

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 40 : Le travail politique

NOLLET Jérémie, Université Lille 2 – CERAPS, jeremie.nollet@univ-lille2.fr

Le travail politique de production des décisions ministérielles. La gestion de la « vache folle » dans les cabinets ministériels.

Le travail politique en cabinet ministériel est encore mal connu. Rares sont les études analysant ce que font les membres des cabinets ministériels¹. Si la sociologie des organisations a beaucoup travaillé à resituer les ministres dans des systèmes d'action plus vastes, il y a peu d'informations sur l'espace plus microsociologique qu'est un cabinet ministériel du point de vue de la division du travail en des activités différenciées, des relations de coordination et d'autorité entre ces activités, et des biens politiques qui sont ainsi produits (*i.e.* les décisions et discours publics des ministres). Les quelques travaux qui prennent les cabinets ministériels pour objet principal, le plus souvent dans une perspective sociographique (Mathiot et Sawicki, 1999), ne traitent pas des activités décisionnelles ou communicationnelles.

L'objectif de cette contribution est de décrire sociologiquement le travail collectif de production des « décisions » en cabinet ministériel². Il s'agit ainsi de rendre compte de l'agencement des activités spécialisées des membres des cabinets ministériels. Contre la vision de sens commun qui personnalise l'activité politique et surévalue le rôle décisionnel des ministres, le texte ambitionne de montrer en quoi la contribution effective de ces derniers à la fabrique des décisions publiques est enserrée dans une vaste chaîne d'interdépendances. Elle prend la forme d'interventions exceptionnelles (en comparaison de la masse des problèmes publics pris en charge par les pouvoirs publics), qui s'apparentent moins à une « décision » qu'à un travail d'arbitrage, c'est-à-dire de supervision et de contrôle d'un processus décisionnel largement délégué³.

Pour rendre compte du fonctionnement de ces collectifs de travail politique, la communication esquisse d'abord une description des principaux métiers politiques qui composent les cabinets ministériels : conseillers techniques, directeurs de cabinet, et ministres. Puis elle revient sur la pluralité des savoirs et des savoir-faire investis dans la production des décisions ministérielles. Il est alors possible, pour finir, de saisir les modalités pratiques de coordination (qui peut être concurrentielle, voire conflictuelle) entre ces différents métiers, en montrant comment ils interviennent, de façon spécifique et plus ou moins hiérarchisée, dans le processus décisionnel.

La division du travail décisionnel au sein des cabinets ministériels

Par-delà les variations liées à l'importance politique des ministères et à la taille des équipes entourant le ministre, la division du travail dans les cabinets ministériels est structurée

¹ Parmi les quelques exceptions, il faut citer l'article déjà ancien de Françoise Dreyfus (1985), la courte synthèse réalisée par Jean-Michel Eymeri (2008) ou le deuxième chapitre de la thèse récente de Sylvie Aebischer (2010).

² Faute de place, le texte laisse volontairement de côté le travail politique de représentation (dans les médias ou sur d'autres scènes publiques) qui est mené dans les cabinets ministériels. Cet autre aspect du travail politique est en partie analysé dans un article à paraître (Nollet, 2011).

³ Tiré d'une thèse de science politique sur la gestion ministérielle du problème de la « vache folle », et sur l'emprise du journalisme sur les logiques de la décision politique (Nollet, 2010), le texte s'appuie sur les témoignages d'acteurs, publiés ou recueillis lors d'entretiens, sur la reconstitution de leurs trajectoires professionnelles et sur des documents d'archives du cabinet du Premier ministre de 1997 à 2002.

autour de quelques « postes » auxquels correspondent des pratiques, des savoirs et des savoir-faire plus ou moins spécifiques, constituant autant de métiers politiques.

Le métier de conseiller technique

Le métier de conseiller technique en cabinet ministériel combine une triple activité d'expertise spécialisée sur un secteur d'action publique, de supervision d'un travail collectif (avec les services du ministère, mais aussi les acteurs socio-économiques ressortissants de l'action publique du ministère) et de communication politique. Tous ces aspects du métier de conseiller ministériel apparaissent dans les propos de cet ancien conseiller d'un ministre de la Santé, décrivant la préparation d'un projet de loi :

Fondamentalement, le boulot de conseiller technique, c'est d'être l'interface entre la volonté politique du ministre et l'administration. Donc moi, dans un premier temps, mon boulot ça a été d'identifier pour le Premier ministre un certain nombre de conceptions [de la politique de santé publique]. D'ailleurs on a eu la conception du ministre [de la Santé], mais il y a eu l'interministériel. La santé publique est très interministérielle. Le ministre de la Santé ne peut pas la définir tout seul. Donc il y a eu des réunions de préparation à Matignon. Et quand on a eu le cadrage général, moi j'ai été en mesure de dire aux administrations concernées "voilà le projet de loi, il va avoir quatre titres. Voilà le pilote pour le premier, pour le deuxième, le troisième... La fréquence des réunions, c'est ça. Les commandes délivrables, c'est ça. Pour moi, les dates butoir, c'est ça. Le vote aura lieu à telle date. Je dois être au Conseil d'État à telle date. Les concertations doivent être menées. Le conseil d'administration de la CNAM doit avoir été consulté en bonne et due forme..." Et après on gère les interventions politiques du ministre sur le sujet, le fait qu'évidemment il doit parler avec les leaders politiques de son camp. Il doit présenter en Conseil des ministres l'avant projet de loi.

