

Cabinets ministériels en France et en Belgique

par Daniel NORRENBORG,

Diplômé du Collège d'Europe.



Les cabinets ministériels constituent un rouage important de notre vie publique. Peu d'écrits leur sont cependant consacrés. Une série d'articles parus dans *Le Monde* pour la France et divers commentaires de la presse belge à propos de la constitution du gouvernement Eyskens, qui comprend pour la première fois des secrétaires d'état, permettent heureusement de faire le point de la question. Les problèmes sont d'ailleurs largement similaires de part et d'autre et les critiques enregistrées identiques. Des nuances distinguent cependant les rouages français des mécanismes connus en Belgique. Il peut par conséquent être utile de situer la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels tant en France qu'en Belgique.

La situation française.

Elle nous est décrite dans les détails, grâce au rapport et aux commentaires de M. André Passeron, à propos d'un colloque organisé le 5 février 1972 par la Fondation nationale des sciences politiques et par l'Institut français de sciences administratives (1). Deux thèmes majeurs semblent avoir attiré l'attention des participants : la croissance régulière du nombre des membres des cabinets ministériels, ainsi que l'extension constante de la compétence de ces derniers au détriment de l'administration française. Pour ce qui concerne *les effectifs*, la France comptait, en mars 1971, 383 membres officiels des cabinets ministériels, dont 90 % sont des fonctionnaires ; 50 % d'entre eux ont reçu une formation juridique, 34 % sont issus de sciences politiques et 23 %

(1) L'administration en question par André PASSERON in *Le Monde* des 10 et 11 février 1972.

sortent de l'ENA. A ce chiffre officiel, il conviendrait d'ajouter un certain nombre de membres officieux nommés par des décisions internes.

Le chiffre global de 500 unités pour l'ensemble des catégories semblait pouvoir être accepté par les participants. Ce chiffre dépasse celui des responsables des services administratifs français (108 directeurs, 73 chefs de service et 278 directeurs adjoints et sous-directeurs). La conclusion dégagée est qu'il y avait 3 à 4 membres de cabinet pour un directeur d'administration centrale.

Le passage dans un cabinet ministériel, en France, constitue d'autre part, pour le fonctionnaire qui en fait partie, un moyen de promotion professionnelle d'une grande efficacité. La moitié des directeurs d'administration ont en effet collaboré avec un ministre, dont un tiers avant leur nomination. Il faut toutefois rappeler que cette haute charge administrative est laissée à la discrétion du gouvernement français, ce qui n'est pas le cas en Belgique. En outre, 14 % des 487 députés français ont appartenu à un cabinet ministériel. Rappelons que la qualité de député en France n'est pas incompatible avec le déroulement de la carrière administrative. L'intéressé est simplement mis en congé. En Belgique, par contre, le fonctionnaire élu doit démissionner et renoncer à toute carrière administrative ultérieure. Pour en terminer avec les effectifs, précisons qu'en France chaque ministre peut s'adjoindre dix collaborateurs, tandis que chaque secrétaire d'état doit se limiter à en choisir sept.

L'importance numérique des effectifs a entraîné un *accroissement des champs d'action* des cabinets ministériels. En théorie, et pour reprendre la description de M. Robert Catherine, le cabinet normal est chargé de coordonner l'action des services. Ce sont ses membres qui, compte tenu de leur spécialisation, informent le ministre de la marche des bureaux et donnent, sous forme verbale ou écrite, toutes instructions utiles aux directeurs (2).

Selon l'auteur, « le nombre et la qualité des liaisons entre le cabinet et les services dépendent du nombre et de la qualité même des membres du cabinet. Plus ceux-ci seront nombreux, moins le seront leurs rapports avec les services. Plus sera réelle leur qualité, plus ils s'attacheront à travailler en étroite collaboration avec les services, quitte à promouvoir au besoin une certaine réorganisation de ces derniers ».

