



Le cabinet, cet équilibre instable au cœur du pouvoir local

Odile Barnola





Odile Barnola

Fondatrice d'ALTIRAE, Odile Barnola accompagne des acteurs publics et privés à transformer leurs ambitions en projets concrets, et porter des transformations plus justes et durables, ancrées dans le réel.

Elle a été directrice de cabinet du maire de Grenoble de 2016 à 2025, où elle a piloté la mise en œuvre du projet municipal, coordonné l'action de l'exécutif et conduit des projets structurants dans un environnement institutionnel exigeant. Elle y a notamment géré des situations de crise majeures, dont la pandémie de Covid-19.

Diplômée de l'Université Paris-Dauphine, elle a débuté sa carrière dans l'audit chez Deloitte, avant de rejoindre Hewlett-Packard, où elle a exercé pendant près de vingt ans des fonctions internationales de pilotage de projets et de management.


À propos de Solutions Transitions

Solutions Transitions est une démarche partenariale lancée par Le Lierre et une vingtaine d'acteurs publics et la société civile pour fournir les clefs pour comprendre et les outils pour agir sur la transition écologique dans les communes et EPCI. Elle regroupe fiches pratiques, ressources opérationnelles et événements afin de fournir aux 2 millions d'agents publics territoriaux et aux 500 000 élus du bloc communal, pour les accompagner dans la mise en œuvre d'une transition écologique juste, adaptée aux réalités locales.

À propos du Lierre

Fondé en 2019, **Le Lierre est un réseau de professionnels de l'action publique engagés pour la transition écologique et solidaire.** Il rassemble plus de 2 500 fonctionnaires, agents publics, contractuels, experts et acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologiques, sociales et démocratiques.





Dans les collectivités territoriales, les cabinets occupent une place singulière. Ni administration, ni instance élue, ils constituent pourtant un rouage central de la décision publique locale. À la fois espace de conseil, de coordination et de traduction politique, ils permettent à l'exécutif de transformer un projet électoral en action publique concrète.

Cette position intermédiaire explique une ambiguïté persistante : indispensables au fonctionnement politique des collectivités, les cabinets restent souvent mal identifiés, parfois contestés, et rarement formalisés.

Cette note ne cherche pas à définir un modèle idéal ou normatif. Il n'existe pas de cabinet type, mais des équilibres à trouver, des erreurs à éviter et des repères à partager. Elle vise à éclairer leur rôle, leurs conditions d'organisation et les équilibres essentiels à leur bon fonctionnement. Elle s'adresse à la fois :

- **Aux maires et exécutifs locaux**, qui souhaitent structurer leur cabinet,
- **Aux directeurs et membres de cabinet**, confrontés à des enjeux d'organisation, de positionnement et de sécurisation juridique.

Une fonction politique assumée, dans un cadre juridique strict

Le cabinet est avant tout le cabinet du maire — et non celui de la collectivité.

Il n'est pas une structure administrative supplémentaire, mais un outil au service direct de l' élu. À ce titre, il intervient pour démultiplier son action dans ses différentes fonctions : chef de l'exécutif, président de l'assemblée délibérante, acteur politique local, représentant institutionnel.

Cette position explique sa singularité. Le cabinet ne porte pas l'intérêt "neutre" de l'administration, ni la seule expression du collectif politique : il est au service d'une responsabilité incarnée, celle du maire, qui doit en permanence arbitrer, décider et représenter. De ce fait, les collaborateurs de cabinet occupent un statut à part dans la fonction publique territoriale. Recrutés sur la base d'un lien de confiance personnelle et politique, ils accompagnent directement l'autorité territoriale dans la conduite de son mandat.

Contrairement aux agents, **les collaborateurs de cabinet ne sont pas soumis à une obligation de neutralité politique. Leur rôle est précisément d'assumer une orientation, de porter une vision et de contribuer à sa mise en œuvre :** ils « assistent, accompagnent, conseillent, représentent et relaient l'autorité territoriale ».

Cette spécificité a une contrepartie : leur situation est juridiquement encadrée et structurellement précaire. Leur fonction prend fin avec le mandat de l'élu et repose sur une relation de confiance pouvant être rompue à tout moment.

