

Séminaire

VIE DES AFFAIRES

Séance du 7 septembre 1990 (16^e séance)

L'urgence et le pouvoir Enquête sur le fonctionnement des cabinets ministériels

Etaient présents: M.Berry (CRG), J.Driencourt (Studios de Boulogne), E.Edou (SERCE), D.Fixari (CGS, Ecole des mines), P.Fridenson (EHESS), J.Girin (CRG, Ecole polytechnique), C.Hocquard (Générale des eaux), M.Matheu (Annales des Mines), J.-P.Nioche (HEC), J.-G.Padioleau (ESCP), F.Pallez (CGS), F.Pinardon (Ecole polytechnique), C.Riveline (Ecole des mines), Ph.Roqueplo (CNRS), M.Villette (ESCP), T.Weil (Thomson).

Le compte rendu a été rédigé par Michel Matheu

Bref aperçu de la réunion

Ph.Roqueplo, qui a observé de l'intérieur un cabinet ministériel et recueilli des témoignages sur de nombreux autres, analyse le fonctionnement de l'Etat dans l'urgence. Celle-ci n'est pas pour lui un désagrément dont on pourrait se rendre maître, mais un fait constitutif de l'exercice du pouvoir. L'urgence rythme le formidable travail dialectique de l'Etat, qui transforme en décisions concrètes le tohu-bohu de l'affrontement de rationalités antagonistes et irréductibles: un travail dont les exécutants sont de modestes avocats de leurs rationalités respectives, et doivent prendre garde à ne pas poursuivre par tous les moyens une douteuse "efficacité".

Peut-on maîtriser l'urgence? Quels liens entretient-elle avec le pouvoir? Sociologue et ancien membre d'un cabinet ministériel, Philippe Roqueplo est venu présenter au séminaire *Vie des affaires* ses analyses sur le fonctionnement des hautes sphères de l'Etat, gouverné, précisément, par l'urgence. Son propos, on va le voir, réhabilite l'Etat, non pas dans le rôle de chef d'orchestre auquel les fonctionnaires sont tentés de croire, mais dans celui, plus modeste mais estimable et indispensable, de service d'entretien de la machinerie sociale: de plombier appelé -dans l'urgence, bien sûr- pour enrayer les pannes.

LA DECISION EN TEMPS REEL

Philippe Roqueplo s'en explique d'emblée: le but de son intervention est essentiellement de traiter le thème de l'urgence, d'analyser la décision en temps réel dans les cabinets ministériels.

La question de la temporalité est centrale pour comprendre la vie des cabinets ministériels¹. *"Je n'aurais pas tenu le coup plus longtemps, s'exclame un ancien conseiller technique, deux ans, c'est le maximum. C'est inhumain! Au cabinet [de l'Intérieur] on commençait vers 8 heures; on terminait vers 1 h du matin avec une coupure vers 13 heures [...] Jamais un moment où l'on puisse partir, souffler."* Non seulement le rythme est infernal, mais encore il n'est pas cohérent, c'est un mélange de rythmes: *"la difficulté majeure, déclare un autre ancien des cabinets ministériels, c'est l'éclatement de la temporalité."* S'entremêlent, dans un tohu-bohu indescriptible, le rythme électoral, celui de la machine gouvernementale -qui *"moud inexorablement son grain sans tenir compte du changement des exploitants du moulin"*-, les inerties, les refus de signature, la temporalité hachée des décisions des ministres, du président, des arbitrages interministériels -qui renversent les emplois du temps comme de frères châteaux de cartes-, des lois et de leurs cortèges de projets et textes d'application, sans oublier... la politique à long terme qui, miracle, arrive à se faufiler dans l'emploi du temps, pourvu que l'on s'entende à la transformer en urgence.