Et ça signifie quoi de gérer ça ? De le préparer jusqu'aux interventions ? Ça c'est vous qui vous en occupiez dans ce dossier là ?

Ben bien sûr. Rédiger tous ces discours [à propos de ce projet de loi].

(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

Le métier de conseiller se fonde avant tout sur une connaissance d'un des secteurs d'intervention du ministère, c'est-à-dire une connaissance de ses enjeux, de ses agents individuels et collectifs (*i.e.* les groupes sociaux ou professionnels avec lesquels il interagit), de ses institutions, de son administration, de ses pratiques professionnelles, de ses règles sociales, techniques, économiques, juridiques (notamment de sa législation ...). Cette expertise est nécessaire pour assurer leur principal rôle : le suivi des dossiers (à l'aune de la ligne politique du ministre). Les conseillers techniques sont ainsi les premiers interlocuteurs des acteurs économiques et sociaux. Ils contrôlent le travail des services administratifs prenant en charge les problèmes qui ressortissent de leur domaine de compétence, comme la rédaction des décrets et arrêtés. Dans ce cadre, ils peuvent prendre certaines décisions : ils réalisent des arbitrages sur des dossiers secondaires, ils valident des notes et signent des arrêtés en provenance des services, ils supervisent la préparation des textes de loi. Ils ont enfin pour rôle d'informer le ministre et son directeur de cabinet sur les dossiers qui sont perçus comme les plus importants. Ils réalisent un travail de veille, anticipent tout ce qui risque de poser problème, et préparent les réponses à apporter. Ils concourent ainsi à la préparation des décisions, en formulant les options (en fonction de critères politiques, juridiques, techniques...) parmi lesquelles le ministre peut être amené à arbitrer. Par ailleurs, ces conseillers contribuent à la communication politique du ministre en rédigeant des fiches d'éléments de langage qui sont utilisées pour préparer les prises de paroles publiques (discours, interview, etc.) du ministre sur les dossiers dont ils sont responsables.

Cette conception du métier de conseiller suppose des ressources spécifiques, acquises par les agents au cours de leurs trajectoires sociales⁴. Les conseillers sont généralement dotés de propriétés sociales attestant d'une spécialisation sectorielle. Malgré de grandes variations selon les ministères, ils sont souvent issus de l'administration en charge du même secteur, parfois d'entreprises ou d'associations professionnelles. L'expérience ainsi accumulée leur confère une expertise dont ne disposent généralement pas les agents occupant les postes plus généralistes de ministre, de directeur de cabinet ou de communicateurs. Un autre type de ressources est décisif dans l'occupation du poste de conseiller : la loyauté politique au leader, construite sur des bases partisans mais surtout personnelles. La prégnance de cette propriété apparaît bien, par exemple, dans le récit que fait Olivier Schrameck de la constitution du cabinet de Lionel Jospin (à Matignon), dont il était directeur :

« Ma tâche était simplifiée, s'agissant de la constitution du noyau de cette équipe, par la connaissance qu'en vingt ans de pratique administrative j'avais pu acquérir de ma génération de fonctionnaires, au sein de laquelle j'avais éprouvé l'engagement authentique, la probité de caractère et le désintéressement dont certains avaient su faire preuve au fil des expériences et des turbulences politiques. (...) Je fis largement appel par ailleurs à ceux qui avaient d'ores et déjà travaillé avec moi en toute confiance et fidélité au ministère de l'éducation nationale. »

Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, 2001, p. 30.

L'expérience du travail en commun permet l'accumulation progressive de la confiance entre le ministre (ou son directeur de cabinet) et les conseillers recrutés. Cette proximité personnelle entre le ministre et ses conseillers rend ces derniers plus sensibles à l'enjeu fondamental en cabinet que constitue l'intérêt politique du ministre.

