

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1986

36

le ministre

contraintes

histoire

étranger

évolutions

carrières

chef d'une administration

cabinets

et le Parlement

hiérarchies

démissions

et après...

jacques rigaud

serge berstein

ed page

mattei dogan

daniel gaxie

bernard chenot

guy carcassonne

jacques limouzy

jean foyer

didier maus

jean-luc bodiguel

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabiezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

36

Le ministre

Jacques RIGAUD. — Pouvoir et non-pouvoir du ministre.....	5
Serge BERSTEIN. — Le ministre sous les III ^e et IV ^e Républiques..	15
Ed. PAGE. — Tel régime, tel ministre	29
Mattei DOGAN. — Filières pour devenir ministre : de Thiers à Mit- terrand	43
Daniel GAXIE. — Immuables et changeants : les ministres de la V ^e République	61
Bernard CHENOT. — Le ministre, chef d'une administration.....	79
Guy CARCASSONNE. — Typologie des cabinets.....	85
Jacques LIMOUZY. — Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis.....	93
Jean FOYER. — Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité	103
Didier MAUS. — Démissions et révocations des ministres sous la V ^e République	117
Jean-Luc BODIGUEL. — Que sont les ministres devenus ?.....	135

JOURNAL

Evelyne PISIER. — Service public et libertés publiques.....	143
Repères	155
Chroniques de l'étranger : Grande-Bretagne : G. W. JONES. — Lettre de Londres	157
Chronique de l'opinion publique : Le Parti socialiste et l'opinion depuis 1981, Jérôme JAFFRÉ	165
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 juillet - 15 octobre 1985)	173
Pouvoirs-biblio	201
Summaries	203

ISBN 2 13 039508 2

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1986, janvier

© Presses Universitaires de France, 1986
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

LE MINISTRE EST ÉTUDIÉ PAR

- Serge Berstein, professeur d'histoire à l'Université Paris X-Nanterre et à l'IEP de Paris, *Edouard Herriot ou la République en personne* (1985) ; *Histoire du Parti radical 1980-1982*.
- Jean-Luc Bodiguel, directeur de recherche au CNRS, directeur de séminaire à l'IEP de Paris, *Les anciens élèves de l'ENA* (1978), Paris ; *La Haute fonction publique sous la V^e République* (1983), Paris (avec Jean-Louis Quermonne).
- Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Reims, chargé de mission auprès du ministre de l'agriculture.
- Bernard Chenot, ancien vice-président du Conseil d'Etat, ancien ministre du général de Gaulle (1958-1962), ancien membre du Conseil constitutionnel, ancien président des ACF. Membre de l'Institut. Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences morales et politiques.
- Mattei Dogan, directeur de recherche au Centre national de la Recherche scientifique, président du comité de recherches sur les élites politiques de l'AISSP.
- Jean Foyer, ancien garde des Sceaux, professeur de droit privé à l'Université Paris II, député du Maine-et-Loire (RPR), maire de Contigné. Membre de l'Institut.
- Daniel Gaxie, professeur de science politique à l'Université de Picardie, *Le Cens caché* (1978), Paris.
- Jacques Limouzy, ancien député du Tarn. Chargé des relations avec le Parlement dans les gouvernements de Jacques Chaban-Delmas (1969-1972) et de Raymond Barre (1978-1981), *Lettres à mon oncle* (1981) ; *La révolte des Illettrés* (1984).
- Didier Maus, ancien élève de l'École nationale d'Administration, maître de conférence à l'IEP de Paris, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République* (2^e éd., 1982).
- Ed. Page, professeur de science politique à l'Université de Hull, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis* (1985), Brighton.
- Jacques Rigaud, conseiller d'Etat, ancien directeur de cabinet de Jacques Duhamel, professeur à l'IEP de Paris, président de RTL, *La culture pour vivre* (1975) ; *Les Institutions administratives françaises* (t. 1 : 1984).

JACQUES RIGAUD

Pouvoir et non-pouvoir du ministre

Il existe un décalage sensible entre la position très en vue qui est celle du ministre dans l'opinion, dans les médias et la réalité constitutionnelle, politique et administrative de son pouvoir. Non que le ministre soit quantité négligeable ; mais il dépend des facteurs multiples et complexes que son rôle soit déterminant ou insignifiant, avec toute la gamme des situations intermédiaires.

Etre ministre ou même l'avoir été, fût-ce un jour unique, pour porter jusqu'à la tombe le titre prestigieux d'ancien ministre est l'idéal de beaucoup de ceux qui entreprennent une carrière politique. « Voir le ministre », être entendu de lui, être décoré par lui, obtenir sa présence dans une manifestation est, dans tous les secteurs de la vie professionnelle, comme dans l'administration et chez les élus locaux un événement mémorable. Dans une société aussi dépendante de l'Etat que l'est, jusqu'à nouvel ordre, la société française, le ministre est une pièce essentielle de la vie publique. Servie par la stabilité gouvernementale et le renforcement de l'exécutif qu'a engendrés la V^e République, l'institution ministérielle a d'autant plus le vent en poupe qu'elle est un excellent produit pour les médias, qui aiment donner un visage au pouvoir et à l'événement ; pouvoir identifier une politique, un problème à un visage est évidemment une aubaine, surtout quand l'intéressé se prête au jeu par son brillant, sa présence, son ton. Le ministre, pour tout dire, se vend bien. Cabinet, entourage officieux, attachés de presse s'emploient d'ailleurs à sa promotion, comme pour les écrivains et les artistes. L'exemple de Michel Jobert est frappant : pendant dix ans, à Matignon puis à l'Elysée, il a été le collaborateur précieux mais fort discret et quasiment inconnu de Georges Pompidou ; promu à la surprise générale

ministre des affaires étrangères en 1973, il est devenu en quelques semaines la coqueluche des médias et a bâti toute une carrière sur une science très sûre du mot qui fait mouche, du sarcasme et de l'énigme, jouant avec talent d'un physique exigü et d'un flegme à toute épreuve. On aura la charité de taire les noms d'ailleurs oubliés de ministres méritants, travailleurs et efficaces mais qui, par tempérament ou par refus du jeu médiatique ne sont pas parvenus, ou ne parviennent pas à « exister », au sens d'une société médiatisée.

Mais là n'est pas l'essentiel ; un ministre peut fort bien avoir une existence médiatique faible ou nulle et jouir dans l'Etat d'une position forte, même si, à terme, cette faiblesse médiatique risque fort de nuire à sa carrière. Au-delà des personnes et des situations particulières, le décalage existe cependant entre cette image médiatique, cette apparence très forte du ministre, et la réalité institutionnelle beaucoup moins nette de l'entité ministérielle.

Que l'on se place sur le terrain du droit ou sur celui de la réalité politique et administrative, la position du ministre apparaît comme subordonnée et conditionnée par de multiples facteurs.

En droit pur, la position subordonnée du ministre saute aux yeux du juriste le moins averti : le vrai pouvoir est celui de l'exécutif, du Président, du Premier ministre ou du Gouvernement dans son ensemble. Les principes mêmes qui assurent la force et l'autorité de l'exécutif sont autant de limites de la fonction ministérielle ou de conditions très contraignantes de son autorité : collégialité, solidarité, hiérarchie surplombent et enserrrent le statut constitutionnel du ministre. La seule vraie prérogative que la Constitution reconnaît expressément aux ministres — le contreseing des actes du Président et du Premier ministre — souligne encore leur caractère subordonné puisque, selon les cas, ils sont qualifiés de « responsables » (en ce sens qu'ils assument la responsabilité politique d'actes d'une autorité — le Président — irresponsable devant le Parlement) ou de « chargés de l'exécution » de ces actes. En droit et, largement, en fait, cette prérogative du contreseing ne leur confère guère qu'un pouvoir relatif d'empêchement ou, à l'inverse, d'adhésion. Et si les prérogatives reconnues aux ministres dans les relations avec le Parlement font de chacun d'eux, quand il opère dans ce cadre, le dépositaire effectif du pouvoir exécutif, exerçant le droit d'amendement ou usant des pouvoirs reconnus au gouvernement dans les travaux parlementaires, chacun d'eux ne peut exercer ces prérogatives qu'avec mesure, en ayant toujours conscience de la solidarité gouvernementale et devant, là encore, assumer, défendre des positions auxquelles il doit adhérer impérativement.

Certes, tout le pouvoir du ministre ne se limite pas à la lettre de la Constitution. Si le texte fondamental lui confère sans conteste une position seconde, la réalité des faits, dans l'ordre politique et administratif, lui offre des perspectives plus vastes et plus assurées.

Une fois dans son ministère, le ministre n'est-il pas le patron ? La pompe républicaine, les signes extérieurs du pouvoir sont assurément garantis aux ministres ; toute une liturgie est là pour leur donner à chaque instant la preuve rassurante de leur existence et de leur poids. Mais si l'on ose la comparaison entre ce que peut un ministre dans son commandement et dans sa gestion et ce que peut, par exemple, un chef d'entreprise privée et même publique, le contraste est frappant. Dans une sphère assurément plus circonscrite et avec une position en théorie au moins aussi précaire, le chef d'entreprise est beaucoup plus puissant. Qu'on en juge : à part ses collaborateurs directs, son cabinet, qu'il choisit en principe librement (encore que, sous la V^e République, Matignon et l'Élysée même soient souvent secourables, suggérant un nom, déconseillant un autre), le ministre n'est pas libre du choix des hommes placés sous son autorité ; il peut certes changer les directeurs d'administration centrale ou du moins en prendre l'initiative ; mais la décision appartient au conseil des ministres et là encore l'Élysée et Matignon n'ont pas un pouvoir théorique. Pour le reste, les statuts, les règles de carrière, l'existence de corps structurés et vigilants limitent d'autant la prérogative ministérielle. Et l'on a vu des ministres se casser les dents contre le corporatisme des corps. D'ailleurs la modification de ce contexte, des règles statutaires, échappe largement au ministre ; il y faut l'accord des Finances, de la Fonction publique, du Conseil d'État, voire du Parlement. De même, chaque ministre est dépourvu de toute initiative dans la conduite de la politique salariale, qui est un élément clé du pouvoir du chef d'entreprise ; compte tenu des enjeux, la politique des rémunérations est une affaire du Gouvernement tout entier ; ce n'est qu'en rusant, et par de subtiles négociations, qu'un ministre pourra obtenir pour une catégorie bien délimitée de personnel des primes, des avantages annexes. Il pourra aussi accélérer ou freiner la carrière de tel ou tel, mais dans des proportions réduites. Et que dire de la formation de ses agents qui, dans la plupart des cas, lui échappe totalement ?

Dans la gestion financière, la position du ministre n'est guère plus confortable, même si son pouvoir d'initiative est plus consistant. Chacun sait que la gestion des finances publiques est enserrée dans des règles très rigides et qu'une fois le budget voté, la marge du ministre est mince, un contrôle financier exercé dans ses murs par

un plénipotentiaire des finances soumettant sa gestion à une vigilance de tous les instants. Du moins le ministre peut-il, et c'est là une de ses vraies prérogatives, imprimer par ses choix budgétaires la marque de sa personne et de sa politique. On aura l'occasion de revenir plus loin sur cet aspect substantiel du pouvoir du ministre. Observons cependant que, dans ce domaine, il est le plus souvent condamné à agir « à la marge », étant donné la rigidité des budgets publics : la portée des transferts, des « redéploiements » comme on dit galamment est réduite ; et celle de la croissance des crédits, même en période faste, l'est également. Mais du moins est-ce un domaine où nul ne peut vraiment se substituer au ministre. Les ministres inertes ou timides font les mauvais budgets.

On pourrait penser qu'il existe un domaine où il peut agir de manière plus libre : c'est celui de l'élaboration de la norme juridique, d'ordre législatif et réglementaire — qui est une des compétences majeures de l'exécutif. Il est incontestable que le ministre a, là encore, un pouvoir d'initiative qui, s'il sait en user avec discernement, lui confère une véritable capacité existentielle. Mais force est bien de constater qu'il s'agit là d'une prérogative partagée et largement subordonnée. La jurisprudence du Conseil d'Etat ne reconnaît pas au ministre en tant que tel un pouvoir réglementaire autonome, sauf en ce qui concerne l'organisation de ses services ; encore la pratique a-t-elle restreint ce pouvoir : la définition des compétences de chaque ministère est affaire de gouvernement et c'est par décret, donc sous l'autorité du Président ou du Premier ministre, qu'est fixée l'organisation générale d'un ministère (nombre, appellation et compétences des directions générales, directions et services d'administration centrale). Le Conseil d'Etat veille également avec soin à ce que, à travers le pouvoir d'élaborer des circulaires, le ministre n'outrepasse pas sa compétence : une circulaire peut interpréter une loi ou un décret, en fixer les détails d'application matérielle ; elle ne peut ajouter à la norme juridique contraignante opposable aux citoyens. Sous ces réserves cependant, le ministre, et les services placés sous son autorité, sont à la source de la norme juridique. Penser une réforme, changer la loi, donner une substance juridique à un droit nouveau, consacrer par les textes l'évolution des mœurs : là est bien la création juridique. Et s'il arrive que certaines réformes soient en quelque sorte secrétées par l'Administration, sans un ministre qui les assume, les porte tout au long d'une procédure, les explique et les promeut devant l'opinion, ces réformes resteraient dans les cartons. Et dans bien des cas, c'est le ministre lui-même qui, dès l'origine, conçoit la nouvelle norme, l'incarne à tous égards. C'est

ainsi par exemple que l'histoire retiendra le nom de Robert Badinter pour la suppression de la peine de mort. Mais il faut savoir que, dans la plupart des cas, tout texte nouveau suppose l'accord de plusieurs administrations ; l'enchevêtrement et la complexité de l'appareil d'Etat sont devenus tels qu'il est exceptionnel qu'une matière relève d'un seul département ; les implications financières supposent en tout cas l'accord des finances, les sanctions pénales celui de la justice, l'application aux départements et territoires d'outre-mer celui du ministre compétent, l'incidence sur les compétences des collectivités locales celui de l'intérieur, sans parler des cas où les compétences sectorielles des administrations se chevauchent. On imagine dès lors les négociations qu'il faut mener au plan interministériel, les guerres de tranchées entre administrations, les marchandages plus ou moins avouables, le jeu des arbitrages au niveau du Premier ministre, tous obstacles pour lesquels les ressources les plus subtiles de la stratégie et de la tactique sont mobilisées, au niveau des services, des cabinets et des ministres eux-mêmes.