« La tâche primordiale du cabinet c'est de fixer les objectifs, de les localiser, de les inscrire dans le temps et d'en surveiller, d'en accélérer la réalisation. Il appartient aux services d'en étudier, d'en proposer

(2) Robert CATHERINE, *Le fonctionnaire français*, pp. 302-306. Edit. A. Michel, 1961.

et d'en préparer les moyens. Le cabinet ne doit pas faire lui-même, mais faire travailler les services qui sont là pour cela... Son rôle c'est de demander, de viser, de signer, de corriger, de supprimer et non d'exécuter. »

Semblable image ne semble plus guère correspondre à la situation rencontrée au seuil de 1972 si l'on s'en réfère au colloque susmentionné. L'administration et le cabinet constituent au contraire deux mondes clos qui s'ignorent plus ou moins. Une intervention excessive des cabinets dans les affaires administratives, qu'il s'agisse de l'étude des dossiers ou de la préparation des décisions, a découragé les fonctionnaires. Les dossiers les plus intéressants leur sont soustraits. Ils éprouvent un sentiment d'inefficacité et subissent en outre la critique d'inadaptation à des situations nouvelles. En outre, certains fonctionnaires ont tendance à faire carrière dans les cabinets ministériels, comme l'observe le professeur Waline (3). D'où certaines réactions d'abandon de la part des ministres. Ils délèguent alors leur signature aux membres du cabinet, voire à l'administration. Ils renoncent ainsi à contrôler les politiques particulières des divers services.

Pour M. André Passeron, la critique doit être plus vive encore. Dans deux articles récents publiés dans *Le Monde* (4), il souligne combien leur puissance s'est accrue pour constituer une véritable institution nouvelle dans les rouages administratifs français. Leur pouvoir politique et administratif est devenu tel qu'ils constituent un écran et non plus un relais entre le ministre et les services du ministère. Ces derniers ont l'impression que tout ce qui compte est décidé par le cabinet. D'où les excès qui engendrent une administration parallèle et négligent les talents des fonctionnaires.

Les critiques ne manquent donc pas et les inquiétudes se font vives quant au développement de ces rouages dans les structures administratives françaises. Leur utilité n'est pas niée, mais leur comportement actuel mis en cause. Examinons à présent la situation rencontrée en Belgique.

Les cabinets ministériels belges.

Nous regretterons tout d'abord de ne pouvoir disposer des mêmes données statistiques que pour la France tant pour ce qui concerne le *volume des cabinets*, que la formation de leurs membres et leur passé pro-

(3) Marcel WALINE, *Les résistances techniques de l'administration au pouvoir politique*, Université d'Aix-Marseille, *Politique et technique*, pp. 167-169. PUF, 1958.

(4) La haute administration malade de ses castes in *Le Monde*, 28 et 29 janvier 1972.

fessionnel. Une enquête entreprise par l'Institut belge de science politique en cours de dépouillement permettra sous peu de disposer de ces données de base. En attendant, un examen attentif du dernier annuaire administratif et judiciaire de Belgique permet de recenser 266 membres officiels de cabinets ministériels (5).

Ce nombre ne correspond pas à l'application de l'arrêté royal du 20 mai 1965 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels et qui limite à cinq le nombre des collaborateurs immédiats du ministre en dehors du personnel d'exécution.

Cet arrêté prévoit en effet que chaque ministre peut s'entourer d'un chef de cabinet, d'un chef de cabinet adjoint, d'un secrétaire de cabinet, d'un secrétaire particulier et d'un attaché ou de deux attachés. Comme le gouvernement Eyskens démissionnaire comportait 29 ministres, le nombre de membres des cabinets ministériels aurait dû s'élever à 145 personnes. La différence sensible entre les limites théoriques et les effectifs recensés peut s'expliquer par une application de plus en plus fréquente d'une disposition de l'arrêté susmentionné et qui permet à chaque ministre de s'adjoindre des conseillers et des chargés de mission moyennant l'accord du Premier Ministre (art. 4).

