

La machine Matignon : le fonctionnement du cabinet du Premier ministre

par

■ **Thierry Weil** ■

Ancien conseiller technique pour la recherche et la technologie au cabinet de Lionel Jospin

En bref

Il y a presque vingt ans, lors d'une séance du séminaire "Ethnographie des organisations", ancêtre de l'École de Paris, Philippe Roqueplo a témoigné du fonctionnement d'un cabinet ministériel, cherchant l'intelligence de ce qu'il décrivait comme « *un souk efficace et nécessaire* ». Thierry Weil complète ce point de vue en présentant certains aspects du fonctionnement quotidien du cabinet du Premier ministre, formidable machine à gérer les crises et à rendre les arbitrages urgents, dans un débat permanent au sein duquel, en principe, tous les intérêts concernés sont représentés. Ont cependant été opposées à l'orateur les limites bien connues du système : l'inégalité fondamentale entre ministères dominants, notamment Bercy, et ministères dominés; la faiblesse des sanctions personnelles positives ou négatives; ou encore la frontière imperméable entre cabinets et Administration et la pratique imposée et généralisée du téléphone arabe, source permanente de désinformation...

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé grâce aux parrains de l'École de Paris du management (liste au 1^{er} décembre 2003) :

Accenture • Air Liquide¹ • Algoé² • ANRT • Arcelor • Caisse des Dépôts et Consignations • Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance • CEA • Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris • CNRS • Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables • Danone • DARPMI³ • Deloitte & Touche • DiGITIP • EADS • École des mines de Paris • EDF • Entreprise et Personnel • Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme • France Télécom • FVA Management • IBM • IDRH • IdVectoR¹ • Lafarge • PSA Peugeot Citroën • Reims Management School • Renault • Royal Canin • Saint-Gobain • SNCF • THALES • Total • Unilog • Véolia Environnement

¹ pour le séminaire Ressources Technologiques et Innovation / ² pour le séminaire Vie des Affaires / ³ pour le séminaire Entrepreneurs, Villes et Territoires

J'ai été conseiller technique pour la recherche et la technologie au cabinet de Lionel Jospin pendant seize mois, entre Noël 2000 et mai 2002, et j'ai constaté qu'à quelques spécificités près, le fonctionnement de ce cabinet correspondait bien à la description que Philippe Roqueplo avait faite des cabinets ministériels il y a presque vingt ans, en parlant de « *souk efficace et nécessaire* ». Je vais donc appliquer son analyse à Matignon, en m'inscrivant comme lui dans l'approche initiée par Cyert et March, qui consiste, au lieu de partir de la façon dont une organisation devrait être managée si elle était rationnelle, à décrire l'organisation telle qu'elle est, en suspendant son jugement même si elle paraît très bizarre, et à se demander ensuite seulement si cette organisation comporte des traces d'intelligence...

Les biais de l'observation

Les observations que j'ai pu faire présentent forcément un certain nombre de biais. Tout d'abord, le Premier ministre Lionel Jospin et son directeur de cabinet Olivier Schramek avaient imposé un style particulier : le choix de ministres responsables, qui avaient l'interdiction de cumuler leur fonction avec d'autres mandats consommateurs de temps, et qui étaient fortement encouragés à trouver des compromis entre eux, sans que Matignon ait à intervenir. Cela n'est pas toujours le cas ; par exemple, chacun sait qu'en 1986, Alain Devaquet, ministre de l'Enseignement supérieur, avait été contraint de mener une réforme pilotée par le conseiller du Premier ministre chargé de l'enseignement, à laquelle il s'était personnellement vigoureusement opposé avant d'en assumer héroïquement l'échec.

Autre biais de l'observation, j'ai été nommé en fin de législature, à un moment où il n'était plus temps d'initier des réformes ambitieuses. Lancer une nouvelle loi alors qu'on ne dispose pas d'un délai suffisant pour mener la concertation jusqu'à son terme et aller au bout de la discussion et du vote par le Parlement est contre-productif : on suscite du mécontentement et de l'inquiétude sans avoir le temps de recueillir les effets positifs de la décision prise. Par ailleurs, certains terrains étaient minés : dans le domaine de la recherche, le précédent ministre, Claude Allègre, avait eu une action très volontariste accompagnée de quelques imprudences diplomatiques, et certains sujets ne pouvaient plus être abordés avant longtemps.

Sur le plan personnel, j'étais un conseiller technique plus âgé que la moyenne, et cependant très inexpérimenté : ingénieur et chercheur, je connaissais assez bien le milieu de la recherche ; en revanche, je ne savais rien de la façon dont on gère la recherche dans les ministères, ce qui m'a amené à faire preuve d'une certaine naïveté et à commettre quelques impairs.

L'organigramme

Le Premier ministre est entouré du directeur de cabinet, du directeur adjoint et d'une quinzaine de conseillers chargés des grands domaines comme les affaires européennes, l'économie, le social, etc. Leur profil type, au moins au début de la législature, était celui de compagnons de route très expérimentés, souvent des anciens du cabinet Jospin, ministre de l'Éducation nationale, ou du cabinet Rocard, qui n'avaient plus grand-chose à prouver personnellement et qui étaient très dévoués au Premier ministre ; économes de leurs paroles lors des réunions, ils ne cherchaient manifestement pas à marquer leur territoire ou à se faire remarquer.

Les conseillers se font assister de conseillers techniques, au nombre d'environ vingt-cinq, qui sont plus spécialisés, souvent plus "jeunes ambitieux" et, contrairement aux conseillers, sont plus enclins à signer des notes pour le Premier ministre afin de lui rappeler leur existence.

