

UN PREMIER MINISTRE,
POUR QUOI FAIRE ?

UN PEU D'HISTOIRE

5

Si l'on replace l'inquiétude contemporaine face à la personnalisation du pouvoir politique dans une perspective historique longue, la prédominance de l'autocratie sous différentes formes monarchiques et impériales, sur le modèle de la politique de Cour, ressort très clairement. Dans son impressionnant ouvrage, embrassant 5 000 ans d'histoire du gouvernement, S.E. Finer, qui distingue quatre types purs et six formes hybrides de régimes politiques, préfère le métonyme « Palais » à l'expression « politique de Cour », mais le sens est le même¹. Que l'on considère les souverains monocratiques de l'Égypte ancienne ou de la Mésopotamie, les empires perse, romain, byzantin, chinois et musulman, ou les monarchies absolues du début de l'Europe moderne, les courtisans n'ont pas de pouvoir direct mais l'empruntent en satisfaisant les désirs des souverains. Parce que le pouvoir d'État est personnalisé, c'est grâce à leur fidélité personnelle au souverain qu'ils obtiennent des faveurs politiques et exercent une influence occulte sur les décisions. Malgré la bureaucratisation du processus gouvernemental et l'apparition de partis politiques de masse au XX^e siècle, il n'a pas été possible de rendre impersonnel l'exercice du pouvoir au sommet de la pyramide politique. Que ce soit sous la forme du stalinisme ou du maoïsme, du gaullisme, du thatchérisme ou du felipisme, « le monstre froid de l'État

1. S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press, 1997, vol. 1, p. 38-43. Les trois autres types purs distingués par Finer sont moins personnalisés. Il s'agit de l'Église, de la Noblesse et du Forum.

prend la forme humaine d'un grand usurpateur : les ambitions et fantaisies d'un individu, ses aspirations et ses animosités, sa vision à long terme et ses préoccupations à court terme de survie quotidienne² ». Si le dirigeant politique tend désormais à arriver au pouvoir par les élections plutôt que par la violence, et s'il perd ce pouvoir à la suite d'une défaite électorale plutôt que d'un assassinat, si la « politique de Cour » a tendu à perdre son caractère personnel du fait du gouvernement hiérarchique et par comité, la décision finale – lorsqu'elle peut être identifiée – est fréquemment attribuable à une seule personne. Cela suggère une importante continuité avec le passé alors que tant d'autres choses ont changé.

6 Si le gouvernement personnel est sans doute la forme de gouvernement la plus ancienne et la plus durable, à travers la figure du roi guerrier, parfois divinisé, il a connu de nombreuses vicissitudes historiques. Dans l'Europe médiévale, le système de monarchie féodale, limitée par la noblesse et les prétentions politiques de la papauté, a restreint la capacité d'aspirants monarques absolus à construire un État. Cependant, au XVII^e siècle, alors qu'en Europe continentale les monarchies absolues se propageaient, en Angleterre, le partage du pouvoir entre les aristocrates locaux et la bourgeoisie urbaine représentée au Parlement survécut à la guerre civile, culminant dans l'accord constitutionnel de 1688, fondé sur l'idée que la Couronne recevait son pouvoir du Parlement. La formation d'un système bipartite en Grande-Bretagne à la fin du XVII^e et au début du XVIII^e siècle s'est accompagnée de l'apparition d'un Premier ministre et d'un cabinet responsables au départ devant le roi et le Parlement, le poids se déplaçant peu à peu du premier au second. Le Premier ministre – une fonction n'ayant aucun fondement dans la Constitution – devait disposer d'une majorité à la Chambre des Communes. Il n'était pas erroné de le décrire alors comme « le premier parmi ses pairs », bien que, en pratique, sa prédominance ait tendu à s'affirmer, aux dépens de l'égalité ministérielle de principe. Ses opposants furent graduellement regroupés en une et non plusieurs oppositions. Dès la seconde moitié du XVIII^e siècle, l'opposition de Sa Majesté n'était pas considérée comme subversive, alors que sur le Continent l'opposition était, en général, considérée comme intolérable et n'était pas tolérée.

2. J. Hayward, in J. Hayward (dir.), *De Gaulle to Mitterrand : Presidential Power in France*, Londres, Hurst, 1993, p. 213. A propos de la distinction entre cour, gouvernement hiérarchique et gouvernement par comité, voir C.P. Snow, *Science and Government*, Londres, Oxford University Press, 1961, p. 56-66.