EN PRATIQUE – Les grands repères juridiques

- **Un recrutement discrétionnaire** (intuitu personae) : l'élu choisit librement ses collaborateurs
- **Une précarité constitutive** : le contrat prend fin avec le mandat ou la perte de confiance
- **Un nombre de collaborateurs plafonné**, en fonction de la taille de la collectivité
- **L'interdiction des emplois familiaux**, renforcée depuis 2017
- **L'impossibilité de cumuler avec un emploi permanent au sein de la collectivité**
- **Une rémunération encadrée** à 90 % de l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé de la collectivité
- **Contrôle renforcé des CRC** sur les requalifications d'emplois
- **Obligations déclaratives (HATVP)** pour la fonction de DirCab
- **Un contrôle accru des chambres régionales des comptes**, en particulier sur les effectifs et les missions

Point d'attention : la jurisprudence veille à éviter que le cabinet ne devienne un moyen de contourner les règles de la fonction publique.



Le cabinet : un espace de traduction, de filtrage et de cohérence

Le cœur du travail de cabinet est souvent invisible. Il repose sur la traduction politique.

- Traduction des engagements électoraux en priorités
- Traduction des contraintes techniques en arbitrages politiques
- Traduction de l'action publique en messages lisibles pour les citoyens

Dans un contexte de complexification de l'action publique locale, le cabinet agit comme :

- **Un filtre** (hiérarchiser, prioriser),
- **Un amortisseur** (gérer les tensions),
- **Un accélérateur** (donner du sens et du rythme).

Il ne se substitue pas à l'administration : **il donne une lecture politique à des décisions techniques.**

EN PRATIQUE – Le circuit de décision efficace

Un fonctionnement robuste repose sur une chaîne claire :

Les services produisent l'analyse technique des dossiers, élaborent des scénarios (options possibles, variantes, impacts, risques), sécurisent juridiquement les propositions, et **mettent en œuvre les décisions prises.**

Le cabinet intervient comme un espace de mise en perspective : il analyse les propositions sous l'angle politique, évalue leur cohérence avec le projet de mandat, identifie les risques politiques ou médiatiques, organise les arbitrages.

L'élu décide en s'appuyant sur ces deux niveaux

- Sans cabinet : risque de décisions technocratiques
- Sans services : risque juridique et opérationnel

Une organisation souple, à adapter aux réalités locales

L'une des spécificités des cabinets territoriaux est qu'il n'existe pas de modèle standard. Cette absence de norme est souvent déstabilisante pour les équipes qui s'installent. Elle est pourtant inhérente à la nature politique de ces structures. Un cabinet est toujours le produit d'un contexte : une personnalité d'élu, une équipe politique, une culture administrative, un territoire, un moment du mandat.

Certains cabinets sont très structurés, avec des pôles thématiques clairement identifiés. D'autres sont volontairement resserrés, avec des profils polyvalents. Certains privilégient une forte dimension communication, d'autres une approche plus thématique.

Aucun de ces modèles n'est intrinsèquement meilleur qu'un autre. Ce qui fonctionne dans une collectivité peut échouer dans une autre. Ce qui fonctionne en début de mandat peut devenir inadapté ensuite.

Au cœur du dispositif se trouve le **directeur de cabinet**, pivot politique de l'organisation.

EN PRATIQUE – Les fonctions clés dans un cabinet

Même sans modèle unique, certaines fonctions structurent la plupart des cabinets :

Le directeur de cabinet : met en acte le projet politique tout en permettant au maire de garder sa puissance symbolique

- Coordonne l'action politique
- Sécurise les décisions
- Assure la cohérence globale du mandat
- Interface avec le DGS et les partenaires extérieurs

Le chef de cabinet : met en musique la posture symbolique du maire

- Organise l'agenda et la logistique politique
- Filtre les sollicitations
- Garantit la fluidité du quotidien de l'élu

Les conseillers techniques : assurent la mise en acte du projet politique

- Suivent les politiques publiques
- Préparent les arbitrages
- Assurent le lien avec les services

Le conseiller communication : Construit le récit politique

- Structure le récit politique
- Gère la relation presse
- Pilote l'image de l'exécutif

L'enjeu n'est pas la structure en elle-même, mais la complémentarité et la clarté des rôles.