Une autre dérogation plus subtile et imperceptible pour l'extérieur consiste à appeler des fonctionnaires de niveau 1 (grades accessibles à des universitaires ou assimilés) à faire partie du personnel d'exécution des cabinets et, par conséquent, les soustraire à la liste officielle de composition des cabinets. Cette procédure qui peut être utilisée moyennant l'accord du Premier Ministre a entraîné un accroissement sensible des effectifs. C'est ainsi que nous avons pu retrouver une circulaire adressée le 10 juillet 1968 par le Premier Ministre aux divers membres du gouvernement (6) et dont voici le passage essentiel : « Après avoir regretté la généralisation de cette pratique, le Premier Ministre constate que semblable méthode aboutirait à ouvrir une seconde voie aux dérogations à la composition réglementaire... ».

« Mon sentiment est que tous les agents du niveau 1, dont la collaboration est souhaitée, doivent être recrutés comme membres du cabinet et entrer en ligne de compte dans l'effectif autorisé », concluait le Premier Ministre.

L'accroissement des effectifs se pose par conséquent avec la même acuité en Belgique. Quant à la comparaison avec les derniers chiffres

(5) Edit. 1970-1971 Bruylant.

(6) Circulaire du 10 juillet 1968 relative aux fonctionnaires du niveau 1 qui font partie d'un cabinet ministériel.

Service de chancellerie du Premier ministre CZ/C1/n° 14.315.

publiés par la Fonction publique pour ce qui concerne le nombre de fonctionnaires dirigeants, elle aboutit aux résultats suivants (7). Il y avait à ce moment 29 secrétaires généraux et 116 directeurs généraux ou assimilés. Compte tenu des dérogations accordées par le cabinet du Premier Ministre, il y avait donc en Belgique, pour l'année 1971, une moyenne de deux membres de cabinet pour un directeur d'administration centrale (secrétaires généraux + directeurs généraux). Mais à la différence de la situation française, les emplois de fonctionnaires généraux ne sont pas laissés à l'entière discrétion du gouvernement. Il s'agit d'emplois de promotion dont les titulaires doivent remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir poser leur candidature. A ce niveau et, à mérite égal, des considérations politiques peuvent également intervenir dans le choix des candidats. L'analyse de l'enquête menée sur les membres des cabinets ministériels du gouvernement Eyskens du 18 juin 1968 permettra peut-être de dégager certaines conclusions sur l'origine et le déroulement de la carrière des membres des cabinets ministériels.

Tout comme en France, l'importance numérique des effectifs a accru le *champ d'influence des cabinets*. D'après l'article premier de l'arrêté déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels, leurs tâches sont fixées comme suit : les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du gouvernement ou les travaux parlementaires ; les recherches et les études propres à faciliter le travail personnel du ministre, la présentation des dossiers de l'administration, éventuellement le secrétariat du ministre ; la réception et l'ouverture de son courrier personnel, sa correspondance particulière, les demandes d'audience, la revue de la presse. Cet article est suffisamment souple pour permettre une interprétation plus ou moins large. Les écrits relatifs au fonctionnement des cabinets ministériels ne manquent d'ailleurs pas de souligner certaines déviations regrettables. Qu'il s'agisse de manuels de droit administratif comme celui de feu A. Buttgenbach (8) ou d'articles de revues spécialisées comme ceux de J. Vandendries (9) et V. Crabbe (10), il se dégage un accord pour critiquer les empiétements successifs des cabinets sur la vie administrative normale. Mais la frontière entre les tâches administratives et politiques est parfois délicate à établir. Il suffit de recenser

(7) Aperçu des effectifs du secteur public. Situation au 30 juin 1970, tabl. 7.

(8) A. BUTTGENBACH. *Manuel de droit administratif*. Larcier, 1966, pp. 531-535.

(9) J. VANDENDRIES. *Influence de la politique dans la vie administrative en Belgique* in *Revue Internationale de sciences administratives*, 1958, n° 4, pp. 512-523.

(10) V. CRABBE, *Cabinets ministériels et organisation administrative* in *Revue de l'Institut de sociologie*, 1960, pp. 531-555.

les actions principales dévolues aux cabinets pour mesurer l'interpénétration constante entre ces deux mondes.