Le métier de directeur de cabinet

Le métier du directeur de cabinet est à mi-chemin entre celui de ministre et celui de conseiller : il articule le suivi des dossiers à un rôle de direction du travail politique collectif. Le directeur de cabinet supervise l'ensemble de la politique du ministère. Il préside de nombreuses réunions de coordination ou de concertation⁵, et il est un point de passage obligé dans la circulation des notes, ce qui lui permet d'être informé de tout ce qui concerne le cabinet, et de veiller à la cohérence de la politique ministérielle et à la défense de l'intérêt du ministre. Le directeur de cabinet a aussi un rôle de conseil auprès du ministre. Il l'aide à établir sa stratégie politique, et notamment à élaborer ses prises de position. Le point de vue par lequel il aborde les problèmes publics se caractérise alors par une montée en généralité, qui intègre une pluralité des critères de choix hétérogènes. Enfin, le métier de directeur de cabinet accorde une large place aux pratiques décisionnelles, qu'il s'agisse d'arbitrages (pour des dossiers qui ne requièrent pas l'intervention personnelle du ministre) ou de la formulation d'avis en réunion ou sur les nombreuses notes qui lui sont adressées – ces avis ayant quasiment valeur d'injonction tant est forte son autorité politique au sein du cabinet. Olivier Schrameck décrit ainsi son pouvoir d'intervention dans les décisions en préparation :

« En réalité, mon rôle s'exerce par l'expression d'avis, de réactions, par des propositions, des intercessions parfois, surtout par l'exercice d'une fonction d'animation et de coordination. Il est celui d'un auxiliaire, sans doute du premier des auxiliaires du Premier ministre, mais sans autre légitimité que celle qui repose sur sa confiance et sur l'utilité, telle qu'il l'apprécie, des activités que je mène à ses côtés. »

Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, 2001, p. 24.

⁴ Les développements qui suivent reposent sur la reconstitution des trajectoires des conseillers concernés par la gestion de la maladie de la « vache folle » dans les cabinets des ministres de l'Agriculture, de la Santé, de la Consommation et du Premier ministre des années 1990.

⁵ Celles-ci peuvent réunir certains conseillers du ministre, des membres d'autres cabinets ministériels, des agents des services administratifs du ministère ou, pour les dossiers les plus importants, des représentants de groupes d'intérêt.

Le métier de directeur de cabinet repose ainsi sur l'articulation de trois savoir-faire principaux, acquis dans les trajectoires sociales qui conduisent à ce poste : une excellente connaissance du champ bureaucratique, une bonne maîtrise des dossiers sur le fond, et un sens aigu du jeu politique. Ainsi, la plupart des directeurs de cabinets ministériels que nous avons étudiés sont membres de grands corps d'État, et ont occupé des postes prestigieux dans la haute fonction publique, ce qui leur permet de connaître l'administration, c'est-à-dire ses règles et ses hommes, mais aussi, souvent, les enjeux de politique publique dont leur ministère a la charge. Des expériences antérieures de conseiller dans d'autres cabinets ministériels offrent par ailleurs une maîtrise pratique du jeu politique, de ses règles propres et des intérêts spécifiques à poursuivre. Elles sont parfois l'occasion de nouer une relation plus personnalisée avec le ministre. De telles trajectoires solidaires entre un ministre et son directeur de cabinet nourrissent une relation de confiance et d'intelligence mutuelle, particulièrement utile, dans la pratique quotidienne d'animation du cabinet, pour faire valoir les intérêts politiques du ministre et pour se prévaloir de son autorité. Cette autorité tient aussi aux propriétés sociales des directeurs de cabinet. Comme le notent Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « *les directeurs de cabinet sont ainsi 71,4% à être issus de la bourgeoisie (à 44,4% de son pôle économique), alors que les chefs de cabinet et les assistants parlementaires, beaucoup plus éloignés de la sphère décisionnelle, "ne sont que" 40,9% à en provenir* » (1999 : 24). Les titres scolaires fonctionnent aussi comme des titres à parler et à décider. La moitié (n=7) des directeurs de cabinet composant la population étudiée sont diplômés de l'IEP de Paris, près des deux-tiers (n=9) sont passés par l'ENA, deux par l'ENS de la rue d'Ulm, deux autres sont docteurs, etc. Enfin, on peut voir un autre indice de l'autorité attachée à ce poste dans le fait que les 14 directeurs de cabinet qui constituent la population étudiée sont tous des hommes : les hiérarchies de genre semblent puissantes dans cet espace social.

