

Encore les cabinets ministériels

par le Baron SNOY et d'OPPUERS

Ancien ministre,
Secrétaire général honoraire du Ministère des Affaires Economiques.

★

Les Cabinets-écrans.

L'un des éléments du malaise de la fonction publique au sujet duquel bien des questions se posent est incontestablement l'écran constitué par les cabinets ministériels entre le pouvoir politique, c'est-à-dire les membres du gouvernement, et l'appareil administratif. Ce phénomène est particulièrement sensible en Belgique et en France, il est inexistant aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

La Cour des Comptes donne, dans son 130^e cahier soumis aux Chambres législatives pour la session 1973-1974, un certain nombre d'éléments d'appréciation à ce sujet. Il en résulte notamment qu'en 1973, le nombre total de personnes exerçant leurs fonctions dans les cabinets ministériels s'élevait à 1.867, dont 330 membres et 1.537 agents d'exécution. A cela, il y avait lieu d'ajouter 121 téléphonistes, ouvriers, nettoyeuses et concierges. Ces effectifs étaient répartis dans 40 cabinets ministériels du gouvernement Leburton et le montant annuel des dépenses de personnel dépassait 756 millions de francs. Malgré les arrêtés royaux régissant la matière, la création de 3 cabinets manquait de fondement ; dans 33 cabinets, le nombre des membres (agents de 1^{ère} catégorie) excédait les limites fixées ; dans 28 cabinets, le nombre des agents d'exécution dépassait les nombres réglementaires (40 pour un ministre, 20 pour un secrétaire d'Etat).

L'accroissement du nombre du personnel des cabinets pendant les dix dernières années a été constant. Je ne dispose pas des données du personnel d'exécution, mais l'évolution du nombre des membres (agents de 1^{ère} catégorie ou assimilés) se présente comme suit :

			Nombre de ministres et secrétaires d'Etat	Membres des cabinets
1962	Gouvernement	Lefèvre	20	172
1965	»	Harmel	27	206
1966	»	Vanden Boeynants	23	203
1968	»	Eyskens I	29	270
1972	»	Eyskens II	29	216
1973	»	Leburton	36	330

L'écran constitué par les cabinets ministériels entre le pouvoir politique et l'Administration est donc en train de s'épaissir. Il est cependant constitué dans une grande mesure par des fonctionnaires de l'Administration, probablement pour les 4/5. Sur les 172 membres des cabinets ministériels du gouvernement Vanden Boeynants, 119 venaient de l'Administration et des corps spéciaux ; sur les 469 agents d'exécution, 407 venaient des services publics. Ces proportions sont vraisemblablement assez stables et doivent se retrouver dans les gouvernements ultérieurs.

Les principales critiques adressées au phénomène de l'amplification des cabinets ministériels et à la participation considérable de l'Administration peuvent se résumer comme suit :

- a) substitution des cabinets à l'Administration et désordre de la gestion ;
- b) politisation de la fonction administrative et promotions politiques, entraînant des carrières dépourvues de mérites ;
- c) interventions abusives de la bureaucratie des partis dans la gestion de l'Etat et exploitation de l'Etat par les partis.

La substitution des cabinets à l'Administration.

L'accroissement des cabinets ministériels entraîne fatalement un désaisissement de l'Administration et aboutit à faire traiter les dossiers une deuxième fois, parce que l'entourage du ministre doit justifier son existence et ses rémunérations, que plus il est nombreux plus il cultive de défiance politique à l'égard de services qui seraient politisés, que plus il revendique d'interventions individuelles plus il accumule de clients éventuellement utiles sur le plan électoral.

La réaction à ces développements dans les rangs de l'Administration se traduit par le découragement et la passivité et par une destruction fatale du dynamisme dans l'action.

La politisation de l'Administration.

Le fait que les fonctionnaires de l'Administration participent aux cabinets ministériels les identifie au parti de leur ministre et, comme ils poursuivent leur carrière administrative, les marque fatalement d'un soupçon de méfiance pour des ministres d'un autre parti dans les responsabilités qu'ils sont appelés à exercer ultérieurement. Il faut ajouter que le passage dans les cabinets ministériels favorise les promotions administratives, le ministre désirant récompenser le dévouement de ses collaborateurs immédiats.

Il en résulte que les carrières administratives ne se développent pas en fonction d'une sélection basée sur l'expérience et le mérite mais dans une grande mesure sur le privilège de l'entourage ministériel.

Le développement de la bureaucratie politique.

