

CABINET MINISTÉRIEL

SUR DES IDÉES DE PHILIPPE ROQUEPLO

Production et dialogues du groupe « Ethnographie des organisations »()*

Traduction et mise en scène de Michel MATHEU

*Depuis que Philippe Roqueplo a quitté les allées du pouvoir(**),
le char de l'Etat a tracé sa route, imperturbable.*

*« L'Etat serait-il une force qui va... », s'interrogeait alors le rédacteur en chef
«... ou plutôt une arène où s'affrontent des combattants ? ».*

*Les alternances se sont succédé, mais le petit miracle que décrivait l'auteur
a continué de se produire, toujours aussi laborieusement moulu
par l'énorme machinerie des procédures. Moderniser l'Etat ?*

Il en est toujours question !

Au cours de la réunion du 5 juillet 1985 du groupe « Ethnographie des organisations », Ph. Roqueplo est venu présenter son expérience de la vie à l'intérieur d'un cabinet ministériel, celui de l'Environnement. On lira ci-après un résumé de son intervention, puis une mise en forme des débats qui ont suivi, regroupés autour de trois thèmes : le jeu intérieur d'un ministère, l'articulation entre la politique et les mécanismes de fonctionnement de l'administration, et l'utilité de l'institution des cabinets ministériels.

LES PROCEDURES DE L'ETAT

Ph. Roqueplo annonce qu'il a choisi de donner à son exposé la forme d'un récit. Les trois sujets principaux autour desquels il a regroupé les observations et anecdotes qu'il souhaite rapporter sont les suivants : les procédures de l'Etat, le traitement des « événements » et la préparation des textes de loi.

Avant de commencer, il précise brièvement comment il a été conduit à être membre d'un cabinet ministériel. Chercheur de métier et particulièrement intéressé par le contrôle des évolutions technologiques, il lui est arrivé à quelques reprises dans son existence de s'immerger dans des organisations où l'on traite ce problème. Lorsque Mme Bouchardeau, alors secrétaire d'Etat à l'Environnement - elle a depuis été nommée ministre - lui a proposé d'entrer dans son cabinet, il a vu là la possibilité d'une immersion de ce genre, en même temps que celle de traduire concrètement ses propres acquis théoriques dans ce domaine puisqu'il devait, entre autres, être chargé du secteur de l'énergie.

Les rouages

Dans un premier temps, Ph. R. présente le fonctionnement du ministère de l'Environnement. Il précise au passage, dans la mesure du possible, ce qui vaut pour d'autres ministères et ce qui est contingent au thème particulier de l'environnement et à la personnalité du ministre.

A l'époque (1), le cabinet de l'Environnement a un effectif peut-être plus restreint que la moyenne. Son ministre présente une particularité assez rare : il n'est pas élu, c'est-à-dire qu'il est « ministre à temps plein ». Ph. R. rappelle que non seulement le ministre est responsable de son domaine d'attribution mais encore que, comme tous les ministres, il représente le gouvernement dans tous ses déplacements : en France, dans le traitement des affaires européennes et dans ses nombreux voyages à l'étranger.

Le directeur de cabinet est la deuxième tête du cabinet, d'autant qu'en l'espèce, il est un ancien secrétaire général du même parti que le ministre. Contrairement au ministre en perpétuel déplacement, le directeur de cabinet est rivé à son bureau. Son outil de travail essentiel est le réseau téléphonique interministériel. Celui-ci est un réseau sans filtrage - il faut donc le manipuler avec discernement - sur lequel communiquent

Le cabinet s'efforce de contrôler l'image du ministre et du ministère.

(*) Créé en avril 1983, le groupe « Ethnographie des organisations » a été soutenu par la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE) et par le Centre de prospective et d'évaluation du ministère de l'Industrie (CPE). Son fonctionnement matériel était assuré par le Centre de recherche en gestion de l'Ecole polytechnique (CRG), auquel appartenaient l'animateur permanent, Michel Berry, et le rapporteur permanent, Michel Matheu.

(**) Première parution : *Gérer & Comprendre* n° 5, décembre 1986.

(1) Le présent, fréquemment utilisé dans ce texte à prétention « ethnographique » renvoie aux années 1983-1984.

REALITES MECONNUES

ministres, directeurs de cabinet, membres du cabinet du président de la République et du Premier ministre, et quelques deux cents abonnés, notamment les présidents d'entreprises nationales. Ce téléphone sonne sans cesse : passer une heure chez le directeur de cabinet signifie parfois cinquante minutes d'interruption par les appels téléphoniques. Ce réseau constitue en effet, peut-être, la principale structure permanente et stable de négociation gouvernementale : beaucoup de choses se règlent à ce niveau-là, avant même les réunions interministérielles qui sont souvent des réunions qui enregistrent sous forme de décisions officielles des négociations préalables entre directeurs de cabinet.

Le chef de cabinet gère l'agenda du ministre et, utilisant sa connaissance du milieu, évite au ministre des initiatives qui pourraient lui nuire. A côté de lui travaillent l'attaché parlementaire et l'attaché de presse. Celui-ci, selon l'expression de Ph. R., «*gère l'image, c'est-à-dire, la réalité* » ; il analyse quotidiennement la presse avec son antenne de presse (huit personnes) et prépare les conférences de presse. Le chef de cabinet s'occupe aussi des problèmes budgétaires et de personnel propres au cabinet (celui-ci ayant une mini-administration qui lui est affectée hors des structures administratives normales). La division du travail au sein d'un cabinet est certainement variable d'un ministère à l'autre ; néanmoins cette répartition entre le ministre, le directeur et le chef de cabinet paraît générale.

Dans le cabinet dont était membre Ph. R., il y avait en outre six conseillers. Lui-même traitait les problèmes d'énergie et la préparation du plan. Les autres se partageaient les problèmes de l'eau - monopole du ministère - la pollution, la sécurité, les enquêtes publiques et études d'impact, etc. Comme dans la plupart des cabinets, les conseillers techniques sont en majorité des fonctionnaires « mis à disposition ». Il convient en outre d'ajouter - et c'est important pour la suite - que le ministère de l'Environnement n'a quasiment pas de personnel propre (donc pas de chef de personnel).

