

# Experts, espions, femmes de ménage privées... : la face cachée des cabinets

- ▶ Très peu de règles régissent la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels.
- ▶ Améliorer leur transparence fait partie des débats sur le « Nouveau politique » à la Chambre.
- ▶ En attendant, on y découvre aussi des fantômes, des espions, des drôles d'experts ou des femmes de ménage travaillant au domicile privé, en toute légalité.

**U**n cabinet, c'est un monde à part, qui vit dans une espèce de bulle. » « Les cabinets, ce sont des bulles fermées, où les gens se sentent le centre du monde et où le ministre est une espèce d'idole. » Une bulle, comme le disent ces (ex-)cabinettards ? Une chose est sûre : les cabinets ministériels vivent dans un flou artistique, sans règles d'organisation bien précises. Le ministre a un pouvoir discrétionnaire pour nommer ses collaborateurs. Quant à savoir qui ils sont et ce qu'ils font : la transparence n'est guère de mise. Voilà pourquoi les cabinets font partie des thèmes à l'ordre du jour du groupe de travail « Nouveau politique » créé à la Chambre dans la foulée des affaires – et qui se réunit à nouveau ce mardi.

La Belgique, reconnaît un président de parti, « est sans doute le pays qui a la plus forte proportion de cabinettards ». Faire la clarté sur ces cabinets et améliorer leur gouvernance ne serait donc pas un luxe. Nous avons mené l'enquête pour décoder leur composition et fonctionnement, avec une bonne vingtaine de témoins, (ex-)conseillers politiques, (ex-)membres de cabinet, ex-ministres, mandataires, président et experts. Qui témoignent à visage couvert parce qu'ils pointent aussi les dérives...

Reprenons.

En 2000, le gouvernement Verhofstadt veut mettre fin aux cabinets ministériels et les remplacer par des cellules stratégiques, censées être beaucoup plus interactives avec l'administration. C'est la fameuse réforme Copernic. Mais petit à petit, celle-ci est amendée, au point de perdre son essence. En 2008, un arrêté royal modifie une dernière fois la donne ; on en revient aux cabinets traditionnels, même s'ils s'appellent cellules stratégiques.

La fonction de cette cellule ? Elle appuie le ministre « pour la préparation et l'évaluation de la

politique ». Voilà qui est, relève Marie Göransson (ULB), professeur en management public et spécialiste des cabinets (1), « à la fois extrêmement vague et restreint par rapport aux tâches qui incombent de facto aux membres de cabinet ». Et elle ajoute : « Ce qui caractérise le mieux la législation sur les cabinets, c'est le flou. Et cela arrange tout le monde, car ça laisse une marge de manœuvre aux politiques. »

Si la fonction de la cellule stratégique reste vague, sa composition n'est guère plus précise. Seules indications dans les arrêtés royaux : le ministre désigne ses collaborateurs « dans les limites des moyens budgétaires octroyés au début de la législature » ; et le niveau de diplôme exigé est signalé. C'est tout. Donc, le ministre reçoit une enveloppe et engage son personnel dans cette marge, sans qu'un nombre d'équivalents temps plein ne soit fixé. Ou que des barèmes salariaux soient prévus... ce qui n'est pas sans créer de la tension dans certains cabinets, confie un ancien conseiller, « étant donné l'écart salarial qui y règne, entre le chef de cabinet très bien payé, et, en dessous, ceux qui le sont beaucoup moins ».