Après l'échec de leur brève expérience de monarchie constitutionnelle, les révolutionnaires français – dans leur réaction extrême contre la monarchie absolue – cherchèrent à éviter d'avoir un chef de gouvernement. Ils tentèrent d'interpréter la notion de gouvernement parlementaire de façon littérale et développèrent le « gouvernement par assemblée ». Ce modèle dégénéra rapidement en une forme de gouvernement par comité – le Comité de salut public, dominé par la fraction jacobine dirigée par Robespierre. Après son renversement, le nouveau régime revint en 1795 au gouvernement personnel en passant, d'abord, par un comité de cinq directeurs, puis, en 1799, par un consulat de trois personnes pour finalement se réduire à l'empereur Napoléon. La tentative d'empêcher le gouvernement d'un seul homme mena de nouveau, par étapes, à la monocratie sous une forme extrêmement autoritaire, mais désormais légitimée par plébiscite populaire. Ainsi, en France, l'incapacité de réconcilier la démocratie représentative avec la direction personnalisée offrit un avertissement salutaire à tous ceux qui, dans leur souci d'éviter un pouvoir arbitraire, tentèrent imprudemment de parvenir à cette fin en dépersonnalisant totalement le pouvoir. La conséquence fut un pouvoir hyper-personnalisé, qui a fait de nombreux émules sous une forme ou une autre de *leader massimo*.

Si l'on réfléchit maintenant aux raisons contemporaines qui conduisent à la personnalisation du pouvoir d'État, on peut en mentionner trois en particulier. Dans les démocraties de masse, la sélection des dirigeants prend la forme d'élections au cours desquelles la personnalisation est amplifiée par les médias de masse. Le besoin de simplifier les problèmes et de mobiliser émotionnellement les électeurs, qui sont souvent mal informés et indifférents, nourrit la tendance à transformer les élections parlementaires de centaines de choix locaux en un seul grand choix. Les candidats sont des substituts pour les dirigeants de parti qui sont supposés émerger comme futurs Premiers ministres. Lorsqu'il n'existe pas de dirigeant de parti incontesté – ce qui est assez souvent le cas –, cela peut produire une certaine confusion, privant les électeurs du sentiment qu'en choisissant localement ils déterminent en fait le résultat national. Jusqu'à la séparation de la fonction de Premier ministre des autres fonctions ministérielles, il était fréquent qu'il soit combiné avec le ministère des Finances ou avec celui des Affaires étrangères.

La nécessité d'entretenir des relations avec les autres pays est la seconde raison menant à la personnalisation du pouvoir dans un homme d'État international. Alors que sur la scène nationale il est difficile de ne pas être considéré comme un politicien, les sommets bilaté-

raux ou multilatéraux permettent au dirigeant de personifier la nation d'une façon moins ouvertement partisane, endossant ainsi le manteau de l'homme d'État.

En troisième lieu, les crises – en particulier les crises étrangères telles que les guerres – accentuent la personnalisation du pouvoir. Lorsqu'un pays possède des armes nucléaires, le fait qu'une seule personne ait le pouvoir de décider de les utiliser ou non symbolise la concentration de la prise de décision en temps de crise.

LE PREMIER MINISTRE DANS UNE PERSPECTIVE COMPARATISTE

8 Dans les années 1960, en Grande-Bretagne, un débat autour des notions de gouvernement du Premier ministre et de gouvernement du cabinet fut lancé par John Mackintosh et Richard Crossman, deux politiciens travaillistes qui avaient enseigné respectivement les sciences politiques et la philosophie politique. Mackintosh – de façon plus prudente que Crossman – avança l'idée que l'opinion, largement répandue, selon laquelle la Grande-Bretagne était gouvernée par un cabinet était devenue très trompeuse du fait du rôle de plus en plus déterminant du Premier ministre³. Pendant près de trente ans, un débat – non tranché à ce jour – se développa entre ceux qui souhaitaient voir le Premier ministre exercer son pouvoir sans entrave et ceux qui insistaient sur les contraintes à imposer à ce type de direction personnelle⁴. En 1990, la reconnaissance du caractère stérile de cette dichotomie déboucha sur une analyse plus complexe du gouvernement exécutif, lancée par Patrick Dunleavy et Rod Rhodes dans un article qui eut beaucoup d'écho. Ils distinguaient six modèles, dont deux étaient des variantes de gouvernement par le Premier ministre, et les quatre autres des gouvernements où la prise de décision était collective : le gouvernement du

3. J. Mackintosh, *The British Cabinet*, Londres, Stevens, 1962 (2^e éd. 1968) ; R.H.S. Crossman, introduction à W. Bagehot, *The English Constitution*, Londres, Fontana, 1963. Voir aussi R.H.S. Crossman, *Inside View*, Londres, J. Cape, 1972. Crossman écrivait en octobre 1964, juste après être entré dans le gouvernement de Harold Wilson : « Il y a, je pense, plus de possibilités de prendre des décisions dans le cabinet que je ne le réalisais, de même que plus de possibilités de dictature du Premier ministre », R.H.S. Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Londres, Hamilton and Cape, 1975, vol. 1, p. 29.