Les obligations de membre du cabinet de l'Environnement sont les suivantes : réunion plénière bihebdomadaire de trois heures environ, présence aux côtés du ministre au cours de ses déplacements, travail quotidien avec le directeur ; en outre, chaque conseiller travaille de façon autonome sur certains dossiers. Un cabinet doit garder trace de tout, et être capable de trouver très vite un document ; il faut par conséquent des circuits très complexes d'enregistrement à chaque étape du circuit parcouru par le courrier. C'est indispensable pour le retrouver très vite : ainsi Ph. R. se dit-il prêt à parier qu'une lettre envoyée au président de la République par un

citoyen a dû être enregistrée une bonne vingtaine de fois (entre la Présidence et les ministères concernés) avant que le citoyen ait reçu une réponse. La nécessité de pouvoir toujours retrouver rapidement l'information induit donc une lourdeur considérable.

La temporalité du cabinet est singulière. On peut être prévenu le matin de la nécessité de se rendre à Matignon l'après-midi même. Tous les agendas s'en trouvent donc perpétuellement bouleversés ; c'est pourquoi Ph. R. en tira la conclusion qu'il fallait tout inscrire sur son agenda au crayon pour pouvoir aisément l'effacer. De toute façon, ceci nécessite de résoudre rapidement d'innombrables problèmes, ne serait-ce que de se faire remplacer dans une réunion qu'on avait soi-même organisée. Sur un mode humoristique, Ph. R. propose de définir la véritable hiérarchie au sein de l'appareil d'Etat par la formule suivante : qui déplace le rendez-vous de qui ? Le rythme de vie est donc éprouvant, ce qui est une des explications du jeune âge de la majorité des conseillers techniques. Mais il ne saurait en être autrement : le fonctionnement gouvernemental, à commencer par le budget, serait bloqué si l'on n'accédait pas immédiatement aux demandes de réunion de l'Élysée et de Matignon.

Entre les urgences venues d'en haut, il faut s'occuper des déplacements du président de la République, du Premier ministre et de son propre ministre, de la préparation du budget et du plan, ainsi que des textes de loi. D'autres urgences pointent encore : les « événements » face auxquels il faut rapidement (2) présenter un point de vue officiel. Le cabinet s'efforce aussi de contrôler l'image du ministre et du ministère reflétée par la presse. Enfin, les conseillers techniques interviennent sur certains aspects de la marche des services, notamment régionaux - qui, à l'Environnement, présentent la particularité d'être communs avec les services d'autres ministères comme ceux chargés de l'industrie (directions régionales de l'Industrie et de la Recherche), l'Agriculture (directions départementales de l'Agriculture) ou de l'Équipement (directions

(2) Cette exigence de rapidité a d'ailleurs une conséquence dont Ph. Roqueplo nous dit que, surtout au début, elle l'a passablement perturbé : l'exigence d'être « de garde » à tour de rôle soit d'un soir au lendemain matin, soit le week-end. Cette « garde » ne se fait pas dans les lieux, mais est assurée grâce à un système Eurosignal (bip-bip) que l'on porte avec soi ainsi que la liste des numéros de téléphone (privés) des autres membres du cabinet et des directeurs et sous-directeurs du ministère. S'il se passe quelque chose (pollution accidentelle, inondation, tracassin matignonesque ou élyséen...) on transmet (ou du moins on essaye de transmettre !) à qui de droit. Au besoin on prend sa voiture, on retourne au bureau... après avoir convoqué la secrétaire de garde. Il y a toujours un conseiller technique et une secrétaire de garde !

départementales de l'Équipement). Les relations avec ces services transitent normalement par les préfets. D'ailleurs les membres des cabinets sont très régulièrement en relations avec les préfets et il leur arrive de leur enjoindre explicitement ceci ou cela (3). Enfin, ajoute un peu plus tard Ph. R. les membres du cabinet doivent obtenir des services du ministère les réponses aux questions parlementaires ; il faut d'ailleurs ici distinguer les questions orales ou écrites tout au long de l'année et les questions posées chaque année par les différentes commissions parlementaires lors de la préparation du budget ; ces dernières représentent un nombre énorme de questions - plus de 2 000 selon l'intervenant - à traiter au mois d'août. Fort heureusement, ces questions sont assez constantes d'une année sur l'autre pour qu'une bonne base de documentation permette d'y faire face rapidement. Encore faut-il que les réponses soient contrôlées avant d'être expédiées : c'est un des rôles du cabinet.

LE FONCTIONNEMENT DE LA MACHINE

Le ministère de l'Environnement comprend environ six cents personnes. Les hauts fonctionnaires appartiennent pour la plupart aux Corps des Ponts et Chaussées, du Génie Rural, des Eaux et Forêts, et des Mines. Le ministère comporte trois directions : 1. la direction de la Prévention des Pollutions (DPP), qui est la principale et comprend notamment l'important service de l'Environnement industriel ; 2. la direction de

(3) En fait, la relation du ministère aux préfets se fait par deux circuits : l'un technique, l'autre politique ce qui ne va pas sans créer quelques problèmes.

Le circuit technique, c'est celui par lequel un directeur d'administration centrale donne des ordres à ses services extérieurs ; dans la conception de l'organisation territoriale de l'Etat en vigueur depuis 1964 et renforcée par les textes complémentaires à la décentralisation, le préfet est le chef des services de l'Etat dans le département ou la région : le directeur d'une administration centrale doit s'adresser d'abord à lui.

Le circuit politique, c'est celui qui concerne le préfet en tant que représentant (unique) du gouvernement : là c'est le ministre (son cabinet) qui est en relation avec le préfet, l'interroge, lui commande un rapport, lui conseille une action, lui donne un ordre.

Ceci dit - et c'est même le cas général - une même décision peut être à la fois technique et politique. Ça peut très bien marcher, mais on peut citer le cas du préfet qui profite de cette dualité pour faire passer la décision qui a sa préférence ; ou du directeur d'administration centrale qui « double » son cabinet ; ou du conseiller technique qui « fiche la pagaille »... En tout cas le fonctionnement du système (surtout si on y ajoute le fait que les préfets sont en rapport avec l'ensemble des ministères) exige quelque subtilité !

la Protection de la nature qui s'occupe de la chasse, de la pêche, des parcs naturels, des réserves... et qui est, par le fait même, plus proche des écologistes que la DPP et plus portée vers les appréciations qualitatives ; 3. la délégation à la Qualité de la vie. S'ajoutent à cette administration centrale 22 délégations régionales.