Le métier de ministre

Contrairement à ce que laissent entendre les discours de présentation de soi des ministres et de leurs conseillers, les premiers ne font pas seuls les décisions, seulement « éclairés » des avis des seconds. Le travail décisionnel des ministres est enserré dans la configuration que forme l'ensemble du cabinet : la contribution des ministres à la fabrique des décisions publiques se donne à voir en creux, dans ce que leur entourage ne fait pas. Dans cette optique, la dimension la plus visible du métier de ministre est sans doute le très important travail de représentation, dans les instances politiques (Parlement, partis...), dans les médias mais aussi auprès des acteurs socio-économiques des politiques publiques. Par l'incarnation qu'ils en offrent, les ministres mettent en forme l'action publique et travaillent à sa légitimation. Ces activités relationnelles concourent aussi à la production des décisions, dans la mesure où elles contribuent à forger les catégories de perception et les intérêts à l'aune desquels les ministres prennent position dans les arbitrages. Ces derniers requièrent aussi un lourd travail d'information. La lecture de notes rédigées par les conseillers est une activité chronophage pour les ministres : elle s'imisce dans les interstices de leur emploi du temps, entre deux rendez-vous, lors des voyages en avion ou en voiture, ou tard le soir⁶. L'information des ministres se fait aussi par de multiples interactions orales plus ou moins formelles, qui vont de la brève discussion téléphonique avec un conseiller aux réunions de travail sur les dossiers les plus importants, en passant par les consultations organisées au ministère avec certains groupes socio-économiques ou des interlocuteurs politiques.

⁶ Les archives des cabinets ministériels portent la trace de ce travail d'information. Les notes lues par les ministres portent, en tête de page, la validation « vu ». Les passages jugés importants sont souvent soulignés, signe d'une lecture active et attentive. Ces textes sont parfois annotés, agrémentés de commentaires, d'approbation ou de corrections, d'énonciation de préférences et de points de vue personnels, qui sont autant d'indications voire d'injonctions pour les conseillers.

Ce travail d'information est orienté vers leur activité d'arbitrage. Cette dernière constitue le cœur du métier de ministre. Que cette pratique prenne la forme de commentaires sur les notes de synthèse ou de la participation à des réunions plus ou moins larges (avec des membres du cabinet ou, parfois, d'autres ministres), elle consiste à trancher entre plusieurs options proposées par les conseillers, ou à valider un scénario préalablement élaboré par son équipe. Si la décision revient *in fine* au ministre, il n'en est donc pas le seul producteur.

Cette division du travail, entre les métiers de conseillers, de directeur de cabinet et de ministre, s'explique par une double contrainte structurant le travail ministériel. D'une part, le fonctionnement du collectif de travail est lié à la rareté de la disponibilité du ministre. Les nécessités du jeu politique contraignent ce dernier à consacrer beaucoup de temps au travail de représentation, c'est-à-dire à ses interventions dans les médias, dans des réunions publiques, à des rendez-vous avec divers interlocuteurs, etc. Cette contrainte est bien décrite par cet ancien ministre de l'Agriculture :

« Les ministres ont en commun une préoccupation : la maîtrise de leur temps. Si l'on additionne les obligations incontournables, les Conseils des ministres, les réunions de ministres à Matignon, les séances de travail au ministère, les questions d'actualité au Parlement, les auditions des commissions parlementaires, les Conseils européens à Bruxelles ou au Luxembourg, les semaines s'écoulent à un train d'enfer et il ne vous reste plus une minute pour respirer. Si l'on y ajoute encore les invitations des organisations professionnelles ou des syndicats à participer à telle ou telle manifestation, le temps libre n'existe plus. Et celui qui n'y prend pas garde perd très rapidement toute possibilité de lire, d'écrire ou de réfléchir. Je demande donc à mes collaborateurs de me réserver quelques plages de liberté dans mon emploi du temps, de me laisser un peu de répit. Je viens souvent travailler le dimanche, seul au ministère, pour achever tout ce que je n'ai pas réussi à faire pendant la semaine. Ces heures-là, sans téléphone ni réunion, dans le silence de ces grands murs, sont des moments privilégiés consacrés à un travail productif. »

Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 89-90.

Le manque structurel de temps pèse fortement sur les modalités de division du travail décisionnel. Celle-ci est pensée pour minimiser les sollicitations du ministre. Tous les membres du cabinet ne sont pas également habilités à solliciter le ministre, et les formes de ces sollicitations (notes, rendez-vous, etc.) sont très codifiées. Cette rigoureuse division du travail engendre une fragmentation du processus décisionnel. Lorsque l'arbitrage revient au ministre, les décisions ont déjà été largement préformatées par son entourage.

D'autre part, cette division du travail tient au point de vue nécessairement généraliste du ministre. En raison de la masse et de la variété des dossiers sur lesquels il doit intervenir, la spécialisation du ministre (maîtrise d'un vocabulaire spécialisé, connaissance technique du secteur, de ses enjeux et problèmes publics, etc.) est quasi-impossible⁷. Le métier de ministre se caractérise alors comme un savoir-faire générique, celui de « spécialiste » de la décision politique, capable de prendre en compte et d'articuler, en généraliste, les multiples enjeux et critères de la décision. Il est en effet à la convergence d'attentes multiples et incommensurables : logiques du travail administratif, jeux politiques, intérêts des acteurs socio-économiques...

