d'unifier le mode et le niveau de rémunération des collaborateurs de cabinet, de façon transparente et objective, en s'assurant que c'est bien le ministère qui paie. Cela passe par la création de véritables emplois budgétaires de cabinet, assortis d'échelles de rémunération et de régimes indemnitaires. Le rapport joint à la loi de finances doit être complété pour affiner la connaissance des rémunérations ; il convient encore de réglementer les frais de déplacement des collaborateurs et de renforcer le contrôle interne financier.

Avec Jean-François Kerléo, insistons enfin sur la nécessité de fixer les obligations d'ordre déontologique qui doivent être nettement clarifiées : un code de déontologie des conseillers ministériels, incluant les principes de hiérarchie, de solidarité, de loyauté, d'indépendance et de probité, pourrait également rappeler l'obligation de se déporter en cas de conflit d'intérêts et prévoir l'existence de sanctions disciplinaires faisant l'objet d'une publicité systématique. ■