« Ce qui caractérise la législation sur les cabinets : le flou. Et cela arrange tout le monde » MARIE GÖRANSSON (ULB)

Tout juste les arrêtés royaux stipulent-ils qu'un ministre engage : un directeur de cellule stratégique ; un responsable par noyau stratégique ; des collaborateurs de fond (chef de cabinet, conseiller, attaché) ; et du personnel d'exécution (traducteurs, secrétaires, réceptionnistes, personnel d'entretien, chauffeurs). Et qu'il peut aussi « désigner des experts dans les limites des moyens budgétaires octroyés à cet effet » – ils sont désormais sources de dérives, comme on le

lira ci-contre. Enfin s'ajoutent les révélés Publifin : des chefs de cadet-détachés de l'administration, que binet et autres sont administrés cabinets peuvent embaucher leurs dans divers organes. « Certains doivent assumer leur salaire. tains cumulent les salaires des

Voilà, vous savez (presque) manière hallucinante », dénonce tout. Il n'y a guère d'autres règles. un ex-conseiller. Pas non plus de

Résultat ? Des cabinets fédéraux de 50 à 80 personnes, chiffre précis quant au nombre de véhicules dans un cabinet, qui « est Marie Göransson. Alors qu'à la parfois invraisemblable ».

fin des années 80, ils ne dépassaient pas la vingtaine (hors personnel d'exécution). « On pourrait les réduire de moitié, on ne le sentirait pas ! », assure un ex-cabinettard. Sachant qu'aux Pays-Bas par exemple, les ministres ne disposent que d'un petit secrétariat et, pour le reste, travaillent avec l'administration.

Chez nous, « le » critère de sélection du collaborateur est la confiance que le ministre lui porte. Avec un équilibre à trouver entre confiance et compétence. Mais cela ne veut pas dire que le ministre a toute latitude pour choisir ses hommes. « Il n'est pas rare que des collaborateurs soient suggérés voire imposés par le parti, et certains proviennent du parti », explique en effet Marie Göransson. « Cela dépend du ministre et de sa position », précise Alain Eraly (ULB), également professeur en management public et sociologie des organisations. Car certains ministres « ne se laissent imposer personne », sourit un cabinetard.

Qui détaille : « En gros, le parti désigne les ministres et chefs de cabinet (adjoints), les secrétaires de cabinet, les responsables de la communication, pour avoir de la continuité entre personnes qui partagent une même vision. » On nous raconte ainsi cette réunion de « juillet 2014 à laquelle Elio Di Rupo a convoqué les ministres et durant laquelle on leur a dit : "Ton chef de cabinet sera un tel", même si cela se passe durant une discussion ». Certains partis fixent aussi les niveaux de salaire.

Guère de règles non plus concernant les cumuls, comme l'a

parfois invraisemblable ». On l'a compris : les cabinets ne seraient pas par leur transparence. Entrons en coulisses, pour découvrir leur face cachée, pas forcément illégale, mais éthiquement douteuse à divers égards. ■

MARTINE DUBUISSON

(1) Marie Göransson a publié en 2015 un dossier du Crisp consacré à « La réforme des cabinets ministériels ».

## ENTITÉS FÉDÉRÉES

### Un nombre maximal de conseillers est fixé

Dans les entités fédérées francophones, il n'a jamais été question d'une réforme à la Copernic ou de réduire drastiquement les cabinets. Par contre, les arrêtés wallon et bruxellois de juillet 2014 sont précis sur différents points. Sont prévus en Wallonie : un plafond budgétaire par équivalent temps plein (ETP, 58.140 euros) ; un nombre maximal d'ETP (41, 55 ou 68 selon que l'on soit ministre, vice-président, ou ministre-président ; 1, 1,5 ou 2 ETP comme expert et 3, 4 ou 5 détachés des OIP selon la même répartition) ; le nombre maximal de chauffeurs (5 par ministre, 6 pour les vice-présidents et ministre-président) ; la hauteur des rémunérations et allocations forfaitaires mensuelles. A Bruxelles, le nombre maximum de collaborateurs a été revu à la hausse en 2014... d'une vingtaine d'unités, précise le Pr Göransson (ULB) : 63 collaborateurs maximum par ministre, 82 pour le ministre-président.

MA.D.