Non seulement ces temporalités sont hétérogènes, mais encore elles se bousculent et se contredisent. Ce *mixage* est inéluctable. C'est la fonction même des cabinets ministériels que de s'en accommoder: ils ne sauraient avoir de temporalité propre. L'urgence est chez eux permanente, car ils doivent assurer l'emboîtement d'un appareil complexe et lourd avec des événements qui s'imposent: l'urgence est la conséquence directe du frottement entre les parties de la machinerie.

REALITES ET FANTASMAGORIE DE L'URGENCE

Supposons qu'un grand baron politique de province téléphone dans un cabinet ministériel pour dire qu'un ministre n'a pas répondu à son courrier; le cabinet a un quart d'heure pour retrouver la lettre. Pour garantir cette performance à tout coup, il faut mettre en place un système de saisie d'une rigueur implacable. Une lettre au Président de la République, qui circule entre les ministères, peut être enregistrée jusqu'à vingt fois, car pour être sûr de pouvoir à tout moment la retrouver, il faut la

suivre dans ses pérégrinations; on va donc l'enregistrer partout, y compris au sein d'un même cabinet.

Autre illustration, l'interministériel et ses réunions d'arbitrage, véritables épées de Damoclès suspendues au-dessus des emplois du temps: chaque agenda, où de ce fait tout est écrit au crayon, est à refaire à la dernière minute lorsque Matignon convoque. Ce fonctionnement est très lié à la hiérarchie. Comme le dit un conseiller, *"les agendas se renversent comme des dominos; c'est inhérent à partir du moment où tout remonte au sommet."* Dans les pays où les pratiques de délégation sont courantes, il n'y a pas de pareille bousculade. En France on ne délègue pas, et dans la vie en cabinet l'emploi du temps est gouverné par l'interaction du principe hiérarchique et de l'exigence de négocier: il faut bien négocier, donc organiser des réunions; si à cette fin on procède à l'intersection des agendas, il manque du monde; donc Matignon convoque, et chacun se dégage en bousculant non seulement son agenda, mais encore celui de ceux qui devront le remplacer là où il avait prévu d'aller.

Dernier exemple, le problème des événements. Il n'est déjà pas facile de respecter les échéances de la machine gouvernementale: dates de présentation du Plan au Parlement, au Conseil économique et social, étapes de la préparation et des votes du budget. Ces échéances sont sacrées: P. Mauroy en son temps avait soulevé un tollé en parlant de reculer le vote du budget de quelques jours. On y arrive donc, au prix d'efforts déjà énormes. Mais que survienne un événement extérieur à un moment critique, une grève des infirmières juste au moment de la remise de la lettre-plafond des Affaires sociales par exemple, et le cabinet ne doit pas moins réagir dans l'instant: le chaos des agendas empire.

A cette urgence qui s'impose quoi qu'on fasse s'ajoute une urgence plus fantasmagorique. Par exemple: la fausse urgence utilisée pour forcer les décisions, l'urgence par erreur, l'urgence inutile créée par une question qui fait peur à un conseiller de Matignon, ou par une question que le ministre veut faire semblant de traiter, sans bien sûr que ses conseillers sachent qu'il fait semblant. Enfin les medias, et leur emprise sur la vie gouvernementale, sont aussi fauteurs d'urgence (*"affaire Stirn"* n'est rien d'autre que la réaction panique d'un cabinet qui a pris une décision stupide en quelques minutes, terrorisé par l'écho qu'aurait une salle vide dans les medias). L'antenne presse, payée pour gérer les apparences, crée paradoxalement dans les cabinets une pression et une mobilité extraordinaires.

En fin de compte, conclut Philippe Roqueplo, l'urgence dans les cabinets ministériels a deux sources principales. L'une est la volonté d'empêcher le système gouvernemental de diverger, ce à quoi le caractère entropique de la société le pousse sans cesse: c'est en ce sens que l'Etat est plombier, service d'entretien. L'autre est le ricochet, sur chaque individu, du croisement permanent de deux logiques: une logique de négociation -le *souk-* et la nécessaire organisation hiérarchique.