La machine gouvernementale a son rythme propre ; elle moud son grain et les ministères sont obligés d'apporter ce grain au moment fixé par la machine.

Pour illustrer le fonctionnement de la machine gouvernementale, Ph. R. s'appuie sur quelques exemples, et tout d'abord celui de son entrée en fonction. Nommé un mardi, juste après Pâques - dix jours après le changement de ministre - il a trouvé en arrivant sur son bureau un pavé arrivé quatre jours plus tôt de Matignon, relatif aux grandes options du plan. Le cabinet devait réagir avant le vendredi suivant. Ph. R. dut donc s'initier très vite à la question en convoquant divers membres du ministère et, avec l'aide

du directeur de cabinet, rédiger une dizaine de pages. Douze jours plus tard, une nouvelle version arrivait, de la même épaisseur, à laquelle il fallait réagir.

Si Ph. Roqueplo raconte cette histoire, c'est pour montrer que le fonctionnement de la machine du plan n'a en rien été affecté par le changement de ministres qui venait d'avoir lieu. La machine gouvernementale a son rythme propre ; elle moule son grain et les ministères sont obligés d'apporter ce grain au moment fixé par la machine : comme le dira plus tard Ph. R., la nature de l'Etat réside en un ensemble de procédures qui s'imposent inexorablement à lui.

En l'occurrence, le pavé concernait la philosophie du plan, s'exprimant en des thèmes d'actions prioritaires. Après la philosophie viennent les programmes d'action, qu'il fallait donc fournir peu après. En fait, ceux-ci sont déjà prêts dans les ministères au moment où on les demande, et le problème de la programmation s'analyse comme une sorte de tronçonnage, ou de chargement : dans quel wagon-thème prioritaire du plan charger telle caisse-programme du ministère ? En l'espèce, l'environnement a réalisé le tronçonnage en trois jours, après quoi on a mis autour de chaque programme l'emballage rhétorique nécessaire pour qu'il apparaisse approprié au wagon dans lequel on le chargeait ; cette fois, il s'agissait principalement du wagon « améliorer la justice et la sécurité ». Plusieurs caisses, toutefois, malgré toutes les rhétoriques du monde, ont paru incapables, en particulier celle de l'assainissement, qui pesait pourtant six milliards de francs - il en faudrait même dix selon Ph. R. Le problème était en effet très compliqué parce que l'assainissement avait été versé dans ce qu'on appelle la dotation globale d'équipement (DGE) et relevait, de ce fait, de la gestion régionale ou départementale : il semblait échapper au plan.

Cette situation est l'occasion pour Ph. R. d'exposer le système des parenthèses utilisé dans les négociations industrielles. Considérons l'exemple du comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) qui décide de l'attribution d'enveloppes de crédits publics à des projets à caractère régional ou local. La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) réunit, pour chaque échéance du CIAT, les représentants des divers ministères - au niveau des services - concernés par les projets à financer. Si, d'aventure, ils tombent d'accord sur tout, on n'entendra plus parler des projets. Si, par contre, ils sont en désaccord sur un point, l'objet des divergences « remonte » : le différent est traité par les cabinets de différents ministères : une nouvelle négociation se tiendra entre les membres des cabinets accompagnés ou non par les directeurs des services compétents. Les points sur lesquels subsisteront des désaccords seront

rédigés entre parenthèses et donneront lieu à des arbitrages qui se feront cette fois-ci sous la présidence d'un conseiller technique du cabinet de Matignon. A chaque niveau de négociation, on réduit le nombre de parenthèses, de sorte que ne parvient jusqu'à Matignon qu'un petit nombre de différends qui seront résorbés en dernier ressort par des conseils interministériels où les ministres sont obligés de se rendre seuls (c'est-à-dire sans conseillers techniques). Sur certains points particulièrement importants, il arrive qu'une direction - notamment celle du Budget - prévienne dès les premiers niveaux de négociation qu'elle « fera réserve jusqu'au bout » c'est-à-dire jusqu'au conseil interministériel.

Là encore, commente Ph. R., le système est une mécanique rigoureuse, seule capable d'assurer le respect des échéances. Cette mécanique finit par dégager les points principaux sur lesquels les ministres doivent être eux-mêmes informés de façon très stricte pour la dernière séance de négociation, étant entendu qu'au cours de cette séance chacun ne peut intervenir qu'un petit nombre de fois. Donc, l'ensemble de ce système de négociation avec parenthèses et élimination des parenthèses a pour conséquence de hiérarchiser les problèmes et de renvoyer à chaque niveau le soin de régler les problèmes où il y a compétence, seuls les problèmes majeurs étant traités au niveau des ministres eux-mêmes (4) : tel fut le cas, par exemple, du problème de l'assainissement.

La mécanique des contrats de plan (procédures contractuelles associant des financements conjoints d'administration d'un côté, et de l'autre collectivités territoriales ou établissements publics) est du même genre. Le ministère a consulté les régions pour connaître leurs projets (en mai). Ceux-ci étant surabondants, le ministère opère des coupes sombres qui aboutissent à diviser par quatre le montant total des projets. C'est encore beaucoup pour la DATAR. Entre le 6 et le 13 juin, des réunions interministérielles avec les SAGAR (secrétaires généraux aux affaires régionales, bras droit des préfets-commissaires de la

(4) Ph. Roqueplo insiste sur l'efficacité de cette mécanique des parenthèses et des arbitrages. Elle comporte cependant des inconvénients. Tout d'abord, dans un tel système ce n'est pas l'importance intrinsèque d'un sujet qui le fait remonter au niveau hiérarchique supérieur, mais l'existence d'un désaccord : les instances supérieures risquent donc de voir leur fonction de pilotage transformée en magistère d'arbitrage, ce qui est fort différent. Par ailleurs, l'existence d'un éventuel consensus au niveau administratif peut conduire à des décisions, dont les ministres concernés ne sont qu'à peine informés. En résumé : il est douteux que ce système fasse toujours monter les ministres au créneau sur les sujets les plus importants pour eux, ni qu'ils aient toujours une parfaite conscience (connaissance) des dossiers importants qui ont été traités par le système en amont de leur intervention. Mais ceci dit, c'est au moins un système qui mouline de la décision !

République des régions) assurent un nouvel élagage, à raison d'une demi-heure par domaine d'action et par région. Du 15 au 17, on procède à un examen par ministère, et la semaine du 20 est consacrée aux réunions interministérielles.