Cette réalité complexe du pouvoir ministériel donne au rapport que le ministre entretient avec l'administration placée sous son autorité une nature très différente de celle que connaît un chef d'entreprise. Certes, ce dernier a lui aussi ses contraintes : un conseil d'administration, des actionnaires, des syndicats, le pouvoir des banques, les aléas du marché, le caractère en principe révocable à tout moment de son mandat. Mais comme on l'a déjà dit, dans une sphère assurément plus circonscrite, il est beaucoup plus libre, y compris dans un domaine en apparence anecdotique, mais très révélateur, en ce qui concerne l'organisation de son temps. Sur ce plan aussi, la vie du ministre est enserrée dans des contraintes : entre le conseil des ministres et les questions d'actualité du mercredi à l'Assemblée, les convocations des commissions parlementaires qui ne sont pas toujours négociables et, d'une façon plus générale, les impératifs du calendrier parlementaire, les comités interministériels à Matignon souvent réunis d'urgence avec un très court préavis, les obligations protocolaires qui font des ministres la suite obligée du chef de l'Etat ou du Premier ministre dans des manifestations ou voyages officiels, l'agenda d'un ministre est une masse impressionnante de contraintes incontournables avec des interstices d'apparente liberté. Les journées d'un chef d'entreprise ne sont pas moins occupées, mais avec une marge de choix, d'appréciation infiniment plus grande et telle que peu d'entre eux accepteraient ce qu'il faut bien appeler les servitudes de la grandeur ministérielle. La vie concrète du ministre est en outre une perpétuelle course en solitaire. Car si appuyé que soit le ministre

par son administration et par son cabinet, il est seul au conseil des ministres pour défendre le point de vue dont il a la charge, et plus seul encore à la tribune de l'Assemblée ou du Sénat ; tous les membres de cabinet ministériel ont connu l'angoisse quand leur ministre, à la tribune, a du mal à déchiffrer une note griffonnée à la hâte par l'un d'eux pour répondre à une objection imprévue sur un sujet mal maîtrisé. Ces exercices sans filet stimulent les plus habiles. On en a vu d'autres y perdre leur dignité ou leur crédit. C'est peut-être ce qui fait le sens profond de la remarque du cardinal de Retz, ce grand philosophe de l'échec politique : « Il sied encore plus mal à un ministre de dire des sottises que d'en faire. »

Le ministre est aussi, d'une certaine façon, seul face à son administration. Son cabinet, tout à la fois, accuse et compense cette solitude. Institution fort ancienne et typiquement française, avec ses usages, sa hiérarchie, son rituel, le cabinet a pris son allure contemporaine — fait révélateur — à partir de 1936 ; les ministres du Front populaire, persuadés qu'ils allaient avoir à affronter des administrations hostiles ou indifférentes, ont tenu, pour la plupart, à constituer des entourages solides, politiquement sûrs et techniquement compétents. Vichy, la Libération ont, dans d'autres contextes, concouru également au renforcement des cabinets ; et, pour des raisons opposées, l'instabilité gouvernementale de la IV^e et la stabilité de la V^e ont également conforté les cabinets. Et ce n'est pas un hasard si, sur les conseils fort avertis d'un aussi bon connaisseur des réalités administratives que Guy Braibant, les ministres communistes ont su, en 1981, constituer autour d'eux des équipes très solides dont le rôle a été décisif dans l'efficacité technique reconnue de Fiterman, Ralite, Le Pors et Rigout. Cellule de réflexion politique, centre d'impulsion, filtre d'information, caisse de résonance, agence de relations publiques, état-major de stratégie interministérielle et parlementaire, bureau de renseignement, officine d'affaires réservées : le cabinet est tout cela. Il permet au ministre d'embrayer sur la machine administrative. De la qualité du cabinet dépend l'efficacité de cet embrayage. On voit par là que l'autorité du ministre sur son administration, évidente en principe, n'a de contenu concret que par la médiation du cabinet. C'est dire que l'administration ne se confond pas avec le ministre. Elle lui préexiste et lui survit ; dans la conscience collective de toute administration, si structurellement consentante qu'elle soit à l'autorité ministérielle, il y a, profondément ancré, le sens de la permanence, de la tradition. Le ministre est quelqu'un qui arrive, qui demeure quelque temps, mais qui passe. Herriot racontait qu'un beau matin, pendant la guerre de 14, il fut réveillé

par un huissier qui, solennellement, lui dit, le Gouvernement étant tombé dans la nuit dans une de ces embuscades parlementaires si fréquentes à l'époque : « J'ai le regret d'informer monsieur le ministre que monsieur le ministre n'est plus ministre. » *Sic transit...* Les départs précipités, les dossiers hâtivement empilés dans les cartons, les cérémonies nostalgiques de passation des pouvoirs devant des hauts fonctionnaires compassés, mais fort attentifs à la figure que font le ministre nouveau et son équipe : tout cela fait partie du rituel de la vie ministérielle et dit assez que si le ministre a l'éclat du verre, il en a la fragilité...

Tout ce qui précède pourrait faire croire qu'en définitive le ministre est peu de chose. Et l'on pourrait puiser, dans des temps plus ou moins éloignés, bien des exemples de ministres anodins, transparents, dont, avec le recul, on mesure qu'ils ont laissé aussi peu de traces qu'un voyageur de commerce dans une chambre d'hôtel. Mais à l'inverse, on se souvient plus de certains grands ministres que des gouvernements dont ils faisaient partie. Delcassé, Caillaux, Briand, Jean Zay, Dautry, ou plus près de nous Schuman, Claudius Petit, Guillaumat, Couve de Murville, le Pisani de la grande époque, Duhamel ou Giscard d'Estaing auront été avant tout de grands ministres, qui auront marqué de façon durable non seulement une politique, mais une administration et tout ce qui, dans les forces vives du pays, est en rapport avec l'Etat. Et s'il faut risquer une incursion dans le présent, Rocard, Chevènement, Delors, Lang, Hernu et quelques autres témoignent de ce que peut être l'aura, l'impact, la force de l'autorité ministérielle quand elle est en situation de s'affirmer et de s'épanouir.

Dès lors se pose la question par laquelle nous concluons : qu'est-ce qui fait la réalité du pouvoir du ministre dans ce contexte de non-pouvoir latent qui le menace ? La réponse, complexe, émane comme en creux, de tout ce qui précède. Le vrai pouvoir du ministre procède d'une conjonction de facteurs, tenant à la fois à sa personne, aux relations institutionnelles qu'il sait nouer et au contexte dans lequel il évolue.

Aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, la société médiatique dans laquelle nous vivons confère à tout le moins une prime au ministre qui, en sus de son talent naturel ou acquis, sait gérer son « capital-médias ». C'est ainsi que Jack Lang a su se faire une place bien supérieure à ce que représente en poids spécifique le ministère de la culture, grâce notamment à son omniprésence médiatique. Avec plus de densité et dans un domaine beaucoup plus exposé et risqué, Robert Badinter comme, avant lui, Simone Veil ont su s'imposer grâce à

l'opinion, en dépit ou peut-être à cause des polémiques dont ils ont été le centre mais qu'ils ont su assumer avec une extrême dignité et plus encore par l'irréfutable sincérité, le caractère véridique d'un discours tout accordé, sans aucune faille, à leur personnalité et à leur action.

Mais, dans tous ces cas, un autre facteur explique le succès : il importe que le ministre soit porté par une conjoncture et, plus encore, par l'appui constant, l'adhésion sans réserve du Premier ministre, du Président ou des deux. Réduit à son seul charisme, un ministre est impuissant à exister vraiment : on l'a vu avec Michel Rocard, au moins pendant son séjour au ministère du plan et de l'aménagement du territoire, ou avec Michel Jobert au commerce extérieur.

Lié à ce soutien, un autre facteur, non moins important, doit être distingué : il faut que le ministre ait en charge un secteur en vue, où s'applique une politique constituant un chapitre essentiel de l'action gouvernementale ou une priorité marquant son originalité voulue. Tel est le cas de la culture depuis 1981, ou de l'éducation depuis qu'en 1984 le Gouvernement a choisi de sortir de l'impasse idéologique où il s'était enfermé. Dans un autre domaine, celui de la décentralisation, une volonté politique extrêmement forte, admirablement servie par la science tacticienne de ce vieux routier de la politique qu'est Gaston Defferre, a permis à l'intéressé de s'imposer dans un poste *a priori* ingrat et de réaliser un travail d'Hercule législatif dont nul n'aurait à l'avance prédit l'accomplissement.

A ces facteurs de base, il convient d'en ajouter d'autres : la capacité personnelle d'initiative, d'innovation du ministre ; sa crédibilité gestionnaire ; son art d'assumer la personnalité et la tradition de son administration sans pour autant en devenir le simple instrument, le porte-parole (c'est peut-être sur ce dernier point que Charles Hernu, longtemps ministre exemplaire, a trouvé sa limite). Compte aussi la qualité de l'entourage direct du ministre ; dans la plupart des grandes réussites, on trouve un accord parfait, une complémentarité, une connivence exceptionnelle entre le ministre et son directeur de cabinet ainsi que son équipe tout entière.

L'autorité ministérielle, on le voit, n'est pas une donnée mais une résultante. C'est là peut-être un des éléments les plus fascinants de ce grand jeu qu'est la politique ; c'est peut-être aussi ce qui donne à la fonction ministérielle, en France en tout cas, son importance cruciale dans une carrière politique. On peut être un grand parlementaire, se tailler dans la vie publique une audience, une magistrature d'influence ; mais rien n'égale, en prestige et en autorité durables, la

réussite ministérielle ; même brève si elle est tangible et incontestée, elle peut être, pour toute une vie publique, un viatique, une référence inusable. C'est pourquoi les plus avisés des hommes politiques savent saisir leur chance : loin de se satisfaire des apparences souvent délicieuses du pouvoir ou de s'enliser dans les mornes satisfactions de la gestion où l'administration sait admirablement étouffer son maître en l'accablant de dossiers anodins qui lui donnent l'illusion de gouverner, le vrai ministre concentre son énergie sur quelques idées simples, sacrifie tout à la réalisation d'objectifs précis et déploie à leur service toutes les ressources de son talent, de ses influences et de son poids politique. Alors, et alors seulement, il a une chance d'exister. Force est cependant de reconnaître que même lorsque le ministre parvient à cette capacité d'exister, son pouvoir réel est aujourd'hui plus limité que dans le passé. Le ministre n'est plus ce qu'il était. La concentration de l'autorité au sommet — Président de la République et Premier ministre — diminue d'autant le poids spécifique du ministre.

On pourrait penser que c'est le passage de la IV^e à la V^e République qui est, par lui-même, la cause de ce relatif abaissement du ministre. Nous ne le croyons pas. Sans doute, le système de la IV^e République, ses coalitions fragiles, la faiblesse de l'Etat à son sommet donnaient aux ministres, en principe, la possibilité d'une affirmation plus libre, plus personnelle ; mais l'instabilité gouvernementale, et l'influence dominante des partis politiques limitaient considérablement les chances du ministre.

En vérité, et si paradoxale qu'apparaisse cette affirmation, on peut dire que l'âge d'or du ministre, à l'époque contemporaine, se situe dans les quinze premières années de la V^e République, sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou. L'autorité incontestée de ces Présidents et de leurs Premiers ministres s'accommodait fort bien de ministres influents et assez libres dans leurs initiatives ; la personnalité propre d'un ministre ou son poids politique lui permettaient de jouer un rôle considérable. Ainsi, un Couve de Murville, loin d'être un simple exécutant d'une politique étrangère conçue hors de lui, disposait d'une capacité d'initiative, d'une marge de manœuvre qu'aucun de ses successeurs au Quai d'Orsay n'a connues. De même, Giscard d'Estaing aux finances, avant 1965 et après 1969, bénéficiait d'une autorité propre qui ne tenait pas seulement à son talent, mais à son rôle politique de leader d'une tendance de la majorité. Et le général de Gaulle, comme Georges Pompidou étaient hommes à accepter et même à rechercher les fortes personnalités et à jouer le jeu d'alliances politiques solides, corollaires du fait

majoritaire. J'ai personnellement vécu, aux côtés de Jacques Duhamel de 1969 à 1973, l'intégration des centristes dans la majorité ; Duhamel, Pleven, Fontanet ont joué dans les gouvernements de l'époque un rôle politique qui ne se circonscrivait pas aux limites de leur compétence ministérielle propre.

C'est à partir de 1974, et plus encore de 1976 que les choses ont changé. Le poids politique propre du ministre s'est quasiment évanoui par l'effet d'une autorité du Président et du Premier ministre devenue littéralement hiérarchique et se traduisant même dans le comportement de la plupart des ministres par ce qu'il faut bien appeler une crainte révérentielle.

On pourrait penser que l'alternance de 1981 aurait à cet égard modifié le contexte. Mais d'autres facteurs ont au contraire renforcé la tendance. Le style de François Mitterrand, le poids de son entourage, l'emprise du parti et de ses jeux de tendances sur les ministres socialistes ont accru la dépendance à l'égard de l'Élysée. Le départ des ministres communistes, la marginalisation politique des ministres non issus du Parti socialiste, la substitution au style chaleureux et un tantinet brouillon de Pierre Mauroy, du mode de commandement ordonné et froid de Laurent Fabius, tout concourt, depuis 1984, à rendre le Gouvernement plus homogène et à donner à la plupart des ministres un profil plus bas.

La question est de savoir si, en 1986, les hypothèses d'une nouvelle alternance, de ce qu'il est convenu d'appeler la cohabitation et aussi les effets induits du scrutin proportionnel auront des effets sur la condition ministérielle. Le sujet, on le voit, est loin d'être épuisé.

RÉSUMÉ. — Il existe un décalage sensible entre la position très en vue du ministre dans la vie publique et dans les médias et la réalité de son rôle constitutionnel et administratif. La position du ministre est enserrée dans de multiples contraintes et limites qui lui confèrent à beaucoup d'égards un caractère subordonné. Il n'a pas sur son administration une autorité aussi pleine que celle d'un chef d'entreprise sur sa maison. Pourtant, le ministre peut occuper une position très forte, comme source de volonté politique, moteur d'innovation et arbitre de grands choix. A condition que sa position politique soit forte, sa capacité de gestionnaire assurée et qu'il soit porté par un contexte et par son talent médiatique.

