

ST 20 : Sociologie des entourages politiques

Resp. : Willy Beauvallet-Haddad et Sébastien Michon

Sébastien Gardon (ENSV, VetAgro Sup, Equipe ACSPAVE) sebastien.gardon@gmail.com

Eric Verdier (LEST, Aix Marseille Université et Cnrs) eric.verdier@univ-amu.fr

**L'entourage politique des exécutifs locaux :
Logiques de recrutement et de fonctionnement des cabinets en Région**

Résumé

Au sein des collectivités locales, le rôle et le poids des cabinets et des collaborateurs politiques sont assez largement méconnus. Traditionnellement, l'intervention du cabinet porte sur les enjeux de représentation, de protocole ou de communication. Pourtant, selon les configurations institutionnelles locales, il peut aussi prendre en charge d'autres dimensions, au contenu très politique, qui confortent la centralité de cette instance. L'objectif de cette proposition est d'appréhender le rôle des cabinets à travers un questionnement sur le travail politique afin de mieux saisir leurs activités dans une configuration relationnelle large et toujours mouvante. Cette contribution propose donc de décrypter ces articulations en revenant sur le rôle des cabinets dans l'organisation du travail politique régional. Il s'agira de questionner leurs caractéristiques, les logiques de recrutement qui les animent, le profil des agents qui les composent et les tensions politiques auxquels ils doivent faire face au sein des configurations régionales diverses et changeantes.

La vie d'un conseil régional est rythmée par l'action de plusieurs cercles interdépendants. Les décisions sont formellement prises par le président et son exécutif composé des vice-présidents et des conseillers régionaux délégués, à l'issue d'un processus qui implique une configuration d'acteurs assez complexe. Le président est entouré d'un cabinet qui assure la régulation politique du conseil régional ; selon des modalités variables, les vice-présidents bénéficient du concours d'un ou plusieurs collaborateurs. Le travail délibératif de préparation des politiques régionales et de discussion des rapports présentés en assemblée plénière (ou en commission permanente) est réalisé par différentes commissions thématiques de travail composées d'élus de la majorité et de l'opposition. Cette activité s'articule étroitement à l'action des différents groupes partisans de la majorité. La mise en œuvre des politiques régionales relève des services de la région avec, à leur tête, un directeur général des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) qui se chargent de la traduction opérationnelle des orientations politiques arrêtées par les élus. En réalité, cette distinction formelle entre des élus qui élaborent et des administratifs qui mettent en œuvre ne résiste pas complètement, loin s'en faut, à l'examen des pratiques (voir Gardon, Verdier, 2013). Enfin les partenaires extérieurs (services déconcentrés de l'État, SNCF, autres collectivités locales, organismes para-publics, associations, etc.) jouent aussi un rôle très important d'autant plus que les politiques régionales sont de manière générale co-élaborées et co-financées en vue de mettre en œuvre des programmes pluriannuels souvent contractualisés.

Au sein de cette configuration (Gardon, Verdier, 2014), le rôle et le poids du cabinet et des collaborateurs politiques, assez largement méconnus¹, constituent l'objet de cette communication². Traditionnellement, l'intervention du cabinet et notamment de son directeur porte sur les enjeux de représentation, de protocole ou de communication, mais il prend aussi en charge d'autres dimensions, au contenu très politique, qui confortent la centralité de cette instance. De fait, le cabinet assure l'articulation de trois ensembles distincts de relations³ :

- Avec les groupes politiques et les élus, de la majorité d'abord mais aussi de l'opposition « pour que les séances plénières se passent bien » ;
- Avec l'administration afin d'assurer une bonne articulation entre les sphères politique et technique, dont la porosité est bien établie (Demazière, Le Lidec, 2008) afin que la stratégie politique du président soit effectivement mise en œuvre dans des conditions suffisamment sûres pour ce dernier. Cette exigence se traduit notamment par un travail important au moment de la mise en place de l'organigramme des services et la détermination du périmètre des délégations des autres membres de l'exécutif (Demazière, Le Lidec, 2014) ;
- Avec l'environnement institutionnel et politique du président composé d'une part, de son territoire d'élection, et d'autre part, de ses engagements sur d'autres mandats et d'autres horizons, en vue notamment de conforter sa notoriété nationale et internationale.