En raison de cette double contrainte de temps et de rôle qui pèse sur les ministres, leurs activités décisionnelles sont enserrées dans une vaste division du travail. « La décision » est en fait un travail incrémental qui prend la forme d'une circulation de textes écrits entre les conseillers, le directeur de cabinet et le ministre. Ces agents opèrent, au fil de ce processus, des reformulations et une restriction des options, en fonction de leurs dispositions et de leurs ressources.

⁷ Elle l'est d'autant plus que la nomination des ministres obéit le plus souvent à des logiques qui ont peu à voir avec la spécialisation sectorielle, mais plutôt avec des enjeux proprement politiques (rapport de forces au sein de la coalition gouvernementale, loyautés au leader, etc.).

Les tensions à l'œuvre dans le travail politique ministériel

La coordination de ce travail politique collectif n'est jamais complètement stabilisée. Elle se rejoue dans chacun des actes contribuant à la formation d'une décision politique, c'est-à-dire dans les réunions de travail ou d'arbitrage et dans les multiples opérations de rédaction de notes et de projets de textes. Chaque agent y intègre des schèmes cognitifs et normatifs auxquels il est plus sensible du fait de sa position et de ses dispositions⁸. Cette situation se comprend si l'on resitue le travail des membres des cabinets ministériels dans la configuration d'agents en fonction desquels ils agissent : leurs pairs et concurrents, le marché électoral, mais aussi des groupes d'intérêt (en particulier ceux liés au secteur d'action du ministère), les services administratifs ou encore le champ journalistique. Or, en raison de la spécificité de leur métier, tous les membres des cabinets ministériels ne sont pas également dépendants des mêmes systèmes d'acteurs.

On peut, par souci d'intelligibilité, rendre compte des tensions qui parcourent le travail politique en cabinet en rapportant leur diversité phénoménale à une antinomie entre les modalités autonomes de prise de décision, c'est-à-dire celles exercées par des agents fondant leurs raisonnements sur les propriétés spécifiques du problème (considérations techniques, réglementaires, économiques...), et les modalités hétéronomes, émanant d'agents dont les calculs dépendent d'autres logiques que la seule résolution du problème.

Les modalités autonomes de production des décisions

Dans la division du travail au sein du cabinet, ce sont surtout les conseillers techniques qui conduisent à s'appuyer sur des catégories autonomes pour traiter les problèmes publics. Ils sont les plus disposés à faire prévaloir les critères de faisabilité « technique » des décisions, c'est-à-dire de penser celles-ci en fonction de leur efficacité matérielle, de leur aptitude à être utilisées par les agents chargés de leur mise en œuvre en fonction de leurs ressources et contraintes propres, et de leur capacité à se conformer aux diverses règles procédurales (juridiques, financiers...) qui pourraient faire obstacle à cette mise en œuvre.

Ces dispositions s'expliquent par la position que ces conseillers occupent au sein du cabinet, et par les propriétés sociales liées à leurs trajectoires. En raison de leur position dans la division du travail en cabinet, les conseillers sont structurellement en interaction avec les groupes professionnels et sociaux du secteur d'action publique dont ils ont la charge. Cette position permet l'accumulation de connaissances spécifiques sur ce secteur (connaissance des enjeux spécifiques, des acteurs, des intérêts, des métiers et de leurs règles, etc.). Ces effets sont renforcés par les trajectoires sociales des conseillers, qui se caractérisent souvent par une expérience dans les services administratifs spécialisés ou dans les organismes (associations interprofessionnelles, syndicats...) de ce secteur.

Par ailleurs, les conseillers sont dans une situation d'interdépendance vis-à-vis de l'administration. Ils sont chargés de faire l'interface entre le cabinet et les services du ministère. Ils en sont les premiers interlocuteurs lorsqu'un avis ou une validation politique est requis sur un dossier. Ils les sollicitent abondamment pour préparer les décisions et la communication relevant du cabinet. Toutes ces transactions, écrites ou orales, tendent à sensibiliser les membres du cabinet aux logiques d'action et aux visions du problème propres à l'administration ministérielle. Or en raison de leurs modes de fonctionnement et des configurations dans lesquelles ils sont pris, les services développent une vision autonome technicienne des problèmes qui se distingue de la construction plus politique des problèmes que tend à réaliser le cabinet ministériel.

⁸ Évidemment, ce genre de calcul stratégique se fait sur le mode semi-réflexif du sens pratique, et non sur celui du calcul rationnel.

Les modalités « politiques » de production des décisions

Le travail politique dans les cabinets doit ainsi prendre en compte les intérêts propres du ministre. La progression de sa carrière politique, et donc la prise de décision au sein du cabinet, tiennent ainsi à plusieurs facteurs.

Le plus évident de ces facteurs réside bien sûr dans les relations de concurrence avec l'opposition. Les échanges de coups avec les parlementaires et les responsables partisans hors de la coalition gouvernementale sont une donnée structurante du travail politique en cabinet, surtout si les critiques de l'opposition sont relayées dans le champ journalistique ou par diverses juridictions (notamment le Conseil constitutionnel). Dans la préparation des décisions ou l'élaboration de la communication qui les accompagne, les membres des cabinets ministériels (et notamment les directeurs, qui ont un rôle de conseiller politique) doivent anticiper et parer les critiques de l'opposition.