L'EMPIRE DE L'URGENCE

L'empire de l'urgence est-il absolu? Ou peut-on, au contraire, s'en affranchir jusqu'à un certain point? Le portrait brossé par Philippe Roqueplo est-il vraiment représentatif du fonctionnement gouvernemental, ou en figure-t-il un cas extrême? Les deux positions se sont affrontées au cours du débat.

Selon les uns, Philippe Roqueplo a connu, au cours de son passage en cabinet, c'est-à-dire aussitôt après l'alternance de 1981, une situation qui cumulait toutes les difficultés possibles. Le personnel politique a été complètement renouvelé en 1981, et les hommes qui ont accédé aux leviers de commande étaient depuis longtemps dans l'opposition: ils ne connaissaient donc pas le mode d'emploi du pouvoir, et étaient embarrassés de schémas militants. C'était un contexte encore pire que celui de 1974, déjà difficile. Le fonctionnement de 1986-1988 a été complexe aussi, mais pour d'autres raisons: cette fois-là, les timoniers de la machinerie publique étaient expérimentés et avaient des modalités de travail simplifiées par l'influence réduite de l'Élysée, mais par contre la cohabitation sapait les fondements de leur action, et leurs résultats n'ont pas été à la hauteur de leurs attentes. En dehors de périodes d'alternance ou de cohabitation, le travail des cabinets est plus routinier, la pression de l'urgence se relâche.

A cela, Philippe Roqueplo répond en distinguant phénomènes de rodage, dont l'existence est indéniable, et aspects structurels. Alternance ou pas alternance, le pouvoir a une dimension mystique, ou théologique, qui exige une fermeté dans son action et son apparence: *on veut qu'un ministre veuille* trois jours après sa nomination, qu'il ait des idées, qu'il prenne des décisions, alors que ses conseillers, nommés de la veille, n'ont pas vu les dossiers. En outre, l'intensité du combat aux sommets de l'État exige une mobilisation permanente. Tel établissement public se bat contre un projet de loi alors même que celui-ci est devant le Parlement: le pouvoir est une arène, sa temporalité est hachée par nature et la volonté s'y élabore dans la difficulté. Tout au plus est-il vrai qu'en période d'alternance les militants ont plus de mal à s'habituer que d'autres: si l'on poursuit des objectifs politiques avec trop de passion, on ne tient que quelques mois dans l'arène. Les seuls qui survivent bien sont les membres des Corps; on croirait qu'ils ont du sang artificiel, ils peuvent reprendre sans cesse le combat, même en changeant de camp.

Ne peut-on pas au moins, questionnent les adversaires de l'urgence, classer les affaires par ordre de priorité, traiter une partie de l'urgence par le mépris? Après tout l'on sait bien qu'il y a des affaires moins importantes que d'autres: les habitués des cabinets ministériels apprennent à s'occuper plus du budget que du Plan, considéré comme secondaire. Il est vrai, répond Ph. Roqueplo, que le budget est important, et aussi que les services du Budget sont forts. Mais le raisonnement par priorités conduirait à mettre à la trappe 90% des problèmes qui se présentent. Ce serait une grave erreur, selon lui. D'abord les problèmes escamotés se vengeraient en devenant des urgences à leur tour, ensuite et surtout cette façon de faire empêcherait le traitement des questions à long terme, qui souvent sont précisément celles que l'on juge secondaires dans l'urgence.

Les sceptiques proposent du moins une gestion du temps maîtrisée. Le président Mitterrand est passé maître dans l'art de jouer avec les échéances: il ne traite pas en urgence une question unanimement perçue comme urgente, il déclenche une contre-attaque au moment où on l'attend le moins. Un ministre ne déclarait-il pas qu'*"il n'y a pas d'affaire urgente qu'une absence de décision ne finisse par résoudre"*? A de plus modestes niveaux, une gestion du temps bien organisée, des réunions de cabinet régulières et bien menées permettent de limiter l'empire de l'urgence et la longueur des journées de travail: on a vu des directeurs de cabinet s'interrompre deux heures tous les midis pour déjeuner en famille, ou rentrer chez eux à 20 heures quoi qu'il arrive.