SERGE BERSTEIN

Le ministre
sous les III^e et IV^e Républiques

Il est nécessaire aujourd'hui de faire un effort rétrospectif d'imagination pour se souvenir de ce qu'étaient la fonction et le poids politique d'un ministre sous les deux Républiques parlementaires que la France a connues. La V^e République a si bien fixé les traits nouveaux du ministre, étroitement intégré à un Gouvernement dépendant quasi exclusivement du chef de l'Etat, tenu de rompre tout lien avec le Parlement, s'il en était membre, mais fréquemment choisi en dehors de la classe parlementaire, qu'on a le sentiment d'explorer un monde disparu en se penchant sur la carrière, les activités, les pouvoirs d'un ministre sous la III^e ou sous la IV^e République.

La première différence frappante avec la carrière ministérielle contemporaine tient à la manière dont on accède au Gouvernement et aux étapes successives franchies au cours de cette carrière. Dès les débuts de la III^e République, la règle non écrite, mais quasi absolue veut que les ministres soient choisis parmi les parlementaires. Cette règle ne souffre d'exception, au début du régime, que pour les portefeuilles de la guerre, ou de la marine ou des colonies, confiés respectivement à un général et à un amiral. A partir de 1905, cette exception même disparaît et députés et sénateurs se partagent désormais la totalité des portefeuilles, y compris ceux à caractère militaire. Il faut de graves circonstances pour qu'on en revienne aux ministres militaires : en appelant le maréchal Pétain au ministère de la guerre, Gaston Doumergue renoue avec la tradition du XIX^e siècle, mais il est vrai que son Gouvernement, imposé par l'émeute, est suspect aux

« Républicains » orthodoxes. Cependant, devant la situation de crise qui persiste, les généraux Maurin et Denain occuperont les ministères de la guerre et de l'air en 1934-1936. Les élections du Front populaire referment la parenthèse ; elle ne sera rouverte qu'avec le désastre de 1940. Quant à la IV^e République, elle montrera une méfiance plus grande encore envers les ministres non parlementaires, qui brillent par leur absence sur les listes gouvernementales.

Sous les III^e et IV^e Républiques, on peut donc admettre que l'exercice d'un mandat national constitue le marchepied obligatoire pour l'accès aux fonctions ministérielles. Mais il va de soi que ces fonctions n'échoient pas à n'importe quel parlementaire. A cet égard se distinguent deux cas de figure très nets. Le premier concerne des élus ayant derrière eux un long cursus accompli dans les assemblées, cursus qui leur procure sur celles-ci une grande influence personnelle, et fréquemment la maîtrise d'un groupe politique. Dans ce cas, probablement le plus fréquent sous la III^e République, on attend moins du nouveau ministre une action efficace à la tête du département qui lui sera confié, qu'une contribution décisive à la constitution puis au maintien de la majorité parlementaire qui soutiendra la vie du Gouvernement. Tel est le sens par exemple des participations d'Edouard Herriot aux divers ministères d'union nationale formés en 1926-1928 ou en 1934-1936. Le dirigeant du Parti radical n'a point donné dans les divers départements dont il s'est trouvé chargé de preuves éblouissantes de compétence, mais il apporte aux ministères dont il fait partie les voix des parlementaires radicaux-socialistes ou du moins d'une partie d'entre eux (car, dans ce domaine, mieux vaut ne pas s'illusionner) dans des assemblées où il est impossible d'espérer réunir une majorité sans l'appui de ce parti. Poincaré, président du Conseil en 1926, Doumergue, chef du Gouvernement en 1934, ses successeurs Flandin, Bouisson et Laval usent d'ailleurs de cet argument auprès d'Herriot, lui faisant valoir que son abstention, entraînant l'opposition de son parti, rendrait tout gouvernement impossible et mettrait la République en péril. Argument assez puissant pour le contraindre à entrer dans des équipes dont il n'apprécie pas toujours la coloration, et surtout pour le pousser à se faire auprès des élus de son parti l'avocat des gouvernements dont il est membre. Jouant ainsi du double levier de la nécessité de la participation d'Herriot et des exigences de la solidarité ministérielle, le très habile Laval saura faire du président du Parti radical son courtier auprès des radicaux, le faisant voler sans cesse du bureau du parti au groupe parlementaire, de la Commission des finances à la Délégation des gauches pour prononcer des plaidoyers arrachant à ses collègues de

parti les quelques voix qui permettront la survie du Gouvernement (1). Dans ce cas, l'accès du Gouvernement représente le sommet et la consécration d'un cursus parlementaire réussi et le ministre n'est qu'un pion dans la partie d'échecs permanente que le président du Conseil livre aux assemblées. La IV^e République ne diffère point sur ce plan de la III^e. En faisant du leader des indépendants, Roger Duchet, son ministre de la reconstruction et du logement, ce n'est pas à une impérieuse nécessité de compétence qu'obéit Edgar Faure en 1955, mais à un calcul parlementaire qu'on peut lire entre les lignes de la phrase de ses *Mémoires* consacrée à cette nomination : « Roger Duchet, qui était la plus forte personnalité de droite après Antoine Pinay, n'appartenait pas à la catégorie des "présidentiables", mais c'était un organisateur politique hors pair, un très sérieux gestionnaire..., et, malgré sa réputation de ruse (non usurpée), un caractère loyal » (2). Plus rare, mais non absent est le second cas de figure qui concerne des personnalités exceptionnelles qui, bien que jeunes parlementaires, se voient très tôt confier des fonctions ministérielles en raison de leurs éminentes qualités, généralement d'ailleurs dans un département exigeant des compétences techniques. C'est ainsi que, jeune député de trente-trois ans, Raymond Poincaré devient en 1893 ministre de l'instruction publique du cabinet Dupuy avant d'accéder l'année suivante au ministère clé des finances. Mais il avait eu le temps d'acquérir en six années de mandat une compétence financière suffisante pour être élu rapporteur général du budget. En même temps que lui entrent, au Gouvernement Dupuy, Louis Barthou qui devient ministre des travaux publics à trente-deux ans et Georges Leygues qui a trente-sept ans. Il est vrai que la promotion des « trois gosses » est due à des circonstances exceptionnelles qui favorisent les carrières rapides : le scandale de Panama a éclaboussé les hauts dignitaires de la République, titulaires habituels des grands portefeuilles, et le régime a besoin d'un sang neuf pour restaurer son image dans l'opinion (3). Toutefois cette promotion des jeunes talents demeurera une tradition de la République parlementaire, même en période de calme, offrant ainsi aux plus doués une voie courte vers l'accès aux sommets de l'État. Battant le record de Barthou, Pierre Mendès France devient en 1938, à trente et un ans, sous-secrétaire d'État au trésor du Gouvernement Léon Blum, inaugurant ainsi

(1) Serge Berstein, *Edouard Herriot ou la République en personne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985.

(2) Edgar Faure, *Mémoires*, II : *Si tel doit être mon destin ce soir...*, Paris, Plon, 1984.

(3) Pierre Miquel, *Poincaré*, Paris, Fayard, 1961, Les Grandes études historiques.

une carrière ministérielle qui s'annonçait classique et prometteuse... (4).

Si l'accès aux fonctions ministérielles apparaît ainsi comme le couronnement d'un cursus parlementaire réussi qui a permis aux futures excellences de prouver leurs qualités soit en s'imposant comme des atouts maîtres du jeu politique, soit en faisant reconnaître leur talent, l'entrée au Gouvernement est également le début d'une nouvelle carrière pour le nouveau ministre. Il lui faut faire ses preuves soit techniquement, soit politiquement (et de préférence dans les deux domaines) afin de poursuivre son cursus gouvernemental. Là encore, dans le déroulement de la carrière ministérielle, apparaissent des cas de figure différents. L'homme politique qui entre au Gouvernement pour servir de caution à la constitution d'une majorité n'est guère appelé en fonction de ses compétences techniques. Si bien qu'à la limite, peu importe le poste qu'on lui confiera : Edouard Herriot a ainsi occupé successivement les ministères des travaux publics, des transports et du ravitaillement dans le ministère Briand de décembre 1916 - mars 1917, de ministre des affaires étrangères dans le cabinet qu'il préside en juin 1924 (et dans son éphémère Gouvernement des 19-21 juillet 1926), de ministre de l'instruction publique et des beaux-arts dans le Gouvernement Poincaré de juillet 1926 à novembre 1928, avant que son immense notoriété et son absence de compétences précises ne le confinent dans la tâche strictement politique de consolidation de la majorité du côté des radicaux, double caractéristique que sanctionne le poste éminemment honorifique de ministre d'Etat qu'il occupe dans les cabinets Doumergue, Flandin, Bouisson, Laval en 1934-1935 (5). A l'opposé de cette carrière ministérielle « politique », Henri Queuille accomplit une éblouissante carrière ministérielle qu'on peut considérer comme une sorte de modèle parfait du cursus des ministres sous la République parlementaire : de 1920 à 1940, il est dix-neuf fois ministre sous la III^e République, établissant ainsi un record : « Il est sans doute la personnalité politique de la III^e République qui a fait partie du maximum de Gouvernements dans le minimum de temps » (6). Cette exceptionnelle longévité ministérielle est rendue plus remarquable encore par le fait qu'elle se poursuit sous la IV^e République. Durant la période intermédiaire, Henri Queuille est membre du Comité français de Libération nationale et du premier Gouvernement provisoire de la

(4) Jean Lacouture, *Pierre Mendès France*, Paris, Editions du Seuil, 1981.

(5) S. Berstein, *Edouard Herriot ou la République en persona*, op. cit.

(6) *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, PUF, 1972, t. VII, p. 2772.

République française. Après un intervalle de quelques années dû au passage des radicaux à l'opposition, de 1945 à 1947, Henri Queuille commence une nouvelle carrière marquée par l'appartenance à dix Gouvernements successifs, sans aucune solution de continuité entre juillet 1948 et juin 1954. Vingt-neuf portefeuilles sous deux Républiques en trente-quatre ans (et toujours comme parlementaire), tel n'est pas le seul caractère remarquable de la carrière d'Henri Queuille. Il faut y ajouter l'évolution de cette carrière ministérielle. Personnage discret, modeste, volontiers effacé, le D^r Queuille, élu député en 1914, commence son cursus ministériel sous le signe de la spécialisation technique. Elu d'un département rural, la Corrèze, il est d'abord sous-secrétaire d'Etat à l'agriculture des Gouvernements Millerand et Leygues avant d'accéder au ministère de l'agriculture dans le Gouvernement Herriot du 14 juin 1924. Spécialiste de l'agriculture, il détient au total treize fois un portefeuille dans ce domaine, soit comme sous-secrétaire d'Etat, soit comme ministre (et on peut sans doute ajouter à cette liste le portefeuille du ravitaillement qu'il occupe entre le 21 mars et le 16 juin 1940). Lorsque la nécessité oblige les présidents du Conseil successifs à confier à d'autres personnalités le ministère de l'agriculture, Queuille reçoit des fonctions qui le confinent dans des domaines techniques et il est constamment écarté des grands départements politiques. Il sera ainsi successivement sous la III^e République ministre de la santé publique à deux reprises, ministre des postes, télégraphes et téléphone, ministre des travaux publics et ministre du ravitaillement. A cette longue carrière technique qui lui donne une réputation de gestionnaire sérieux et compétent et fait de lui un des hommes clés des Gouvernements de la III^e République va succéder sous la IV^e République une phase totalement différente. Placé par le conflit en position de leader potentiel, encore que discret, d'un Parti radical dont la guerre froide fait un élément indispensable de toute majorité, il hérite sous la IV^e République du rôle qu'Edouard Herriot avait joué sous la III^e : il devient l'homme dont la présence dans les ministères garantit les voix de la majorité des parlementaires radicaux. En dehors d'un passage au ministère de l'intérieur sous le ministère Pleven de juillet 1950 - février 1951 (il s'agit de préparer la loi électorale qui présidera aux élections, redoutées par la majorité, de 1951), Henri Queuille n'occupe aucun ministère à attributions précises. Désormais, parvenu au sommet de la carrière ministérielle, il est soit président du Conseil (de septembre 1948 à octobre 1949 ; de mars à août 1951), soit vice-président du Conseil ou ministre d'Etat, jouant désormais les premiers rôles et occupant jusqu'en 1954 la position d'un sage de

la République parlementaire dont il faut l'accord pour gouverner. Désigné comme président du Conseil par le chef de l'Etat en janvier 1952, Edgar Faure écrit ainsi : « Je ne pouvais manquer de voir Henri Queuille, d'abord en privé à son domicile où je trouvai dans l'accueil en famille la nuance d'encouragement et d'affection que j'espérais, puis le lundi, à son bureau du ministère d'Etat, en présence des magots » (7). Carrière exemplaire d'un parlementaire, passant d'un sous-secrétariat d'Etat aux leviers de commande de la République, en fondant sa puissance politique sur une longue pratique des portefeuilles techniques. Carrière à laquelle ne manque que son couronnement : l'élection à la présidence de la République, qu'Henri Queuille semble avoir envisagée pour 1954 sans parvenir à son but.

Si la carrière ministérielle sous la République parlementaire obéit ainsi à deux types de cursus différents, privilégiant les parlementaires chevronnés, tout en laissant une place — réduite — aux jeunes talents, on ne saurait expliquer le statut des ministres sous la République parlementaire sans faire appel aux raisons qui poussent un président du Conseil à appeler tel ou tel parlementaire dans son Gouvernement.

Pour n'être probablement pas déterminante, la compétence est cependant un facteur non négligeable. Si Raymond Poincaré se voit offrir dès 1893, le portefeuille des finances, il le doit, bien entendu, à son poste de rapporteur général du budget, attestant de son intérêt et de ses aptitudes en la matière. D'une manière générale le portefeuille des finances est un de ceux pour lesquels la compétence apparaît comme indispensable. Nommant Antoine Pinay ministre des affaires étrangères en 1955, Edgar Faure commente ainsi la présence au Quai d'Orsay d'un homme qui ne semblait guère jusqu'alors avoir manifesté un intérêt particulier pour les problèmes internationaux : « En ce qui concerne les affaires internationales, la technicité n'est jamais indispensable, alors qu'en économie sa méconnaissance ne va pas toujours sans inconvénient » (8). De même si aucun intérêt politique prioritaire ne s'y oppose, un président du Conseil nommera-t-il volontiers des spécialistes dans les ministères, ces spécialistes acquérant le plus souvent leur compétence dans l'exercice répété des mêmes fonctions. Queuille est ainsi devenu sous la III^e Répu-

(7) Sur la carrière d'Henri Queuille, on pourra se référer aux actes du Colloque Henri Queuille, tenu au Sénat en octobre 1984, en cours de publication. Les « magots » dont il est question dans la citation sont les conseillers d'Henri Queuille, Émile Roche et Léon Martinand-Deplat (E. Faure, *Mémoires, I : Avoir toujours raison... c'est un grand tort*, Paris, Plon, 1982, p. 339.