Ph. R. - avec deux responsables administratifs - a été affecté à cette procédure. Le cabinet est tombé d'accord sur une quinzaine de projets dont il n'était pas question de démordre. Après, il n'y avait plus qu'à tenir jusqu'au bout. Il arrive de commettre de petites erreurs : ainsi, le ministère s'est une fois trompé quant au nom d'un barrage et, une autre fois, il y eut confusion entre les deux « Sèvres » (la nantaise et la niortaise) (5). Après la DATAR, l'affaire s'est terminée à Matignon. Les réunions se sont tenues six jours de suite, de 14 heures à près de minuit, sans qu'il soit possible d'en être absent. Les arbitrages ont fini par intervenir. Une grande séance a conclu la procédure ; elle n'était accessible qu'aux directeurs de cabinet. Le CIAT définitif, qui entérinait le tout, s'est tenu en novembre.

Cette hâte et cette rigueur (au moins formelle) sont inéluctables et portent simultanément sur tous les aspects de la gestion gouvernementale. Par exemple, au moment même où l'on négociait le plan et les contrats de plan portant sur cinq ans, la préparation du budget 1984 s'effectuait avec l'envoi de la « lettre-plafond » indiquant le maximum à ne pas dépasser (par catégorie budgétaire) dès la première année du plan. En 1984, ce maximum s'est avéré pour l'Environnement peu cohérent avec ce qui se décidait au Plan ; de là des ajustements dont certains ont dû être effectués sur le champ, en cours de réunion. C'est précisément une des responsabilités des membres des cabinets que d'assurer cette cohérence et ces ajustements en fonction de la politique affichée par leur ministre.

L'appareil de l'Etat, conclut Ph. R., est de ce point de vue une machine dont le fonctionnement transcende les appartenances politiques. Cette machine, c'est l'ensemble des procédures. Si cet ensemble n'existait pas, jamais le budget, par exemple, ne verrait le jour. Résultat : les gens qui connaissent bien cette machine savent où mettre de l'huile ou des grains de sable.

Cela ne signifie pas l'absence de toute volonté collective ; mais l'expression de cette volonté collective de la part des ministères doit elle-même entrer dans la mécanique. Ainsi l'Elysée demande à chaque ministère de fournir à certaines dates des « communications » au Conseil des ministres. Celles-ci sont des textes dans lesquels chaque ministère propose des éléments de sa propre politique et ces textes, avant de parvenir au Conseil, ont dû eux-mêmes être négociés dans des réunions interministérielles. On voit ainsi que la constitution d'une volonté collective - du moins dans la mesure où elle émane des

ministres - doit passer par ce système de procédures et de mécanique administrative. Le pouvoir du Premier ministre et du Président se manifeste pour une grande part lors de ces arbitrages et lors de la communication ultime au Conseil des ministres.

Ne parvient jusqu'à Matignon qu'un petit nombre de différends qui sont résorbés, en dernier ressort, par des conseils interministériels où les ministres sont obligés de se rendre seuls.

LES EVENEMENTS

Ph. Roqueplo aborde ensuite un deuxième aspect capital de la vie de cabinet : le traitement des événements. Un ministère se doit de réagir très rapidement à tout ce qui survient dans son domaine de compétence, soit qu'il s'agisse de prendre position, soit qu'une décision rapide soit requise. Il n'a d'ailleurs pas vraiment le choix : Seveso, c'est trente journalistes assaillant dans l'instant le ministère.

Il y faut parfois de l'imagination et de la vitesse de réaction. Ainsi Ph. R. a-t-il réglé un incident à propos d'une ligne à haute tension qui passait au-dessus d'une école en suggérant à EDF d'acheter l'école pour y mettre des bureaux. Bien entendu, la rapidité des réactions aux événements suppose que l'on ait déjà fortement intériorisé

(5) Cette confusion s'est d'ailleurs reproduite plusieurs fois : ainsi lorsqu'il s'est agi de préparer le voyage du président de la République en Poitou-Charentes, le conseiller technique a eu l'agréable surprise, lors d'une réunion à l'Elysée, de se retrouver avec le dossier de la Sièvre... qu'il ne fallait pas !

des éléments de stratégie ; mais il arrive que ces éléments contredisent quelque peu les idées que l'on pouvait avoir avant d'être au cabinet (ou même que le ministre lui-même pouvait avoir) : ainsi, par exemple, à propos des micro-centrales hydroélectriques, Ph. R. était lui-même, avant d'être au cabinet, extrêmement favorable au développement de la petite hydraulique. L'expérience l'a obligé à réviser ses conceptions sur ce point. Ceci pose d'ailleurs très brutalement la question de l'articulation d'un cabinet - qui « débarque » - avec les services du ministère.

A ce propos, Ph. R. expose plus en détail quelques exemples pour montrer comment sont prises maintes décisions gouvernementales.

Une histoire de barrage

Il s'agit d'un important projet de barrage, auquel les écologistes sont fortement opposés. Le projet traînait depuis des années et était passé en 1982 devant le Haut-comité de l'Environnement qui avait demandé au promoteur de refaire sa copie. En janvier 1984, l'affaire doit passer en arbitrage à Matignon. Le ministère de l'Environnement n'a même pas reçu la nouvelle copie du promoteur qui la lui apporte la veille de l'arbitrage. Celui-ci lui fait savoir que refuser le barrage signifie la mise en chômage de centaines de personnes. Fort heureusement, le jour de l'arbitrage, on apprend que l'Industrie veut sauver la possibilité ultérieure du barrage au même endroit, alors que l'Environnement et les écologistes veulent « classer » le site et en faire une réserve naturelle. L'approche des élections européennes fait pencher la balance en faveur des écologistes. Le site est classé. Encore faut-il le délimiter : le promoteur et l'Industrie reviennent à la charge... et il en sera probablement encore ainsi pendant des années.

Autre histoire de barrages

Deux barrages : l'un dans une combe alpestre de très gros volume ; l'autre, plus bas, sur une rivière en bord d'un parc naturel. L'ensemble constitue un dispositif de « pompage » permettant d'utiliser l'électricité produite aux heures creuses pour « remonter » l'eau et la returbiner ensuite.