Cette contribution décrypte ces articulations en revenant sur le rôle des cabinets politiques⁴. Il s'agit

¹ Sur ces questions, il faut signaler l'entrée « Collaborateurs politiques » de Stéphane Cadiou dans A. Cole, S. Guigner, R. Pasquier (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences po, 2011, p. 73-79 ; l'ouvrage dirigé par Guillaume Courty : *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard éditeur, 2005 ; et l'article de Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, vol. 50, 2008, pp. 147-168.

² Ce travail est issu d'une recherche menée sur cinq grandes régions françaises entre 2009 et 2012 (ANR-08-GOUV-002 dirigée par Didier Demazière sous le titre PRELAT *Projet sur les Élus Locaux Au Travail : Gouvernement régional et configuration du travail des élus*). Les matériaux mobilisés pour cette contribution sont constitués d'une soixantaine d'entretiens réalisés dans quatre régions françaises auprès de vice-présidents, de leurs collaborateurs directs, de présidents de commission, de conseillers régionaux délégués, de conseillers régionaux, de présidents de groupe, de collaborateurs de groupe, de responsables de services (directeur général des services – DGS -, directeurs généraux adjoints – DGA -, directeurs, délégués généraux, chefs de service, chargés de mission) ainsi que de membres du cabinet présidentiel (directeurs de cabinet et conseillers techniques). Ont également été mobilisés des observations (réunions, visites), des archives, des documents transmis par nos interlocuteurs (PV de réunions, lettres de mission) et de la documentation trouvée sur internet. Une séance de restitution de cette enquête a en outre eu lieu dans deux de ces régions.

³ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

⁴ Plus souvent appelés « cabinet du président ».

de présenter successivement leurs caractéristiques, les logiques de recrutement qui les animent, le profil des agents qui les composent et les tensions politiques auxquels ils doivent faire face au sein des configurations régionales diverses et changeantes.

I – Les caractéristiques et le fonctionnement des cabinets politiques en région

Dans les collectivités locales, la constitution des cabinets obéit à des règles régies par le Code des Collectivités locales qui fixent les conditions de recrutement, le nombre de collaborateurs et les rémunérations⁵. Ces cabinets comprennent en moyenne une vingtaine de membres à laquelle s’ajoute un pool de personnels fonctionnels attribués (secrétaires, assistantes, chauffeurs, etc.). Selon les configurations organisationnelles adoptées, d’autres missions peuvent être liées à l’activité habituelle du cabinet. Ainsi dans certaines régions, seront associés ou rattachés au cabinet le service du protocole de la présidence, le service communication, le service presse, le service invitations, ou encore le « pôle discours ». La variété de ces rattachements renforce le flou qui entoure les missions du cabinet notamment aux yeux des services et des élus. Dans certains cas, le cabinet est perçu comme un rouage essentiel et incontournable de la maison régionale. Pour d’autres, « le cabinet est une agence de voyage pour le président »⁶.

Toutefois, la disposition géographique et architecturale du cabinet est symptomatique de sa place éminente dans la répartition des pouvoirs au sein du Conseil régional. Dans toutes les régions, le cabinet se trouve au dernier étage de l’Hôtel de région et ses bureaux, souvent assez grands et plutôt prestigieux (moquette, fauteuils, boiseries, salons d’accueil, etc.), sont les plus proches de ceux du président. En principe, le président est entouré d’un côté, par le bureau de son DGS et de l’autre, par celui de son directeur de cabinet. Parfois le premier Vice-président (VP) est également installé à l’étage présidentiel tandis que les bureaux des autres VP se situent soit un peu plus loin, soit à un autre étage.

L’organisation du cabinet		
Fonctions	Missions	Nombre de personnes
Directeur	Orientation et régulation	1
Directeur adjoint	Appui au directeur Missions transversales	1
Chef	Protocole Organisation Agenda Déplacements	1
Conseillers techniques	Suivi d’une ou plusieurs politiques thématiques et/ou de un ou plusieurs territoires (départements)	5 à 12
Assistants	Gestion des courriers et des dossiers	2 à 5
Secrétaires	Rendez-vous / Courriers	2 à 10
Chauffeurs	Déplacements / Courriers	2 à 6

On remarque d’emblée une hiérarchie inversée par rapport à celle qui prévaut dans les ministères⁷. Pour ce qui est des missions des directeurs et des chefs de cabinet, « c’est inversé par rapport au cabinet ministériel, où le directeur est en général un haut fonctionnaire réputé très compétent tandis que le chef de cabinet présente un profil très politique. En région, ce dernier est souvent en charge de l’intendance du cabinet dans ses aspects les plus matériels (déplacements, quotidien du président) alors que le directeur assure habituellement une fonction tant politique que technique⁸.