(8) Edgar Faure, *Mémoires*, t. I, *op. cit.*, p. 81.

blique le spécialiste incontesté de l'agriculture, qualité à laquelle ne le destinaient d'une manière évidente ni sa formation de médecin, ni l'intérêt qu'il manifeste de manière constante pour les anciens combattants, dont il pense recevoir le ministère lorsque Millerand le convoque en 1920. Cette compétence acquise permet par exemple à un journal radical, constatant la continuité des ministres dans la succession des ministères en 1932-1933, d'écrire en novembre 1933 au moment de la formation du ministère Sarraut : « Albert Sarraut a tenu compte que, pour l'opinion, dans notre parti, c'est Camille Chautemps qui est LE ministre de l'intérieur, c'est Daladier qui est LE ministre de la guerre, c'est Bonnet qui est LE ministre des finances, c'est Queuille qui est LE ministre de l'agriculture. Paganon a déjà pris figure : c'est désormais lui, LE ministre des travaux publics » (9). Il est cependant clair que la compétence importe moins que les avantages strictement politiques qu'un président du Conseil peut espérer de l'entrée d'un ministre dans son Gouvernement à au moins trois niveaux : la solidité de la majorité, la neutralisation d'adversaires, l'image de marque du ministère.

Sur le premier point, nous ne reviendrons pas sur les facteurs déjà étudiés, à propos du rôle ministériel d'Edouard Herriot sous la III^e République ou d'Henri Queuille sous la IV^e. Sauf peut-être pour ajouter qu'à côté de la nécessité de gagner les parlementaires des diverses nuances qui constituent la majorité, existe aussi celle d'acquiescer la confiance de l'opinion publique. Pourquoi Edgar Faure appela-t-il Antoine Pinay (dont il ne s'est pas fait faute de critiquer la politique financière) au poste surprenant de ministre des affaires étrangères, son absence de compétences techniques dans un domaine où le président du Conseil estime la technicité inutile ne constituant sans doute pas une raison suffisante ? La réponse à cette question est éclairante :

« Puisque je devais, tout compte fait, regrouper et si possible ressouder la majorité du ministère Laniel, un concours m'était indispensable. Le mentor des modérés était Antoine Pinay, l'homme de Saint-Chamond avec sa petite moustache et son feutre Fléchet, porteur de la confiance de ce que l'abbé de Véri appelait "le peuple des provinces". Non seulement il assurait une caution indispensable auprès des parlementaires modérés, mais il disposait d'une forte crédibilité dans l'opinion » (10).

La signification politique de la nomination d'Antoine Pinay étant

(9) *L'Ere nouvelle*, 28 octobre 1933.

(10) Edgar Faure, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 80

ainsi établie, pourquoi la nommer aux affaires étrangères ? Des deux raisons exposées par Edgar Faure, seule la première paraît vraiment convaincante : « c'est qu'il n'accepterait pas un autre poste » (11), la longue explication qu'il donne sur ses qualités personnelles (« sa réaction initiale était juste, précise, courageuse ») se trouvant annulée par la réserve aussitôt formulée de son caractère influençable face aux hauts fonctionnaires et à son entourage. Le ministère des affaires étrangères échoit ainsi à un homme dont seul le crédit politique importe, qu'il n'est pas question de placer au ministère de l'économie puisque ses conceptions dans ce domaine sont antithétiques de celles du président du Conseil, autre spécialiste, mais qui, président du Conseil récent et leader des modérés, ne saurait être relégué à un poste secondaire ou confiné dans un honorariat. Moyennant quoi, on peut émettre l'hypothèse que le président du Conseil table sur son inexpérience pour conduire lui-même la diplomatie française. La même nécessité de s'assurer une majorité conduit d'ailleurs Edgar Faure à éliminer de son équipe un homme dont il apprécie la compétence et qu'il songe à nommer garde des Sceaux, Robert Lecourt. Mais la nécessité de nommer à ce poste Robert Schuman, le porte-drapeau des Européens, qui lui garantit après l'épisode mendésiste le label de partisan de l'Europe intégrée et la fidélité du MRP le conduit à se passer de Robert Lecourt, « le dosage minutieux de l'équilibre ne me permettant pas de le prendre en surnombre » (12).

Non moins répandue est la pratique qui consiste à faire entrer dans le Gouvernement un adversaire potentiel, dont la présence est jugée moins menaçante à l'intérieur de l'équipe où la solidarité ministérielle et le désir de conserver son portefeuille permettent de le neutraliser, qu'à l'extérieur où ses possibilités de manœuvres restent entières. Encore une fois, Edgar Faure nous fournit dans ses *Mémoires* un exemple typique du procédé. Désigné en 1952 comme président du Conseil par le Président Auriol et redoutant d'être victime, dans son propre parti, de l'entourage d'Henri Queuille, il examine avec son conseiller Jacques Duhamel ses chances de parvenir à l'investiture : « Ne soyez pas naïf, lui dit Duhamel, Martinaud va vous perdre. Vous savez bien que c'est un torpilleur de première force. — Je ne l'ignore pas dis-je, et j'y ai réfléchi... Je crois que je peux disposer d'une arme secrète.

« Cette arme secrète, l'idée venait seulement d'en prendre tournure dans mon esprit, pendant que j'achevais de me convaincre de

(11) Edgar Faure, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 81.

(12) *Ibid.*, p. 88-89.

l'hostilité des magots. C'était tout simplement, de proposer à Martinaud-Deplat, sans barguigner, un poste considérable. Il avait été pourvu d'un vague secrétariat d'Etat au temps de Daladier, mais il y avait quinze ans de cela et il n'était redevenu député que depuis six mois. Un demi-portefeuille ne suffirait pas à l'attacher, mais un ministère, et un grand, pouvait le neutraliser pour quelque temps. »

Etant parvenu à cette conclusion, le président du Conseil s'interroge sur la nature du « grand ministère » à offrir à l'homme à neutraliser. Ayant constaté que ses qualités (le terme convient-il ?) lui donnaient vocation à diriger la police, il renonce à lui offrir le ministère de l'intérieur pour la double raison que cet adversaire potentiel serait trop bien adapté à cette tâche et que l'actuel titulaire du portefeuille, le radical Charles Brune, tient à la conserver. Dès lors où placer Léon Martinaud-Deplat dont la solide réputation de conservatisme s'accommode mal d'un poste politique dans une équipe dont le chef a des convictions libérales ? A ce problème qui s'apparente à la quadrature du cercle, la réponse adéquate est l'octroi au dirigeant du Parti radical du plus inoffensif des grands ministères, celui de la justice, au nom d'une argumentation qui ne manque pas de sel : « Léon Martinaud-Deplat, garde des Sceaux, pourquoi pas ? Il était bon juriste et il ne détestait pas la parade, la solennité. Ce n'était pas dans ce poste que ses dispositions d'esprit rétrogrades pouvaient faire grand mal » (13). Moyennant quoi, Léon Martinaud-Deplat devient garde des Sceaux en vertu de son hostilité au président du Conseil désigné et pour neutraliser ses dispositions agressives envers le chef du Gouvernement et la politique qu'il s'appête à conduire.

Ministres pour cause de majorité à consolider, ministres pour cause d'hostilité à neutraliser... on trouve aussi des ministres pour cause d'image de marque à établir vis-à-vis de l'opinion publique. Un assez bon exemple en est fourni par le ministère Briand de décembre 1916. Alors que l'opinion commence à manifester sa lassitude d'une guerre qui s'éternise et commence à en imputer la longueur à l'inefficacité des Gouvernements, Aristide Briand qui vient de présenter au chef de l'Etat la démission d'un Gouvernement dans lequel figuraient comme ministres d'Etat tous les grands caciques des partis politiques, de Louis de Freycinet à Emile Combes et de Léon Bourgeois à Denys Cochin en passant par Jules Guesde, décide de constituer, pour frapper l'opinion, une équipe réduite en nombre et formée d'hommes dont les compétences techniques sont

(13) Edgar Faure, *Mémoires*, t. I, *op. cit.*, p. 340-341.

indiscutables. Aux côtés de quelques politiques, Viviani à l'instruction publique et aux beaux-arts, Malvy à l'intérieur ou Doumergue aux colonies figurent ainsi des hommes comme le général Lyautey à la guerre, le contre-amiral Lacaze à la marine, Alexandre Ribot aux finances et Albert Thomas à l'armement. Dans la liste on trouve, pour la première fois, Edouard Herriot, maire de Lyon et sénateur du Rhône qui doit principalement sa nomination à sa bonne gestion de la métropole rhodanienne depuis le début du conflit. Il est si clair que la nomination d'Herriot a pour objet de donner au Gouvernement une certaine image de marque que le président du Conseil se montre d'une nonchalance confinant au cynisme quant au portefeuille à offrir au maire de Lyon. Dans un premier temps, il lui propose l'agriculture abandonnée par Méline, puisque Herriot est sénateur, c'est-à-dire par définition élu d'un collège où la France rurale est majoritaire. Sur la remarque du nouveau ministre que ni ses origines socioprofessionnelles ni sa qualité de maire de la seconde ville de France ne le prédisposent à gérer ce secteur de la vie nationale, Briand ne s'obstine pas et lui offre le ministère du commerce pour lequel il semble avoir plus de dispositions, dans un domaine dont il a eu à s'occuper pour ravitailler Lyon depuis le début du conflit. Herriot sort donc du bureau du président du Conseil ministre du commerce. Mais, sur le seuil, il se heurte à Etienne Clémentel, son collègue de parti qui était précisément titulaire de ce portefeuille dans le Gouvernement sortant et qui fait savoir au nouveau ministre qu'il ne peut accepter d'abandonner un département où il a entamé une importante action de coordination avec les Alliés, qu'il entend poursuivre. Sur la suggestion d'Herriot, il s'en ouvre à Briand qui, de guerre lasse, décide de laisser ses deux ministres négocier entre eux le champ de leurs attributions. Clémentel conservera le commerce à quoi s'ajoutent l'industrie, l'agriculture, le travail, les postes et télégraphes ; Herriot héritera des travaux publics, des transports et du ravitaillement (14).

Est-ce à dire que seuls les critères politiques, le souci du dosage, la volonté de faire impression sur l'opinion président au choix des ministres, au détriment de la compétence ? Sans doute une telle affirmation serait-elle excessive. Il serait sans doute plus exact de considérer que parmi les « ministrables », c'est-à-dire les hommes capables d'exercer les fonctions ministérielles, le choix s'opère en fonction de ces critères politiques. Sous la III^e République, il ne saurait, par exemple, être question de ne pas offrir à un radical les

14) S. Berstein, *Edouard Herriot ou la République en personne*, op. cit., p. 56.

ministères de l'intérieur (qui commande les élections et le choix des préfets) et celui de l'agriculture (grâce auquel on obtient les moyens d'agir sur l'électorat rural, en fonction de la manne des subventions et des diverses possibilités d'intervention) à partir du moment où les valoisens participent à une équipe ministérielle. De la même manière, sous la IV^e République, le souci des équilibres réserve aux représentants des partis laïques, socialistes ou radicaux, le portefeuille de l'éducation nationale.

Les règles tacites qui président au choix des ministres étant celles que nous venons d'examiner, comment les excellences des III^e et IV^e Républiques vivent-elles leur expérience ministérielle ? La réponse paraît claire : avant tout comme une étape importante dans leur carrière qui les place désormais dans les rangs de cette étroite élite du monde politique auquel sont promis « les palais et les téléphones ». Au Congrès radical de 1935, rappelant qu'il a « l'honneur d'être ministre », Edouard Herriot évoque la satisfaction qu'il en éprouve pour les siens et pour lui-même, avant d'évoquer les contraintes de la solidarité ministérielle. Mais cette incontestable satisfaction personnelle s'accompagne du sentiment très vif de la précarité de la fonction et de son caractère temporaire, même si le ministre n'ignore pas qu'il peut désormais espérer, à moins d'insuffisance notoire, détenir d'autres portefeuilles et devenir un habitué des conseils des ministres. Lorsqu'en 1893, Poincaré devient ministre de l'instruction publique, sa mère lui fait remarquer : « Ministre, ce n'est pas une situation pour un jeune homme. » A quoi le nouveau promu répond en expliquant qu'il n'a nullement l'intention de changer de domicile et de s'installer à demeure rue de Grenelle : « Je serai bientôt dégommé... je ne veux pas avoir à faire constater que je n'ai pas abîmé les meubles » (15). Cette précarité n'interdit cependant pas d'envisager une action importante pour les quelques semaines, au mieux les quelques mois que durera l'expérience. Cette action en profondeur est même d'autant plus nécessaire que l'on sait le temps mesuré et qu'il est fondamental pour les besoins de la carrière de marquer son passage au pouvoir par quelque œuvre qui attestera des capacités du ministre, même si l'on doit se contenter de donner l'impulsion initiale, en laissant à son successeur le soin de poursuivre ou d'achever l'entreprise.

Toutefois, cette nécessité de l'action se heurte à une limite que les nouveaux ministres éprouvent durement, le poids des contraintes et des réalités qui diminuent singulièrement la marge d'action de

(15) Cité in P. Miquel, *Poincaré, op. cit.*, p. 130.

l'homme au pouvoir. Ayant fort bien réussi à gérer Lyon durant la guerre, Edouard Herriot chargé du ravitaillement et des transports du pays durant le rude hiver 1916-1917 éprouve rapidement le poids de son impuissance : la production de céréales et de pommes de terre est de 30 % inférieure à celle de 1913, le cheptel a diminué, le charbon manque et une vague de froid vient aggraver les effets de cette pénurie. Devant la double nécessité d'importer et de transporter, le malheureux ministre doit constater qu'il manque de wagons de chemins de fer et de locomotives et que la flotte de commerce est insuffisante. Et lorsqu'il se tourne vers les Britanniques pour obtenir la cession à la France de bateaux supplémentaires, il se heurte à la laconique réponse de Lloyd George : *No ships*. S'attelant à la tâche, il entreprend alors de remédier à ces multiples carences, prenant une série de décisions opportunes qui produiront des effets importants, mais après sa chute en mars 1917. Durant les trois mois de son passage au pouvoir, il n'aura été pour l'opinion que le ministre de la pénurie (16).