Ph.Roqueplo n'est pas convaincu par ces exemples. Pour lui, l'impossibilité de maîtriser le temps est constitutive du pouvoir: même au niveau le plus élevé il faut faire face aux événements imprévisibles (l'invasion du Koweït n'a pas le droit de retarder le budget), et aux niveaux immédiatement inférieurs le décalage des temporalités crée des urgences supplémentaires, particulièrement dans les négociations à partenaires nombreux: l'urgence est le résidu du chaos ou sinon du chaos, du moins des frottements qui font "vibrer" la machine.

ELOGE DE LA RAISON DIALECTIQUE

La comparaison entre les hautes sphères de l'Etat et une arène éveille un vif intérêt. Ne tient-on pas là l'explication du fonctionnement des cabinets, en même temps qu'une justification de leur raison d'être? Les avis sont partagés.

L'affrontement violent de rationalités antagonistes, Philippe Roqueplo et quelques autres s'accordent à le penser, est une dimension fondamentale de la vie publique, qu'il faut bien que quelques-uns assument: pour que l'Etat marche, il faut que les intérêts soient plaidés. Si l'on devait définir une éthique des cabinets ministériels, ce serait peut-être que l'on doit y plaider sans état d'âme et de toute sa force. En ce sens, le désir d'exercer le pouvoir est non seulement légitime, mais encore nécessaire aux sommets de l'Etat: si l'un des plaideurs devient trop faible, la machine se détraque. Et à l'heure actuelle, il faut peut-être s'inquiéter plus du manque d'exercice du pouvoir que de ses éventuels excès. Par contre, il n'est pas souhaitable que les membres des cabinets agissent selon leur intime conviction. Au contraire, même: pour que le jeu fonctionne bien, il faut que chacun épouse les intérêts dont il a la charge, et soit un indispensable rouage dans la dialectique de la formation des choix sociaux.

Pourtant, d'une certaine façon, la conviction est un ressort essentiel du travail dans les cabinets ministériels. Ceux-ci sont un lieu de pouvoir réel, auquel les militants et plus généralement tous ceux qui sont porteurs d'un projet s'efforcent d'accéder parce que c'est de là que l'on peut transformer le pays. Pour réussir, ces hommes de conviction doivent bien comprendre le fonctionnement de la machinerie, et repérer les moments favorables, ceux où l'agenda politique, les idées à la mode, les slogans du Plan offrent une opportunité: ils saisissent alors la procédure disponible, et s'en servent pour faire

passer le projet, mûri auparavant; l'occasion risque de ne pas se représenter avant des années.

Cette position est critiquée par certains. Pour eux, le cabinet qui fait bien son travail est un cabinet modeste et d'une certaine façon désintéressé: il sait se faire le chef d'orchestre des services quand c'est nécessaire, il reconnaît la primauté des thèses de son ministre et s'en fait l'avocat inconditionnel. Certes les individus pris isolément peuvent être *intéressés* au sens où ils sont ambitieux, mais cela ne les empêche pas de remplir leur fonction d'avocat; un ministre saura toujours se servir d'un conseiller aux dents longues. Bref, le métier des cabinets ministériels est un *rôle*. C'est d'ailleurs peut-être pourquoi les membres des Corps y réussissent: ils se coulent d'autant plus facilement dans le rôle qu'ils ne sont pas freinés par des convictions militantes.

L'URGENCE ET LE SACRÉ

L'ensemble des participants s'accorde sur un point: le cabinet ministériel est un vrai lieu de pouvoir. D'où vient l'ambiance de sacré qui l'environne? Est-elle en quelque façon liée à la gestion dans l'urgence?