⁵ Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁶ Entretien avec un directeur de cabinet.

⁷ Voir sur ce point : Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Les cabinets ministériels », *Regards sur l’actualité*, n°339, 2008, pp. 63-74.

⁸ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

Le nombre de collaborateurs d'élus donne lieu à de fortes disparités entre régions. Auprès des groupes politiques, œuvre un premier cercle assez large de conseillers techniques et politiques; certains de ceux placés auprès du groupe majoritaire cumulent cette fonction avec celle de conseiller du cabinet. Par ailleurs, certains VP comptent plusieurs collaborateurs – un ou deux chargés de mission, une ou deux assistantes, une ou deux secrétaires, un ou deux chauffeurs - qui parfois constituent des mini-cabinets auprès d'élus de poids de l'exécutif. La plupart du temps, ces collaborateurs travaillent au sein de l'Hôtel de région mais parfois aussi dans des antennes régionales, surtout si « leur » élu revendique un fort positionnement territorial, par exemple pour exprimer la volonté de briguer un mandat local et/ou pour superviser un territoire au profit du président. Tout en étant formellement membres du personnel régional, ces « mini-pools », sont, en quelque sorte, « privatisés » par les élus bénéficiaires et viennent parfois concurrencer ou défier l'action des conseillers du cabinet. Dans les régions les moins bien dotées en personnel, les VP se partagent les assistantes (parfois une pour 4 VP) et les chauffeurs. Dans ce cas, certains conseillers du cabinet jouent en outre le rôle de chargé de mission auprès de certains VP, notamment de ceux qui agissent dans l'orbite directe du président. Toutefois, ce mode d'intervention est le plus souvent exceptionnel, pour faciliter la prise en charge d'un dossier stratégique tant pour la région que pour le VP (mise en place d'un schéma prévisionnel dans une compétence légale de la région, réalisation d'un investissement majeur pour la collectivité).

Malgré un encadrement juridique, les rémunérations restent assez floues et s'étalonnent de 1800 euros à 6000 euros selon les régions, le poste occupé et l'ancienneté du collaborateur. Par ailleurs, il est difficile de saisir à quel point certaines rémunérations ou avantages (assistants, logement, chauffeur, équipements) peuvent être négociés et ce, dans quels cercles (auprès du président, de certains élus, du directeur ou directeur adjoint de cabinet).

Les recrutements n'obéissent qu'en partie aux règles de la fonction publique territoriale. Parfois certains collaborateurs d'élus (chargés de mission, assistants ou secrétaires) sont choisis parmi des fonctionnaires en poste de la région. La plupart du temps, les personnes recrutées sont contractuelles de la région sur des postes politiques qui peuvent être supprimés en fin de mandat, selon le changement de la majorité, ou en cours de mandat (en fonction des aléas politiques comme la démission d'un vice-président). En cause, ne peut pas être directeur de cabinet une personne qui exerce un mandat dans une collectivité territoriale de la région d'appartenance.

Les recrutements sont plus ou moins ouverts : parfois une offre de postes est publiée, parfois c'est à la discrétion du président, du directeur de cabinet ou du directeur adjoint. Pour certains emplois comme ceux de directeur de cabinet ou pour certains profils pointus et/ou stratégiques, des cabinets de chasseurs de tête spécialisés sont mobilisés. Mais ce recours au privé ne suffit pas toujours, il faut alors débaucher dans une autre collectivité une « perle rare » déjà en position et qui répond aux critères recherchés, tant politiques que techniques ou territoriaux. Certaines « short-listes », avec des favoris placés en attente, reviennent souvent lors de changement à la tête des cabinets.

Plusieurs modalités informelles de recrutement se recourent plus ou moins :

- L'ancienneté rétributive qui, toutefois, ne protège pas d'une mise en « placard doré », dans l'attente d'un autre poste ;
- La reconnaissance d'un fort dévouement à la personne du président, à la suite, par exemple, d'une campagne électorale ;
- Un débauchage de compétences localisées dans un autre conseil régional ou chez un partenaire ;
- La poursuite d'un début de carrière prometteur, souvent des jeunes attachés parlementaires ou collaborateurs d'élus.