Cabinet et administration : un équilibre structurant

Sur le papier, la distinction est simple : le cabinet conseille, l'administration met en œuvre. Cette lecture a le mérite de poser un cadre clair, mais elle ne résiste pas longtemps à la réalité du fonctionnement quotidien des collectivités.

Dans les faits, les politiques publiques sont par nature hybrides. Une décision présentée comme technique peut emporter des conséquences politiques importantes — en termes d'image, de calendrier ou d'acceptabilité. **À l'inverse, une décision politique produit nécessairement des effets techniques, juridiques, organisationnels ou budgétaires.**

Il n'existe donc **pas de frontière étanche** entre ces deux univers, mais plutôt **une zone d'interaction permanente**, dans laquelle se construisent les arbitrages.

Cette réalité explique que le cabinet ne soit pas simplement un espace de conseil, mais aussi un acteur de la chaîne de décision, notamment en amont (préparation, priorisation) et en aval (suivi, mise en cohérence).

L'enjeu n'est donc pas de tracer une frontière théorique, mais **de rendre cette interaction lisible, acceptable et efficace**.

EN PRATIQUE – Les bonnes pratiques de cohabitation

- Ne pas court-circuiter les services, même dans l'urgence
- S'appuyer sur le DGS ou les directions comme point d'entrée structurant
- Assumer le rôle politique du cabinet sans empiéter sur l'opérationnel
- Assumer les échanges directs... sans brouiller les responsabilités
- Organiser des temps réguliers DirCab / DGS

Dans les faits, ce n'est pas la séparation des rôles qui fait fonctionner le système, mais la manière dont ils s'articulent au quotidien.

La gouvernance locale repose sur un trio incontournable : le maire, le directeur de cabinet et le directeur général des services.

La gouvernance locale repose sur un trio incontournable : le maire, le directeur de cabinet et le directeur général des services. Le maire fixe le cap. Le directeur de cabinet traduit, anticipe, sécurise. Le DGS met en œuvre, structure, garantit.

Dit ainsi, tout semble clair. Dans la réalité, c'est plus mouvant.

Le directeur de cabinet peut entrer dans des sujets très techniques pour éviter un risque politique. Le DGS peut alerter sur les conséquences politiques d'une décision pourtant solide sur le plan administratif. Et le maire arbitre souvent dans des zones où les responsabilités sont imbriquées.

Les rôles ne sont pas étanches. Ils se recourent, s'ajustent, parfois se frottent. L'enjeu n'est donc pas d'éviter ces recouvrements, mais de les organiser.

Derrière cette organisation, il y a aussi une répartition du leadership. Le maire en est le centre et le point d'arbitrage. Mais le directeur de cabinet et le DGS exercent chacun un rôle structurant : politique pour l'un, administratif pour l'autre.

Ce qui fait la solidité du trinôme, ce n'est pas une répartition parfaite des tâches. C'est la capacité à s'aligner sur les sujets essentiels.

Sans cet alignement, les divergences se diffusent vite : les circuits se complexifient, les messages se brouillent, la lisibilité de l'action publique s'affaiblit. À l'inverse, lorsqu'il existe, les décisions sont mieux préparées, les arbitrages plus rapides, et la mise en œuvre plus sécurisée.

À ce niveau, ce n'est plus seulement une question d'organisation. C'est une question de méthode, de relations humaines... et de confiance.

EN PRATIQUE – Faire fonctionner le trinôme

- Clarifier les rôles... tout en acceptant qu'ils évoluent
- Instaurer un dialogue régulier et direct entre DirCab et DGS
- Éviter les logiques de contournement ou de court-circuit
- Assumer le rôle du maire comme régulateur et arbitre

L'efficacité du trinôme ne repose pas sur une répartition parfaite des tâches, mais sur une confiance construite dans la durée

Les risques juridiques et les dérives à éviter

Les cabinets évoluent dans un environnement contraint.

- Contraint opérationnellement, par la multiplication des crises et des urgences.
- Contraint politiquement par des dérives médiatiques croissantes et des exigences accrues des citoyen-es consommateurs-trices.

Dans ce contexte, la tentation peut être grande d'élargir, de manière informelle, le périmètre du cabinet pour répondre plus vite, arbitrer plus directement, contourner les lenteurs perçues de l'administration ou, y ajouter des ressources administratives, chargés de mission auprès des élu-es.