# LES EXPERTS

## Parfois lot de consolation ou cadeau salarial

« La fonction d'expert, lance un ex-cabinettard, c'est un grand mystère... » Voilà qui résume bien la situation : c'est sans doute la fonction la plus floue dans un cabinet. Un ex-ministre appuie : « La principale dérive dans les cabinets, c'est la multiplication des experts à un dixième, un quinzième temps. Sans que l'on puisse avoir la liste de ces experts. » Qui ne doivent pas être déclarés avec les autres collaborateurs de cabinet. En fait, la loi prévoit simplement que, pour « la préparation de la politique », le ministre peut faire appel à « une expertise externe ». Il s'agit, est-il précisé depuis 2001, « soit d'experts permanents soit d'experts chargés d'une mission particulière (...) pour formuler les avis sur des matières politiques particulières ou pour combler une expertise faisant temporairement défaut ».

Alors, oui, comme le dit un ex-conseiller de cabinet, « l'expert peut être une arme précieuse, permettant de répondre à un besoin ponctuel dans son domaine de compétence : on fait par exemple appel quelques heures par mois à un universitaire assez en pointe sur un sujet. » Et oui, ajoute un ex-cabinettard, « on peut les appeler en urgence pour remettre un avis ». Mais l'absence de

cadre précis permet bien des libertés, voire des dérives. « Qui sont ces experts ? D'où viennent-ils ? A quel titre sont-ils là ? Des questions se posent », soulève le P<sup>r</sup> Marie Göransson (ULB). D'autant, ajoute-t-elle, que l'on peut aussi s'interroger sur de potentiels « conflits d'intérêts, puisqu'ils peuvent avoir un travail à côté : quand ils travaillent pour une fédération d'entreprises par exemple et pour un ministre, ils défendent les intérêts de qui ? » Un ex-conseiller de cabinet s'interroge aussi sur « l'indépendance de ces experts venus de la société civile, recrutés pour un dixième temps et parfois gratuits. » Des gens d'Electrabel se retrouvent ainsi au cabinet de l'Energie,

des représentants des fédérations d'hôpitaux privés au cabinet Santé... La députée SP.A Monica De Coninck a soulevé le problème dans le groupe de travail « Renouveau politique » à la Chambre : « Banques, mutualités, syndicats, organisations patronales, Electrabel... donnent assez couramment un consultant, parfois gratuitement, aux cabinets, pour un dossier jugé important ou pour toute la législature. Et pour le moment, rien n'oblige à les déclarer. Ça ne va pas. » Autre problème : le véritable motif de la présence de certains experts dans les cabinets. « On se demande parfois, nous glisse-t-on, pourquoi certains sont là : des retraités, des copains du mi-

nistre, du papa... » Nos interlocuteurs en témoignent : tous les experts ne sont pas recrutés pour leur compétence spécifique... « Il y a aussi l'idée d'un lot de consolation », reconnaît l'un. « Parfois, admet l'autre, on a l'impression que c'est un petit cadeau. Pour quelqu'un qui a rendu service ou qui a été sur une liste électorale. Être sur une liste, c'est un bon passeport pour l'emploi dans un cabinet, alors que le critère devrait être la compétence ! » « Dans certains cas, cela permet de boucler les fins de mois, embraie un troisième : vous avez été député et vous redescendez échevin, ce qui entraîne une perte de rémunération et on vous met un quart-temps dans un cabinet pour compléter, mais vous n'y êtes pas indispensable... » Sans parler d'ex-cabinettards retournés à l'administration que l'on reprend comme experts à un ou deux dixièmes temps, « alors qu'on pourrait leur demander un avis sans contrepartie ». Des « experts » pas tous nécessaires, donc. « Comme c'est aussi une façon de récompenser ou placer des gens qui ont la bonne étiquette, l'expert, c'est aussi le mec qu'on ne voit quasi jamais, qui ne fout rien et est bien payé, confie un ex-cabinettard. C'est le genre de poste qu'il faudra réformer. » Le groupe de travail « Renouveau politique » est censé s'y atteler. Reste à savoir jusqu'où il ira...

MA.D.