En voici les missions essentielles :

1. Aider le ministre à réaliser le maximum de son programme d'action, en lui faisant donner à l'administration toutes les impulsions nécessaires à cette fin. Il s'agira donc de proposer diverses initiatives à l'appréciation du ministre afin de se rapprocher le plus possible des objectifs de la déclaration gouvernementale et de les traduire sur le plan réglementaire, par la rédaction des textes appropriés.

2. Etudier préalablement des dossiers transmis par l'administration, puis les présenter au ministre pour décision, avec un avis motivé qui justifie la proposition avancée.

3. Faciliter la tâche d'information du ministre envers les chambres législatives, par la préparation des réponses aux questions parlementaires ou à celles posées par les commissaires plus spécialement chargés du contrôle de son secteur d'activités, par le rassemblement des éléments de réponses aux demandes d'interpellation, par la préparation de la défense de son budget ou des projets soumis à la délibération du conseil des ministres.

4. Alléger au maximum l'agenda du ministre en le représentant à l'extérieur ou en accordant les audiences en son nom pour des questions mineures, en lui préparant les textes de ses allocutions ou les réponses qu'il donnera aux délégations qui ont demandé audience, enfin en le documentant sur toutes les questions qui concernent son département ou ses centres d'intérêt.

L'énumération de ces activités rend indispensable une répartition des tâches parmi les collaborateurs et par conséquent leur spécialisation. Aucun n'est compétent pour tout ni en tout. Le chef de cabinet propose généralement au ministre un plan de répartition du travail qui permet à chaque membre de se spécialiser dans un secteur déterminé et dont il assume la responsabilité devant le ministre. Semblable répartition risque cependant, si le ministre n'en prend garde, d'entraîner une spécialisation outrancière, qui empêcherait le membre de cabinet responsable d'un secteur, de se sentir concerné par la politique générale du cabinet. C'est pourquoi des réunions plus ou moins fréquentes de l'ensemble des membres du cabinet permettent de faire le point des affaires.

Avec l'aide de son équipe et grâce à cette méthode de travail, le ministre peut ainsi répondre aux nombreuses prestations de sa charge.

Qu'il s'agisse des séances des commissions parlementaires ou des séances publiques, des comités ministériels ou des conseils de cabinet, des réunions internationales ou des missions de représentation, des audiences ou de la participation aux réunions importantes des organes de son parti, une multitude d'obligations dévorent l'agenda quotidien du titulaire d'un département. La présence de collaborateurs politiques facilite par conséquent le travail ministériel quotidien. La question se pose alors de déterminer la cause des abus et la source de la méfiance réciproque entre l'administration et le cabinet ministériel.

Une administration qui travaille, un cabinet qui supervise.

Tant en Belgique qu'en France, l'origine de la méfiance réciproque est double. D'une part l'administration ne répond pas toujours aux espoirs que l'on place en elle, d'autre part le cabinet éprouve une tendance à se substituer aux services pour mieux atteindre ses objectifs. Or, les contacts quotidiens sont inévitables. Que ce soit pour les travaux parlementaires (élaboration des projets de loi, d'arrêtés d'application, de circulaires ministérielles, de projets de réponses à des questions écrites ou orales) ou la gestion administrative classique, fonctionnaires et collaborateurs des ministres doivent coopérer. Mais comment ? Si l'impulsion et le contrôle doivent être assurés par le cabinet, la préparation et l'exécution des décisions incombent à l'administration. Du moins en va-t-il ainsi lorsque les deux groupes concernés sont conscients de leurs responsabilités respectives. Mais tel n'est généralement pas le cas et ce pour deux motifs essentiels.

A. Le cabinet s'empare des affaires et effectue le travail à la place de l'administration.

Cette dernière n'est même parfois plus informée des décisions intervenues. Certains fonctionnaires apprennent les décisions les plus importantes concernant leur secteur en lisant le *Moniteur* belge (journal officiel) ou la presse comme n'importe quel citoyen. L'administration n'est dans ce cas plus consultée. Elle est simplement dédoublée, voire mécon nue. Semblable climat ne favorise aucun désir de coopération entre cabinet et administration. Les critères fusent de part et d'autre et l'incompréhension est réciproque.