Le clivage gauche/droite est cependant loin d'épuiser les enjeux politiques qui structurent le travail en cabinet. D'autres relations de concurrence, au sein du sous-espace gouvernemental, opposent parfois les ministres entre eux. Il y a des profits politiques à devenir ou à rester le ministre chef de file sur un dossier important. Les prises de décision sont alors conçues (entre autres choses) comme des moyens pour se distinguer – positivement – des autres ministres intervenant sur le même problème public. C'est à Matignon, c'est-à-dire, selon l'importance du dossier, au Premier ministre, à son directeur de cabinet ou à ses conseillers, qu'il revient d'arbitrer ces divergences au sein du gouvernement. Plus généralement, le Premier ministre (ou le président de la République, selon les contextes) et son entourage font peser sur les ministres une contrainte de cohérence avec la politique générale du gouvernement, par le suivi quotidien de l'activité des ministères que réalisent les conseillers du président ou du Premier ministre, par les nombreuses réunions entre le chef du gouvernement et ses ministres ou par la diffusion de consignes générales. Les ministres doivent agir de façon suffisamment autonome pour défendre leur intérêt et celui de leur ministère, sans toutefois enfreindre trop ostensiblement la discipline collective du gouvernement, ce qui les exposerait à une sanction du Premier ministre (par exemple, un désaveu privé ou public, voire une éviction du gouvernement).

Cette concurrence entre ministres est redoublée par une concurrence entre ministères. Ces luttes d'institution prennent la forme d'une divergence de points de vue sur la décision en préparation. Ce n'est qu'au niveau politique (par opposition au niveau « technique » des services administratifs) que peuvent se régler ces différends : les cabinets se doivent alors défendre le point de vue que développe leur administration face aux ministères concurrents. La divergence est alors souvent grossie par une montée en généralité qui éloigne le travail politique des seuls enjeux attachés aux propriétés spécifiques du problème.

Un autre enjeu proprement politique pesant sur le travail décisionnel des cabinets réside dans la reconduction du soutien des députés de la majorité à leur action. Les arbitrages ministériels doivent ainsi prendre en compte des attentes des parlementaires, pour ne pas s'exposer à un désaveu de leur part. Pour ce faire, les cabinets ministériels, et notamment le conseiller parlementaire du ministre, procèdent à tout un travail relationnel avec les parlementaires, fait de réunions ou d'échanges de courriers. Cette anticipation de la sanction parlementaire tend généralement à censurer les prises de décision ministérielles qui dévient du cadre praxéologique et normatif (plus ou moins fluctuant) de la majorité, ou qui s'écartent des intérêts de la clientèle électorale des députés.

Un dernier enjeu politique pèse sur le travail en cabinet ministériel : c'est la médiatisation des activités gouvernementales, et plus exactement par le fait que les ministres sont au cœur de la *configuration politique orientée vers les médias* (Nollet, 2010). Une grande attention est prêtée à l'« opinion publique », même si cela est toujours concédé à demi-mots en raison du soupçon d'illégitimité qui entoure cette pratique. La division du travail de communication

dans les cabinets ministériels renseigne sur ce que « l'opinion » et les médias font au travail politique. Les conseillers « opinion » (dans les cabinets les plus importants) et les conseillers pour la communication travaillent s'appuient sur des sondages bruts, des synthèses fournies par le Service d'information du gouvernement, et des analyses qualitatives ou quantitatives de la couverture médiatique de l'action gouvernementale pour orienter les décisions ministérielles. Ces représentations sondagières et journalistiques de « l'opinion publique », sont aussi une ressource dans les luttes infra-gouvernementales, en raison du soutien externe qu'elles laissent présager. Elles permettent par exemple d'obtenir le soutien du chef du gouvernement, des moyens supplémentaires pour des politiques publiques, etc.

Ces diverses modalités, autonomes ou hétéronomes, d'investissement dans le travail politique sont différenciellement actualisées par les membres des cabinets, en fonction des spécificités de leurs métiers, et notamment des relations d'interdépendances qui déterminent leurs pratiques.

Les hiérarchies (fluctuantes) du travail décisionnel

La coordination entre ces divers points de vue investis dans le travail politique est en partie réglée par l'institutionnalisation et la codification du processus décisionnel. Mais, dans la pratique, l'enchaînement des interventions différenciées des divers membres des cabinets n'est jamais aussi mécanique.