4. Pour le point de vue « anti-Premier ministre » voir G.W. Jones, « The Prime Minister's Power », in A. King, *The British Prime Minister*, 2^e éd., Londres, Macmillan, 1985, p. 195-220, et P. Norton, « Prime Ministerial Power », *Social Studies Review*, vol. 3, n° 2, 1988, p. 108-115.

cabinet, le gouvernement ministériel, le processus segmenté de prise de décision et la coordination bureaucratique⁵. Si l'on définit les fonctions essentielles de l'exécutif comme étant celles de coordonner la politique gouvernementale et de prendre les décisions finales, l'exercice de ces fonctions variera entre, d'un côté, le très centralisé et personnalisé et, de l'autre, le décentralisé et collectif. Comme nous le verrons, dans certains pays et dans certains secteurs d'activité, le gouvernement sectorialisé peut prendre la forme d'une combinaison de gouvernement ministériel et bureaucratique agissant à travers des ministères semi-autonomes. Même s'il est impossible d'éviter certaines formes de coordination, en particulier à travers le processus budgétaire, dans les pays ayant des systèmes exécutifs centraux faibles tels que la Suisse, l'Italie et les Pays-Bas, le Premier ministre voit sa capacité de coordonner et de prendre des décisions sérieusement compromise. Un des avantages de cette approche diversifiée est qu'elle permet plus facilement d'établir des comparaisons entre pays et entre secteurs d'action politique que l'opposition dualiste entre gouvernement du Premier ministre et gouvernement du cabinet.

9

Considérons quatre cas où les États peuvent déterminer le contexte dans lequel le Premier ministre cherche à coordonner et à décider la politique gouvernementale. En premier lieu, nous indiquerons les caractéristiques des mesures constitutionnelles qui renforcent ou limitent les marges de manœuvre du Premier ministre. En deuxième lieu, le rôle de l'opinion publique dans les sociétés démocratiques fournit à la fois une source de soutien et une force de dissuasion pour l'exercice du pouvoir du Premier ministre, par le recours à de fréquents sondages d'opinion ou de moins fréquents référendums. En troisième lieu, les résultats des élections parlementaires (et, de façon générale, de toutes les élections) offrent au Premier ministre des ressources, tout en restreignant le champ de son action puisqu'il est censé respecter les engagements pris. En quatrième lieu, la composition partisane de l'exécutif – en particulier dans le cas d'un gouvernement de coalition – aide à différencier les champs d'action et les méthodes adoptées par ceux qui exercent le pouvoir du Premier ministre, d'un pays à l'autre et même au sein d'un même pays. Il y a, bien sûr, d'autres facteurs, tels que les personnalités de ceux qui occupent la fonction de Premier ministre, qui ont

5. P. Dunleavy et R. Rhodes, « Core Executive Studies in Britain », *Public Administration*, vol. 68, 1, printemps 1990, p. 3-28.

été explorées dans des biographies et autobiographies (fort utiles lorsqu'elles ne sont pas hagiographiques ou autojustificatrices à l'excès), mais elles ne permettent pas de généralisation facile, bien que certains types de personnalité soient plus appropriés dans des circonstances et contextes politiques particuliers comme, par exemple, les crises, ou lorsque la négociation de compromis s'impose.

10 La Constitution, qui établit les règles formelles en fonction desquelles le gouvernement doit fonctionner, est un point de départ naturel. Là où, comme en Grande-Bretagne, il n'existe pas de Constitution écrite, une accumulation de traditions constitutionnelles et certaines mesures législatives fournissent le cadre normatif à l'action du Premier ministre. Cependant, l'existence d'une Constitution écrite ne signifie pas qu'un grand nombre de traditions ne se soient pas développées, de telle sorte que les textes sont au mieux incomplets et, au pis, trompeurs. Ils reflètent l'expérience politique nationale, « ainsi toutes les Constitutions contiennent des éléments qui sont autobiographiques et donc idiosyncratiques⁶ ». Par exemple, l'expérience passée de la République de Weimar et du III^e Reich a poussé l'Allemagne à tenter, dans sa Loi fondamentale de 1949, de renforcer le pouvoir du Chancelier fédéral, tout en imposant des contraintes à ce pouvoir. Ainsi l'article 65 fait-il appel simultanément à trois principes rivaux dans trois phrases successives : la primauté du Chancelier, l'autonomie ministérielle et le consensus collectif du cabinet. Alors que le Chancelier se voit accorder la direction politique, la responsabilité ministérielle est affirmée et le cabinet arbitre les conflits entre les ministres... ce qui signifie que la personne qui doit décider ce qui se passe en pratique n'est pas toujours très clairement déterminée⁷. On a pu ainsi affirmer que l'Allemagne était passée de la « démocratie du Chancelier » d'Adenauer à la « démocratie coordonnée » de Kohl⁸. Nous analyserons plus loin l'expérience allemande de la motion de censure constructive au Bundestag et l'interdiction pour le Parlement de s'autodissoudre, mais il est important de mentionner, même rapidement, trois

6. S.E. Finer *et al.*, *Comparing Constitutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 7.

7. « Le Chancelier fédéral déterminera et assumera la responsabilité des orientations politiques générales. Dans les limites établies par ces orientations, chaque ministre fédéral mènera les affaires de son département de façon indépendante et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral décidera en cas de différence d'opinion entre les ministres fédéraux », article 65 de la Loi fondamentale.