Enfin, dernière limite à l'action ministérielle, le ministre ne peut oublier qu'il est un homme politique, membre d'un groupe du Parlement et comptable devant son parti de la politique d'ensemble du Gouvernement. Si bien qu'il se trouve sans cesse affronté au risque d'une contradiction potentielle entre la solidarité partisane qui conditionne son avenir politique et la solidarité ministérielle. Ministre du commerce et de l'industrie du Gouvernement Doumergue, Lucien Lamoureux s'attache aux négociations internationales qu'il est conduit à mener dans le cadre de son département et s'accommode d'autant plus volontiers du Gouvernement « de trêve » qu'il redoute le vide politique qui pourrait résulter de sa chute. Mais Lucien Lamoureux est également membre du Parti radical qui, pour des raisons politiques, décide d'abattre le ministère Doumergue à l'automne 1934. En dépit de ses efforts pour retenir ses amis politiques dans le Gouvernement, il ne peut empêcher ses collègues valoisien de démissionner le 8 novembre 1934. Pour marquer ses distances, et en prétextant la maladie, il ne signe pas leur lettre de démission collective et ne s'y associe que le lendemain. Cette volonté d'indépendance partisane du ministre sera sanctionnée par la durable rancune que lui voue désormais le président du Parti radical et par l'exclusive implicite qui l'écarte pendant six années de tout portefeuille ministériel (17).

(16) E. Herriot, *Jadis*, t. 2, Flammarion, 1948.

(17) Lucien Lamoureux, *Souvenirs politiques, Le Bourbonnais républicain*, 5 octobre 1952.

Au terme de ce rapide survol de ce que furent sous la République parlementaire la carrière, la fonction, le statut d'un ministre, il serait trop aisé d'établir de faciles comparaisons et d'ironiser sur la faiblesse de la latitude d'action de ceux qui sont supposés détenir le pouvoir. Sans doute, le primat du politique, la puissance des liens partisans, le souci de faire carrière, le caractère éphémère de la présence dans un département ministériel conduisent-ils à l'inefficacité dans la gestion, inefficacité dont, au demeurant, les ministres sont les premiers à déplorer les effets. La III^e et la IV^e République ont cherché, sans y parvenir, à résoudre une difficulté qui apparaissait comme mortelle pour le régime. Leur échec a d'ailleurs conduit à un véritable déplacement du lieu géométrique du pouvoir, l'administration, puis, sous la IV^e République, les techniciens, assurant en fait cette continuité qui manquait au pouvoir et prenant un poids croissant dans le processus décisionnel. Mais c'est, nous semble-t-il, sur les raisons de l'inaptitude de la République parlementaire à donner à ses ministres un statut leur permettant d'avoir une action efficace qu'il convient de s'interroger. Si le ministre ne dispose pas de la durée que lui procurerait le fait d'être soustrait à la pression permanente qu'exerce sur lui le Parlement, c'est qu'aux yeux des contemporains, une autre priorité l'emporte en urgence sur l'efficacité, celle qui, dans l'esprit de la tradition de 1789, soumet l'exécutif au contrôle étroit des représentants du peuple souverain et fonde la démocratie sur la méfiance systématique envers un pouvoir, tenté en permanence par l'abus de sa puissance. Il faut attendre le renversement de 1958 pour que, l'ordre des priorités se trouvant inversé, la situation des ministres se trouve du tout au tout modifiée, et ce renversement traduit la prise en compte dans la pratique institutionnelle d'une modification des mentalités quant au rôle et à la latitude d'action des ministres, dont on peut suivre le cheminement durant les années de l'entre-deux-guerres et la IV^e République.

RÉSUMÉ. — *Sous les III^e et IV^e Républiques, la fonction ministérielle est l'aboutissement de la carrière parlementaire. Deviennent ministres des élus chevronnés ou de jeunes talents, choisis fondamentalement en fonction de la constitution de majorités, de la nécessité de neutraliser des adversaires ou de l'image que l'on souhaite donner du Gouvernement. Mais les ministres ont une vive conscience de la précarité de leur fonction et des limites de leur pouvoir.*

ED. PAGE

Tel régime, tel ministre

Si l'on veut évaluer l'efficacité des ministres, il faut savoir ce que l'on attend d'eux. Or, à quoi servent-ils ? On peut répondre à cette question en dressant une liste de ce qu'ils font — entre autres choses direction du personnel et gestion du ministère, représentation de celui-ci au sein du Gouvernement, devant le Parlement, face aux groupes d'intérêts et aux médias ; participation au processus décisionnel dans le cadre du ministère et légitimation des décisions prises, que le ministre ait participé ou non à leur élaboration. L'activité des ministres est, sans aucun doute, des plus variées.

Laissons de côté leur rôle de légitimation. Une liste des autres tâches ne permettrait pas de repérer un ensemble de fonctions remplies exclusivement par le ministre : elles sont, la plupart du temps, assurées par des fonctionnaires, ou pourraient l'être même si elles ne le sont pas effectivement. Dans le cadre de processus décisionnels, internes ou externes aux ministères, il arrive que les ministres n'interviennent pas activement, se bornant à entériner avis et directives formulés par les fonctionnaires. Il est parfaitement concevable que, grâce au système bureaucratique, l'Administration fonctionne sans ministres. Les fonctionnaires ne se dérobent pas à tout engagement politique — c'est ce que montre l'étude, impressionnante, réalisée par Aberbach, Putnam et Rockman sur sept pays occidentaux (1) ! Des analystes tels que Richard Rose et Guy Peters ont émis l'hypothèse que des fonctionnaires soucieux de consensus seraient tout à fait à même de gouverner, voire de prendre l'initiative

(1) J. D. Aberbach, R. D. Putnam et B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

de politiques au cas où le rôle des ministres se cantonnerait dans la légitimation formelle de décisions prises par d'autres (2).

De surcroît, la politique telle qu'elle est pratiquée dans de nombreux pays montre que beaucoup d'initiatives gouvernementales ne doivent quasiment rien à une intervention ministérielle directe. C'est même un lieu commun d'avancer qu'avec la complexité croissante des tâches gouvernementales les ministres en sont venus à jouer un rôle de moins en moins important dans l'élaboration des politiques ; le champ décisionnel est si vaste que même des politiques importantes échappent à leur ressort. A cet égard, comparé à l'homme politique « dilettante », le haut fonctionnaire fait souvent figure d'expert, et ce moins en fonction d'une spécialisation technique que d'une longue expérience — bien plus longue que celle du ministre — des services ministériels et d'une grande familiarité des hommes et du terrain. Les ministres peuvent, certes, beaucoup ; mais quelques modifications apportées à la partie purement « prestigieuse » (selon le terme de Bagchot) de l'État permettraient sans doute de s'en passer.

Si l'on définit les fonctions d'un ministre en énumérant ce qu'il fait effectivement, on s'aperçoit que peu de choses lui sont spécifiques en dehors (et au-delà) de son rôle de légitimation et de prête-nom — défini par la Constitution. Néanmoins, si l'on prend en considération ce que le ministre devrait faire, il a une fonction unique : la direction des affaires politiques. Il s'agit de l'exercice d'une autorité et d'un savoir-faire politiques en raison desquels on lui a confié son ministère, pour que ses directives servent à la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

L'aptitude au leadership politique n'est pas nécessairement le fruit de l'exercice de hautes responsabilités. Des auteurs comme Catherine Grémion, Hugh Hecló, Jeremy Richardson et Grant Jordan ont montré qu'au sein des ministères (et des départements ministériels) tendent à se développer des isolats bureaucratiques-corporatifs qui orientent l'évolution de la politique en liaison avec des groupements d'intérêts et, aux États-Unis, avec des groupes parlementaires. Ces isolats, qui ont une dynamique propre, génèrent ainsi au cœur du processus gouvernemental une force considérable d'inertie (3). Or, la politique élaborée au sein de tels isolats est géné-

(2) R. Rose, *The Problem of Party Government*, Harmondsworth, Penguin, 1974 ; B. G. Peters, *The Problem of Bureaucratic Government*, *Journal of Politics*, 43, 1981, p. 56-82.

(3) Voir J. E. S. Hayward, *Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain*, *European Journal of Political Research*, 4, 1976, p. 341-359.

ralement peu sensible aux pressions provenant de la société en général. La seule fonction exclusive du dirigeant politique, et celle du ministre plus que de tout autre, consiste donc à s'appuyer sur l'opinion publique afin d'imposer ses options à ces isolats. Et c'est moins l'importance de la charge qui garantira la légitimité et le soutien populaire qu'une activité politique nationale longue et continue. D'ailleurs, l'aptitude à recourir à l'opinion publique ne découle pas automatiquement du fait que l'on assure une fonction importante au sein d'un ministère. Il peut arriver que de fortes pressions soient exercées sur les ministres pour leur faire assumer des actions entreprises par les « isolats » bureaucratiques ; et se retrancher derrière leur position hiérarchique pour s'opposer à ces actions peut nuire à leur autorité. Pour que leurs options l'emportent, dans l'ensemble sinon dans le détail, ils doivent s'ingénier en compromis, « sacrifiant » — selon l'expression de Max Weber — « un profit moindre à un autre plus grand ». De fait, l'exercice du leadership politique ne peut concerner qu'une petite partie de ce qui incombe à un ministère (4). Cette tâche prend du temps et exige beaucoup du ministre. Mais c'est l'élément essentiel pour comprendre en quoi consiste son rôle.

En fonction de quoi peut-on donc dire que les ministres exercent effectivement cette direction politique ? A cet égard, des facteurs d'ordre personnel ou individuel ont, bien sûr, une incidence importante. Parmi les titulaires des portefeuilles il y a des faibles — indécis, empressés auprès de leurs supérieurs (et même de leurs subordonnés)... Ne pas prendre en compte ces facteurs individuels ne veut pas dire qu'ils soient négligeables : mais, dans une telle approche, une étude comparative des cas de divers pays donnerait vraisemblablement lieu à une série de courtes notices biographiques. On pourrait, certes, formuler un certain nombre de généralités — étayées par des théories de l'éducation, des théories psychologiques ou sociologiques... — relatives à ce qui fait la force d'une personnalité... Cependant, l'objet de cet article est ailleurs : nous nous intéressons aux contraintes systémiques qui pèsent sur le leadership politique dans les grands pays occidentaux — et en particulier en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, aux Etats-Unis. Quelles sont donc, en général, les contraintes qui pèsent sur un ministre — imposées par la nature de l'environnement politique et administratif ? Et en fonction de quoi ces contraintes varient-elles d'un pays à l'autre ?

(4) Cela est discuté plus en détail in E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1985.

Cette discussion relative à la seule fonction de leadership politique se concentre essentiellement sur deux facteurs. D'abord, pour qu'il y ait leadership, il faut que la structure de la carrière politique s'y prête : elle doit offrir des occasions d'exercer un leadership à des individus aptes à mobiliser l'opinion publique. En second lieu, le leadership devra s'exercer au sein d'une organisation, d'un ministère ou d'un service ayant le pouvoir de modeler la politique gouvernementale ; dans son principe, la charge ministérielle devra donner à son titulaire des moyens plus qu'adéquats de mise en œuvre d'une politique. Considérons quatre nations occidentales importantes — Grande-Bretagne, France, Allemagne occidentale, Etats-Unis : dans tous ces cas pèsent sur le leadership politique un certain nombre de contraintes découlant ou de l'un ou de l'autre des deux facteurs énumérés.

A) *Structure de la carrière politique*

Dans aucun des quatre pays cités les ministres ne sont élus directement. Néanmoins, il est vraisemblable que les ministres européens bénéficient d'un plus fort soutien de l'opinion publique que leurs homologues américains — les *Cabinet Secretaries*. Dans les trois pays européens, mais à des degrés variables, la charge ministérielle constitue une étape dans une carrière politique marquée par la compétition électorale. C'est en Allemagne et en Grande-Bretagne que ce trait est le plus saillant : la voie vers la charge ministérielle y est « double », pour reprendre la terminologie de Blondel ; en effet, elle passe à la fois par le Parlement et par le parti (5). Dans ce cas de figure, les ministres sont normalement recrutés parmi un groupe de candidats qui ont fait la preuve, au sein du Parlement, de leur aptitude au leadership politique. On ne dispose pas en la matière de statistiques comparatives établies sur le long terme ; mais on peut se référer, à titre d'exemple, aux cabinets Thatcher et Kohl (6). En Allemagne, les membres du cabinet Kohl, avant de devenir ministres, avaient à leur actif une moyenne de onze ans de vie parlementaire au *Bundestag* ; et dans le cabinet Thatcher c'était à peu près la même chose. Dans le cas allemand ceci est d'autant plus évident que la nomination au début des années soixante-dix de ministres moins expérimentés (*Senkrechtsstarter*), avec seulement huit ans

(5) J. Blondel, *Government Ministers in the contemporary World*, London, Sage, 1985.

(6) Sources : *Who's Who 1985*, London, Black, 1985 ; *Wer ist Wer*, Lübeck, Schmidt-Römhild, 1981.

d'ancienneté au *Bundestag*, leur a causé des problèmes d'autorité (7). De plus, en Allemagne comme en Angleterre, le lien entre carrières parlementaire et ministérielle est mis en évidence par l'existence d'un « corps » de ministres n'appartenant pas au cabinet. Ces ministres appartiennent, pour la plupart, à la Chambre basse : *parlamentarische Staatssekretäre* (secrétaires d'Etat parlementaires) en Allemagne ; en Grande-Bretagne ils occupent une gamme de postes ministériels subalternes portant des titres divers (*Under Secretary of State* (sous-secrétaires d'Etat) ; *Minister of State* (secrétaires d'Etat)...).