Le cabinet du Premier ministre comprend également quelques conseillers politiques et en communication, un secrétariat particulier et un chef de cabinet qui veille sur toute l'organisation logistique. Une demi-douzaine

de conseillers du cabinet militaire ont un statut particulier, mais étaient dans notre cas totalement intégrés au reste de l'équipe.

Matignon compte aussi des permanents qui voient défiler, impavides, les gouvernements successifs : les services du Secrétariat général du gouvernement, avec les services logistiques, les chargés de mission, juristes qui établissent les procès-verbaux des réunions, les services législatifs qui s'occupent notamment des parutions au Journal officiel, les secrétaires, etc.

Enfin, quelques services sont localisés hors des murs de Matignon. Certains d'entre eux ont été rattachés au cabinet du Premier ministre lors de leur création pour marquer leur caractère important et interministériel, comme la mission sur l'effet de serre, le secrétariat général de la Mer ou la mission sur la lutte contre les drogues et la toxicomanie. D'autres services extérieurs travaillent de façon plus articulée avec le reste du cabinet, comme le service d'information du gouvernement, le commissariat général du Plan, le conseil d'analyse économique, ou encore le comité interministériel chargé de la coopération économique européenne (SGCI), qui veille à ce que les représentants de la France à Bruxelles tiennent un discours cohérent alors même qu'ils ont parfois reçu des instructions contradictoires des différents ministères.

Les rôles d'un conseiller technique

Les différents rôles d'un conseiller technique l'occupent de façon très variable selon les semaines : il s'agit de résoudre ou d'arbitrer les désaccords entre les différents ministères sur les sujets qui le concernent; de veiller à la cohérence de l'application des décisions prises dans son domaine; d'informer le Premier ministre des problèmes qui risquent de venir sur le devant de la scène; de veiller au respect du calendrier imposé (budget, comités interministériels, négociations internationales) et d'organiser le calendrier libre (projets de loi, agenda du Parlement); enfin, de répondre aux multiples sollicitations. Il s'agit de rôles plutôt réactifs qu'actifs, ce qui est normal, car c'est aux politiques que revient l'initiative.

L'agenda : les figures imposées

L'agenda d'un conseiller technique comprend des figures imposées et des figures libres; et par ailleurs des rendez-vous communs à tous, et d'autres particuliers à son domaine. Je prendrai l'exemple de mon propre agenda.

Les rendez-vous généraux

Le premier rendez-vous obligatoire de la semaine est la réunion de cabinet du lundi matin, où le directeur de cabinet fait le point sur l'actualité et sur les problèmes qui vont probablement polariser les énergies pendant la semaine. Il passe ensuite la parole à tous ceux qui ont une information à apporter, par exemple sur les menaces de manifestations chez les viticulteurs du Languedoc; chacun est prié de s'exprimer de façon laconique, pour pouvoir échanger le plus grand nombre possible d'informations. Je dois avouer que lorsqu'on ouvre *Le Monde* quelques heures plus tard, on n'y découvre pas grand-chose qu'on ne sache déjà.

À quatorze heures, c'est la réunion des directeurs de cabinet de tous les ministères, qui reçoivent leur feuille de route; si de leur côté ils ont des informations à faire remonter, en général ils les ont communiquées dès le matin au conseiller technique en charge de leur secteur, et celui-ci a pu en faire part lors de la réunion de cabinet.

Le lundi soir, les directeurs de cabinet de Matignon et de l'Élysée se mettent d'accord sur les sujets dont vont parler en tête-à-tête le Premier ministre et le Président avant le Conseil des ministres. Cette décision peut se traduire par des commandes de notes urgentes pour les conseillers techniques, et il est déconseillé de prévoir des dîners en ville ce soir-là.

Le mardi et le mercredi après-midi sont posées les questions parlementaires; en général c'est le ministère concerné qui y répond, mais l'usage veut qu'il tienne Matignon informé de la réponse qu'il fait à tel député ou tel sénateur.

Le mercredi matin est calme : tous les ministres sont en Conseil à l'Élysée, et généralement aucune urgence ne peut vous tomber dessus; c'est le seul moment où l'on puisse programmer des réunions sans trop risquer qu'elles soient déplacées. Le Conseil des ministres se déroule en trois temps : examen des projets et propositions de lois en cours, communications de ministres sur un sujet d'intérêt général, mesures individuelles (les « nominations en Conseil des ministres »).

Le jeudi matin, une semaine sur deux, les ministres se réunissent, et le vendredi, c'est la réunion des chefs de file des conseillers. C'est une réunion semblable à celle du lundi matin, mais avec moins de monde, ce qui permet d'aborder les problèmes plus au fond. En fin de matinée, suit une réunion avec le secrétaire général du gouvernement, au cours de laquelle est établi l'ordre du jour des cinq ou six Conseils des ministres suivants, en essayant de répartir la charge : il faut éviter que trop de projets de loi soient traités au cours d'un même Conseil, ou qu'il y ait insuffisamment de matière pour d'autres.

Les rendez-vous particuliers

Un lundi sur deux à dix-neuf heures, le Premier ministre rencontrait le ministre de l'Éducation nationale : s'il y avait des problèmes touchant à la recherche universitaire, c'était le moment pour lui en parler.

Le mardi matin avait lieu la réunion de cellule pour les affaires économiques et financières, avec le conseiller en charge de ce secteur, la conseillère pour l'industrie, le conseiller technique pour les affaires européennes en charge des questions économiques, et moi-même pour la recherche et l'innovation.