8. S. Padgett, « Chancellors and the Chancellorship », in S. Padgett (dir.), *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*, Londres, Hurst, 1994, p. 4-5, 18-19.

contraintes qui s'imposent au pouvoir du Chancelier : le fédéralisme, l'existence d'une puissante Cour constitutionnelle et d'une Bundesbank indépendante, autant d'éléments qui mériteraient chacun une ample discussion comparative.

Le soutien de l'opinion publique est la source fondamentale de légitimation de l'autorité du Premier ministre dans les démocraties libérales et, en retour, sa perte affaiblit cette autorité. La présentation de la personnalité et du programme du Premier ministre au public ne se fait plus tant aujourd'hui par des réunions de masse que par l'utilisation sophistiquée des médias, en particulier de la télévision. L'objectif demeure le même : mobiliser le soutien de l'opinion publique en général, ou celui de publics sélectionnés. Que l'on utilise, pour mesurer le degré de soutien de l'opinion publique à l'action du Premier ministre ou à des mesures spécifiques auxquelles il est identifié, des moyens informels tels que des sondages d'opinion fréquents, ou des moyens formels comme le référendum, le processus de la démocratie représentative est détourné par la démocratie directe. Les sondages peuvent, bien sûr, être un complément du processus électoral s'ils informent les électeurs du jugement que porte l'opinion publique sur l'action du Premier ministre sortant et comparent celui-ci avec des rivaux potentiels, du même parti ou d'autres partis. Cependant, une de leurs fonctions principales est d'exercer, entre les élections, une sorte de contrainte non constitutionnelle sur le Premier ministre ; ils sont aussi un moyen de tester *a priori* le soutien potentiel pour certaines initiatives politiques que le Premier ministre pourrait vouloir prendre. S'étant répandus en Europe à partir des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, les sondages d'opinion sont désormais considérés comme une aide indispensable pour les dirigeants politiques. Cependant, ils ont peut-être encouragé une tendance à diriger en retrait, certains Premiers ministres étant tentés d'abandonner le rôle actif de modeleurs de l'opinion publique pour celui de créatures pusillanimes désireuses d'adopter, dans leur course permanente à la popularité, les points de vue dominants mais souvent mal informés. Le recours croissant au référendum – comme il est proposé actuellement même dans des pays comme le Royaume-Uni, traditionnellement très réticent à contourner le Parlement –, quand il n'est pas le résultat d'une initiative populaire, indique que les Premiers ministres préfèrent remettre directement au public la responsabilité de décider des questions délicates au lieu de l'assumer eux-mêmes. Cela s'applique en particulier à des questions comme l'adoption de la monnaie unique européenne, bien qu'en Allemagne, pour des raisons histo-

riques, la Constitution interdit au Chancelier allemand d'organiser un référendum. Cependant, malgré ces risques populistes et plébiscitaires, le référendum peut être un supplément occasionnel au processus électoral ; mais il ne saurait en aucun cas s'y substituer.

12 A l'opposé des systèmes semi-présidentiels comme celui de la France, dans lequel on a deux expressions de l'opinion des électeurs, non synchronisées et pas toujours cohérentes, les systèmes parlementaires évitent de tels problèmes de conflit parce que le Premier ministre n'a besoin que du soutien du Parlement, et pas de celui du président. On a fait grand cas de l'outil constitutionnel allemand (article 67 de la Loi fondamentale) que représente la motion de censure constructive, par laquelle le Bundestag ne peut se débarrasser d'un Chancelier qu'en éliminant son successeur à la majorité absolue. En 1972, la tentative de remplacer Willy Brandt échoua, mais en 1982 le chancelier Helmut Schmidt fut remplacé par Helmut Kohl lorsque le partenaire du SPD dans la coalition gouvernementale, le FDP, décida de soutenir l'autre parti. Cependant, il a été souligné fort à propos qu'« un gouvernement minoritaire survivant sous la protection de l'article 67 serait capable d'accomplir bien peu de choses en pratique. En conséquence, la contribution de cette procédure à la stabilité gouvernementale est très limitée. Dans un système parlementaire de gouvernement, la stabilité gouvernementale ne peut pas être garantie à long terme par des mesures constitutionnelles, mais seulement par l'appui de majorités parlementaires fidèles et disciplinées, dont la précondition est un système de parti stable⁹ ». Les problèmes posés aux Premiers ministres qui sont à la tête de gouvernements minoritaires seront discutés plus loin, en rapport avec la composition des gouvernements de coalition.