En France, sous la V^e République, la fonction de ministre a été moins étroitement liée à une carrière politique d'élu. Mais, bien que la charge ministérielle soit incompatible avec le statut parlementaire, les ministres sont souvent d'anciens parlementaires qui font « garder leur place » par leurs suppléants tant qu'ils assurent leur charge de ministre ou bien qui, après leur nomination, se portent candidats, dès que possible, à des fonctions électives — s'ils n'en occupent pas déjà une. Huit des quinze ministres de l'actuel Gouvernement Fabius étaient députés avant leur nomination à la charge ministérielle. A peine plus de la moitié des ministres français ont une expérience parlementaire (8), alors qu'en Grande-Bretagne quatre seulement des vingt-deux membres du cabinet ne sont pas députés (mais appartiennent à la Chambre des Lords), et moins encore qu'en Allemagne où le Gouvernement est exclusivement composé de membres du *Bundestag*. Les huit ex-députés du Gouvernement Fabius ont en moyenne une ancienneté de douze ans à l'Assemblée ; ce chiffre doit cependant être interprété avec précaution car la longévité de l'expérience parlementaire des socialistes tient tout simplement à ce qu'ils ont été tenus à l'écart du pouvoir, et aussi parce qu'ils ont de la nomination à des postes de responsabilité politique une approche différente de celle des autres Gouvernements de la V^e République (9). Dans le troisième Gouvernement Barre en 1980, la moitié des vingt ministres détenaient un mandat parlementaire avant leur nomination et ils avaient, en moyenne, siégé huit ans à l'Assemblée avant d'accéder à leurs fonctions ministérielles pour la première fois. Si nous considérons l'ensemble de l'histoire de la V^e République, nous nous apercevons que les « ministrables » sont moins souvent des

(7) K. von Beyme, *The Political System of the German Federal Republic*, Farnborough, Hants, Gower, 1983, p. 112.

(8) Source : *Who's Who in France 1984-5*, Paris, Editions Jacques Lafitte, 1984.

(9) J.-L. Bodiguel, *A French Style Spoils System ?*, *Public Administration*, 61, 1983, p. 295-299.

députés que des fonctionnaires de très haut rang : c'est ce que Dogan appelle la « route mandarinale » vers le pouvoir : celle qui passe par les cabinets ministériels et ceux du Président de la République ou du Premier ministre (10). C'est ce type de carrière qui produit le type de député « de prestige » décrit par Wolinsky, l'élection servant de jalon dans un circuit commençant et finissant dans l'exécutif (11). Si les socialistes français semblent s'écarter de la « route mandarinale » ce n'est guère, semble-t-il, pour suivre une voie britannique ou allemande vers la charge ministérielle. Si l'on examine les antécédents des membres du Gouvernement Fabius, on s'aperçoit que seulement deux ministres (Dumas et Hernu) répondent à ce dernier modèle. Dumas, en pratique, obtint son poste à travers ses liens personnels étroits avec Mitterrand ; tel fut également le cas, dans une moindre mesure, pour Hernu. Parmi les six autres ex-députés il y en a un, Defferre, qui a suivi ce que Dogan appelle la « voie de la Résistance » ; et les cinq autres sont passés par le parti — ayant assumé des responsabilités importantes au sein du parti avant d'accéder à la députation. L'autorité ministérielle fondée sur une aptitude à mobiliser l'opinion publique — aptitude acquise au cours d'une carrière politique dans laquelle la députation joue un rôle essentiel — est moins caractéristique de la France que de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne.

Aux Etats-Unis il n'y a pratiquement pas de liens entre une carrière électorale (impliquant la compétition pour obtenir le soutien de l'opinion publique) et la charge de ministre (*Cabinet Secretary*). Seulement trois des dix-neuf membres du cabinet Reagan de 1981 avaient été élus à l'échelon fédéral ; et deux autres avaient appartenu au Congrès de l'un des Etats de la Fédération. Il est impossible d'exposer ici en détail les critères de sélection des ministres (12). Du moins le Congrès n'est-il, d'aucune manière, un pourvoyeur important de candidats aux responsabilités de l'exécutif et, à cet égard, il diffère radicalement du Parlement britannique et du *Bundestag* allemand.

La rigueur « formelle » de la carrière politique conduisant à la charge ministérielle n'est pas le seul élément représentatif de sa

(10) M. Dogan, *How to Become a Minister in France : Career Pathways 1870-1978*, *Comparative Politics*, 12, 1979, p. 1-26.

(11) O. H. Wolinsky, *The French Deputy*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1973.

(12) Voir H. Hecló, *A Government of Strangers*, Washington DC, Brookings, 1977 ; R. G. Brown, *Party and Bureaucracy from Kennedy to Reagan*, *Political Science Quarterly*, 97, 1983, p. 279-294.

structure. Blondel, comme d'autres, a suggéré qu'un ministre doit rester un certain temps en place pour pouvoir acquérir le savoir-faire qui lui permettra de traduire dans les faits ses options politiques (13). Headey estime qu'il faut environ trois ans pour qu'une décision politique soit effectivement mise en œuvre (14). Certes, le temps requis pour la procédure législative et la mise en œuvre varie vraisemblablement en fonction des projets et aussi d'un pays à l'autre : mais à supposer que le délai de trois ans puisse être considéré comme ayant une validité d'ordre général on s'aperçoit que, si Blondel a raison, il n'y aurait qu'en Allemagne que les ministres disposeraient d'assez de temps pour développer leurs initiatives et en assurer le suivi ; les ministres allemands restent en place en moyenne quatre ans et demi — alors qu'en règle générale les ministres français et anglais n'occupent les mêmes fonctions que pendant deux ans et demi (15). La structure de la carrière politique entrave l'exercice de son leadership dans tous les pays considérés — sauf en Allemagne fédérale.

B) *Les limites du pouvoir exécutif*

Un ministre ne devrait pas seulement disposer d'une autorité politique qui lui permette de vaincre l'inertie bureaucratique ; il doit aussi se montrer capable d'imposer sa propre ligne. Naturellement, cela ne veut pas dire que toutes les décisions de l'Administration soient le fait du ministre lui-même. Gouverner — c'est presque un cliché de le dire — est quelque chose de très complexe et technique ; et un ministre, qui ne dispose pas d'assez de temps et d'expérience, ne peut espérer apposer son empreinte que sur une petite partie de ce qui est fait en son nom. Compte tenu du fait que le ministre ne peut diriger qu'épisodiquement, que peut-on considérer comme des limites dues à la nature même de la fonction ministérielle — au sein de la structure globale de l'exécutif ?

Aux Etats-Unis, les limitations du pouvoir effectif des ministres (*Cabinet Secretaries*) ne proviennent qu'en partie seulement du fait qu'il leur manque l'autorité conférée par le suffrage populaire. On trouve dans l'œuvre d'Heclou une description succincte de ces limites.

(13) Blondel, *Government Ministers*.

(14) B. Headey, *British Cabinet Ministers*, London, Allen & Unwin, 1974, p. 174.

(15) Blondel, *Government Ministers*.

« Les fondements du soutien politique sont tout ce qu'il y a de plus équivoque. A Washington un membre de l'exécutif travaille sur des bases mal définies — ne détenant pas de mandat électoral. La Maison-Blanche n'apprécie guère qu'il utilise la réputation et le prestige présidentiels ; et, lorsqu'elle le lui permet, le ministre constate bien souvent que l'approbation qu'il recueille et la marge de manœuvre dont il dispose sont sévèrement limitées. Naturellement, le ministre peut sans difficulté trouver des appuis en se bornant à se faire l'avocat des positions et des intérêts propres de son ministère. Mais ceci a souvent pour conséquence un tiraillement supplémentaire avec la Maison-Blanche — restreignant encore plus la possibilité d'un réel leadership politique » (16).

Les limitations les plus considérables auxquelles le ministre se heurte dans l'exercice de sa fonction sont la conséquence, à la fois directe et indirecte, de la séparation des pouvoirs. Pour ce qui est des conséquences directes, à Washington le pouvoir n'est pas monopolisé par un exécutif qui puisse se reposer sur une majorité parlementaire unie garantissant aux choix de l'exécutif les financements et le soutien législatif nécessaires ; par conséquent, si le leadership exprime simplement l'aptitude d'un individu — à savoir le ministre — à faire prévaloir ses options, alors la nécessité de s'accommoder des institutions parlementaires pose de sérieuses limites à ses initiatives. D'ailleurs le pouvoir judiciaire aussi impose des contraintes à l'action de l'exécutif. Quant aux conséquences indirectes, l'autonomie du Congrès limite, elle aussi, l'autorité des ministres dans le cadre de l'exécutif. Comme Seidman le montre, la structure de l'exécutif ne correspond pas aux modèles européens d'organisation. Alors qu'en Europe le ministre est responsable de tout ce qui se passe dans son ministère, aux États-Unis, au contraire, il se trouve à la tête d'une pléthore d'agences (*agencies*) dont beaucoup ont la possibilité d'agir sans en référer à l'autorité à laquelle elles sont soumises en théorie (17). Il est possible que cet état de fait tienne à ce que les agences ont été créées indépendamment les unes des autres par différentes mesures législatives, et qu'elles entretiennent avec le Congrès des relations directes — les attributions de crédits, les initiatives législatives et le contrôle se faisant sans l'intermédiaire du ministre, à l'encontre de la pratique européenne. De plus, les commissions du Congrès souscrivent généralement à l'idée que les ministres « ne surveillent pas de trop près

(16) Hecko, *Government of Strangers*, p. 238.

(17) Voir H. Seidman, *Politics, Position and Power*, 3^e éd., New York, Oxford University Press, 1980.

les responsables de leurs services » (18). Dès lors que les agences, et pas seulement les principaux ministères (*Executive Departments*) jouent un rôle si important dans l'élaboration des politiques, il est tout naturel que beaucoup d'études traitant des responsables de l'exécutif en Amérique s'intéressent surtout aux directeurs des agences — car c'est là, en définitive, que « les choses se font » (19).

Une seconde conséquence indirecte de la séparation des pouvoirs est l'extrême importance des groupes de pression dans le système américain. Ces groupes imposent des limites supplémentaires à la possibilité qu'ont les ministres, et d'autres responsables politiques, de faire valoir leurs options dans le cadre de l'élaboration d'une politique. L'image des « triangles de fer », d'abord appliquée à des domaines de compétence tels que la défense, résumait l'idée que les politiques étaient élaborées à l'intérieur d'un réseau puissant et serré de commissions parlementaires, de groupements d'intérêts et d'agences administratives. Bien qu'on ait mis en question la simplicité et la stabilité de tels réseaux, il reste que les groupements d'intérêts ne doivent pas être conçus comme agissant sur le processus décisionnel de l'extérieur ; ils se situent à l'intérieur de ce processus, et leur influence est encore renforcée par l'indépendance dont jouit l'exécutif par rapport au législatif (20).

Dans les pays européens, une limitation comparable existe mais ne se présente pas sous la même forme. Le législatif attribue des crédits, légifère et contrôle l'activité gouvernementale ; mais ces pouvoirs varient d'un pays à l'autre. Dans les trois pays considérés l'usage et le droit constitutionnels, de même que la discipline partisane, font que le plus souvent les priorités établies par l'exécutif sont approuvées par le législatif. Dans la mesure où les possibilités d'action d'un ministre se trouvent effectivement limitées, en Europe ces limitations sont fonction de l'importance des groupements d'intérêts qui interviennent dans l'élaboration des politiques.

Dans chacun des trois pays européens les groupements d'intérêts exercent une influence assez considérable. Et même si leur influence n'est pas confortée par des constitutions qui séparent clairement l'exécutif du législatif on peut, dans bien des cas, les considérer

(18) H. Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington DC, Brookings, 1981, p. 184.

(19) R. Rose, *Governments against Subgovernments. A European Perspective on Washington*, in R. Rose et E. N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980.

(20) H. Hecl, *Issue Networks and the Executive Establishment*, in A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978.

comme parties prenantes au processus décisionnel au même titre que leurs homologues américains (21). Néanmoins, il y a des différences entre les trois pays. En France l'exécutif — les ministres et les hauts fonctionnaires qui ont habituellement à traiter avec les groupements d'intérêts — et ses principaux responsables sont investis d'une autonomie plus grande que celle de leurs homologues américains quant au choix de leurs interlocuteurs et à l'importance qu'il convient de leur accorder. Ce qui revient à dire que l'exécutif français a pu, plus facilement, définir certains problèmes comme « non négociables ». Tel est particulièrement le cas dans les processus routiniers de la décision politique. C'est ce que Suleiman montre dans une étude de la Haute Fonction publique française : les hauts fonctionnaires choisissent leurs interlocuteurs en accordant la préférence à ceux qui ne remettent pas en cause les politiques (actuelles ou prévues) prônées par le ministère (22). De plus, pour la France on ne relève guère de trace de ce « corporatisme » que l'on a défini comme la collaboration étroite entre des groupements d'intérêts et l'Etat — celui-ci octroyant à certains groupements importants une participation privilégiée à la décision ministérielle, et même parfois un droit de regard sur elle. Même dans le cas de l'agriculture, l'un des rares domaines dans lequel on identifie des éléments de comportement « corporatiste », le ministère a réussi à changer d'interlocuteur lorsqu'il a rencontré des difficultés pendant la réforme des années soixante.

Dans une situation de crise, l'exécutif peut ne pas avoir la capacité d'empêcher que certains problèmes soient négociables. Il n'en demeure pas moins que la substantielle marge de manœuvre lui permettant de rendre des problèmes non négociables diffère fortement de la faiblesse de l'exécutif aux Etats-Unis.

Pareillement, en Grande-Bretagne, depuis 1979 le Gouvernement Thatcher a adopté une attitude « anti-corporatiste » en matière décisionnelle. Un domaine politique réservé revient à l'exécutif — en conséquence de quoi, en principe, le ministre peut imposer ses options aux groupements d'intérêts. De la sorte médecins, avocats, syndicats, pouvoirs locaux, etc., dont on pense souvent qu'ils exercent une influence décisive sur l'élaboration des politiques, ont été ignorés et même soumis à des décisions gouvernementales auxquelles ils se sont opposés avec la dernière vigueur. Bien qu'en Grande-Bretagne on recueille généralement l'avis des groupements d'intérêts, il ne

(21) Voir les contributions in J. Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982.