Première position: l'urgence et le sacré entretiennent des liens étroits. La vie des cabinets ministériels consiste à prendre dans l'urgence des décisions souvent très difficiles. Il faut être sans cesse sur ses gardes pour éviter que ne se produisent des choses socialement impossibles ou impensables, qui feraient *scandale*: on s'attaque donc aux questions qui se présentent, en quelque sorte, par ordre de sacré décroissant. Mais en même temps, *il faut que ça marche*: le principe qui veut que le budget soit voté à l'heure est sacré lui aussi, comme est sacrée, dans une usine automobile, l'idée que la chaîne ne doit jamais tomber en panne. Autre aspect, peut-être lié, les personnes qui tranchent sont considérées comme détentrices d'une part de sacré. Pis encore, enfin, il n'y a pas qu'un sacré aux sommets de l'Etat, il y a un antagonisme entre deux formes de sacré: le sacré de l'économie, de la rationalité optimisante se heurte à celui de la démocratie.

La position de Philippe Roqueplo est plus prudente. Pour lui, ce n'est pas l'affrontement du sacré de l'optimisation à celui de la démocratie qui est moteur, c'est plutôt la raison dialectique, c'est-à-dire la nécessité de faire surgir des décisions tangibles à partir de la confrontation des incompatibles. La ponctualité et la complexité, pour leur part, sont en dehors du sacré: les hommes du pouvoir respectent les procédures et les délais comme on respecte une belle machine dont on a la charge, pas plus. Quant aux hommes, est-il observé, le monde extérieur les investit peut-être d'une parcelle de sacré, mais eux-mêmes n'ont pas du tout la sensation d'être sacrés; au contraire, l'exercice du pouvoir dans son premier cercle est tout à fait profane.

Si sacré il y a, reprend Philippe Roqueplo, c'est peut-être du côté du civisme. L'adhésion au projet global de produire des décisions sociales est très profonde. Pour filer la métaphore automobile, c'est la volonté que la voiture soit produite qui est sacrée, mais non les procédures ni la complexité. Si l'on ne touche pas trop aux procédés de fabrication, ce n'est pas parce qu'ils sont sacrés: c'est parce qu'on sait

bien, *rationnellement*, que, si l'on veut que les voitures sortent, il n'est pas très astucieux de changer la position de cinquante boulons et les opérations de montage correspondantes.

L'URGENCE, CA S'APPREND?

Comment former les futurs membres des cabinets ministériels? A l'heure actuelle, il ne semble pas qu'on se soit vraiment attaqué à cette question. La formation dispensée à la hâte aux militants socialistes appelés dans les cabinets en 1981, témoigne en tout cas Philippe Roqueplo, ne les avait aucunement préparés au travail haché et à l'élaboration chaotique de la décision qui les attendaient.

Que faut-il savoir, ou avoir compris, pour décider dans l'urgence? Il faut probablement, répond Ph.Roqueplo, avoir en tête des théories, disposer de schémas mentaux permettant de réagir avec rapidité dans un environnement complexe. Il faut pouvoir agir politiquement quand l'occasion se présente, et pour être capable de le faire dans l'urgence, avoir fortement intériorisé les motivations essentielles de l'action.

Peut-on en dire plus? Définir un cursus de formation concret? Ce n'est pas certain. L'exercice du pouvoir est plutôt un art, son apprentissage demande toute une maîtrise et ne se fait donc pas dans les livres. Les seuls qui soient formés au travail politico-administratif, les énarques, sont souvent, pour Ph.Roqueplo, des techniciens du pouvoir plus que de véritables politiques endossant le pouvoir en tant que tel. Par le fait même ils n'exercent le pouvoir qu'en le faisant fonctionner, en le canalisant et souvent en lui opposant maints obstacles procéduriers. Cela laisse donc entière la question de la formation à l'exercice du pouvoir en tant que tel. L'Ena forme des administrateurs, produit-elle des *chefs* capables de décider et, si besoin, de décider vite?