Dans la plupart des pays européens le Parlement est élu pour une période fixe et, en général, va au terme de son mandat, sauf en cas de crise, comme ce fut le cas en Italie en 1994 et 1996. En Grande-Bretagne, le fait que le Premier ministre ait hérité de la prérogative royale prédémocratique de dissoudre le Parlement représente une source importante de pouvoir tactique pour l'établissement du calendrier des élections. Le fait d'avoir la liberté de décider de dissoudre le Parlement quand cela convient au parti au pouvoir est un instrument efficace sauf quand le Premier ministre et le parti au pouvoir connaissent une impopularité constante au cours des années qui précèdent les

9. D. Southern, « The Chancellor and the Constitution », in *ibid.*, p. 28.

élections, auquel cas l'échéance est toujours repoussée dans l'espoir de voir renaître le soutien de l'opinion publique. Ainsi, en 1997, le gouvernement Major a été jusqu'au bout de son mandat de cinq ans, alors qu'en France – contre la tradition constitutionnelle mais non contre la lettre de la Constitution – le président Chirac a suivi son Premier ministre Juppé qui lui conseillait de dissoudre l'Assemblée nationale une année avant la fin de la législature. C'est une situation tout à fait différente des dissolutions « de crise » de De Gaulle en 1962 et 1968 ou des dissolutions décidées par Mitterrand en 1981 et 1988 pour rétablir l'harmonie politique entre l'exécutif et le législatif. La décision de Chirac revient à importer en France le pouvoir discrétionnaire de dissoudre la Chambre des Communes que les Premiers ministres anglais ont hérité des prérogatives royales.

Le cas allemand de 1982 est intéressant. Quand Kohl remplaça Schmidt, il rechercha de façon délibérée la défaite dans un vote de confiance afin de pouvoir utiliser l'article 68 pour dissoudre le Bundestag. Le président accepta cet artifice en s'appuyant sur le fait que le FDP ne s'était rallié au vote de la motion de censure constructive qu'à condition que des élections soient organisées. Quatre membres du Bundestag portèrent l'affaire devant la Cour constitutionnelle allemande, arguant que l'article 68 avait été mal utilisé du fait de cette dissolution forcée. La Cour déclara qu'il y avait bien eu un contournement délibéré de l'article 39 de la Loi fondamentale, selon lequel des élections doivent être organisées 45 mois au plus tôt et 47 mois au plus tard après le début d'une législature. Néanmoins, elle conclut que le président avait le droit d'accorder une dissolution, mais établit des critères restrictifs pour une future application de ce droit¹⁰. Grâce à ce compromis judiciaire, le chancelier allemand n'a normalement pas la possibilité de décider quand dissoudre le Parlement, mais il peut s'assurer le soutien de l'opinion publique pour un changement de gouvernement de coalition à mi-mandat.

La composition politique du gouvernement est un facteur important de variation : on peut ainsi passer d'un extrême à l'autre, d'un gouvernement à parti unique avec de forts Premiers ministres, tel qu'en Grande-Bretagne, à un gouvernement multipartite avec des Premiers ministres faibles, comme en Suisse, où cette fonction tourne annuellement entre tous les partenaires de la coalition. Comme on l'a vu dans le

10. *Ibid.*, p.30-31.

cas allemand, un gouvernement de coalition peut mener à un changement de Premier ministre à mi-mandat ; cette éventualité peut se produire avec ou sans changement dans la composition politique du gouvernement de coalition, comme cela est arrivé fréquemment en Italie. La position du Premier ministre changera beaucoup selon que l'accord de coalition est détaillé et est le fruit d'une longue négociation entre des partenaires qui s'engagent à le respecter, comme c'est le cas aux Pays-Bas, ou selon qu'il s'agit d'un mariage hasardeux de convenance, contraignant le Premier ministre à vivre de compromis d'une semaine à l'autre, comme cela était le cas sous la IV^e République en France.

14 Une étude portant sur 218 gouvernements de coalition, conduite dans douze pays européens entre 1945 et 1987 (mais qui, malheureusement, ne comprend ni la France, ni l'Espagne ni le Royaume-Uni), souligne que, dans 10 % des cas seulement, un seul parti contrôlait plus de la moitié des sièges de l'Assemblée législative. Cette situation a existé quatre fois en Autriche, en Irlande et en Norvège, tandis qu'en Italie il y a eu à quatre occasions une coalition malgré une majorité absolue des démocrates chrétiens au Parlement. Dans 21 % des cas, une coalition majoritaire existait, dans laquelle aucun parti n'avait de majorité absolue (17 cas en Finlande, 14 en Italie et 8 aux Pays-Bas). Dans 36 % des cas, il y avait une coalition de majorité relative (15 cas en Belgique, 10 en Allemagne et en Islande, et 9 au Luxembourg). Enfin, dans 33 % des cas, on avait affaire à des gouvernements minoritaires. C'est vrai dans presque tous les cas étudiés au Danemark (18 sur 20) mais aussi dans 14 des 35 cas étudiés en Italie, 8 des 15 cas en Norvège et 10 des 16 cas en Suède, mais jamais en Allemagne¹¹. Des gouvernements minoritaires peuvent survivre tant que les partis de l'opposition sont incapables de se mettre d'accord entre eux pour les remplacer. La tâche du Premier ministre est alors de manœuvrer en avançant des propositions politiques qui maintiennent les partis d'opposition divisés.