Cette solution pose 2 problèmes majeurs.

- **Le dépassement du plafond d'emplois (« cabinet caché »)** : les CRC contrôlent strictement les effectifs. La requalification d'agents administratifs en collaborateurs de cabinet peut entraîner des sanctions pénales. Une condamnation en 2023 a reconnu un détournement de fonds publics pour contournement du plafond.
- **La confusion des rôles (cabinet gestionnaire)** : banaliser l'utilisation du cabinet comme équipe de gestion fragilise la légitimité des services, la sécurité juridique, la lisibilité politique.

EN PRATIQUE – Points de vigilance

- Respecter strictement les plafonds
- Éviter les missions permanentes confiées au cabinet
- Ne pas intégrer de facto des agents au cabinet
- Documenter les rôles et circuits



Le cabinet ne fonctionne pas en vase clos. Il s'inscrit dans un écosystème politique plus large, au sein duquel les **collaborateurs du groupe majoritaire** jouent un rôle structurant.

Recrutés par le groupe, ces collaborateurs occupent eux aussi des fonctions politiques. Ils accompagnent les élu-es dans leur expression, préparent les délibérations, contribuent à la construction des positions et participent à l'organisation des équilibres internes à la majorité.

Dans la pratique, le cabinet ne travaille pas à côté d'eux, mais **avec eux**.

Une part importante du travail politique — souvent peu visible — consiste à construire des accords, à arbitrer entre des sensibilités, à maintenir une cohésion dans la durée. Ce travail se fait dans une interaction entre cabinet et collaborateurs de groupe.

Le cabinet y joue un rôle particulier. Par sa proximité avec le maire et sa vision d'ensemble du mandat, il contribue à structurer les équilibres, à anticiper les points de tension et à accompagner les arbitrages.

Mais il ne peut le faire seul : les collaborateurs de groupe sont au cœur du lien avec les élus, et ils participent directement à la construction des compromis.

Cette articulation s'inscrit dans une tension permanente : d'un côté, le rôle du maire, garant de la ligne et de la décision, de l'autre, le fonctionnement collectif de la majorité, fondé sur la délibération et l'équilibre entre ses composantes.

Le cabinet est l'un des lieux où cette tension se travaille, mais elle se régule dans un jeu d'acteurs plus large.

Selon les contextes et les sujets, la relation entre cabinet et collaborateurs de groupe peut être très fluide ou plus sensible, notamment les équilibres politiques sont fragiles, ou les égos particulièrement sensibles.

Là encore, il n'existe pas de modèle unique, mais des relations humaines à construire.



EN PRATIQUE

- Clarifier les rôles respectifs
- Organiser des échanges réguliers, voire inviter le secrétaire général aux réunions de cabinet
- Partager l'information sans confusion : le cabinet structure l'exécutif, le groupe structure la majorité

Structurer son cabinet : méthode pour les exécutifs

Pour un exécutif qui s'installe, structurer son cabinet est un acte fondateur.

Trois principes peuvent aider à sa structuration :

- **Penser non seulement à la loyauté mais aussi à la complémentarité de ses membres.** Un cabinet uniquement politique est fragile. Il doit intégrer : des profils stratégiques, des profils techniques, des profils organisationnels.
- **Formaliser la chaîne de décision** : Clarifier qui fait quoi pour éviter les tensions ultérieures.
- **Organiser la relation avec l'administration** : le binôme DirCab / DGS doit être structuré dès le départ, avec des temps réguliers de travail du triptyque maire-DGS-DirCab.

EN PRATIQUE – Les premières décisions à prendre

- Composition du cabinet, profil des collaborateurs
- Répartition des rôles
- Circuit des notes et arbitrages
- Modalités de relation avec les services

Conclusion – Un outil politique à assumer et à sécuriser

Le cabinet est un outil politique essentiel, mais exigeant. **Il n'existe pas de modèle parfait, pas de frontière claire, pas d'organisation idéale.**

Mais il existe une réalité : celle d'un espace où se rencontrent le politique et l'administratif, la stratégie et l'opérationnel, la vision et la contrainte.

Un cabinet efficace est un cabinet qui assume sa fonction politique, respecte l'administration et organise la complexité plutôt que de chercher à la simplifier.