Ces recrutements peuvent se lire à une autre aune, celle du profil, qui distinguera des jeunes diplômés de Sciences Po, des militants aux parcours avérés, d'anciens journalistes, des

fonctionnaires en détachement, ou encore des spécialistes reconnus de tel ou tel type de dossiers⁹. Dans tous les cas, l'implication tant du directeur de cabinet que du président est forte : en règle générale, le directeur de cabinet choisit ses collaborateurs : quand il a identifié un candidat qui lui semble intéressant, il soumet son profil au président qui procède souvent à un entretien de validation¹⁰. Dans plusieurs régions, les cabinets sont composés pour partie d'agents plutôt jeunes, entre 25 et 40 ans. Si la jeunesse est un atout, la fonction est éprouvante, comme en témoigne ce conseiller : « au cabinet on est neuf, jeunes, on est tous épuisé par le rythme du président. Le président connaît très bien la région, il faut être au niveau »¹¹. En termes de formation, les profils de conseiller peuvent être extrêmement variés entre des docteurs, des diplômés de SciencesPo, des journalistes, des doctorants et d'autres qui sont quasi-autodidactes mais formés et reconnus en tant que militants politiques.

Pour un ancien directeur de cabinet adjoint, le cabinet reste « une machine très ingrate » mais qui permet de nourrir une « ambition personnelle » et constitue potentiellement un « accélérateur de carrière ». Classiquement, les carrières des collaborateurs restent attachées à celle de l'élu référent (président ou VP) avec, à la clé, des perspectives de mobilité selon les positions conquises par cet élu (parlementaire, maire d'une grande ville, ministre ou occupant des fonctions nationales). De fait, les collaborateurs ne restent pas très longtemps sur ces postes considérés comme « usants ». Le président dispose d'un cabinet « qui suit très fortement les dossiers [des VP]. Il change de collaborateurs très souvent : il les use (...). Virer des proches, c'est une manière d'affirmer qu'il est le patron »¹². Ainsi aucune position (poste, confiance, proximité avec le président) ne saurait être considérée comme acquise, que ce soit à la DGS, parmi les VP ou au sein du cabinet.

Dans plusieurs régions, s'organisent des allers-retours entre services et cabinet. Des directeurs de cabinet deviennent DGS ou DGA : inversement, des conseillers techniques deviennent DGA ou directeurs de direction en fonction des configurations administratives et politiques. Selon les relations tissées et les dossiers traités, les portes de sortie vers l'extérieur peuvent être plus ou moins nombreuses, notamment auprès d'organismes para-publics liés à la région (de agences), ou de partenaires de la région.

II – Une activité plastique et personnalisée

Le directeur de cabinet pilote le cabinet du président à partir d'une aide logistique apportée par le chef de cabinet et les assistantes, d'un appui stratégique recherché auprès du directeur adjoint et des apports techniques et thématiques fournis par les conseillers. Les qualités premières d'un directeur de cabinet résident en sa capacité à « animer le cabinet, à protéger parfaitement le président et à prendre les décisions »¹³. Cette fonction peut devenir grisante, comme en témoigne cet ancien directeur de cabinet : « quand je deviens dircab, je découvre qu'il y a encore un donjon : il y a encore un rempart dans le rempart : ça continue d'arriver et ça arrive sur vous. C'est prenant, il y a des moments de solitudes, du pouvoir, des doutes, des attaques, des complots. Comme dans les bons palais. Ça n'a pas changé. Vous êtes au sommet, vous avez le pouvoir, tout ça existe mais vous voyez aussi les choses se mettre en place, des projets qui avancent, des résultats (...) ». Cette situation parfois surplombante implique de trouver un bon équilibre et la bonne distance avec les collaborateurs proches.

Mais cette fonction se construit avant tout dans une relation d'allégeance et de confiance vis-à-vis du président. Un DGS nous confie qu'il n'a pas besoin d'être particulièrement proche du président alors que le directeur de cabinet a un lien personnel avec le président. En tant que DGS, il n'est

⁹ Entretien avec un conseiller technique.

¹⁰ Entretien avec un conseiller technique.

¹¹ Entretien avec un conseiller technique.

¹² Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

¹³ Entretien avec un ancien directeur adjoint de cabinet.

« pas dans sphère intime du président, j'ai toujours eu une forme de retenue avec le président, mais nous n'avons pas besoin de beaucoup nous parler pour se comprendre (...), je connais mon patron, je sais ce que je vais apporter, souvent ils savent ce qu'ils font penser l'un et l'autre ». C'est donc un binôme qui se construit avec le président, relation tout autant forte que fragile en fonction des contextes.