Le mardi soir se tient la réunion du Premier ministre avec le ministre des Finances; les conseillers doivent assister à l'entretien si celui-ci touche à des sujets concernant leur domaine.

Les figures libres

À ce programme de figures imposées s'ajoutent de nombreuses réunions interministérielles, soit formelles, c'est-à-dire avec un secrétariat tenu par le Secrétariat général du gouvernement ou celui de la défense nationale, selon le sujet, soit informelles, s'il s'agit seulement de s'informer mutuellement d'un dossier et de faire converger les perceptions.

Il est normal que sur un sujet donné, différents services administratifs puissent vouloir privilégier des logiques différentes. Dans une proportion de cas dont j'ignore la fréquence mais que j'espère élevée, ils parviennent à se mettre d'accord entre eux, en demandant l'aval de leur cabinet si le sujet est un peu politique; si la question est technique, ils savent que le cabinet n'aura pas d'avis particulier et font avancer eux-mêmes la machine. Quand le problème est plus conflictuel, les services le font remonter au cabinet ou à leurs cabinets respectifs le cas échéant, et généralement les cabinets parviennent à se mettre d'accord. Ils peuvent également demander l'aval du Premier ministre : dans ce cas, nous recevons une lettre signée des directeurs de cabinet nous expliquant le problème et la solution qui a été retenue; devant un tel effort de consensus, il est rare que nous ayons le mauvais goût de soulever des objections.

Quand les cabinets ne parviennent pas à se mettre d'accord, ils demandent une réunion interministérielle. Au cours de la réunion, chacun exprime sa position; parfois, le désaccord n'est que de façade : ils savent très bien sur quelle position ils vont finalement converger, mais ils ne veulent pas se mettre en porte-à-faux vis-à-vis de leurs services; dans ce cas, ils nous laissent entendre à l'avance qu'ils comprendront très bien que Matignon leur impose telle ou telle décision, même s'ils sont dans l'obligation d'argumenter différemment pendant la réunion...

L'arbitrage peut se faire directement pendant les réunions interministérielles ou postérieurement si d'autres consultations paraissent nécessaires. Très souvent, les cabinets ont déjà rapproché leurs positions initiales, ce qui limite a priori le champ des décisions possibles. Certains de mes collègues cherchaient alors à obtenir de chaque partie des concessions équilibrées; pour ma part, j'avais souvent une approche plus normative que diplomatique, cherchant quels arguments étaient prioritaires, ce qui pouvait m'amener à arbitrer à la frontière de l'intervalle qui m'avait été accordé, voire même à l'extérieur de celui-ci, ce qui ne se fait vraiment pas du tout! Quand

les cabinets ne sont pas satisfaits de l'accord trouvé lors de cette réunion interministérielle, ils peuvent passer au cran au-dessus et demander une réunion de leurs directeurs respectifs avec le directeur de cabinet du Premier ministre, voire, lorsqu'un ministre récusé la décision proposée ou que le directeur de cabinet de Matignon le juge nécessaire, demander une réunion de ministres présidée par le Premier ministre lui-même. Ces appels sont rares et les réunions sont en général programmées au niveau pertinent.

L'usage veut que Matignon observe une attitude de neutralité bienveillante : chacun doit pouvoir exprimer son opinion et sauver la face vis-à-vis de ses mandants. Par exemple, quand le ministère de l'Éducation nationale décide d'utiliser le vocable à consonance anglo-saxonne *master* pour nommer un nouveau diplôme, le Conseil supérieur de la langue française ne peut que s'en émouvoir, et demander à sa tutelle, le ministère de la Culture, de protester. Le représentant de la Culture commence son intervention par « *Je dois dire que...* », et cette formule est à prendre au sens propre : il *doit* dire, de sorte que figure au procès-verbal que le ministre de la Culture a fait part de sa forte préoccupation à ce sujet, et que le Conseil supérieur de la langue française puisse témoigner devant les académiciens « *qu'il s'est battu, mais qu'il a été contrarbitré* ».

Il y a parfois des ratés dans cette mécanique bien huilée. Un jour, lors d'une réunion à l'étranger, le représentant d'un ministère a défendu la position contraire à celle qui avait été arbitrée. Quand je m'en suis ému auprès de son cabinet, il m'a téléphoné pour admettre : « *Oui, c'est vrai, j'aurais dû veiller à ce que cela ne figure pas dans le compte rendu de la réunion* ». Là n'était évidemment pas la question ! J'ai donc fait part de ma surprise à son cabinet. Rassurez-vous, sa carrière n'en a pas souffert : il est aujourd'hui directeur adjoint d'un cabinet de l'actuel gouvernement...

Un exemple d'arbitrage

Je vous propose comme exemple de réunion interministérielle la première que j'ai dû présider. Son objet est suffisamment anodin pour lever partiellement le secret qui est normalement imposé à ces délibérations. Un établissement d'enseignement supérieur, le CNAM, avait monté un projet très astucieux, la création d'une soufflerie pour l'industrie automobile dans l'un de ses établissements ; il était parvenu à faire financer ce projet à 90 % par des tiers : Peugeot, Renault, et les collectivités territoriales, ravies de ce projet qui allait créer des emplois.