L'organisation interne des partis, de leurs services d'études, de leurs structures nationales, régionales et locales est généralement dépourvue de moyens financiers. D'où la tentation et l'usage fréquent de faire travailler les cabinets et leurs membres pour la bureaucratie des partis et d'assurer aux cadres de celle-ci une carrière d'avenir à charge de l'Etat dans les cabinets et l'Administration. Ce phénomène a son tour accentue la politisation de l'Administration et le besoin pour les ministres d'avoir un entourage plus sûr et plus nombreux.

Il est symptomatique que, sous le gouvernement Leburton, les promotions des fonctionnaires généraux aux postes devenus vacants faisaient l'objet d'un savant dosage pour assurer un équilibre politique intéressant les partis de la coalition, et cela à l'intervention d'un petit comité de trois dirigeants des cabinets.

Il serait certainement plus sain d'accorder des subsides aux partis comme certains pays démocratiques le font.

Jusqu'où les cabinets sont-ils indispensables ?

Le développement rapide des cabinets ministériels constitue ainsi un des éléments de la dégradation de la fonction publique ; il n'est sans doute pas seul, et l'on peut incriminer également l'insuffisance des rémunérations des cadres supérieurs, la lourdeur de la procédure de recrutement, l'organisation irrationnelle des services et des compétences, l'inadaptation du système de pensions, etc... Mais tous ces différents facteurs

sont influencés aussi, et souvent très fortement, par l'existence et les usages des cabinets.

J'ai posé moi-même en 1962 la question de savoir si les cabinets étaient indispensables et je n'ai pas caché ma préférence pour le système de collaboration entre le pouvoir politique et l'Administration tel qu'il existe en Hollande et au Royaume-Uni. Je n'ai pu cependant, dans ma propre expérience gouvernementale, me passer d'un petit état-major de collaborateurs immédiats, venant en majorité des principaux corps de fonctionnaires du Ministère des Finances, sans le dévouement desquels il m'aurait été impossible de faire mon métier de ministre. C'était, statutairement, le cabinet du Ministre des Finances.

Thèse du Professeur Sarot.

Dans une analyse approfondie du problème qu'il a publiée en 1967 dans la Revue de l'Administration et du Droit administratif, le Professeur Jean Sarot concluait à la vanité d'une réforme qui supprimerait les cabinets ministériels. Il voyait dans leur développement une conséquence fatale de l'évolution du régime politique et du transfert de la réalité du pouvoir aux dirigeants des partis, eux-mêmes dominés par des rouages et des mécanismes de l'intérieur de leurs organisations.

« Nous voyons apparaître et se développer les cabinets ministériels sous leur forme actuelle dès que les partis commencent à intervenir activement dans le fonctionnement des institutions et que les nécessités de la direction collégiale donnent naissance à des organes de coordination gouvernementaux de plus en plus perfectionnés. »

Sur ce dernier point, les derniers gouvernements qui étaient des gouvernements de coalition ont connu des situations à première vue paradoxales où certains ministres devaient prendre à leur cabinet des fonctionnaires appartenant à un autre parti de la coalition, en vue de veiller à la parfaite application du programme de compromis à la base du pacte gouvernemental.

Certains prétendent même que des ministres acceptent des cabinets qui leur sont imposés par leur parti et où les dirigeants ont, par leur personnalité et leur expérience, une influence plus déterminante que celle du ministre.

Les cabinets ministériels seraient ainsi la traduction dans les faits de l'évolution du pouvoir politique vers la domination des partis et la réduction du pouvoir réel des institutions constitutionnelles du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Le caractère fatal d'une pareille évolution n'est cependant pas évident et rien de semblable ne s'est produit dans les démocraties britannique ou

néerlandaise. Dans la première, il y a eu sans doute cette différence fondamentale que les gouvernements de coalition sont l'exception et que le premier ministre est sans conteste ni discussion le chef du parti majoritaire. Par contre, aux Pays-Bas, les coalitions sont de règle et l'élaboration du pacte gouvernemental est généralement lente et minutieuse ; le premier ministre n'est pas habituellement le chef d'un parti.

Thèse de M. Crabbe.

Dans la Revue de l'Institut de Sociologie (Solvay), en 1960, M. V. Crabbe attribue le développement des cabinets en Belgique à une série de déficiences de l'Administration (lenteur de son adaptation, bureaucratie excessive, insuffisance professionnelle, mutation rapide des fonctions ministérielles, etc.). Il faut noter que certaines de ces déficiences ne sont pas le fait des fonctionnaires mais le résultat de leur statut et de la lourdeur des procédures d'adaptation à respecter. Ayant fait cette constatation et admis la nécessité pour les ministres de recourir à un corps intermédiaire, M. Crabbe propose des limites assez larges à la composition des cabinets, mais il entend en exclure des fonctionnaires d'autorité. Il veut que les décisions soient prises et exécutées au niveau de l'Administration.