Un travail décisionnel institutionnalisé

Quelle que soit la nature du texte décisionnaire (projet de loi, décret...), un avant-projet est préparé par les services administratifs du ministère, en liaison avec le cabinet. Alors que ce dernier fixe les grandes orientations, l'administration met en forme le texte, car « *la décision publique n'est valablement telle que si elle respecte un ensemble de "bonnes formes" : corpus de règles juridiques et comptables, contraintes d'enveloppes de crédits budgétaires, routines organisationnelles, traditions ou convenances bureaucratiques intransgressibles, au nombre desquelles l'éventuelle "doctrine-maison" à laquelle les fonctionnaires travaillent à conformer le projet de décision.* » (Eymeri, 2003 : 61) Une fois ce projet validé par le cabinet, selon les critères principalement « politiques » décrits plus haut, il est transmis aux ministères concernés, puis il est discuté dans les réunions interministérielles, où interviennent, généralement, conseillers ou hauts-fonctionnaires sous la présidence d'un conseiller du Premier ministre. La mise en forme juridique finale, c'est-à-dire la rédaction formelle du projet, et sa soumission aux consultations formelles (*i.e.* les organismes consultatifs et, pour les lois surtout, le Conseil d'État) appartient aux services. S'il s'agit d'un texte de loi, il peut alors être présenté en Conseil des ministres et, après délibération, soumis au Parlement. Les décrets et arrêtés sont, eux, signés et publiés (Dreyfus et d'Arcy, 1997 : 174-175 et 202-208).

Ce processus – décrit succinctement – est très institutionnalisé, notamment parce qu'il repose largement sur des transactions écrites. En effet, « *l'action du gouvernement se traduit nécessairement par des textes, depuis les relevés de décision des réunions interministérielles préparatoires qui se tiennent à Matignon, jusqu'à la rédaction définitive des décrets et des projets de loi.* » (Avril, 1997 : 33) L'écrit a un pouvoir instituant. Il contraint à se conformer à des principes procéduraux. Il objective et, ce faisant, il permet les contrôles collectifs et les corrections qui contraignent les façons de faire hétéronomes. Mais, aussi institutionnalisée que soit la procédure, il existe toutefois des marges de jeu à chacune de ces opérations.

Les interventions mouvantes des divers métiers composant les cabinets ministériels

L'investissement des membres d'un cabinet ministériels dans la production d'une décision publique dépend notamment de l'importance accordée au dossier traité. La

hiérarchisation des dossiers entre services et cabinet (Eymeri, 2003), en vertu de laquelle ce dernier n'a à connaître que des décisions perçues par ces agents politiques (et selon leurs catégories d'entendement) comme les plus importantes (*i.e.* les moins techniques), se prolonge au sein du cabinet. Le ministre n'intervient pas en personne sur tous les dossiers ; il ne contribue personnellement qu'aux affaires pensées comme les plus « politiques » (*i.e.* en fonction des catégories d'entendement forgées par les différents enjeux politiques décrits précédemment). Ainsi, le travail des conseillers du cabinet ministériel est sous-tendu par une préoccupation constante : jusqu'où faut-il faire remonter un dossier ? La signature du ministre étant déléguée à ses conseillers et aux directeurs d'administration centrale, une large part des décisions prises au nom du ministre sont en fait supervisées par son entourage. L'anecdote relatée ci-dessous par l'ancien directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Santé le montre par l'absurde :

« Un matin, le ministre entre dans mon bureau et me reproche assez vertement une décision prise par le ministère. Il a été alerté par un interlocuteur mécontent du choix fait, sans doute au niveau d'une direction ou d'une sous-direction. (...) Je me suis demandé le soir si je pouvais conserver mes fonctions alors que je n'étais pas parvenu à convaincre Bernard Kouchner que le cabinet ne faisait pas écran avec les directions et que je ne cherchais pas à m'accaparer je ne sais quelles bribes de pouvoir technocratique.

Après une courte nuit de réflexion, je demande aux membres du cabinet de faire remonter tous les parapheurs reçus. Je n'en arrête aucun à mon niveau et le soir, au retour d'un déplacement, le ministre trouve sur sa table de courrier des dizaines de piles de parapheurs dont certaines atteignent le plafond ! Bernard Kouchner se précipite dans mon bureau, et, dans un vaste éclat de rire, me dit « OK, dorénavant tu ne me feras passer que ce qui te semble le mériter ! ». »

Didier Tabuteau, *Les contes de Ségur: les coulisses de la politique de santé, 1988-2006, Paris : p. 12-13.*

Bien qu'elle ne corresponde guère à l'image (qui est presque une contrainte du rôle ministériel) du volontarisme politique, cette division du travail est absolument nécessaire au fonctionnement du cabinet ministériel. En fonction de l'importance accordée aux dossiers, ceux-ci remontent plus ou moins haut dans la hiérarchie entre les conseillers, le directeur de cabinet (et le directeur adjoint) puis le ministre, voire le Premier ministre. On observe aussi, dans les archives, une modulation des types de sollicitation du ministre : celle-ci peut aller d'une information simple, par exemple la validation d'une note paraphée d'un « OK » ou une discussion informelle, à une demande plus formelle d'arbitrage au moyen d'une note synthétisant le problème et présentant des options parmi lesquelles le ministre doit trancher.