En toute occasion, le directeur de cabinet s'efforce de promouvoir la personne du président afin de construire, pas à pas, une notoriété politique, sachant qu'elle n'est guère aisée à établir pour l' élu d'une collectivité dont les services ne sont pas en relation directe avec les usagers : « la nature de sa fonction, c'est avant tout de défendre les intérêts, la parole du président. Il faut toujours avoir en tête que tel dossier qui est amené par les services ou par un élu, il faut le repasser au filtre, à la grille de lecture, qui puisse être la plus favorable au président. Au-delà, il assure en ce sens une fonction de « sécurisation » de la personne du président et veille à parer à toute forme d'attaque politique ou médiatique.

Le conseiller technique type est appelé à remplir plusieurs fonctions qui correspondent à diverses attentes prioritaires dont le dosage varie d'une région à l'autre¹⁴ :

1 – En premier lieu, « il assure la sécurité intellectuelle du président, à un instant « t » : quand le président s'exprime, se déplace, il doit avoir la bonne info au bon moment sur les gens qu'il rencontre, les sujets qu'il a à traiter (...) c'est marcher à côté un peu devant » ; telle est la fonction de base qui requiert une bonne articulation avec les services et l'activation d'un réseau de relations pertinent avec le monde extérieur dans ses domaines de compétence.

2 – Il doit jouer une fonction de tête chercheuse, en explorant de nouvelles orientations possibles. Il « essaie de défricher les choses, de proposer des messages, des actions, de formuler un discours sur un sujet donné. A cet égard ce sens, il est « producteur de sens et d'initiatives et d'actions pour la région et le président ».

3 – Une bonne maîtrise technique des sujets qu'il a à traiter pour interagir avec les services dans une double logique de porte-voix et de facilitateur. C'est un « généraliste qui s'adapte à tout : bon esprit de synthèse qui s'adapte à tout. Logique de marcher un peu devant en lançant des choses avec les services ». Ce positionnement n'est pas sans écueils : représentant du cabinet, le conseiller n'est pas directeur de service. En effet il ne peut pas ordonner. C'est « du soft power, c'est de la conviction, du partage, de l'échange ». De telles relations ne sont pas dénuées de tensions, que les va-et-vient de personnels entre le cabinet et les services dans certaines régions peuvent tantôt atténuer compte tenu des inter-connaissances, tantôt renforcer s'il y a confusion des genres.

Il reste que parmi ces trois attentes prioritaires, selon le directeur de cabinet de telle région, « dans la hiérarchie, ce qu'on leur demande c'est d'avoir une bonne maîtrise technique ».

Dans les régions qui font du cabinet la tête pensante de la région, chaque conseiller est en outre le garant du respect de la ligne politique présidentielle dans son domaine de compétence et à ce titre, il suit les discours et les actes des VP afin d'en contrôler la conformité avec celle-ci (Gardon et Verdier, à paraître). Dans cette perspective, le cabinet est composé de jeunes conseillers, plus stables qu'ailleurs, proches du président et spécialisés par grandes thématiques afin de couvrir les délégations des VP et les services correspondants. Dans certaines régions, il y a de plus des responsabilités territoriales établies au sein du cabinet. Selon les régions, on va retrouver deux profils : d'un côté des conseillers thématiques (transports, lycées, développement durable, etc.), de l'autre des chargés de mission en charge d'un ou plusieurs départements (suivant tous les dossiers et tous les élus sur le ou les départements en question), avec des missions assez différentes (travail avec un ou plusieurs VP, présence territoriale différente). Mais selon les configurations politiques locales, les choses peuvent aussi évoluer en début ou en cours de mandature. Ainsi dans cette région où le cabinet était un peu en retrait, le « profil des conseillers techniques a un peu évolué : ils rentrent un peu plus dans les dossiers (...) la raison : un cabinet est souvent lié à la situation

¹⁴ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

politique »¹⁵.

Bref le travail au cabinet demande un engagement temporel conséquent en interne, que ce soit pour la gestion des relations avec les vice-présidents, le président, les services ou pour le suivi des dossiers¹⁶. « Le rôle de conseiller technique est d'être en lien avec le président, le directeur de cabinet, les VP, avec les Services, avec les acteurs extérieurs. C'est de la réunion, de la note, de l'échange très régulier »¹⁷. « Quand on est au cabinet, on est un peu sédentaire : on garde la maison quand le patron n'est pas là »¹⁸. « Parfois le président est totalement décrié. On est là pour le défendre, le protéger un peu. C'est un hobby pour certains de ferrailler, d'attaquer le président »¹⁹. Mais est-ce pour autant que l'on peut parler du cabinet comme d'un acteur collectif ? : « Ce que je leur reproche [au cabinet actuel] : ils ne chassent pas en meute. L'avantage de mon cabinet c'est qu'ils chassaient en meute, il y avait une vraie unité du cabinet »²⁰. Des logiques individuelles et collectives interfèrent donc dans les missions des membres des cabinets.