# LES DÉTACHÉS

## L'administration pillée

L'enveloppe budgétaire attribuée à un ministre fédéral limite le nombre de collaborateurs qu'il peut engager. Par contre, libre à lui de puiser dans l'administration, des fonctionnaires pouvant être détachés dans les cabinets. Avec un avantage budgétaire évident : ce sont les administrations dont ils proviennent qui continuent à payer leurs salaires ; le cabinet ne leur octroie qu'« un complément de traitement fixé par le ministre » (pour autant que le fonctionnaire provienne du même niveau de pouvoir que le cabinet). Voilà qui explique le nombre important de

fonctionnaires dans les cabinets ministériels... Mais qui n'est pas sans poser des soucis, autres que budgétaires, dans les administrations, privées de leurs meilleurs éléments ; lesquels retourneront souvent *in fine* au bercail en bénéficiant d'une promotion... alors que leurs collègues doivent grimper les échelons classiquement. Sans parler de la politisation de l'administration. Ce recours aux fonctionnaires a donc pour effet de gonfler les effectifs des cabinets, particulièrement lorsque les partis sont habitués au pouvoir et ont « leurs » fonctionnaires étiquetés.

MA.D.

## LES ESPIONS

### Fliquer le collègue

Traditionnellement, les fonctionnaires détachés dans un cabinet (par exemple de l'Économie) le sont du département correspondant (le SPF Économie). Mais on en trouve aussi venus d'autres administrations, qui prestent par exemple quelques heures après leur journée sans être officiellement détachés. Et pas forcément pour des motifs très louables...

« On prend quelqu'un de l'adminis-

nistration relevant d'un autre ministre, ce qui permet de fliquer, nous confie un ex-cabinettard. La personne rapporte plus ou moins les faits et gestes du collègue ministre. Car un gouvernement est une grande équipe où la confiance ne règne pas : on ne peut faire confiance au partenaire. Alors on met en place une surveillance critique, qui permet, au moment des discussions budgétaires par exemple, de comprendre les demandes de l'autre. »

MA.D.

## LES FANTÔMES

### Payés par le cabinet mais travaillant ailleurs

Dans les années 80, 90, des collaborateurs fantômes existaient dans tous les cabinets ministériels. Des fantômes ? Des personnes payées par les cabinets, donc l'État, mais travaillant en fait dans les partis, qui économisaient ainsi des deniers. Gérard Deprez (MR), ex-président du PSC (devenu CDH) l'avait reconnu publiquement... ce qui lui avait valu une instruction judiciaire en 1996, une inculpation en 2004 et un non-lieu en 2009.

Selon nos interlocuteurs, le phénomène des « fantômes de cabinet » s'est fortement réduit depuis lors... et depuis les différentes « affaires » - la dernière en date étant l'inculpation de Joëlle Milquet pour « prise illégale d'intérêt » dans le dossier d'engagements à son ex-cabinet de l'Intérieur quelques mois

avant les dernières élections. Mais selon nos témoins, le phénomène n'a toutefois pas complètement disparu. Certains cabinettards, nous confie-t-on, travaillent aussi pour le parti, surtout en campagne électorale. « Tous partis confondus ». Un ex-ministre confirme : « Ce sont des collaborateurs qui sont officiellement au cabinet, mais qui travaillent pour le parti ou la commune du ministre. Mais cela a diminué. » Un cabinettard le dit ainsi : « Des gens payés par le cabinet et qu'on ne voit jamais car ils travaillent au parti ou au parlement. » « Ils sont sur les listes salariales des cabinets, mais travaillent au syndicat, au bureau local du ministre, au parti, acquiesce un ancien haut gradé de cabinet. Ils ont un bureau au cabinet mais n'y sont guère. A une époque, c'était considéré comme normal. Aujourd'hui, c'est plus exceptionnel. »

MA.D.