Lorsque Ph. R. fut saisi de l'affaire, il observa un extraordinaire imbroglio : sur place, tout le monde voulait ces barrages qui devaient

aider au développement d'une station de ski... Mais les mêmes qui souhaitaient ces barrages s'y opposaient au sein du conseil d'administration du parc national, car le barrage inférieur mordait sur le territoire « sacré » du parc. Ph. R. va sur place à l'automne 1983 et constate qu'EDF a déjà engagé d'énormes travaux tant en haut qu'en bas. Sa conviction est que ce projet est raisonnable. Il le fait savoir à EDF. Surprise : EDF renonce au projet. Il demande confirmation écrite. Réponse : « *On fera le barrage si la conjoncture le permet* ». Quoi qu'il en soit, la procédure d'utilité publique est en marche. Il faut conclure rapidement. EDF veut une décision favorable pour conserver la possibilité de faire un jour le barrage. Etant donné la complexité du dossier, on consulte le Conseil d'Etat. Verdict sibyllin : au gouvernement de prendre ses responsabilités, mais s'il déclare le barrage d'utilité publique, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat casse cette décision en se référant à certains articles de la loi créant les parcs nationaux. Finalement, le gouvernement décide l'abandon provisoire du projet. Aussitôt l'Environnement reçoit des lettres l'accusant de créer le chômage dans le pays. On en est là. Qu'en sera-t-il dans l'avenir ? Les gouvernements passent, EDF reste !

L'électricité et les légumes

Le théâtre du dernier exemple est le cours d'une rivière. En aval du confluent de cette rivière et d'un de ses affluents se trouvent les circonscriptions de deux anciens ministres appartenant l'un à l'ancienne et l'autre à la nouvelle majorité. Celui de la majorité du moment souhaite suffisamment d'eau pour la culture des légumes dans sa circonscription.

Le débit de la rivière n'y suffisant pas en toute saison, surgit l'idée de faire sur son cours supérieur un barrage qui serait utilisé neuf mois par an à produire de l'électricité et les trois autres à arroser les légumes. Ph. R., consulté, propose un schéma plus simple : lâcher sur la zone des légumes un peu des énormes quantités d'eau des barrages d'EDF situés sur l'affluent. Un calcul du coût de cette variante est fait par EDF. Il se révèle négatif. En ayant pris connaissance, Ph. R. le juge erroné. Point de vue confirmé par un mathématicien : le calcul repose sur des hypothèses contestables. Un nouveau calcul, bâti sur des hypothèses différentes, évalue à dix fois moins cher la variante préconisée par l'Environnement. Après plusieurs échanges de lettres, EDF reconnaîtra son « erreur ». Est-ce à dire que la décision en sera affectée ? C'est peu probable tant elle est imbriquée avec un jeu d'influences

politiques diverses. Une chose est certaine : cet exemple pose la question de la « transparence » des évaluations effectuées par les entreprises, fussent-elles nationalisées.

La première morale de ces trois exemples semble la suivante : une décision lourde passe par un ensemble de procédures et d'étapes qui s'échelonnent sur des années, mais où chaque étape peut engager un processus irréversible. Cela exige de la part de l'Administration une vigilance sans faille. Exemple : les contrats de concession pour des ouvrages sur des rivières sont automatiquement renouvelables par tacite reconduction sauf à avoir été dénoncés dix ans avant par les pouvoirs publics. Dix ans avant : il faut y penser !

La seconde morale de ces exemples et de beaucoup d'autres, est formulée par Ph. R. de la façon suivante. L'Etat n'est pas un sujet mais une arène, un lieu de lutte à mort, sans arbitre réel qui transcende le conflit (du moins tant qu'il ne s'agit pas de décisions de toute première importance). Les cabinets, dès lors, sont là pour entrer dans l'arène et s'y battre. Ils ne doivent pas « mollir » : ce serait fausser l'équilibre du système. De ce point de vue, les ministères sont, au sein de l'appareil d'Etat, les courtiers ou les avocats des intérêts relevant de leur secteur. La lutte est âpre parce que son enjeu est fondamental : obtenir une décision revêtue de la légitimité définitive et indiscutable que seul l'Etat est capable de conférer.

Mais l'Etat, en l'occurrence, c'est qui ? Voilà une question à creuser pour qui s'intéresse concrètement à une ethnographie des organisations.

L'ACTION LÉGISLATIVE

L'action législative donne lieu à des aventures du même genre que celles précédemment relatées.

Ph. Roqueplo évoque ici la loi sur la pêche. Depuis huit ans, le projet traînait dans les ministères. En décembre 1984, il est sur le point d'être voté après deux navettes parlementaires. La veille du vote, l'intervenant reçoit un coup de téléphone du cabinet de l'Energie.

Un article du texte de loi dispose que les vidanges de réserves seront traitées « *suivant le droit commun de l'environnement* » : or, suivant ce droit, les accidents éventuellement commis lors des vidanges constituent des délits. Comme par ailleurs EDF est réglementairement obligée d'effectuer ces vidanges, la firme exige que le texte du projet de loi soit modifié afin que

ses agents ne soient pas exposés au risque d'être condamnés pour délit.

Huit jours après arrive d'ailleurs une lettre d'EDF. Elle dénonce l'article 410 de la loi qui exige qu'on mette en place des dispositifs maintenant un débit compatible avec la survie des poissons et fixe une norme de débit minimal à cette fin. L'application de cet article, affirme la lettre, coûterait 40 milliards de francs à EDF.

Les marges de manœuvre subsistant à ce moment-là sont étroites : plusieurs articles du texte de loi ont déjà été votés dans les mêmes termes par les deux assemblées. En particulier, l'assimilation des infractions à un délit est acquise ; or, dès lors que la loi affirme le caractère délictueux d'une infraction, elle doit fixer sans ambiguïté le seuil à partir duquel il y a infraction. Il fallait donc ici une négociation stricte. Ph. R. déclare s'y être efforcé mais avoir finalement échoué, pris comme il l'était entre, d'une part, les pêcheurs (qui constituent un énorme groupe de pression : cinq millions d'électeurs) et, d'autre part, EDF qui agite le spectre d'une dépense de 40 milliards.

A Matignon, le cabinet de l'Energie soutient EDF - c'est son rôle dans le jeu - et répète le chiffre de 40 milliards, avancé par celle-ci. EDF multiplie les pressions sur le gouvernement, liant notamment l'affaire de la pêche avec d'autres sur lesquelles elle est en position de force.