Vis à vis des élus, le cabinet constitue un « amortisseur permanent, le rôle du cabinet, c'est d'être entre le président et les vice-présidents. C'est un va-et-vient permanent. Il y a un intérêt à travailler les uns avec les autres. Il y a toujours tentation de travailler en direct avec le président. Mais dans tous les cas les vice-présidents reviennent à un moment de fonctionnement normal : on ne tient pas à court-circuiter ses interlocuteurs quotidiens »²¹. Il y a donc beaucoup d'échanges avec les vice-présidents que ce soit par mails, appels, SMS, selon l'urgence des dossiers. Mais l'équilibre entre le président et les vice-présidents est parfois difficile à tenir au niveau de la gestion de l'information : « on ne peut jamais complètement jouer la carte de la transparence. C'est compliqué à gérer, c'est subtil. Je préserve les intérêts et les enjeux du président. Si je ne le dis pas, et si ça peut être source de difficulté, j'essaie de nouer la relation la plus favorable qui soit, pour faire avancer les choses »²².

« Les relations avec les vice-présidents sont fluctuantes, de toute nature, de confiance un jour, de méfiance le lendemain »²³. Ainsi face aux élus, le collaborateur membre de cabinet doit savoir garder la bonne distance, il est l'homme de l'ombre. « Lorsque je suis en réunion avec le vice-président ou avec le président, sauf exception, je ne parle pas. Conseiller technique, ce n'est pas un équivalent du vice-président. Cela dépend aussi du type de réunion, si c'est une réunion avec le préfet, le président du Conseil Général, le vice-président, je garde une position attentiste, s'il a un élément à communiquer, je le fais passer au vice-président. Si c'est une réunion entre eux, avec les services, le jeu est plus équilibré. En plus mon vice-président ne joue pas l'élu supérieur aux autres, dans les réunions informelles, la parole assez libre. Et il y a une position libre : ce qui m'a été un peu transmis, et il y a la touche personnelle »²⁴.

III – Le positionnement du cabinet : une courroie de transmission vectrice de tensions ?

La répartition des rôles entre le DGS et le directeur de cabinet se construit à partir de plusieurs paramètres : leur antériorité dans la maison, leur personnalité, le mode d'organisation de la région (?) et la nature de leur relation avec le président. Formellement, leurs missions sont

¹⁵ Entretien avec un directeur adjoint de cabinet.

¹⁶ Entretien avec un conseiller technique.

¹⁷ Entretien avec un conseiller technique.

¹⁸ Entretien avec un directeur adjoint de cabinet.

¹⁹ Entretien avec un directeur adjoint de cabinet.

²⁰ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

²¹ Entretien avec un directeur de cabinet.

²² Entretien avec un conseiller technique.

²³ Entretien avec un directeur de cabinet.

²⁴ Entretien avec un conseiller technique.

clairement distinctes : « La différence entre un dircab et un DGS, un DGS est un technico-politique et un bon dircab est un politico-technique, politique par les dossiers. (...) Comme dircab, je participais à la décision, j'arrivais à la fin, comme DGS, le prépare la décision, plus en amont »²⁵. Ainsi dans plusieurs régions, « chacun est dans son rôle (...) chacun respecte son rôle », il y a une sorte de « travail en complémentarité » ce qui garantit une « adéquation entre le projet politique et la maison » [au sens de l'administration de la région]. Cette complémentarité s'organise autour de deux circuits différents : « le circuit administratif et le circuit politique », même si le « boulot du DGS est d'organiser des passerelles entre ces deux circuits »²⁶. « Sur la partie production c'est une sorte de binôme [président – DGS], sur la partie décision, c'est un trinôme [président – DGS – directeur de cabinet], cela permet que l'info circule correctement »²⁷. Cette relation se construit à partir de positionnements différents : le « dircab s'occupe de communication et de politique. (...) il est attentif aux nouveaux projets, aux nouvelles politiques, à leur valorisation vers l'extérieur. (...), le DGS tient les cordons de la bourse, il tient le budget »²⁸. De fait, le président n'a pas les mêmes relations avec ses deux « bras droits ». Ce « trinôme donne l'impulsion et après derrière ça tourne, la maison est en ordre de marche »²⁹. La plupart du temps, le directeur de cabinet « assiste aux réunions du DGS avec le président » car « le directeur de cabinet a besoin de savoir ce qui se passe dans l'administration, ça gagne du temps »³⁰.