## LES STAGIAIRES

### Gratuits et invisibles

Autre moyen d'utiliser des compétences sans déboursier : les stagiaires. « Les cabinets utilisent aussi, pour des dossiers spécifiques, des stagiaires venus du département, et payés par celui-ci, explique un cabinettard. A la différence des détachés de l'administration pour lesquels un arrêté ministériel existe, un stagiaire n'est pas officiellement dans la struc-

ture, donc pas visible. » Ce fut par exemple le cas à la Défense pour le dossier du remplacement des F-16. Entourloupe moins honorable : « Il arrive que des gens travaillent dans un cabinet mais sous contrat parlementaire pour éviter certaines incompatibilités entre mandat dans un cabinet et mandat dans certains organismes. » Là, on détourne clairement la règle.

MA.D.

## LES GENS DU BLED

### Proches et loyaux

L'affaire Publifin l'a révélé au cabinet de Paul Furlan, mais cela existe ailleurs, voire quasi partout : les cabinets sont noyautés par des gens venus du fief du ministre. « La proximité prenant parfois le dessus sur la compétence... » Question aussi de loyauté : « Un ministre aime avoir des fidèles dans son cabinet, des gens de sa région », selon un ex-haut gradé de cabinet. « C'est assez fréquent que des collaborateurs venant de la région ou de la commune du ministre travaillent dans les cabinets, le ministre cherchant à assurer la qualité de son ancrage électoral communal et régional », appuie P' Alain Eraly (ULB). Sa collègue Marie Göransson confirme cette tendance et interroge : « Qu'y a-t-il derrière ? Il y a un certain clientélisme, quand il s'agit d'un cuisinier, d'un réceptionniste, de quelqu'un qui fait signer les papiers. » Un cabinettard chiffre : « Les proches représentent quasi la moitié d'un cabinet en général. » Un ancien détaille : « Les gens qui viennent du bled sont généralement le secrétaire de cabinet, le personnel de maintenance, de cuisine, les chauffeurs... » Un autre complète : « Pour le personnel d'exécution, la latitude de recrutement fait que l'on trouve des gens du cru, des militants de base, des colleurs d'affiche... » Et il y a aussi « les amis (des amis), des gens qui ont rendu service au ministre, qui ont la carte du parti... Ce n'est pas illégal, mais il n'y a pas de processus de sélection. » Sans parler des « fils et filles de ». Outre que « certains ont une présence épisodique ou relative au cabinet, parce qu'ils sont en fait au bled ». « Ils s'occupent de la campagne, pas des affaires du cabinet. » « Le cabinet est un lieu de grande loyauté au ministre, donc certains sont contents de soutenir la carrière de leur ministre, explique Alain Eraly. Mais au fil des affaires et avec la vigilance des médias, la prudence s'est imposée. » Sans parler des « cellules sociales » ou « de contact » qui s'occupent « du lien entre le ministre et sa circonscription ».

MA.D.

# LES FEMMES DE MÉNAGE

## **Employées à domicile : c'est légal en Wallonie**

L'arrêté wallon du 24 juillet 2014 le prévoit explicitement (article 3) : « *Un membre du personnel du cabinet peut être employé au domicile privé du ministre.* » Donc : en Wallonie, une personne payée par le cabinet peut faire le ménage ou être employée comme personnel de maison chez le ministre, aux frais du cabinet. Au fédéral, plusieurs interlocuteurs nous disent que la pratique existe aussi, mais nous n'avons rien trouvé dans les textes. « *C'est un avantage en nature auquel les ministres ont droit : une personne qui les aide à domicile.* »

Sans oublier cette règle existant à tous les niveaux de pouvoir : un ministre met deux équivalents temps plein à disposition de son prédécesseur (un conseiller et un collaborateur, précise l'arrêté wallon), durant quelques années (1 à 5 ans en Wallonie, la durée de la législature au fédéral). Isabelle Durant (Ecolo), sortie de charge en 2003, avait avoué que l'un de ces deux collaborateurs allait lui servir de femme de ménage. Pas illégal...

MA.D.