Il restait cependant un reliquat que le CNAM devait financer lui-même, et le Budget s'y opposait car selon le code de l'Éducation, un établissement ne peut consacrer à l'achat d'équipements destinés à réaliser des activités industrielles et commerciales que l'argent qui résulte de bénéfices d'activités industrielles et commerciales déjà existantes. C'est un peu le même raisonnement que lorsque le maire d'un village avait décrété que par mesure d'économie on construirait le nouveau lavoir en utilisant les pierres de l'ancien, mais que pour ne pas déranger les ménagères, on ne détruirait l'ancien que lorsque le nouveau serait construit...

Je m'étais assuré que la construction de cet équipement était opportune en téléphonant à un industriel qui connaissait bien ce projet. Je n'aurais pas pu interroger directement une personne compétente dans l'Administration, car le bon usage veut qu'on passe par le directeur de cabinet, qui s'adresse au conseiller, qui transmet au directeur concerné et ainsi de suite ; ce serait une grave *discourtoisie* que de poser directement la question à la personne qui connaît la réponse.

Mes interlocuteurs du Budget reconnaissaient sans réserve l'opportunité de cette opération à l'évidence bien conçue ; mais ils devaient malgré tout rester les gardiens de la loi. Ils m'avaient donc envoyé, avant la réunion, un fax dans lequel ils m'indiquaient qu'ils pourraient accepter un arbitrage favorable « *à titre dérogatoire et exceptionnel, à la demande des services du Premier ministre* », ce qui m'a paru surréaliste, car les services du Premier ministre n'ont évidemment pas plus le droit de déroger à une loi que n'importe quel chef de bureau d'un ministère.

Au cours de la réunion, j'ai donc suggéré que « *si l'on ne pouvait respecter le texte de la loi pour réaliser une opération aussi opportune, c'est peut-être la rédaction de la loi qu'il fallait corriger* ». Avec l'accord de mon

chef de file, j'ai fait figurer cette décision sur le *bleu* de la réunion – c'est ainsi qu'on appelle les comptes rendus officiels, qui à Matignon sont toujours imprimés sur papier bleu : le ministère de l'Éducation nationale était prié de préparer une modification de l'article L 117.1 pour le mettre en accord avec l'esprit de la loi sur l'Innovation et la Recherche votée en 1999. J'éprouvais un sentiment de puissance grisant : un mois auparavant, je n'étais encore qu'un chercheur de base, et je pouvais soudain décréter que la loi ne me plaisait pas, ordonner qu'on la viole et même proposer de la changer !

Qu'on se rassure cependant, cette démonstration de mon pouvoir d'arbitrer au-delà du compromis suggéré par les parties ne fut suivie d'aucun effet, et j'ai pu vérifier récemment que cet article n'avait pas changé d'un iota ; en revanche, la soufflerie hors-la-loi a été construite et sera bientôt opérationnelle.

Les notes au Premier ministre

Un autre mode d'action pour les conseillers techniques est de rédiger des notes au Premier ministre, ou au directeur de cabinet. La note a pour but d'exposer clairement, honnêtement et brièvement un problème, les différents cours d'action envisageables et leurs conséquences, afin de permettre une prise de décision informée. Avant d'être transmise à son destinataire, elle doit être cosignée par tous les autres conseillers techniques concernés et visée par leurs chefs de file, qui ajoutent leurs commentaires sur la chemise de transmission.

Quand le Premier ministre a lu la note, elle vous revient avec ses observations, souvent nombreuses. Le plus frustrant est quand le Premier ministre note « *M'en parler* » ; vous vous adressez alors à son secrétariat particulier pour obtenir un rendez-vous, et vous vous faites opposer une fin de non-recevoir car l'agenda est horriblement chargé et il n'y a pas de place pour un entretien sur un sujet aussi futile...

Répondre aux sollicitations diverses

Les conseillers techniques sont également chargés de répondre aux sollicitations en tout genre qui parviennent à Matignon. Quand il s'agit du vulgum pecus, le service du courrier envoie une lettre type, par exemple : « *Votre courrier a été communiqué au ministre de l'Intérieur, dont relève le problème que vous mentionnez, en lui demandant d'y porter la plus grande attention.* » En revanche, quand il s'agit d'un parlementaire ou d'une personnalité, on demande au conseiller technique de rédiger une proposition de réponse ; il doit aussi suggérer qui devrait la signer, selon le type d'interlocuteur et la nature de l'enjeu : le conseiller technique lui-même, le directeur de cabinet ou le Premier ministre. En règle générale, le sport consiste à essayer de renvoyer l'interlocuteur vers les ministres compétents, car une fois que les gens ont eu une réponse de Matignon, ils ne veulent plus traiter à un niveau inférieur, et on reste partie prenante du problème pendant toute sa durée de vie, à son grand dam et au grand déplaisir du ministre concerné.

Les chausse-trappes de l'expertise

Le système est organisé de telle façon que tout le monde a intérêt à transmettre les informations aux conseillers techniques et à les avertir des conséquences de telle ou telle décision. Mais cela entraîne de nombreuses possibilités d'intoxication, souvent de bonne foi : tel interlocuteur qui a été envoyé dans un cabinet par une grande administration a complètement intériorisé les objectifs de sa direction et croit, en se battant pour les défendre, lutter pour le bien collectif ; pour éviter que des objectifs qui lui paraissent secondaires puissent interférer, il ment avec bonne foi car il est persuadé de contribuer au bien commun en évitant de *surinformer* Matignon. Les conseillers techniques peuvent également être induits en erreur par des interlocuteurs incompetents.