Dans cette configuration, le directeur de cabinet est « respecté de l'administration. Il n'intervient pas sur l'administration, (...) les rapports entre le cabinet et les services sont très normés, ça passe par écrit, (...) toujours avec un cadre de référence, un courrier sous couvert du DGS »³¹. Il s'agit plutôt de « collaborations » et non pas d' « interpénétration » car « si on laisse pénétrer le cabinet dans les services, ça peut donner l'impression, vis-à-vis des autres groupes de la majorité, que l'administration est partielle »³². A l'inverse, il faut au minimum de transmission et de relations : « je n'accepterais plus que les DGA se passent du cabinet car il faut des contre-pouvoirs »³³. Il faut donc que « chacun reste dans sa sphère », ce qui n'empêche pas « quelques combats de coqs »³⁴.

Ainsi selon les configurations, la répartition des responsabilités s'avère plus ou moins complexe. Dans certaines régions, la prééminence du cabinet est clairement établie, comme dans celle-ci, où le président « a dit devant tout le monde que le dircab est la personne la plus importante dans la région et il l'a fait devant le DGS »³⁵. Dans ce cas, le cabinet est chargé de la mise en place du projet présidentiel et d'y accommoder la marche de l'administration. Dans une autre région, l'absence régulière du président, souvent accaparé par l'un de ses domaines réservés que sont les relations extérieures, fait que « c'est son dircab qui gère (...), d'autant que faire des choix politiques forts n'est pas vraiment dans la culture de cette Région : on ne choisit pas entre politiques volontaristes et politiques relevant de compétences obligatoires. (...) mais parfois il y a quelques décisions dures à prendre, comme virer un DGS... »³⁶. Cette répartition entre les « différents secteurs, à la proportionnelle au lieu de trancher », vise à faire que tout un chacun se sente redevable de quelque chose vis-à-vis du cabinet. Cette situation confère un pouvoir certain au directeur de cabinet, représentant direct du président et à ce titre, attentif au devenir des dossiers pointés par les VP comme particulièrement dignes d'intérêt (promotion de telle cause, finalisation de tel projet).

²⁵ Entretien avec un ancien directeur de cabinet et DGS.

²⁶ Entretien avec un DGS.

²⁷ Entretien avec un DGS.

²⁸ Entretien avec un conseiller technique.

²⁹ Entretien avec un conseiller technique.

³⁰ Entretien avec un DGS.

³¹ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

³² Entretien avec un DGS.

³³ Entretien avec un directeur de cabinet.

³⁴ Entretien avec un DGS.

³⁵ Entretien avec un vice-président.

³⁶ Entretien avec un ancien membre de cabinet.

Sur certains aspects, la relation entre le directeur de cabinet et le président peut apparaître « fusionnelle ». La « meilleure situation c'est quand on sait qu'on va partir. Couper le cordon, être soi, entrer en dialogue, c'est important aussi »³⁷. Certains directeurs de cabinet ont pu apparaître comme des « fils spirituels » du président et lorsque ce dernier doit se séparer de son directeur de cabinet, la rupture devient d'autant plus compliquée qu'elle tend à se transformer en trahison. De même, si le directeur de cabinet « comprend le langage du président, sa manière de penser, la complexité du personnage » (ancien directeur), il n'est pas épargné par des « tentatives de complots » – à ses dires mêmes –, certains conseillers jouant de leurs relations personnelles avec le président pour monter des coterie contre leur directeur.

Ainsi dans certaines régions, la régulation, qui vise à refuser le conflit découlant de choix politiques tranchés, a certes une efficacité politique indéniable étant donné le renforcement de la centralisation, mais en même temps, elle n'est pas sans risques dans la mesure où elle exige que tout soit contrôlé par le cabinet. En effet, fatalement, de « petits groupuscules qui connaissent bien le système » peuvent s'autonomiser et produire des situations d'autant plus difficiles à gérer politiquement que le pouvoir de décision est, au vu et au su de tous, concentré sur les conseillers du président et en particulier, sur son directeur de cabinet. A « vouloir tout voir, tout organiser, il est descendu à un niveau de détail qui l'a bouffé et, tout en étant un gros travailleur, il est devenu injoignable, il n'était plus réactif »³⁸. Le système est alors menacé de thrombose.