B. En conséquence, *l'administration n'étudie plus les questions importantes*. Elle se contente de transmettre les dossiers au cabinet pour décision. Afin de mettre fin à ces abus respectifs, chacune des composantes devrait se rappeler la mission qui lui est confiée : pour l'administration l'étude des dossiers, la préparation des textes administratifs

et leur application loyale. Pour le cabinet, l'impulsion du départ, le contrôle de la conformité aux décisions politiques du moment, la prise de décision. Des améliorations pourraient toutefois être envisagées pour faciliter la coopération entre ces rouages administratifs.

Quelques remèdes à envisager.

Certains proposent une solution radicale : la suppression des cabinets ministériels. C'est là une hypothèse qui peut être observée chez certains de nos partenaires des communautés européennes [(bien qu'un rapport récent recommande l'introduction de conseillers personnels du ministre) : les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne]. Mais semblable solution implique que les services administratifs respectifs soient en mesure de remplir l'ensemble des tâches dévolues présentement aux cabinets ministériels d'une part, et que les ministres renoncent à tout embryon de secrétariat d'autre part. Nous pensons qu'aucune de ces deux conditions n'est réalisable à brève échéance tant en Belgique qu'en France. Ce n'est pas la structure de l'administration qui s'oppose à l'absorption des cabinets, mais bien leur finalité distincte. Les services pourraient difficilement se substituer aux collaborateurs des ministres pour remplir les diverses tâches de caractère politique que nous avons énumérées ci-dessus. D'autre part, les partis politiques accepteraient difficilement que les membres du gouvernement de leur opinion ne puissent plus s'entourer d'un petit nombre d'hommes de confiance pour mettre en œuvre leurs programmes respectifs.

Bref, si semblable solution peut paraître séduisante sur le plan théorique elle heurte les réalités socio-politiques rencontrées dans nos États respectifs. C'est pourquoi d'autres remèdes, moins radicaux, pourraient être mis en œuvre dans un proche avenir.

A. *Une limitation des effectifs.*

Puisque la tendance à l'accroissement du volume des cabinets s'accompagne d'une ingérence sans cesse accrue dans les affaires administratives, une limitation plus rigoureuse des effectifs pourrait se concevoir, qu'il s'agisse des collaborateurs directs de ministres, de secrétaires d'État ou encore du personnel d'exécution. Certes, il serait difficile d'imposer à chaque titulaire un nombre identique de collaborateurs. Certains départements peuvent se contenter d'une petite équipe, d'autres connaissent des difficultés permanentes et nécessitent un encadrement plus important. Si une souplesse dans la composition s'impose donc, de nouvelles limites pourraient cependant être établies qui éviteraient le dédoublement de l'administration.

Huit collaborateurs pour le ministre, quatre pour les secrétaires d'Etat et une vingtaine d'agents d'exécution constitueraient un maximum pour remplir les tâches énumérées ci-dessus de secrétariat politique, d'impulsion, de contrôle et de coordination des services administratifs. Le véritable travail administratif (préparation des textes et exécution des décisions intervenues) reviendrait à l'administration qui recouvrerait ainsi sa raison d'être.

B. Un renouveau de la Fonction publique.

La prise en main des affaires administratives les plus importantes par les cabinets peut s'expliquer aussi par la lourdeur des structures administratives et le manque de formation professionnelle de ses agents ou du moins l'absence de désir de perfectionnement en cours de carrière. Nos structures administratives s'inspirent toujours du modèle napoléonien. Le schéma pyramidal aboutissant au directeur (général) avec des cloisonnements assez étanches entre les services continue à déterminer notre vie administrative. De temps à autre, l'autorité ministérielle essaye de procéder à des modes de gestion par objectifs, en détachant les fonctionnaires de leurs cadres respectifs pour une durée déterminée, de manière à regrouper les compétences en vue d'atteindre un but bien précis.