Un souk efficace et nécessaire

Ce qui rend ce *souk* nécessaire, c'est tout d'abord l'urgence, qui peut être de différentes natures. Il y a tout d'abord l'urgence exogène, comme les catastrophes naturelles ou encore l'explosion de l'usine AZF : quand elle s'est

produite, dix jours après les attentats du 11 septembre, les chefs de files étaient en pleine discussion sur les nouvelles mesures à prendre contre le terrorisme; un huissier est venu apporter un petit message à Alain Christnacht qui a demandé la parole : « *Pardonnez-moi de vous interrompre, mais le préfet de Toulouse porte à notre connaissance qu'il vient de se produire une grande explosion, qu'il ne reste plus une seule vitre dans sa préfecture, et qu'il n'a encore aucun élément d'explication* ». Vingt minutes plus tard, le Premier ministre partait à Villacoublay prendre l'avion pour Toulouse.

La discussion parlementaire comporte également un certain nombre d'aléas : un député peut au dernier moment proposer un amendement imprévu sur lequel il faut se positionner en analysant s'il bouleverse l'économie du projet de loi ou si c'est au contraire une amélioration. Les négociations internationales créent une autre forme d'urgence, même avant les aléas liés au déroulement de la réunion internationale elle-même, car chaque ministère négocie jusqu'au dernier moment la position de la France, d'autant que certains espèrent qu'ainsi leurs adversaires n'auront pas le temps de riposter et seront obligés d'accepter leurs propositions.

Mais au-delà de l'urgence, ce qui rend le souk nécessaire, c'est l'absence d'une intelligence globale surplombante : il est admis que personne n'est capable de saisir en même temps toutes les dimensions d'un problème, et que par conséquent il est nécessaire d'organiser une discussion dans laquelle toutes les logiques locales puissent être exprimées et valorisées.

Pour organiser toutes ces négociations parallèles, le cabinet est pourvu d'une logistique relativement luxueuse. Chaque conseiller technique dispose par exemple de six lignes de téléphone extérieures et d'une ligne intérieure. Deux secrétaires se relaient le matin et l'après-midi pour qu'il y ait toujours quelqu'un. Le personnel reconfigure les lieux en permanence en fonction des différents événements : à un raout en l'honneur d'un chef de gouvernement étranger succède une série de réunions parallèles pour lesquelles il faut remplacer le mobilier de réception par des tables de travail; je n'ai d'ailleurs pas été surpris d'apprendre que le responsable de la logistique mobilière de Matignon, ayant souhaité changer de poste, était devenu responsable des décors de scène de l'Opéra...

Matignon selon les théories de March

Selon James March et son « *modèle de la poubelle* », certaines organisations ont vocation à être des anarchies organisées : il s'y produit des rencontres plus ou moins aléatoires entre les problèmes existant, les gens présents ou absents au moment de prendre les décisions, des solutions plus ou moins bien connectées aux problèmes posés et les opportunités de décision qui surviennent. Ceci se produit en particulier lorsque les objectifs sont ambigus, ou trop nombreux, ou non hiérarchisés entre eux; que la technologie utilisée n'est pas très claire; que la participation est fluide, c'est-à-dire aléatoire.

Matignon répond aux deux premières caractéristiques. Les objectifs du gouvernement sont contradictoires : on veut de la croissance, pas de chômage, pas d'inflation, pas trop de dépenses de l'État, plus d'argent pour l'Éducation...; et la technologie n'est pas claire : « *on a tout essayé* » contre le chômage et l'insécurité, et aucune méthode ne fait consensus.

En revanche, le mécanisme d'horlogerie que j'ai décrit permet d'éviter la troisième caractéristique des anarchies organisées, c'est-à-dire la participation aléatoire. Toutes les personnes qui doivent être présentes pour prendre une décision sont bien là, et représentent l'ensemble des intérêts concernés : les décisions ne se prennent jamais *par défaut*, comme par exemple dans une entreprise où l'on profite de ce que la personne qui aurait pu voter contre un projet est accaparée sur un autre terrain.

Manifestement, le système mis en place à Matignon assume la rationalité limitée des acteurs; le décorum de l'institution est assez arrogant, mais son fonctionnement est plutôt humble : il repose sur l'idée que les capacités cognitives des acteurs sont limitées et que seul le débat organisé et la confrontation permanente permettront de prendre les bonnes décisions. Indice amusant de cette humilité, la tapisserie qui décore la grande salle de réunion ne représente ni Louis XIV, ni Napoléon, mais Don Quichotte, et de surcroît en train de danser...

Un modèle pour l'entreprise ?

Un intervenant : *En vous écoutant, on a effectivement le sentiment que cette organisation est extrêmement logique et ingénieuse, et que certaines entreprises feraient bien de s'en inspirer.*

Thierry Weil : À leur décharge, il faut quand même observer que dans l'entreprise, contrairement au gouvernement, il y a une direction qui jouit a priori de la position d'intelligence surplombante, du moins tant que les actionnaires lui font confiance ; ce n'est donc peut-être pas la peine de s'encombrer de toute cette organisation.

Int. : *La direction est effectivement surplombante, mais est-elle toujours intelligente ?*

Int. : *Un exercice intéressant à cet égard est celui des joint-ventures entre plusieurs sociétés, où il n'y a justement plus d'intelligence surplombante et où on est obligé de se mettre autour de la table et de prendre des décisions en commun à cinq ou six sociétés. On se rend compte alors qu'on est peut-être moins efficace en termes de durée des discussions, mais beaucoup plus efficace qu'en temps normal en termes de résultat...*

T. W. : En temps normal, un chef d'entreprise n'est effectivement pas obligé, contrairement à l'État, de tenir compte de l'avis de chaque partie prenante, et il peut par exemple prendre une décision en considérant comme secondaire ce qu'en penseront ses salariés de Romorantin. Si, comme le dit le professeur Claude Riveline, on n'est intelligent que sous la contrainte, il est vrai qu'un gouvernement, de ce point de vue, a plus de raisons d'être intelligent qu'un chef d'entreprise.