Suivant les cas, les décisions ministérielles ne sont donc pas faites selon les mêmes agents, ni suivant les mêmes principes (plus ou moins autonomes ou « politiques »).

Conclusion

La division du travail au sein des cabinets ministériels apparaît assez routinisée, au point que certains auteurs parlent même de « rôle », « dont la définition, pour en être coutumière, n'en est pas moins précise » (Eymeri, 2008 : 65). Cette conceptualisation « tend à saisir le travail politique sous une forme stabilisée » (Demazière et Le Lidec, 2008 : 137). Dans le cas des cabinets ministériels, où le travail est en grande partie officieux, cette notion n'est sans doute pas adéquate, dans la mesure où elle impute cette routinisation des comportements à leur dimension interactionnelle et publique : les attentes réciproques des agents et la représentation publique d'une position institutionnelle, le fait de la « rendre sensible aux autres » (Lagroye, 1997 : 8). C'est pourquoi on préfère ici parler de métiers (Briquet, 1994), pour ne faire référence qu'aux pratiques, savoirs et savoir-faire que mobilisent les divers membres des cabinets ministériels.

On l'a vu, ces pratiques, savoirs et savoir-faire sont distribués différenciellement au sein des cabinets. Conseillers techniques, directeurs de cabinets ou ministres (mais il faudrait aussi

ajouter les communicateurs, les chefs de cabinet, les conseillers parlementaires...) ne font pas la même chose. Analysée à l'aune de la division du travail de fabrication des décisions publiques, ces métiers sont plus ou moins « politiques » ou techniques, plus ou moins généralistes ou spécialistes. On ne peut en réalité saisir le travail politique des cabinets ministériels que relationnellement : la réalité de ce travail nous échappe si nous étudions isolément le métier de ministre ou celui de conseiller en communication. L'étude des métiers ne trouve toute sa pertinence que lorsqu'elle analyse la contribution de chacun au fonctionnement du collectif de travail qu'est un cabinet ministériel. Encore faut-il ne pas en rester à la juxtaposition de l'analyse de ces divers métiers, mais aussi étudier leur coordination. C'est pourquoi il est utile, dans le cas des cabinets ministériels, de s'intéresser aux règles officielles et tacites qui organisent la façon dont les pratiques, savoir et savoir-faire s'articulent, de façon plus ou moins coopérative (ou concurrentielle). C'est donc comme un collectif de travail, plus ou moins structuré et hiérarchisé (mais selon une hiérarchie fluctuante dans la pratique) que sont étudiés ici les cabinets ministériels.

Cette sociologie du travail politique en cabinet ministériel permet de rendre compte de l'entremêlement de logiques hétérogènes qui le structurent, tout en restant au plus près des pratiques. Elle apporte ainsi un éclairage utile sur la tension entre *policy* et de *politics* dans laquelle est prise toute décision publique, en expliquant comment se joue, au concret, cette tension dans la fabrique-même des décisions.

Bibliographie

- AEBISCHER Sylvie, « *Mettre l'élève et le management au centre du système* ». *Sociologie d'un moment réformateur – le ministère Jospin (1988-1989)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2, 2010, 638 p.
- AVRIL Pierre, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 31-40.
- BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994, n° 28, p. 16-26.
- DEMAZIÈRE Didier et Le LIDEC Patrick, « Introduction », *Sociologie du travail*, vol. 50, 2008, p. 137-146.
- DREYFUS Françoise et d'ARCY François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris : Economica, 1997 (5^{ème} éd.), 485 p.
- DREYFUS Françoise, « Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative », in Pierre BIRNBAUM (dir.), *Les élites socialisées au pouvoir. 1981-1985*, Paris : PUF, 1985, p. 87-104
- EYMERI Jean-Michel, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 47-77.
- EYMERI Jean-Michel, « Les cabinets ministériels », *Regards sur l'actualité*, n°339, 2008, p. 63-74
- LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, 1997, p. 7-17.
- MATHIOT Pierre et SAWICKI Frédéric, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n°1-2, p. 3-30 et p. 231-264.
- NOLLET Jérémie, *Des décisions publiques « médiatiques » ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Lille 2, déc. 2010
- NOLLET Jérémie, « Communication publique vs. communication politique ? Éléments de sociologie relationnelle des activités de communication en ministères », in Philippe ALDRIN, Nicolas HUBÉ, Caroline OLLIVIER-YANIV et Jean-Michel UTARD (dir.), *La communication des institutions. Des formes symboliques de l'action publique*, à paraître en 2011 (titres provisoires).