La collaboration classique entre les services, voire les départements, s'avère trop inefficace pour atteindre des objectifs concrets dans un délai rapproché. Le manque de délégation d'autorité freine également toute initiative nouvelle. Le cheminement des pièces est lent et les circuits administratifs souvent inutiles. Une revision des méthodes de gestion administrative permettrait par conséquent d'engendrer de meilleurs instruments de travail, plus souples et d'une efficacité accrue. Mais en dehors des structures il y a les hommes. Des efforts méritoires sont actuellement déployés pour former et perfectionner les agents des services publics. L'ENA en France, la direction générale de la sélection et de la formation en Belgique s'efforcent d'introduire un état d'esprit différent au sein de la fonction publique, grâce à une préparation adéquate des jeunes universitaires qui s'y destinent. Il n'y a d'ailleurs pas que le recrutement qui fasse l'objet d'un effort de perfectionnement. L'enrichissement intellectuel des fonctionnaires supérieurs n'est pas oublié. C'est ainsi que l'institut belge Administration-université organise régulièrement des colloques résidentiels qui permettent à ces hauts fonctionnaires de perfectionner leurs méthodes de direction et de gestion des services publics. Certains départements ministériels poursuivent également une action méritoire pour la formation de leur personnel à tous les niveaux. Les résultats enregistrés restent néanmoins dérisoires, du moins si l'on en juge par les changements constatés dans l'action. La rou-

tine du travail quotidien efface rapidement les conclusions partagées lors d'une participation à un colloque ou à un séminaire de perfectionnement. Le concept de formation permanente progresse trop lentement et ne concerne qu'une infime proportion de fonctionnaires, alors que tous en ont besoin, quelle que soit leur position administrative. La méfiance trop souvent constatée à l'encontre de prises de responsabilité, la lenteur du cheminement des dossiers, les faibles contacts avec l'extérieur ne proviennent-ils pas d'une insuffisance en matière de formation permanente ? Si l'image du fonctionnaire n'est guère brillante aux yeux de nos populations, n'est-ce pas dû à une productivité demeurée insuffisante et à un sens des responsabilités trop peu développé ?

D'autres améliorations pourraient être envisagées. Les ministres ne forment pas toujours eux-mêmes leur cabinet.

Des choix leur sont dictés qui ne tiennent pas nécessairement compte des qualités et des compétences des futurs collaborateurs. Songeons à la répartition régionale, aux candidats malheureux, aux militants dévoués qu'il faut récompenser. Rares sont les ministres en Belgique qui demeurent libres de composer leur cabinet en fonction des problèmes auxquels ils seront confrontés. Semblable entorse à l'indépendance ministérielle ne contribue certainement pas à améliorer les rapports avec l'administration.

Une interdiction devrait également empêcher les fonctionnaires qui n'ont pas atteint, par exemple, quatre années de pratique professionnelle, de faire partie d'un cabinet ministériel. Car comment travailler efficacement sans un minimum d'expérience et de connaissance des affaires ? Des règles administratives pourraient également empêcher les fonctionnaires de faire carrière dans les cabinets, sans plus entretenir le moindre rapport avec leur corps d'origine. Mais il s'agit là de mesures accessoires.

*
**

Bref, les problèmes sont nombreux, les solutions difficiles et les perspectives incertaines. Mais quelles que soient les critiques émises à leur encontre, les cabinets ministériels remplissent un rôle essentiel pour chaque ministre en exercice. Leur disparition n'est pas prévisible et quiconque veut analyser les structures politiques et administratives de nos Etats se doit de prendre en considération leur rôle et leurs moyens d'action. Que des excès soient constatés, il serait vain de le nier. Est-ce toutefois un motif suffisant pour condamner un rouage qui permet à nos ministres de remplir leur fonction avec une efficacité accrue et des dépenses d'énergie moindres ? Dans l'état actuel du développement de nos structures administratives et de notre vie publique, leur maintien se justifie amplement, mais des accommodements pourraient enrayer les abus.