Cette thèse de caractère historique ne permet pas de résoudre les difficultés inhérentes au rôle d'écran joué par les cabinets et il est illusoire de vouloir limiter le rôle de cabinets nombreux et puissants en réservant les décisions d'autorité à l'Administration.

Thèse de M. Norrenberg.

M. Daniel Norrenberg a traité le même problème dans *Res Publica* en 1972. Il souligne la méfiance qui existe entre les cabinets et l'Administration. Il reconnaît que le cabinet « s'empare des affaires et effectue le travail à la place de l'Administration » et qu'en conséquence, celle-ci n'étudie plus les questions importantes. Il ne croit pas cependant à la possibilité d'une suppression des cabinets, cette idée heurtant les réalités socio-politiques. Les partis politiques ne l'admettraient pas et il serait difficile que les services administratifs rendent aux ministres les services politiques dont ils ont besoin pour exercer leur métier.

M. Norrenberg préconise en conséquence de chercher le remède à une situation dangereuse dans une limitation des effectifs des cabinets et dans un renouveau de la fonction publique.

Ces différentes études consacrées au phénomène des cabinets ministériels en Belgique reconnaissent toutes les inconvénients d'une évolution qui détériore le fonctionnement de l'Administration et qui amplifie d'année en année sa nuisance. Pratiquement, elles ne préconisent qu'un seul frein à cette évolution dangereuse : la limitation du personnel des cabinets, limitation que les constatations de la Cour des Comptes font apparaître comme peu respectée. Elles soulignent toutes le caractère illusoire d'une réforme de suppression des cabinets qui heurterait les convenances des partis politiques.

Expérience du Ministre des Finances 1968-1972.

S'il m'est permis de faire état de mon expérience personnelle comme ministre des Finances de 1968 à 1972, je dois constater d'abord qu'un état-major personnel du ministre est indispensable pour lui permettre d'exécuter sa tâche. Ni les horaires de travail, ni les multiples travaux de coordination au plan national ou international, ni les travaux parlementaires ne permettent une action efficace sans recours à un échelon spécialisé de collaborateurs toujours disponibles, comprenant les consignes à demi-mot et jouissant d'une autorité personnelle suffisante. J'ai choisi les membres de cet état-major en premier lieu parmi les collaborateurs de mon prédécesseur qui n'était pas un homme de parti et n'entendait s'inspirer d'aucune considération étroitement politique ; je les ai choisis aussi dans les grandes administrations du Ministère des Finances, après avoir consulté le Secrétaire général et les directeurs généraux concernés. J'en ai retenu deux qui n'étaient pas fonctionnaires et qui occupaient des mandats politiques dans mon parti. Cela m'a fait une équipe très vite solidaire et homogène qui a travaillé en symbiose avec l'Administration et m'a permis de faire face à des difficultés de tous ordres, tant sur le plan technique que sur le plan politique, pendant toute une législature.

Ce cabinet du ministre des Finances était dirigé par un directeur général de l'Administration ; le ministre voyait régulièrement le secrétaire général et les directeurs généraux ; les consignes du cabinet comportaient une ouverture systématique à l'égard des grandes administrations ; les délégations aux fonctionnaires supérieurs étaient très larges.

Cette expérience me paraît avoir été heureuse et j'en conclus que le cabinet d'un ministre peut bien fonctionner. Il importe cependant qu'il entende systématiquement éviter tout rôle d'écran ou de substitution à l'Administration, qu'il soit étroitement pénétré des moyens de liaison avec les services, tant par le choix des personnes que par les méthodes, que les délégations d'autorité aux fonctionnaires généraux demeurent larges

et pratiques. Le rôle d'état-major du ministre ne doit pas devenir opérationnel.

Il est permis de penser que cette expérience avait certains côtés exceptionnels. Tout d'abord, il s'agissait du Ministère des Finances où les traditions administratives sont fortes et respectées, où les données sont techniques et ne s'infléchissent guère au plan politique ; le ministre était lui-même un ancien secrétaire général, désireux de contribuer à la restauration de la fonction publique. Les leçons à tirer sont donc limitées et aucune généralisation n'est permise.

Comment éviter les inconvénients des cabinets ?

Nous revenons ainsi à l'interrogation fondamentale : le développement des cabinets ministériels détériore le fonctionnement de l'Administration, comment remédier à cette évolution ? La suppression des cabinets se heurte, d'une part, à la nécessité fonctionnelle d'une cellule d'état-major auprès du ministre et, d'autre part, à l'opposition des partis qui veulent, par les cabinets ministériels, accentuer leur emprise sur le Pouvoir exécutif. Une cellule d'état-major peut exister sans être profondément marquée au plan politique ; elle peut être ancrée principalement sur l'Administration et, comme dans les structures militaires, maintenir absolument intact le rôle opérationnel des grandes administrations. Par contre, la vision des partis politiques est certainement plus arrêtée. Peut-elle être dépassée ? Est-il possible de faire comprendre aux partis qu'aucun programme politique n'est réalisable convenablement sans un appareil administratif rationnel, sans une fonction publique réhabilitée ? Celle-ci doit cesser d'être abîmée par le comportement des cabinets.