11. M. Laver et N. Schofield, *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 70-71. Les pays étudiés sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

CARACTÉRISTIQUES DES PREMIERS MINISTRES DANS UNE OPTIQUE COMPARATIVE

Une façon indirecte de chercher à comprendre à quoi servent les Premiers ministres est d'essayer de mettre en évidence les caractéristiques marquantes de ceux qui atteignent le sommet de ce mât de cocagne. Une étude quantitative des Premiers ministres européens (et, dans le cas de la France sous la V^e République, des présidents également), menée en 1991 et couvrant la période depuis 1945, nous en apprend beaucoup quant à leurs origines sociales et politiques, de même que sur la durée de leur mandat, bien que, malheureusement, elle ne soit pas à même de nous éclairer sur les raisons de leur succès ou de leur échec¹². Deux seulement étaient des femmes (Brundtland et Thatcher). Une formation et une profession juridiques sont les plus fréquentes, viennent ensuite les professeurs d'universités et les fonctionnaires, alors que les chefs d'entreprise et les journalistes sont plus rares.

15

Avant d'entrer dans le cabinet, 82 % des Premiers ministres étaient parlementaires, 52 % étaient des responsables nationaux de leur parti, 44 % étaient élus locaux et 30 % avaient représenté des groupes d'intérêts. Les dirigeants de groupes d'intérêts sont particulièrement nombreux dans les cinq pays scandinaves où ils représentent 46 % du total. Les responsabilités de parti sont aussi beaucoup plus fréquentes en Scandinavie que dans le reste de l'Europe continentale, où le choix des Premiers ministres est plus souvent le résultat de compromis¹³. L'âge auquel les Premiers ministres européens prennent leur fonction est de : moins de 40 ans, 22 % ; entre 40 et 49 ans, 41 % ; entre 50 et 59 ans, 28 % ; au-delà de 60 ans, 10 %¹⁴.

Müller et Philipp ont constaté que « les futurs Premiers ministres n'occupent pas plus de responsabilités à la tête de ministères *avant* de devenir chefs de gouvernement que ne le font, en moyenne, les

12. Le nombre de Premiers ministres par pays est : 5 pour la Suède, 6 pour l'Autriche, le Luxembourg et l'Allemagne occidentale, 7 pour l'Irlande, 9 pour la Norvège et le Royaume-Uni, 11 pour le Danemark et les Pays-Bas, 12 pour l'Islande, 14 pour la Belgique, 16 pour l'Italie, 18 pour la Finlande et 26 pour la France. W. Müller et W. Philipp, « Prime Ministers and other Governmental Heads », in J. Blondel et J.-L. Thiébaud (dir.), *The Profession of Governmental Ministers in Western Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1991, p. 151.

13. W. Müller et W. Philipp, *op. cit.*, p. 141, 145.

14. *Ibid.*, p. 143

membres du gouvernement tout au long de leur carrière [...]. Ainsi, d'un côté, un quart de tous les chefs de gouvernement sont devenus Premiers ministres sans avoir jamais été membres du cabinet au préalable et 37 % n'avaient occupé qu'un poste ministériel avant de devenir Premiers ministres¹⁵ ». Il est surprenant de constater le peu d'intérêt que l'on accorde, dans la plupart des pays d'Europe, à l'apprentissage des responsabilités ministérielles. Les ministères les plus importants dans lesquels les Premiers ministres ont servi sont, comme on peut s'y attendre, les Finances (37 %) et les Affaires étrangères (24 %), suivis par la Justice (19 %), l'Agriculture (14 %), l'Intérieur et l'Éducation (13 %), la Défense et l'Industrie (11 %). Alors que dans certains pays, comme l'Autriche, l'Allemagne et le Royaume-Uni, il n'est pas habituel pour d'anciens Premiers ministres de revenir à un autre poste ministériel, Müller et Philipp notent que, en général, « 37 % l'ont fait et presque la moitié de ceux-ci sont revenus au sein du cabinet plus d'une fois », 42 % comme ministres des Affaires étrangères¹⁶. Cela est vrai en particulier pour la France sous la IV^e République (13 cas), la Belgique (12 cas) et l'Italie (11 cas)¹⁷.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les Premiers ministres d'Europe occidentale sont restés en moyenne 3,8 années à leur poste. La France de la IV^e République et la Finlande ont eu chacune six Premiers ministres qui sont restés en poste moins de six mois. « A l'autre extrême, vingt et un chefs de gouvernement sont restés en place huit ans et plus. Le record est détenu par Erlander en Suède (23 ans), suivi par Werner du Luxembourg (20 ans). Les autres "vedettes" qui sont restées en place huit ans ou plus sont Adenauer, de Gaulle, Pompidou, Kreisky, Gerhardsen, Palme, Sorsa, Drees, Hansson, Thatcher, Thors, Dupong, de Valera, Martens, Joergensen, Lynch, Schmidt, G. Eyskens et Raab¹⁸ », auxquels il faut maintenant ajouter Kohl. Il est clair que seuls ceux qui ont occupé leur poste pendant une période minimum, au moins trois ans, ont eu un impact important, la durée étant pour cela une condition nécessaire mais pas suffisante. Les Premiers ministres qui étaient des politiciens à plein temps avant de devenir membres du