Face à ces situations d'incertitudes ou d'incompréhensions, les directeurs de cabinet essaient de construire leur action de manière méthodique et surtout de prendre du recul. Ils ont bien conscience de l'instabilité de leur mission : « Tout est lié, évident ce n'est pas attractif, j'ai pris les choses avec méthode. J'arrive sur un poste où on me dit « tu verras il faut tout reconstruire ». Le risque d'instabilité existe toujours mais il s'éloigne. Ça m'a décomplexé, j'avais déjà une relation avec le président, elle s'est effacée. (...) L'instabilité vient d'une configuration propre à la région. Je ne se pose pas de question sur qu'est ce que je fous là, je ne décide pas tout seul. Certains [directeurs de cabinet] sont partis d'eux-mêmes, d'autres on les a fait fuir »³⁹.

Au-delà du directeur de cabinet et du DGS, des personnages clés qui jouent un rôle très important dans le fonctionnement des régions, tout en restant le plus souvent dans l'ombre du moins à l'extérieur. Il peut s'agir d'un directeur de cabinet adjoint, d'un conseiller spécial, d'un directeur de campagne ou d'un proche du président, consulté sur certaines affaires, notamment pour les recruteurs du directeur de cabinet ou du DGS. « Le dircab adjoint en Région (...) heureusement qu'il était là sinon..., c'était le chef d'orchestre. Sinon on ne savait pas qui décide »⁴⁰. Ainsi dans cette région, « on avait du mal à savoir qui avait le dernier mot, les circuits de décision étaient flous »⁴¹. Ainsi, c'est « une vraie transmission, un vrai taulier qui met tout le monde à distance. Il a une vraie volonté non dissimulée de transmettre. (...) il a une vraie expérience politique : il connaît tous les élus, tous les territoires ; s'en affranchir, ce serait une erreur fondamentale »⁴². Cette situation a contribué au fait qu'à certains moments dans cette région, il n'y a plus eu de directeur de cabinet en titre, cette fonction étant alors exercée par le DGS à côté du directeur adjoint de cabinet.

Conclusion

Au-delà du rôle plutôt effacé et obscur attribué au cabinet et à leur directeur dans le fonctionnement des collectivités locales, l'étude de différentes configurations régionales montrent que le cabinet et

³⁷ Entretien avec un ancien directeur de cabinet.

³⁸ Entretien avec un vice-président.

³⁹ Entretien avec un directeur de cabinet.

⁴⁰ Entretien avec un conseiller technique.

⁴¹ Entretien avec un conseiller technique.

⁴² Entretien avec un directeur de cabinet.

son directeur participe réellement à l'orientation des politiques régionales et à la recherche de leur cohérence. Cette participation varie selon les contextes locaux, les moments de crise vécus par la région et les configurations régionales mises en place par le trinôme président - DGS - directeur de cabinet. Dans plusieurs régions, le directeur de cabinet peut se retrouver en première ligne sur la préparation, voire la mise en œuvre des politiques régionales. Dans d'autres, la répartition des rôles est clairement établie entre le DGS et le directeur de cabinet. Ce dernier est alors positionné davantage sur des dimensions de communication et de régulation politique externe.

Cependant malgré des variables de taille et des différences sensibles dans les rapports avec les services, en région, les caractéristiques et le fonctionnement des cabinets présentent de nettes spécificités vis à vis de leurs homologues des conseils généraux, même si les configurations concrètes des uns et des autres varient sensiblement, cette hétérogénéité renvoyant aux particularités de l'histoire locale et aux formes d'appropriation originelle des compétences confiées par les lois de décentralisation. Le positionnement commun des régions est plus stratégique dans la mesure où celles-ci sont constamment à la recherche d'une légitimité institutionnelle leur permettant d'impulser des partenariats ambitieux. En ce sens, elles restent prisonnières de leur rôle d'« administration de mission » qui les tient éloignées du « terrain », les rend peu visibles sur le territoire et auprès de leurs administrés. Ce positionnement justifie la constitution d'un cabinet alerte et attentif au travail de l'administration, au suivi des dossiers comme au fonctionnement de la majorité. A l'inverse, les conseils généraux, directement impliqués dans la gestion de politiques touchant directement de nombreux bénéficiaires, n'ont pas besoin d'asseoir leur légitimité politique ou territoriale. Aussi le rôle de régulation politique et territoriale assumé par le cabinet y apparaît-il nettement moins crucial.