(22) E. N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1974.

faudrait pas en conclure, cependant, que cela implique l'incapacité des ministres à traduire leurs options en politiques effectives, comme on a pu le croire dans les années soixante-dix lorsqu'on parlait d'« ingouvernabilité » (23).

Il semble qu'en Allemagne les groupements d'intérêts soient nettement plus à même de limiter la capacité de l'exécutif de se constituer un domaine réservé. C'était déjà remarquable dans les premières années de la République de Bonn quand Theodor Eschenburg a écrit *Herrschaft der Verbände* (« La domination des groupements d'intérêts »), ouvrage dans lequel il soutenait que les groupements d'intérêts exerçaient une influence pénétrante sur tout le système allemand de gouvernement — de la nomination des fonctionnaires à l'élaboration des politiques, en passant par la représentation parlementaire (24). Des universitaires comme Ellwein, Reissert et Dyson confirment cette thèse : selon eux, aussi, l'action des groupements d'intérêts fait sérieusement pièce à un domaine politique réservé (25). Dyson, par exemple, attire l'attention sur les attermoissements et blocages dus à l'activité des groupements d'intérêts dans les domaines de la politique de l'environnement, de la réforme sanitaire et de l'économie ; et il en conclut que « la notion de domaine politique non négociable n'est pas du tout aussi claire dans le cas de l'Allemagne que dans celui de la Grande-Bretagne ».

En résumé, à l'intérieur même de sa sphère de responsabilité, il est difficile pour un ministre de faire valoir ses options — en raison des pressions exercées par le pouvoir législatif et par les groupements d'intérêts qui entendent participer à l'élaboration des politiques. Aux Etats-Unis il est impossible de résister à ce type de pression, conséquence tantôt directe et tantôt indirecte de la Constitution. De sorte que le système américain de gouvernement a pu être étiqueté comme « centrifuge » : en effet, l'autorité tend à se diffuser à travers les différentes instances de l'exécutif, les groupements d'intérêts et des segments du législatif. A cet égard, les systèmes britannique et français

(23) Voir A. King, *Overload : Problems of Governing in the 1970s*, *Political Studies*, 23, 2, 1975, p. 284-296.

(24) Th. Eschenburg, *Herrschaft der Verbände*?, 2^e éd., Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1963.

(25) Th. Ellwein, *Die grossen Interessenverbände und ihr Einfluss*, in R. Loewenthal et H. P. Scharz (eds.), *Die Zweite Republik*, Stuttgart, Seewald ; B. Reissert, *Federal and State Transfers to Local Government in the Federal Republic of Germany*, in D. E. Ashford (ed.), *Financing Urban Government in the Welfare State*, London, Croom Helm, 1980 ; K. Dyson, *West Germany : The Search for a Rationalist Consensus*, in J. Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982.

sont davantage « centripètes », le pouvoir effectif se concentrant du fait que l'exécutif domine le législatif et qu'il est possible de tenir les groupements d'intérêts à l'écart du processus décisionnel, y compris dans des domaines de compétence particulièrement sensibles. Comme cela a été suggéré par Aberbach, Putnam et Rockman, le système allemand serait davantage « centrifuge » que ceux de la France ou de la Grande-Bretagne (26).

Conclusion

Presque tous les ans, des publications relatives à l'exécutif dans les nations occidentales affirment que le vieux mythe — associé sans doute à tort avec Max Weber — selon lequel les politiciens prennent les décisions et les fonctionnaires les exécutent ne fonctionne plus, à supposer qu'il ait jamais fonctionné. Les fonctionnaires prennent effectivement des décisions politiques (c'est-à-dire significatives, controversées) tout autant que les hommes qui tiennent leur charge, directement ou non, du suffrage universel. Réciproquement, les hommes politiques aussi peuvent être impliqués dans la routine ministérielle — ce qu'on peut désigner par « administration ordinaire ». Néanmoins, ces hypothèses font abstraction de ce que Max Weber cherchait, en fait, à démontrer : que la logique régissant le rôle de l'homme politique dans un système moderne de gouvernement diffère fondamentalement de celle qui détermine le rôle d'un fonctionnaire. Le fonctionnaire doit son poste à des qualifications, des qualités et des aptitudes définies par rapport à une structure bureaucratique ; l'homme politique, en revanche, doit ses fonctions à son aptitude à solliciter, représenter et mobiliser l'opinion publique. En conséquence, ce que nous pouvons attendre des hommes politiques, et en particulier des ministres, est fondamentalement différent de ce que nous attendons des fonctionnaires. Les fonctionnaires peuvent accroître leur influence en sollicitant l'appui des isolats bureaucratico-corporatifs ; les hommes politiques, eux, ont pour dernier recours l'opinion publique qui leur a conféré leur légitimité. L'appui du public peut atténuer le poids des isolats, voire parfois l'éliminer.

Exercé de cette manière, le leadership politique ne peut être conféré par la simple charge ministérielle. De fait, aux Etats-Unis, les ministres ne peuvent tout simplement pas prétendre à cette autorité, car ils ne sont pas issus du suffrage. La position du ministre dans le système politique (au sens le plus large), et surtout la mesure

(26) Aberbach, Putnam et Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, p. 230.

dans laquelle il doit partager son pouvoir décisionnel avec le législatif et les groupements d'intérêts, font que la capacité de leadership repose sur des aptitudes politiques précises — et ce dans tous les pays. Dans certains pays, cependant, comme l'Allemagne et les Etats-Unis, la diffusion du pouvoir décisionnel exige une aptitude politique plus importante qu'ailleurs. En France et en Grande-Bretagne la domination de l'exécutif sur le système décisionnel rend cette aptitude moins importante. Encore peut-on se demander dans quelle mesure il est possible d'acquérir ces aptitudes en France : en effet, l'usage fréquent de qualificatif « politico-administratif » traduit une interpénétration profonde des deux types de carrière — de sorte que malgré la légitimité conférée par un mandat national ou local, les ministres ont souvent été durant la V^e République et au moins jusqu'à la présidence de Mitterrand, à peine plus que des bureaucrates promus hommes d'Etat. Et, au cas où les ministres posséderaient ces aptitudes politiques, en Grande-Bretagne comme en France et aux Etats-Unis, ils n'ont guère de temps devant eux pour en faire la preuve... avant d'être nommés à une autre charge, ou remerciés.

RÉSUMÉ. — *L'aptitude au leadership politique est une fonction essentielle du ministre. Elle peut dépendre, pour les ministres en exercice, outre de certains facteurs comme la personnalité mais surtout des caractéristiques des systèmes politiques qui encouragent ou découragent le leadership politique.*

Ceci est exploré dans le contexte d'une étude comparée France, Allemagne fédérale, Grande-Bretagne et Etats-Unis.

Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand

De 1870 à 1985, de Thiers à Mitterrand, 1 074 ministres et secrétaires d'Etat se sont succédé au pouvoir à travers trois régimes politiques et 140 Gouvernements.

Comment ces 1 074 personnalités furent-elles choisies ? Pour essayer de répondre à cette question, nous suivrons les ministres dans leur cheminement, par les voies qu'ils ont parcourues et qui les menèrent au pouvoir. La documentation dont nous disposons désigne trois filières principales : la capillarité partisane, le filtre des commissions parlementaires et le tremplin mandarin. Toutefois, le succès dans l'une ou l'autre de ces filières impliquait au préalable, dans l'immense majorité des cas, une légitimation parlementaire. En effet, parmi les 1 074 ministres, près d'un millier furent recrutés parmi les députés et les sénateurs. On peut compter, pour toute la période considérée — cent onze années — environ 8 000 parlementaires. Un sur huit a donc accédé à des fonctions ministérielles. Il s'agit bien, sous cet angle, d'une sélection.

L'importance de chacune de ces trois filières a varié d'une époque à la suivante, et ces changements constituent un des objectifs de la présente analyse. Les trois filières sont en quelque sorte en compétition. Si l'une prévaut, c'est nécessairement au détriment des deux autres. Ainsi, la filière partisane a prévalu à certaines époques, le filtre des commissions plutôt à d'autres. La filière mandarinale, déjà efficace dans la seconde moitié de la III^e République, est revivifiée progressivement sous de Gaulle et davantage encore, au détriment des deux autres filières, sous Giscard d'Estaing.

A ces trois filières s'ajoute un facteur conjoncturel primordial. Le trait dominant du portrait collectif des ministres, toutes tendances politiques confondues, de la période 1945-1969, est la participation active au mouvement de la Résistance pendant la guerre. A ce moment s'est opérée une présélection, une sélection décalée dans le temps, qui n'est observable que

rétrospectivement. Le ministre-ancien résistant est une figure dominante dans tous les 22 Gouvernements de la IV^e République et pendant les onze années du règne gaullien. Pourtant les intéressés eux-mêmes n'en furent pas pleinement conscients. La prépondérance numérique des anciens résistants parmi les ministres n'est pas attestée dans les autobiographies et mémoires des hommes politiques de l'époque. Elle ne fut pas perçue en son temps. Le phénomène est reconnu et reconstitué par le sociologue. La Résistance en tant que pépinière de futurs ministres intervient dans le processus de sélection bien avant la légitimation parlementaire, et quelle que soit la filière empruntée par la suite par l'ancien résistant devenu homme politique.

La présente étude concerne 631 ministres de la III^e République, 227 de la IV^e (dont 20 survivants de la III^e), 128 de la période gaullienne (dont 29 anciens de la IV^e), 95 sous la présidence de V. Giscard d'Estaing (dont 12 d'avant 1974), et 58 sous la présidence Mitterrand (dont 4 d'avant 1981) (1).

Nous avons braqué notre projecteur sur la première nomination à une fonction gouvernementale, sans distinguer entre les ministres dans le plein sens du mot et les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, car ce moment décisif intervient à la suite de processus analogues pour les deux catégories. Toutefois cette distinction devient essentielle lorsqu'il s'agit non pas de la première nomination, mais des nominations postérieures. Nous précisons cependant que sur les 631 gouvernants de la III^e République, 178 furent sous-secrétaires d'Etat et jamais ministres dans le plein sens du mot (si ce n'est pour quelques-uns sous la République suivante).

Pour la IV^e République, sur un total de 227 ministres, 99 ne furent que des secrétaires ou des sous-secrétaires d'Etat (et 36 autres, nommés d'abord secrétaires d'Etat, furent promus ministres).

Durant la période gaullienne, sur 128 ministres, 24 furent uniquement secrétaires d'Etat et 20 autres, qui débutèrent en cette qualité, bénéficièrent par la suite d'une promotion au rang supérieur (2).

Nos distinctions répondent aux nécessités de l'analyse, mais dans la réussite d'un homme politique, plusieurs facteurs interviennent simultanément ou successivement et le plus souvent ils se cumulent. Il est rare que l'ascension d'un homme politique puisse s'expliquer par un seul et unique facteur. L'interdépendance réelle des facteurs est la difficulté majeure de l'analyse.

L'histoire mouvementée de la France oblige non seulement l'historien mais aussi le sociologue à distinguer plusieurs périodes, répondant aux besoins de l'analyse de la sélection des ministres. Pour la III^e République, nous avons retenu quatre périodes : la République des Ducs (1870-1877),

(1) Cette analyse s'arrête en novembre 1985.

(2) Par souci de concision, on désignera par le mot ministre aussi bien les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat que les ministres eux-mêmes, sauf indication contraire.

la République opportuniste (1878-1899), la République radicale (1900-1919) et l'entre-deux-guerres. Pour la IV^e République il serait peut-être utile de distinguer la phase du tripartisme de celle de la Troisième Force. Une distinction s'impose entre la République gaullienne, jusqu'en 1974, et la période giscardienne. En 1981 commence un autre cycle historique. Une étude détaillée pourrait considérer un plus grand nombre de circonstances historiques, car comment nier le rôle qu'ont joué certains leaders dans le choix des ministres. Mais pour dépasser la démarche de l'historien et donner une consistance sociologique à l'analyse, il est nécessaire d'opérer des regroupements.

Le creuset de la Résistance

L'activité dans la Résistance n'impliquait pas nécessairement l'ambition d'une carrière politique. D'ailleurs, entre l'engagement dans la Résistance et la nomination au Gouvernement, de nombreuses années ont pu s'écouler, même si certains ne sont sortis des réseaux clandestins de la Résistance que pour être projetés au Gouvernement.

C'est pourtant dans le creuset de la Résistance que furent forgés la plupart des hommes qui seront appelés au gouvernail pendant le quart de siècle qui suivra la Libération : 190 sur 227 ministres de la IV^e République, soit 84 %, et 69 des 128 ministres de la République gaullienne, soit 54 %.

Parmi ces hommes on remarque des parlementaires qui ont voté en 1940 contre la délégation des pouvoirs au maréchal Pétain, des déportés, emprisonnés, condamnés à mort, des fondateurs de réseaux, commandants des Forces françaises libres, des chefs d'organisations clandestines, des hommes traqués par la Gestapo, des combattants FFI, des fonctionnaires révoqués par le Gouvernement de Vichy, des membres du Conseil national de la Résistance ou du Gouvernement provisoire d'Alger, des chargés de mission par le général de Gaulle, des membres de l'Assemblée consultative, des chefs de file de la Résistance d'Outre-Mer, etc. En 1944, à la Libération, les cadres de la Résistance devinrent les cadres des partis et en conséquence le Gouvernement de Gaulle se composa en grande majorité d'anciens résistants devenus entre-temps chefs de partis.