15. *Ibid.*

16. *Ibid.* p. 143, 144. Le ministère de la Défense n'était important que dans les grands pays, tandis que l'Agriculture n'a été une étape significative que pour la Finlande, l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.

17. *Ibid.*, p. 152, n. 12.

18. *Ibid.*, p. 137. Sont décomptées ici les années passées au pouvoir, qui comprennent, le cas échéant, la présidence.

cabinet étaient davantage susceptibles de rester en place plus longtemps, ce qui laisse entendre que le professionnalisme est un atout important pour ceux qui arrivent au sommet.

Les différences de classe sociale se reflètent dans l'éducation et l'expérience professionnelle des Premiers ministres, et sont également liées aux affiliations droite-gauche. Müller et Philipp ont constaté que, « si 10 % seulement des Premiers ministres non socialistes n'ont pas été à l'université, c'était le cas pour 33 % de leurs collègues de gauche ; en outre, l'écart ne diminue pas, il est le même avant et après 1970¹⁹ ». 49 % des Premiers ministres de droite et du centre ont eu comme première profession des emplois de classe moyenne (17 % ont été professeurs d'université), alors que 14 % des Premiers ministres de gauche se sont recrutés dans ce type de professions, 17 % ayant été journalistes et 17 % cols bleus ou cols blancs. Comme on pouvait s'y attendre, les Premiers ministres de gauche ont plus souvent été ministres du Travail ou des Affaires sociales, alors que les Premiers ministres de droite et du centre ont plus fréquemment occupé d'autres ministères, en particulier celui des Finances²⁰.

17

LES RESSOURCES EN PERSONNEL DES PREMIERS MINISTRES

On a pu écrire que « plus l'équipe est large et plus elle se concentre sur les politiques publiques, plus le Premier ministre sera susceptible d'intervenir sur ces questions²¹ ». Cependant, si la taille peut être un indicateur de la tendance à intervenir (bien que, comme on verra en particulier dans le cas italien, la qualité de l'équipe peut être plus importante que sa quantité), il ne serait pas prudent d'assimiler ressources en personnel et capacité de contrôle. Bien que, « en matière de patronage, d'action politique et de procédure, les Pays-Bas soient loin d'avoir un gouvernement de Premier ministre », Rudy Andeweg affirme que le fait que le Premier ministre hollandais n'ait que dix ou douze conseillers « ne doit pas être pris pour de la faiblesse²² ». En Grande-Bretagne, « le

19. *Ibid.*, p. 146.

20. *Ibid.*, p. 147-148.

21. G.W. Jones, « European Prime Ministers in Perspective », *West European Politics*, 14/2, avril 1991, p. 173.

22. R.B. Andeweg, « The Dutch Prime Minister : Not Just a Chairman, Not Yet a Chief ? », in *ibid.*, p. 118.

total de l'équipe du Premier ministre compte entre deux douzaines et environ une trentaine de personnes, dont peut-être dix-sept ou dix-huit sont étroitement liées à l'action politique et à l'orientation (et la présentation) de cette action²³ ». Bien que Margaret Thatcher ait légèrement augmenté la taille de l'équipe de sa cellule politique de Downing Street, Anthony King souligne que « les Premiers ministres britanniques ont cherché à gouverner avec leurs collègues ministres plutôt qu'indépendamment ou contre eux ; ils ont rarement eu des objectifs politiques distincts de ceux de leur gouvernement et de leur parti », et que même Margaret Thatcher « est presque tout le temps parvenue à ses fins en utilisant son pouvoir de nommer et de renvoyer les ministres pour mettre les hommes en qui elle avait confiance (ou qu'elle pouvait dominer) aux postes ministériels qu'elle considérait comme importants »²⁴... C'est précisément parce qu'un Premier ministre hollandais n'a pas la même possibilité de remanier à volonté son gouvernement de coalition qu'il doit chercher à établir un consensus plutôt qu'à imposer ses décisions.