Pendant ce temps, l'Environnement arrive à la conclusion que le coût réel est non de 40 mais de 3 milliards de francs. En fin de compte, l'arbitrage de Matignon est une solution qui coûte à EDF 80 millions de francs par an. chiffre calculé et confirmé par EDF elle-même.

Il faudrait ici tenir compte aussi du rôle, en l'occurrence considérable, des parlementaires, sur lequel on reviendra. 11 est difficile, observe pour finir Ph. R., de faire quoi que ce soit contre EDF. Non seulement l'entreprise publique a, finalement, pratiquement obtenu gain de cause, mais encore le bruit a longtemps couru que la solution finale lui coûtait, non pas 80, mais 300 millions par an. Il est vrai que les moyens sont disproportionnés : ainsi, ayant accordé une entrevue à un représentant d'EDF, Ph. R. a eu un jour la surprise de voir entrer dans son bureau pas moins de dix personnes !

LA MACHINE ET LE MIROIR

Ainsi, l'Etat se présente finalement avant tout comme un ensemble de procédures visant à respecter des échéances. Ces procédures

REALITES MECONNUES

constituent un système de négociation avec en particulier le téléphone direct - le « souk » - qui en est une pièce maîtresse. Les cabinets jouent le rôle de services d'entretien et de pompiers : le système doit marcher à tout prix.

Néanmoins - et ceci est capital - cette machine ne constitue pas un système clos : en effet le gouvernement ne peut gouverner que pour autant qu'il est lui-même légitime. Cette conservation de la légitimité renvoie au parlement, aux élections, à la presse. Toute l'action gouvernementale s'accomplit devant ce miroir : miroir du parlement, miroir de la presse, supputation sur les incidences électorales des décisions. De ce point de vue, l'opinion publique - et par conséquent la presse - constituent un moment incontournable du processus de décision, sinon l'opinion publique elle-même ou la presse elle-même, du moins l'idée que s'en font les gouvernements.

Il y a là un fantastique problème : les réactions de la presse sont intériorisées par les tenants du pouvoir ; par le fait même, les décisions de ces derniers se trouvent biaisées, dans la nécessité où ils se trouvent de conserver leur propre légitimité. Problème incontournable, au moins en démocratie. Or il n'est pas certain que la presse soit ici à la hauteur de sa responsabilité. Telle est du moins l'opinion exprimée par Ph. Roqueplo.

UNE DÉLICATE DIVISION DU TRAVAIL

Plusieurs participants posent des questions visant à clarifier le partage des tâches entre les services et le cabinet. La différence entre les deux, interroge l'un d'eux, est-elle quelque chose comme l'opposition entre gérer et régir ? Ou, selon les mots d'un autre, entre la machine - que les services font fonctionner - et le « hors-machine » - les exceptions et la préparation des modifications de la machine ? Ou encore entre routine et rupture ?

La réponse paraît complexe à Ph. R. qui indique plusieurs éléments permettant d'appréhender au concret la division du travail entre services et cabinet.

Tout d'abord, les deux sphères ne sont pas autonomes. Leur collaboration est en maintes circonstances indispensable. Ainsi, pour préparer les plans, il faut éditer des masses de chiffres : on produit toutes les semaines le volume d'un petit livre. Le cabinet est directement engagé dans les négociations et il a besoin de la compétence des services pour répondre dans les délais. Bien sûr, ceux-ci ne coopèrent pas toujours volontiers, car ils ont l'impression - justifiée

d'ailleurs, en avril-mai 1983 - que le ministre ne sait pas avec précision ce qu'il veut. Mais un minimum de coopération est indispensable, même si, comme le remarque un participant, il y a forcément un affrontement pour savoir qui corrige la copie de qui.

De toute façon, pour Ph. R., l'exercice du pouvoir par un cabinet qui « débarque » sur des directions administratives déjà constituées fait nécessairement problème et il n'est pas étonnant que la collaboration qui s'instaure revête souvent un caractère conflictuel. Parfois, un des adversaires s'allie avec l'extérieur pour combattre l'autre : on a déjà vu des écologistes et les services du ministère coalisés, contre le cabinet. De plus, après 1981, il a pu y avoir une opposition de nature politique entre des services souvent acquis à l'ancienne majorité et un cabinet qui représentait la nouvelle.

Enfin, le conflit entre cabinet et services est aussi celui des « princes » et des « galopins » pour reprendre la terminologie de Ph. R. Les princes, ce sont les directeurs : la quarantaine passée, quasi inamovibles, bien payés, ils exploitent leur réseau de relations. Les galopins ? ce sont les jeunes membres, fortement dépendants de la personne de leur ministre. Le combat est souvent inégal et il

que la coopération avait été raisonnablement bonne entre ces deux mondes - services et cabinet - aux personnes et aux logiques d'action si différentes. Des réunions régulières, toutes les deux semaines, rapprochaient les deux parties : même si elles étaient un peu guindées, selon l'expression de Ph. R., un climat de relative confiance a pu être instauré, ce qui, dans le contexte aisément conflictuel qu'on vient de caractériser, est une réussite.

S'agissant de la division du travail, Ph. R. refuse d'enfermer la réalité dans une formule simple. A ses yeux, grossièrement, il est vrai que les services s'opposent au cabinet un peu comme la compétence technique s'oppose à la cohérence politique. En serré dans de puissants mécanismes tels que la procédure des parenthèses, le cabinet produit automatiquement de la cohérence entre des services qui ne se parlent presque jamais. Se trouvant en prise directe avec la politique de l'Etat, le cabinet a la possibilité de faire entendre au milieu, par nature plus corporatiste, des services une sorte d'équilibre général : il joue, dans l'un et l'autre sens, un rôle médiateur entre la machine étatique et la machinerie administrative du ministère, ce rôle médiateur ayant une double dimension politique et gestionnaire.

L'opinion publique - ou du moins l'idée que s'en font les gouvernements - constitue un moment incontournable du processus de décision.

LA MACHINERIE ET LA POLITIQUE

n'est d'ailleurs pas évident que le cabinet soit un début de carrière bien formateur. Mais peut-on faire autrement ? Il faut être jeune pour travailler avec l'intensité et les perpétuelles ruptures de rythmes d'un cabinet, pour passer ses week-ends dans ses dossiers, accepter un travail à bien des égards subalterne - écrire des notes et des discours, emboîter le pas à son ministre - ; en outre les directeurs de cabinet sont naturellement enclins à recruter des jeunes issus de corps techniques de l'Etat pour dialoguer avec leurs collègues des services de même provenance.