La seule sensibilisation au mode de travail dans l'urgence est déjà délicate. Peut-être, est-il suggéré, parce que les technocrates sont formés à la rationalité optimisante, et que la raison dialectique du pouvoir -qui oblige à arbitrer entre des rationalités irréductibles- leur est insupportable. A moins que ce ne soit l'inverse, du moins chez les énarques. Leurs stages dans les antichambres des préfets les acculturent en fait très bien, selon certains, au fonctionnement du *souk*. Ils en reviennent imprégnés d'un relativisme absolu, et la difficulté est plutôt de leur apprendre à conserver un cap, des lignes directrices, dans l'urgence des arbitrages.

VOUS AVEZ DIT "EFFICACE"?

La question ne pouvait manquer d'être posée: le système des cabinets ministériels est-il efficace? Avant de questionner la question, on ne pouvait manquer d'en débattre. Ce qui fut fait.

Pour certains, le système politico-administratif s'est dégradé ces dernières années. Autrefois, les ministres négociaient en direct avec leurs directeurs, et certains étaient de vrais patrons de leurs services. Le rôle des cabinets était plus modeste, ce qui

n'était pas forcément plus mauvais. Aujourd'hui, le directeur-baron est une espèce en voie d'extinction, voire éteinte. La haute administration est "*larbinisée par les galopins des cabinets*". En compensation, les cabinets sont animés d'une frénésie activiste, causée pour une part par le fait que les conseillers corpsards préparent vigoureusement leur sortie. Qui dit activiste ne dit pas forcément novateur: on peut même déceler une terrible autocensure au plus haut niveau, dont la peur du grand censeur, le Conseil d'Etat, est sans doute une explication, mais certainement pas la seule.

Pour autant, le système français n'est pas décrié à l'étranger. Il passe même pour fort efficace. A Washington, les décideurs ne se connaissent pas, sinon par la lecture du *Washington Post*; à Paris, ils sont imbriqués par des réseaux. Egalement, la confidentialité des décisions publiques françaises est remarquable, la meilleure du monde après celle de Londres, ce qu'explique sans doute la faiblesse du législatif qui n'accède guère aux documents importants.

Mais au fait, que veut dire *efficace*, s'agissant de décision publique? Faut-il entendre le mot en un sens micro-électronique -un circuit efficace est un circuit qui traite presque toutes les opérations instantanément, sauf un petit nombre qu'il traite en différé-, auquel cas un cabinet qui ne traite que les urgences en temps réel serait remarquablement efficace?

Ph.Roqueplo et quelques autres sont convaincus que non. Pour eux, la notion d'efficacité ne s'applique pas à la décision de l'Etat démocratique. La rationalité de celui-ci, par nature, n'est pas optimisante: la rationalité optimisante est au contraire une rationalité d'Etat totalitaire. L'Etat démocratique fonctionne *avec des règles*: il optimise *et* il respecte les lois, l'un ne pouvant aller sans l'autre. C'est pour cela qu'il faut enregistrer la même lettre vingt fois.

Un gouvernement, conclut Ph.Roqueplo, n'a pas pour première fonction d'être efficace. La décision qu'il recherche, c'est la décision *adaptée*, qui respecte la légitimité et se conforme à des options à long terme; elle ne se mesure pas à l'aune des intentions affichées, rarement mises en oeuvre dans leur intégralité. Un programme politique en régime démocratique n'est pas un planning d'entreprise ni un outil de manipulation sociale. Dans un tel régime la matrice du pouvoir reste la société elle-même et le gouvernement ne la transcende pas. Il est un instrument que la société se donne, et qui lui appartient. Son action ne peut s'exercer qu'en respectant cette dépendance radicale, et c'est dans ce contexte que son "efficacité" doit être évaluée.

¹ Voir les deux articles publiés par Ph.Roqueplo dans *Gérer et Comprendre*, série des *Annales des Mines*: Cabinet ministériel, n°5, déc. 1986, et *Regards sur la complexité du pouvoir*, n°20, juin 1990.