Le Premier ministre français est également en mesure de travailler avec une équipe personnelle relativement restreinte, parce qu'il peut utiliser les ressources du secrétariat général du gouvernement, ainsi que celles du SGDN (Défense) et du SGCI (Europe). Bien que la France pose le problème particulier des relations avec un président de la République très actif, les Premiers ministres cherchent à établir une coordination même si la décision finale peut revenir au président. Le risque de centralisation excessive d'un tel pouvoir de coordination, qui peut mener à une tendance exagérée à imposer ses vues, a été démontré abondamment – avec les conséquences fatales que l'on sait – par Alain Juppé et son entourage de 1995 à 1997. En Grande-Bretagne, c'est au secrétariat du cabinet que revient la responsabilité première de la coordination, qu'il remplit grâce, en particulier, à l'autorité du secrétaire du cabinet. En Italie, les tentatives visant à renforcer la position du Premier ministre en accroissant l'équipe du Palazzo Chigi n'ont pas réussi à surmonter la faiblesse due en particulier à la courte durée des Premiers ministres. Un *turn-over* aussi élevé décourage la mise en place de liens clairs entre l'équipe du Premier ministre et les fonction-

23. A. King, « The British Prime Ministership in the Age of the Career Politician », in *ibid.*, p. 41.

24. *Ibid.*, p. 41-42.

naires clés des ministères. De tels canaux de communication « sont très importants pour un Premier ministre s'il veut jouer un rôle réel de coordination dans le processus politique [...]. En outre, pour la simple raison que le secrétariat est responsable auprès du Premier ministre seul, et n'est pas perçu comme une entreprise collective du Conseil des ministres dans son ensemble, les ministres et les fonctionnaires sont moins enclins à transmettre l'information et, en général, à adopter une attitude coopérative. De ce point de vue, l'absence totale d'un instrument comme le secrétariat du cabinet, en Grande-Bretagne, est un grand handicap²⁵ ». Le maintien d'un semblant de réalité de prise de décision collective a permis aux Premiers ministres britanniques de jouer un rôle déterminant sans institutionnaliser formellement leur pouvoir. Cependant, les premières indications suggèrent que le Premier ministre Blair entend jouer un rôle plus important avec l'assistance de son équipe personnelle.

19

POST-SCRIPTUM

Le processus de démocratisation des régimes autoritaires d'Europe du Sud qui a mené, dans les années 1970, la Grèce, le Portugal et l'Espagne à adopter des institutions parlementaires a été suivi, dans les années 1990, par une seconde vague démocratique en Europe centrale et de l'Est postcommuniste où le modèle présidentiel et semi-présidentiel semble avoir été préféré. Seules la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie ont choisi d'adopter le modèle Parlement-Premier ministre. Cependant, une analyse résumant l'expérience d'après guerre dans le monde entier à partir d'éléments empiriques qui permettent de sous-tendre des prédictions théoriques est arrivée à la conclusion que ce modèle est plus susceptible de consolider la démocratie que le présidentielisme. Ces éléments sont « la plus grande propension des gouvernements à avoir des majorités pour appliquer leurs programmes ; leur plus grande capacité à diriger dans un cadre politique pluraliste ; la moindre propension des exécutifs à diriger aux marges de la Constitution et la plus grande facilité de changer le responsable de l'exécutif qui le ferait ; leur moindre susceptibilité aux coups d'État militaires ; et leur plus grande tendance à offrir des longues carrières de parti et de gouvernement, ce qui favorise la loyauté et l'expérience dans la

25. D. Hine et R. Finocchi, « The Italian Prime Minister », in *ibid.*, p. 90, 89.

société politique²⁶ ». Si, sur la durée, l'expérience des nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est confirme ces conclusions, on peut imaginer que, malgré le prestige des modèles américain et français, le XXI^e siècle pourrait remettre à la mode dans les nouvelles démocraties libérales le modèle du Premier ministre œuvrant dans le cadre d'un système parlementaire. Il se pourrait que le modèle semi-parlementaire finisse par devenir plus attirant que le modèle semi-présidentiel.

26. A. Stepan et C. Skach, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, octobre 1993, p. 22. De façon plus générale voir J.J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

20

R É S U M É

Le régime personnel est sans doute la forme la plus ancienne de gouvernement, mais la réaction contre la monarchie absolue a entraîné diverses tentatives de créer une direction collective, qui ont souvent débouché sur un retour à une extrême personnalisation du pouvoir. L'auteur présente le débat qui oppose gouvernement du Premier ministre à gouvernement de cabinet et discute la part que prennent les ministres et les bureaucraties aux décisions essentielles. Une comparaison transnationale illustre les dimensions constitutionnelles et électorales du rôle du Premier ministre, et ses rapports à l'opinion publique et à la construction de coalitions majoritaires. L'auteur compare les origines sociales des Premiers ministres, leurs carrières ministérielles antérieures et leur durée dans la fonction. Il étudie aussi les ressources en personnel dont ils disposent et conclut par une évaluation des chances respectives des régimes semi-présidentiels ou semi-parlementaires en Europe centrale et de l'Est.