11 convient d'ajouter que si la collaboration entre cabinet et services est nécessaire, il y a, à l'opposé, des tâches sur lesquelles la séparation des rôles est claire. D'une certaine façon, les services agissent dans le cadre limité de leur compétence administrative alors que le ministre et son cabinet représentent le pouvoir d'Etat en tant que tel : le pouvoir vis-à-vis des services du ministère, le pouvoir dans les négociations fixant la politique de l'Etat, le pouvoir « total » de l'Etat chaque fois que le ministre - par exemple lors de ses déplacements - est pris à partie en tant que représentant l'Etat.

Faisant le bilan de l'action du cabinet dont il a été membre. Ph. R. estime finalement

« Les concepts n'arrêtent pas de se casser sur la réalité »

Ph. Roqueplo

Quelles impressions, interroge un participant, un militant retire-t-il de l'expérience de cabinet ? Des points de vue personnels s'en trouvent-ils modifiés ?

Répondant en son nom propre, Ph. R. indique d'abord que, bien que proche de lui, il ne militait pas dans le parti de son ministre. Il est vrai qu'il était d'une certaine façon devenu, au moment où on lui a proposé un poste en cabinet, un homme public. Il s'était clairement engagé sur certaines questions, comme la politique d'équipement nucléaire, à laquelle il s'était déclaré hostile. 11 s'intéressait à tout ce qui tourne autour de l'insertion sociale de la science et de la technique. Ces positions connues expliquent que le ministre ait fait appel à lui. Cela précisé, l'expérience de cabinet lui paraît effectivement très marquante pour quelqu'un de politiquement engagé. La gauche a selon lui beaucoup évolué dans l'apprentissage de la technique des gestions gouvernementales : elle a mûri.

Un point est à cet égard fondamental : au début, toute l'énergie d'un nouveau membre de cabinet est absorbée par cet apprentissage.

REALITES MECONNUES

Sur chaque petit dossier, il est indispensable de bricoler une solution en tenant compte d'innombrables contraintes et pressions ; les certitudes politiques sont souvent ébranlées dans le processus concret de ce bricolage. Et la difficulté, selon l'expression d'un participant, est d'articuler les

Le conflit petites décisions avec des projets à long terme *entre cabinet et* qui, eux, ont ou peuvent avoir une coloration *services est aussi celui* politique. Pour pouvoir composer des actions *des « princes »* rapides et ponctuelles d'où les clivages politiques *et des « galopins »*. paraissent absents, de manière à faire émerger

un choix politique d'ensemble, il faut une grande maîtrise des dossiers, trop grande peut-être.

Comment faire ? La réponse de Ph. Roqueplo commence par : « *C'est difficile* ».

Tout d'abord, les ministères n'ont pas forcément de mémoire : dans certains cas, comme celui de l'Industrie, on peut même parler d'amnésie organisée. Non seulement des dossiers disparaissent aux changements de ministre - ce n'est pas le pire pour Ph. R. - mais encore ceux qui subsistent sont bien trop épais. Le problème

de la continuité et de la cohérence de l'action gouvernementale, c'est finalement le problème du décalage entre deux temporalités incommensurables, celle du calendrier de la machinerie de l'Etat et celle de la gestion des services. Le cabinet a la tâche difficile d'intégrer progressivement, de dévoiler les choix du ministère. Personne d'autre ne peut le faire : ainsi, concevoir une politique de l'eau, c'est imaginer quelque chose de global qui interfère avec la vie et les campagnes électorales de chaque municipalité ; personne d'autre qu'une instance gouvernementale, même pas EDF pour qui, par exemple, les préoccupations touristiques sont secondaires, n'est en mesure d'assumer pareille tâche.

Ensuite, la question de l'apprentissage des procédures est délicate. Se familiariser avec la mécanique est difficile : ceux qui savent, notamment les énarques, gardent souvent leur science pour eux. En outre, lorsqu'on est dans un cabinet, il faut trouver un dosage subtil entre le respect de ces procédures et des violations bien choisies : certains, obnubilés par le fonctionnement de la machine, oublient de la faire craquer de temps à autre, ce qui est pourtant un des rôles des cabinets. D'ailleurs il ne s'agit pas seulement des procédures au sens strict, mais des usages plus ou moins ritualisés. Exemple : le ministre de l'Environnement, ayant la tutelle de la chasse, a par le fait même à s'occuper de chasses à courre et de battues auxquelles, rituellement, il participe une fois par an à Chambord. On imagine l'éclat de rire si Mme Bouchardeau avait consenti à pareille mascarade : l'inertie des services a néanmoins failli la mettre en semblable situation.

UN BON USAGE DES CABINETS MINISTÉRIELS ?

Après que le groupe a débattu du jeu entre cabinet et services, des participants s'enquière des conflits internes au cabinet et de ses relations avec l'opinion.

Le jeu du cabinet

Une tension structurelle, commence Ph. R. est celle qui existe entre le ministre et son chef de cabinet, à propos de la gestion de l'emploi du temps : la demande de déplacements et de rendez-vous du ministre est énorme, et les chefs de cabinet sont enclins à l'activisme, au point que, s'il ne réagissait pas, le ministre fini-

rait par ne plus jamais être seul dans son bureau. Un autre débat inévitable concerne les lettres : dans certains ministères, la consigne est que le cabinet réponde à toutes les lettres adressées au ministre. Les conseillers techniques se rebiffent souvent contre cette obligation. En ce qui le concerne, Ph. R. refusa de jouer ce rôle et fit, systématiquement, élaborer les réponses par les services avec une brève note de commentaire.

Une autre tension habituelle, mais que Ph. R. n'a pas connue directement puisque son ministre l'était « à temps plein », concerne la circonscription du ministre, qui sollicite beaucoup de son temps au détriment souvent de son domaine d'intervention.

Quant aux conseillers techniques eux-mêmes, leur vie est faite de négociations avec de nombreux interlocuteurs. Souvent, des affaires sont traitées directement et de bout en bout par le conseiller technique ; il se tisse donc des relations étroites entre lui et certains partenaires, qu'un participant qualifie de relations de « clientèle ».