Int. : *Il est clair qu'une entreprise est mieux équipée pour écouter ses shareholders que ses stakeholders.*

Int. : *Il y a cependant un type d'entreprises dont le fonctionnement ressemble à celui qui a été décrit aujourd'hui : celles dont le capital est détenu par les salariés, avec tous les avantages et les inconvénients de l'"anarchie organisée" que vous avez décrits.*

La mitrailleuse au poing

Philippe Roqueplo : *Je voudrais tempérer un peu cet enthousiasme : à l'époque où j'étais conseiller technique chargé des problèmes d'énergie au ministère de l'Environnement, sur un sujet comme celui des prélèvements d'eau par EDF dans les rivières, j'avais le sentiment que nous étions en permanence obligés d'aller aux négociations la mitrailleuse au poing : la plupart des ministères se contentent de défendre les intérêts qu'ils représentent, et non de travailler au bien commun !*

Int. : *L'intérêt du souk, c'est de permettre à tous les intérêts d'être représentés et aux représentants de sauver la face vis-à-vis de leurs mandants, mais cela ne signifie pas qu'on gagne toujours.*

P. R. : *Il y a malgré tout une inégalité fondamentale dans le poids de la parole de chacun, suivant qu'il vient d'un ministère dominant – le plus dominant de tous étant naturellement Bercy – ou d'un ministère dominé, comme celui de l'Environnement.*

La toute-puissance de Bercy

Int. : *Certains pensent effectivement que le vrai gouvernement n'est pas à Matignon, mais à Bercy, et j'en donnerai un exemple. Vous avez certainement eu à vous occuper du plan de dix ans pour l'emploi scientifique qui était destiné à permettre le remplacement des universitaires et chercheurs. Alors que ce plan avait été "bleui", dès le changement de gouvernement, les fonctionnaires de Bercy, qui avaient suivi tout le processus et l'avaient donc accepté, sont repartis à l'assaut pour le faire annuler.*

T. W. : Bercy a la fonction très ingrate de s'assurer qu'on pourra "fermer la valise" en ayant tout fait entrer dedans, alors que chacun des autres ministères peut démontrer qu'avec cent millions d'euros de plus, il réaliserait des projets remarquables. Cela dit, Matignon reste la "cour d'appel" de Bercy, et Bercy le sait, et sait anticiper en conséquence. Lors de l'affaire de la vache folle, par exemple, il était urgent de prendre des mesures pour que le cours du boeuf ne s'effondre pas. Malgré toutes les notes que ses services avaient rédigées pour démontrer que ces mesures étaient inopportunes, Laurent Fabius a été très laconique lors de la réunion avec le Premier ministre : « *Bon, la vache, c'est combien ?* »

Concernant le plan pour l'emploi scientifique dont vous parlez, il faut bien admettre que ce qu'un bleu a fait, un bleu peut le défaire : si le gouvernement suivant estime qu'avoir des chercheurs est moins important que mettre un policier à chaque carrefour et construire plus de porte-avions, c'est son droit. Sauf quand la France s'est engagée dans des traités internationaux, il serait anormal qu'un gouvernement puisse imposer ses décisions au gouvernement suivant.

Pas de pilote dans l'avion ?

Int. : *Pour ma part, en vous écoutant, j'ai l'impression qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion. La rivière suit son cours, et quand un rocher fait obstacle, l'eau passe à gauche ou à droite, mais il n'y a pas de contrôle.*

T. W. : Si mon exposé a pu donner cette impression, c'est que je me suis très mal exprimé, car le système est au contraire fortement piloté, et en particulier les notes au Premier ministre reviennent toujours extrêmement commentées, avec des questions complémentaires et des instructions précises ; mais cela ne dispense pas de chercher à recueillir l'avis de chacun. Par ailleurs, pour ne pas engorger le poste de commandement de la cellule de pilotage, on essaie de résoudre à des niveaux inférieurs les problèmes subalternes, mais en cohérence avec la politique du gouvernement.

Pas de sanctions ?

Int. : *Dans votre description, vous n'avez jamais évoqué de sanction, ni positive, ni négative. Les fautes ne sont pas punies et le mérite n'est pas récompensé !*

T. W. : La sanction politique a tout de même été très dure : le gouvernement n'avait manifestement pas réussi à convaincre de son efficacité en matière de sécurité, et Jospin a été écarté dès le premier tour des élections présidentielles. Mais comme l'écrit encore James March dans son livre sur la gouvernance démocratique, les qualités requises pour accéder au pouvoir ou le conserver et pour bien l'exercer ne sont pas les mêmes.

Int. : *Je parle des sanctions touchant les personnels intermédiaires.*

T. W. : La sanction s'observe dans la confiance qu'on vous fait et l'intérêt du travail qu'on vous donne : quelqu'un qui paraît un peu léger pour sa fonction va se voir peu à peu écarté des affaires les plus sensibles ; quelqu'un dont on apprécie l'apport aura plus de poids lors des réunions internes.