A titre de réforme intermédiaire permettant le dégonflement des cabinets, M. Francis Delperée a présenté récemment une suggestion qui mérite l'attention : il suggère que les fonctionnaires généraux soient déstabilisés et puissent être mutés d'une grande responsabilité à une autre, ou même affectés en surnombre de telle sorte que les ministres trouvent pratiquement toujours des chefs d'administration susceptibles de correspondre à leur vision politique. Cette construction est sans doute séduisante, mais elle me paraît terriblement théorique et abstraite. Elle ne convient pas aux responsabilités pour lesquelles une technicité très spéciale est nécessaire. Elle crée par hypothèse l'instabilité des grandes fonctions à une époque où le bon « management » exige un minimum de temps dans la fonction pour toute réforme utile. Elle est psychologiquement détestable pour le moral des fonctionnaires supérieurs et ne peut qu'accentuer des sentiments de découragement déjà trop fréquents. Elle est

de nature à promouvoir un engagement politique qui peut être très dangereux pour la bonne exécution des devoirs de l'Administration. Je ne vois donc pas dans cette idée une amélioration réelle des solutions appliquées.

Il faut donc en revenir à l'effort de compréhension et de persuasion exercé sur les partis politiques. Ils ont tous, par définition, des programmes ambitieux, ils souhaitent tous le pouvoir afin de les appliquer. Ils auront besoin à cette fin d'une administration de qualité. Pour être une administration de qualité, il faut un corps de fonctionnaires dont la formation, la préparation, le recyclage et toute la carrière s'étendent sur de longues périodes qui dépasseront normalement le mandat accordé par le corps électoral au même parti ou à des coalitions semblables.

Dès lors, l'objectivité et la neutralité politique des fonctionnaires sont une exigence nécessaire de leur statut. Comme au Royaume-Uni, comme aux Pays-Bas, les mêmes hommes doivent pouvoir exécuter avec la même conscience professionnelle les décisions de gouvernements successifs inspirés d'idées opposées.

C'est la seule conception de l'Administration qui soit susceptible de correspondre à l'ambition des programmes des partis. Il est donc logique qu'elle soit admise par eux. Elle suppose qu'ils cessent de détériorer le fonctionnement de l'Administration par le développement de cabinets-écrans surpeuplés, et que les cabinets se contentent du rôle de cellule d'état-major, renonçant à toute substitution des fonctions administratives. La limitation stricte des effectifs des cabinets est une discipline utile à cette fin et la Cour des Comptes a bien fait d'appeler le Gouvernement à la respecter. Mais il est plus important encore que les ministres, dans leur action, se soucient systématiquement de travailler avec leurs administrations et de leur accorder une confiance méritée.

Conclusion.

Il paraît nécessaire que le ministre dispose d'une cellule d'état-major. Celle-ci peut être puisée dans le cadre administratif avec une rotation comparable à celle qui a cours pour les états-majors militaires. Il est indispensable que cette cellule soit légère et s'appuie sur les services administratifs ; il est essentiel que le ministre fasse confiance à son Administration.

La participation aux cabinets de certains éléments extérieurs venant des partis politiques est normale et constitue, dans des limites à respecter, un élément de formation des hommes politiques. Il est excellent que des

éléments des cabinets deviennent ultérieurement membres des chambres législatives et se préparent au métier de ministre. Cela correspond à l'institution britannique des secrétaires parlementaires attachés aux ministres.

Mais il faut des limites numériques étroites si l'on ne veut pas créer un dangereux écran entre le Pouvoir et l'Administration.

C'est la raison pour laquelle la vigilance de la Cour des Comptes et celle du Parlement sont indispensables, les gouvernements ayant trop facilement la tentation de satisfaire les intérêts à courte vue des partis de la coalition.

Summary.

The ministerial cabinets are growing in number and in cost. They constitute a nuisance for the good functioning of the civil service. However, there is a functional necessity for the Minister to dispose of a reduced personal staff.

The suppression of ministerial cabinets would hurt the feelings of the political parties who are eager to use them as a source of power and of influence which they consider as an electoral asset.

The only practical solution is to keep under strict control the number of the cabinet members and to convince the political parties that they have a fundamental interest to keep a high standard of functioning for the civil service.