Ph. R. précise, avant de passer à un autre point, que son expérience n'est pas en tout point généralisable. Le cabinet auquel il appartenait était d'une composition particulière : le ministre avait repris un certain nombre de collaborateurs expérimentés de son prédécesseur et, pour les autres, avait choisi « de vieux amis » ; l'ambiance qui en a résulté était particulièrement cordiale, différente probablement de celle d'autres cabinets.

La discussion en vient au problème de l'information. Le cabinet doit répondre et réagir ; c'est une de ses fonctions principales. C'est un exercice très difficile. Dès qu'un événement se produit, on l'a vu, les journalistes courent sus au ministre. Pour que celui-ci réponde, il faut qu'il soit informé. Or, souvent, il ne l'est pas plus que n'importe qui d'autre : sur les points délicats, les rares personnes au courant pratiquent la rétention d'information. On doit donc souvent improviser, user d'expédients : comment dire si des fûts présumés radioactifs risquent d'exploser, si on ne sait pas ce qu'il y a dedans ? Dans le cas du naufrage du « Mont-Louis », que dire tant qu'on ne sait pas vraiment quel est le contenu de la cargaison ? Et pourtant ne rien dire constitue un risque politique important : un tel problème fut longuement discuté au cours d'une réunion interministérielle réunie en hâte à Matignon.

La presse et les médias jouent finalement un rôle déterminant dans l'action gouvernementale.

Revenant sur la conclusion de son exposé, Ph. R. insiste là-dessus. Pour chaque événement, la décision étudiée par le cabinet prévoit et intègre ce que la presse dira (et aussi quels effets sont à attendre sur les relations avec le Parle-

ment) : la politique, c'est gérer collectivement chaque événement en tenant compte de l'écho des actes de gestion : cet écho est un véritable moment de la politique.

Pourquoi jouent-ils ?

Un participant déclare retirer de l'exposé et des débats l'impression que la vie de cabinet est assez éprouvante et même frustrante. Quels avantages décident donc les jeunes fonctionnaires ambitieux à y postuler ?

Selon Ph. Roqueplo, les avantages matériels sont minces en regard des sujétions. Le train de vie est bien inférieur à celui des directeurs. A part le directeur de cabinet et le ministre, personne n'a de bureau bien extraordinaire ; la salle à manger particulière est un privilège assez mince. Rien qui puisse compenser une vie effectivement épuisante. Peut-être, complète cependant Ph. R., certains ministères sont-ils moins puritains que l'Environnement. Le signe extérieur de pouvoir le plus évident est finalement constitué par les conditions de vie en voyage ; Ph. R. en a une expérience limitée, mais certains conseillers voyagent assez souvent. On profite des salons particuliers, des avions spéciaux, des coupe-file, des réceptions fastueuses ; ces privilèges peuvent d'ailleurs devenir dérangeants pour certains, d'autant que le personnel d'accompagnement de rang inférieur n'en profite en général pas.

C'est peut-être l'aspect ludique qui attache les conseillers à leur fonction : on voit s'épanouir des tempéraments florentins, des « araignées de pouvoir » tissent leur toile. 11 y a un petit vertige à s'entendre donner des instructions à un préfet et à voir qu'elles sont suivies. Un participant témoigne que les jeunes conseillers techniques sont d'abord terrorisés par leur nouvelle fonction mais, qu'une fois accoutumés, ils « en jouissent » ; ils ont beaucoup de mal après à reprendre une vie professionnelle moins protégée ; certains deviennent pratiquement inutilisables.

Faut-il jouer ?

Devant ce portrait relativement mitigé, certains participants demandent si le mieux ne serait pas finalement de supprimer les cabinets ministériels : certains pays étrangers s'en passent.

La réponse n'est pas évidente pour la France, estime Ph. R. Il est inévitable de traiter les problèmes interministériels de manière à faire surgir la « volonté collective » précédemment évoquée : il y a chaque jour un grand nombre de réunions interministérielles pour traiter des sujets fort divers. Cependant, il semble bien que cette volonté collective - c'est-à-dire des vues synthétiques négociées - trouve à se former autrement dans les pays sans cabinets ministériels : en Allemagne, il semble que l'essentiel de ce travail soit fait par les partis, mais cela n'est sans doute pas transposable à la France. En Grande-Bretagne, ce sont les directeurs eux-mêmes qui s'en chargent... Tout ceci, note Ph. R., mériterait d'être étudié de façon approfondie, car il est vrai qu'il semble y avoir en France une « inflation » de cabinets !

Précisément, il semble à un participant qu'il y a quelque chose d'inflationniste dans le système des cabinets. Qu'un ministre se dote d'une constellation de brillants conseillers, et ses collègues seront pratiquement contraints de faire de même ; les interactions entre tous ces conseillers produiront mécaniquement un nombre considérable de réunions quotidiennes.

Un participant fait aussi remarquer que la même alternative s'offre aux chefs d'entreprise. Certains règlent toutes leurs relations internes et externes avec pour simple tampon une secrétaire de haut vol qui trie avec ses homologues les questions qui doivent remonter au dirigeant, d'autres constituent des états-majors bientôt pléthoriques. L'analogie peut être poursuivie si on regarde les attributions de ces « cabinets » privés : elles comprennent en général l'élaboration des positions officielles et les relations avec les médias sur les sujets sensibles.

Sans clore le débat, le groupe l'étend finalement aux ministres. On finit par se demander, insinue un participant, si les ministres sont bien utiles, tant ils sont absents du tableau brossé par Ph. Roqueplo. Celui-ci pense qu'on pourrait avantageusement en réduire le nombre. Leur champ est si étroit qu'ils ne peuvent plus s'exprimer publiquement sans marcher sur les plates-bandes de leurs collègues. Mais ils restent irremplaçables. Ils sont pour la population le visage de l'Etat. Un peu extérieurs à l'administration, ils contribuent à dégager des questions importantes. Ils donnent de la continuité aux relations avec le Parlement et avec leurs collègues étrangers. Enfin - et ce n'est pas le moindre - le ministre va au feu ; il suscite le respect, lorsqu'il affronte des manifestations et met en jeu son mandat : attitude sans doute difficilement compréhensible au fonctionnaire protégé qu'est son conseiller, et plus encore peut-être aux directeurs et chefs de service politiquement abrités par le ministre et son cabinet.