Int. : *J'ai travaillé à Matignon dans la même équipe, comme chargé de mission puis comme conseiller technique ; n'étant pas fonctionnaire, il m'était bien spécifié que si je ne donnais pas satisfaction sur le plan de la confiance ou de la compétence, je pouvais être renvoyé dans l'heure, sans préavis et sans indemnité. Par ailleurs je peux témoigner qu'il y avait indubitablement un pilote dans l'avion, et une volonté politique très forte.*

Int. : *Vous êtes arrivé en fin de législature, alors que les réformes essentielles avaient été lancées depuis plusieurs années ; la période que vous avez vécue est donc peu représentative.*

La GRH

Int. : *Qu'en est-il de la politique de GRH ? Aviez-vous une part de salaire variable ?*

T. W. : Comme la plupart des fonctionnaires, j'étais mis gracieusement à la disposition du cabinet par le ministère gérant mon corps. Le cabinet complète le traitement de base par des indemnités qui permettent de

conserver le même revenu que dans le poste précédent. S'y ajoute une prime forfaitaire, qui était versée en liquide jusqu'en 2001 ; on m'a dit que le gouvernement avait souhaité modifier ce mode de versement à son arrivée, mais que cela supposait un consensus des grands ministres et de l'Élysée, qui n'avait pu être obtenu alors. Néanmoins je précise que le fait qu'elles soient versées en liquide ne signifie pas qu'elles ne sont pas imposables : chaque bénéficiaire a la responsabilité de les déclarer au fisc.

Int. : *Mais vous fixait-on des objectifs ?*

T. W. : Les objectifs ne peuvent pas être individuels : ce qu'il faut, c'est réussir collectivement.

Int. : *Il est clair malgré tout que chaque fonctionnaire qui a été mis à disposition par une administration est évalué a posteriori par cette dernière en fonction de la manière dont il a défendu ses intérêts au sein du ministère ! Mais à court terme, c'est vrai que les conseillers pensent avant tout à bien faire leur travail et à ne pas laisser une affaire devenir ingérable.*

T. W. : À Matignon, beaucoup viennent du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou d'une université et n'ont pas ce genre de pression. De plus, les plus beaux résultats sont ceux dont vous n'entendrez jamais parler ! Par exemple, lorsqu'a été découvert un dépôt d'obus datant de la Première guerre, présentant un risque d'explosion imminent et mettant en danger deux cent mille personnes, les responsables concernés à Matignon n'en ont pas dormi pendant trois jours, mais il n'en a été question, très brièvement, dans les journaux télévisés, qu'une fois que, tout avait été réglé et que les obus avaient été placés en sécurité dans des centres réfrigérés.

Int. : *Dans un de ses ouvrages, Olivier Schrameck a insisté sur la nécessité, pour que le ministre ne se retrouve pas dans une bulle étanche, qu'il s'entoure de personnes de sensibilités et de cultures extrêmement différentes. Le recrutement tel qu'il est pratiqué dans les cabinets ministériels permet-il d'assurer cette diversité ?*

T. W. : La diversité est relative : 5 % de la population française est analphabète, et je n'ai pas rencontré d'analphabètes à Matignon. Cela dit, j'ai été surpris par l'hétérogénéité des provenances sociales de mes collègues. Certes, il y avait beaucoup d'énarques, mais plusieurs venaient de milieux peu favorisés ou de familles immigrées. L'un d'eux, par exemple, avait été pendant neuf ans cheminot de base avant de reprendre des études. J'ai d'ailleurs été frappé par le fait que les gens se respectaient mutuellement malgré des cultures d'origine très différentes. Un ingénieur chercheur technocrate comme moi aurait pu mépriser tous ces littéraires ; ceux qui étaient conseillers d'État auraient pu railler la lourdeur de nos plumes et notre manque de finesse juridique ; et ceux qui étaient issus du *lumpenproletariat* auraient pu également mépriser tous ces *vendus* ; mais paradoxalement, dans ce lieu où il y avait toute raison que chacun essaie de marquer son territoire et de se mettre en valeur, j'ai constaté une grande aptitude à s'écouter et à travailler ensemble. C'était dû pour beaucoup à la finesse et à l'expérience d'Olivier Schrameck, et à l'attention qu'il portait à la diversité de l'équipe et à l'ambiance de travail.

La responsabilité des conseillers

Int. : *L'affaire du sang contaminé a largement changé la donne en matière de responsabilité des ministres et même des conseillers sous leurs ordres : même un fonctionnaire du ministère des Finances, qui est le plus puissant, ne prend plus une décision de sa propre autorité. C'est ainsi que Laurent Fabius a été amené à prendre des décisions dont aurait dû normalement se charger son directeur de cabinet, voire même un conseiller technique.*

T. W. : Quand je faisais mes études, la responsabilité pénale des fonctionnaires était une curiosité toute théorique, mais aujourd'hui c'est vrai qu'on n'en plaisante plus. Un jour, j'ai reçu un appel du directeur de l'INSERM me disant que le ministère de l'Agriculture bloquait l'entrée en France de singes dont ses chercheurs avaient besoin pour des expériences biomédicales. Leur position n'était pas absurde, car une information confidentielle circulait sur un début d'épidémie du virus Ébola dans un pays africain. Les fonctionnaires de l'Agriculture n'ont accepté de dédouaner les singes qu'à la demande de mon collègue chargé de l'Agriculture à qui j'avais téléphoné après que le directeur de l'INSERM m'eut confirmé qu'il était sûr de sa filière et de l'état sanitaire des singes. Mais si un singe avait mordu un fonctionnaire des douanes et provoqué une épidémie en France, notre responsabilité pénale était engagée.

Int. : *Mais comment la responsabilité du ministre est-elle protégée contre l'initiative intempestive d'un conseiller ?*

T. W. : Il n'a aucune protection : c'est au ministre de s'entourer intelligemment; ensuite tout est informel et repose sur la confiance. Cela dit, mon collègue chargé de l'Agriculture n'aurait sans doute pas coopéré s'il m'avait considéré comme un fantaisiste, et en tout cas il se serait davantage renseigné avant d'intervenir.

Les frustrations du métier

Int. : *Votre exposé avait un côté idyllique qui me paraît un peu suspect. Pourriez-vous évoquer quelques échecs ?*

T. W. : Il faut distinguer les échecs collectifs et les échecs personnels. Dans certains domaines, telle position prise collectivement pouvait aller à l'encontre de mes recommandations, et je peux considérer comme un échec personnel de ne pas avoir eu assez de pouvoir de conviction pour sensibiliser mes interlocuteurs à certaines questions qui me paraissaient importantes.

Un conseiller du Premier ministre peut aussi se sentir frustré lorsqu'un problème qui lui tient à coeur est jugé non prioritaire par le ministre dont il suit l'activité. Mais à chacun son rôle et c'est évidemment le ministre qui est légitime, qui est politiquement responsable et qui fixe l'agenda. Comme l'a justement rappelé un ministre à un de mes collègues qui ne partageait pas son analyse, « *Monsieur le conseiller, vous n'existez pas* ».

Lorsque je dis que la machine Matignon est admirable, je ne pense pas à la félicité individuelle de ses membres, mais au fait que les trains partent à l'heure, que les décisions sont prises, que le budget est voté, que l'impôt est levé : on vit dans un monde formidable !

Cela dit, nous avons rencontré des échecs collectifs, par exemple dans mon domaine, sur les autorisations d'essais en champs d'OGM : à notre demande, un comité de sages avait mené un très beau travail d'écoute et de conciliation, et son rapport avait été approuvé à la fois par le ministre vert de l'Environnement et par celui de l'Agriculture. Mais nous n'avons pas pu avancer suffisamment vite, et malgré l'arbitrage favorable du Premier ministre, la décision n'a pas pu aboutir avant les élections. Un autre exemple est la révision des lois de bioéthique. Malgré un vote favorable de la plupart des députés de droite qui avait permis de dégager un consensus très large à l'époque, la loi n'a pu être soumise au Sénat avant la fin de la législature et elle a été dénaturée ensuite.

Une mauvaise frontière avec l'Administration

Int. : *Dans le système que vous avez décrit, l'Administration apparaît très peu; on a l'impression que les cabinets passent leur temps à se téléphoner entre eux. Les cabinets ministériels ont été créés par le Front populaire pour que les politiques prennent un pouvoir réel sur l'Administration, mais on est allé trop loin; cette frontière est devenue énorme, et c'est une mauvaise frontière, car elle sépare d'un côté les décideurs, à qui revient toute la responsabilité, et de l'autre les exécutants, qui sont déresponsabilisés.*

T. W. : Du côté de Matignon, c'est aussi une très grande frustration de ne pas pouvoir travailler davantage avec les directeurs et sous-directeurs concernés, et d'être sans cesse obligé de passer par les cabinets. Comme les directeurs sont tout aussi loyaux que nous vis-à-vis des règles, ils ne court-circuitent pas leur cabinet, et même quand ce dernier ne cherche pas particulièrement à faire obstruction, cette longue chaîne de médiation nécessaire pose des problèmes.

Comme le remarque Jean Peyrelevade, la France a en effet la caractéristique d'avoir à la fois une Administration forte, comme dans les pays où les ministres, à l'exception du chef du gouvernement, n'ont qu'un cabinet minimal, et des cabinets puissants, comme dans les pays où ceux-ci suppléent aux carences d'une Administration faible.

Int. : *On dit que la principale vertu des cocktails est de permettre aux gens de se rencontrer et de discuter sans faire de démarches compromettantes.*

T. W. : C'est la raison pour laquelle j'essayais de ne pas manquer un seul pince-fesse : c'était l'occasion de rencontrer des chefs de bureau qui me disaient discrètement : « *Au fait, je pourrais vous parler une minute?...* »; mais ils se sentaient très coupables. Quand je les revoyais plus tard, je ne les saluais que s'ils venaient d'eux-mêmes me serrer la main, car je ne voulais pas leur causer d'embarras.

Int. : *C'est assez terrifiant de penser qu'au plus haut niveau de l'État, on est obligé de recourir au petit jeu du téléphone arabe, dont on sait combien il introduit de bruit et de désinformation. Dans ma petite association de quartier, quand j'ai une question à poser, je la pose directement à la personne concernée, qu'il s'agisse d'un élu ou du responsable d'une institution ou d'une entreprise. Je suis donc plus efficacement renseignée qu'au cabinet du Premier ministre!*

T. W. : C'est vrai que c'est une contrainte, mais la désinformation de ceux que l'on croit détenteurs d'un pouvoir existe dans toutes les organisations, et si les contacts avec l'Administration sont quelques peu contraints, il reste la ressource de discuter directement avec les administrés, en utilisant son réseau personnel.

■ Présentation de l'orateur ■

Thierry Weil : ancien conseiller technique pour la recherche et la technologie au cabinet de Lionel Jospin, enseignant-chercheur à l'École des mines de Paris, il mène des recherches et conseille des entreprises sur le management de l'innovation.

Diffusion décembre 2003