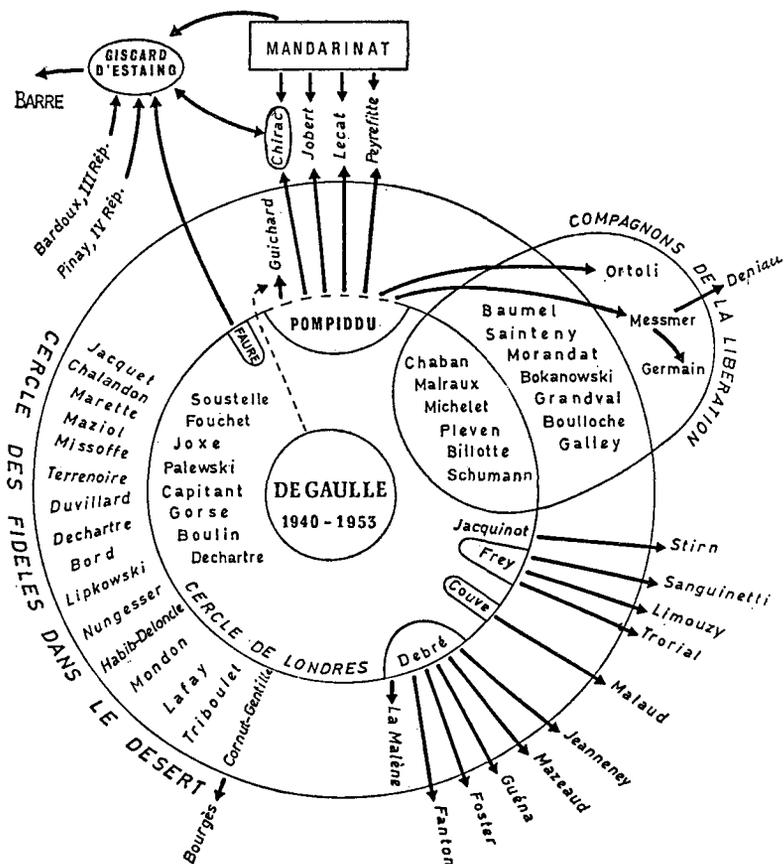
Percevait-on clairement dans les années cinquante, au moment de la constitution des précaires Gouvernements, que la sélection des ministres ne s'opérait, pour l'essentiel, que parmi les hommes anoblis avant même la renaissance du régime démocratique, que cette sélection était en quelque sorte prédéterminée, décalée dans le temps ? Les 22 présidents du Conseil avaient peut être l'illusion de choisir les membres du cabinet selon des critères précis répondant aux grands problèmes politiques du jour. En fait, leur latitude fut limitée, l'analyse rétrospective le démontre, par des événements qui se sont produits et des comportements qui se sont manifestés bien longtemps avant.

Filières de sélection des ministres

	République				
	III ^e Ducs	III ^e Opp.	III ^e Rad.	III ^e Edg.	I R
Creuset de la Résistance	●	□	●	●	□
Légitimation parlementaire	□	□	□	□	□
Capillarité partisane	●	+	+	+	□
Filtre des commissions parlementaires	●	+	+	□	-
Tremplin mandarinal	●	●	●	—	●
Cooptation-parrainage	+	+	+	+	●

Ducs : « République des Ducs », 1870-1877
 Opp. : La République opportuniste, 1877-1899
 Rad. : La République radicale, 1899-1919
 Edg. : L'entre-deux-guerres, 1919-1940
 Rép. : IV^e République, 1945-1958
 Gaul. : La République gaullienne, 1958-1974
 Gisc. : Présidence Giscard d'Estaing 1974-1981
 Mitt. : Présidence Mitterrand 1981-

□ : Facteur très important
 + : facteur important
 — : facteur moyen
 ● : facteur faible.



La IV^e République s'écroule ; la V^e est instaurée, et ce sont toujours les hommes de la Résistance qui sont placés aux postes de commande. Le graphique ci-joint illustre cette sélection des principaux ministres parmi les anciens résistants et dans l'entourage de de Gaulle. En effet les noms qui sont à l'intérieur de ce qu'on appelle le « cercle de Londres » sont aussi ceux des princes de la République gaullienne. Au moment où la République gaullienne est inaugurée, ses principaux dirigeants sont donc déjà potentiellement désignés et pour toute la décennie à venir, à quelques exceptions près. Cette désignation est faite en fonction de comportements remontant parfois à un quart de siècle. Les compagnons dominent la décennie gaullienne. Nous verrons plus loin pourquoi d'autres hommes que des compagnons furent également choisis comme ministres par de Gaulle.

Certes l'immense majorité de la population se sentait solidaire des mouvements de la Résistance, mais on peut admettre que moins de 1 % des Français adultes ont participé directement aux réseaux clandestins contre l'occupant. En supposant que 200 000 résistants actifs étaient représentatifs de l'ensemble de la population adulte, on devrait admettre également que 2 000 d'entre eux avaient une instruction universitaire supérieure. Mais il est certain que la proportion de diplômés de l'Université était plus élevée parmi les chefs que parmi les membres des réseaux. Les hommes qui possédaient cette double qualité de résistant et de diplômé représentaient 1/10 000 de la population adulte. C'est l'effet cumulatif de ces 1 % de résistants et 1 % de diplômés précédemment mentionnés. En supposant que la proportion de diplômés parmi les responsables de réseaux était deux fois plus élevée que parmi les non-résistants, on aboutit à la conclusion que les ministres de la IV^e République furent recrutés dans une catégorie extrêmement restreinte représentant, pour donner une idée, 1/50 000 de la population masculine âgée de 25 à 60 ans. Paris n'était pas encore libéré que cette présélection était déjà effectuée.

Il est important de noter que les résistants de la V^e République sont plutôt ceux de la Résistance extérieure, alors que les anciens résistants de la IV^e appartirent en majorité à la Résistance intérieure. Si Jean Moulin, chef de la Résistance intérieure, avait survécu, il serait sans doute devenu une des figures dominantes de la IV^e République. Une quarantaine de ministres anciens résistants de la V^e République furent déjà ministres ou du moins parlementaires sous la IV^e ; ce fait illustre avec éclat l'impact de la Résistance par-delà le changement de régime. Beaucoup d'entre eux se trouvaient dans l'entourage du général de Gaulle à Londres ou à Alger.

La prépondérance des résistants parmi les ministres décline avec les années mais reste impressionnante même au temps de la présidence de G. Pompidou. Ce n'est qu'avec le rajeunissement intervenu après l'élection de Giscard d'Estaing, soit trente ans après la Libération, que les anciens résistants cessent de dominer la scène politique.

On constate un phénomène analogue à celui de la Résistance de 1940-1944 au début de la III^e République : c'est l'opposition à l'Empire avant 1870. Tout naturellement ceux qui se sont battus pour la République sous Napoléon III se sont retrouvés aux premiers rangs. Comme les résistants de 1940, ils pouvaient se réclamer d'une certaine légitimité républicaine.

La légitimité parlementaire

Un fait d'une profonde signification pour l'étude de la sélection des ministres s'impose à notre attention. Sur 631 ministres de la III^e République, 62 seulement furent choisis en dehors du Parlement, dont 54 militaires. Sous la IV^e République, parmi les 227 ministres on ne remarque

que 6 non-parlementaires (3). Pour la République gaullienne, malgré l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire, prescrite constitutionnellement, sur 128 ministres, 104 étaient détenteurs d'un mandat parlementaire au moment de leur promotion ministérielle. Autrement dit, tout se passe comme si, pour être ministre, on devait obtenir, préalablement, une consécration du suffrage universel, acquérir en quelque sorte une légitimité.

Ce concept de légitimité n'est pas expressément invoqué dans les débats parlementaires lors de la constitution d'un Gouvernement. Mais il est clair que dans un régime d'assemblée comme celui des III^e et IV^e Républiques, le Parlement étant le centre de gravité, seuls ceux qui s'y trouvaient étaient les dépositaires de la légitimité. Concrètement c'est un problème d'arithmétique parlementaire. En régime d'assemblée le Gouvernement repose sur une majorité parlementaire qui doit s'exprimer constamment. C'est une nécessité de composer cette majorité. Pour y arriver, le meilleur moyen c'est de choisir les ministres parmi les parlementaires les plus influents.

C'est la Chambre qui investissait le Gouvernement et non pas le Sénat, même si ce dernier n'avait pas manqué de contribuer à la chute de quelques Gouvernements. Tout naturellement les ministres furent choisis de préférence parmi les députés. Sous la III^e République, 48 ministres seulement siégèrent exclusivement au Sénat. Il est vrai que d'autres ministres qui avaient entamé leur carrière à la Chambre n'accédèrent au Gouvernement qu'après leur passage au Sénat, comme le fit Clemenceau. Les hommes qui ont changé d'assemblée entre deux expériences ministérielles ne nous concernent pas ici puisque cette analyse se réfère à la première nomination ministérielle.

Si la sélection des ministres s'effectua essentiellement dans la Chambre des députés, c'est qu'elle rassemblait la majeure partie de l'élite politique la plus influente. On remarquait des hommes influents ailleurs, au Sénat, à la tête de certains partis et syndicats, de groupes de pressions ou d'organisations para-politiques, mais en dernière analyse le forum était le Palais-Bourbon.

Ce n'est qu'après la Libération, au temps du tripartisme, que la Chambre perdit quelque peu de son omnipotence, en attendant qu'un autre centre de gravité fût érigé, la présidence de la République.

Avec l'élection du Président au suffrage universel la légitimité parlementaire perd sa primauté, et, en conséquence, son importance dans le choix des ministres s'affaiblit. A noter toutefois que le nombre de non-parlementaires parmi les ministres, relativement élevé sous la présidence de Gaulle, se réduit sous la présidence Pompidou. Ce recul temporaire s'explique par la prépondérance du Parti gaulliste à la Chambre, auquel le président lui-même était très lié. Son successeur Giscard d'Estaing

(3) Les six non-parlementaires sont : de Gaulle, Blum, Malraux, Dautry, Farge et Bougenot.

s'entoura au début du septennat d'une majorité de non-parlementaires dans les postes les plus importants, mais la plupart chercheront une légitimation parlementaire aux élections législatives de 1978. Parmi les ministres nommés après 1981, 24 furent choisis en dehors du Parlement, soit 41 %. Ils ne se présentèrent pas aux élections législatives de juin 1981.

La légitimation par le suffrage universel ne signifie pas que l'on devienne instantanément ministrable. Il faut encore que le nouveau député, même s'il jouit d'un grand prestige dans sa profession d'origine, et même s'il est déjà connu des princes, se fasse connaître dans l'hémicycle, et pour cela qu'il y séjourne deux ou trois ans au moins, avant d'avoir, à de rares exceptions près, sa chance.

La légitimation parlementaire est une condition nécessaire mais pas suffisante pour devenir, ou redevenir ministre. L'aspirant peut choisir entre trois principales filières qui peuvent se croiser ou se compléter.

La capillarité partisane

La filière partisane recouvre deux réalités, bien différentes et d'importance inégale selon les époques. La première est simplement la position géométrique dans l'hémicycle parlementaire. C'est une question de teinte politique. La seconde est le militantisme : on grimpe les échelons dans un parti avant et après l'élection au Parlement et, grâce à la position éminente acquise dans la hiérarchie du parti, l'on devient ministrable. Il faut que ces deux réalités se conjuguent pour avoir des chances. Il ne suffit pas de monter au sommet d'un parti. Encore faut-il que ce parti soit d'une bonne teinte : celle de la majorité parlementaire.

La position dans l'éventail parlementaire a été décisive dans la sélection des ministres de la III^e République, du moins jusqu'au Front populaire de 1936, à tel point que le jeu des étiquettes politiques a atteint des subtilités sans pareil dans les démocraties occidentales. Classer les députés de l'époque selon leurs tendances politiques est difficile, répartir les ministres, un travail d'orfèvre, d'autant plus qu'il y avait des caméléons.

Quant à la période 1870-1899, la possibilité d'appartenir à plusieurs groupes simultanément rendait presque aléatoire l'identification politique. Les travées centrales de l'hémicycle n'en fournissaient pas moins la plupart des ministres. Sur un total de 242 ministres de cette époque, 65 pourraient être classés dans la gauche radicale, 66 dans la gauche républicaine, et 37 au centre-gauche, étant bien entendu que géométriquement ils ne s'éloignaient pas du centre.

En considérant la période 1899-1940, de Waldeck-Rousseau à Pétain, sur 427 ministres, nous en comptons 247 qui appartiennent aux diverses fractions et factions du radicalisme polymorphe. Si de ces 427 ministres, on exclut, d'une part, les 35 non-parlementaires et, d'autre part, les 36 socialistes qui, à quelques exceptions, arrivent au pouvoir tardivement, en 1936, on doit bien admirer l'habileté des radicaux de toutes nuances à se réserver le gouvernail. C'est qu'ils se trouvaient stratégiquement où il

fallait dans l'hémicycle parlementaire, c'est-à-dire au juste centre, au centre-droit, au centre-gauche, ou à la conjonction des centres. Sans doute, certains ne sont-ils pas simplement devenus ministres parce qu'ils étaient là. Ils se sont plutôt glissés là pour accroître leurs chances. Cette prédominance du radicalisme est d'autant plus remarquable que le sinistrisme aurait dû le pousser vers la droite. Il a toujours su se confondre avec le centrisme en tant qu'idéologic, aussi bien à la Chambre qu'au Sénat.

Rétrospectivement, on voit bien que l'homme ambitieux qui avait choisi un mauvais cheval pouvait tout au plus, quels que fussent ses atouts, jouer un rôle brillant au Parlement mais pas au Gouvernement : constamment ministrable, jamais ministre.

Sous la IV^e République, quand les partis étaient relativement bien organisés, notamment au temps du tripartisme et de la troisième force, la teinte politique, MRP, SFIO, RGR, UDSR ou autre sigle, avait moins d'importance que la position détenue dans le parti. En effet, plus des trois quarts des ministres de la IV^e République détenaient des positions éminentes dans le parti, des positions officielles ou officieuses attestées par le titre ou la notoriété. Dans maintes circonstances — les tractations au moment de la constitution du Gouvernement en témoignent — les partis déléguaient leurs représentants au Gouvernement. La filière partisane était prédominante.

Par contre, sous le régime gaulliste une autre filière prend de l'importance au détriment de la filière partisane. Les ministres sont toujours choisis dans un parti, mais ils ne sont pas délégués *par* le parti et ne sont pas appelés en raison des fonctions qu'ils détiennent *dans* leur parti. La promotion s'opère sur d'autres critères. Quand à la présidence Giscard d'Estaing le blason du Président n'étant pas celui de la majorité au Palais-Bourbon, la filière partisane a vu son rôle décliner encore davantage.

Sous la présidence Mitterrand la pépinière de recrutement fut, comme nous le verrons plus loin, presque exclusivement partisane, du moins durant les quatre premières années.

Le filtre des commissions parlementaires

Par filtre des commissions, nous entendons la décantation qui s'opère entre les députés ou les sénateurs au sein des commissions parlementaires, auxquelles tous appartiennent. Contrairement aux comités et groupes, les commissions réunissent des parlementaires de tous les horizons, et dans le système politique français elles ont toujours joué un rôle essentiel dans le travail législatif et dans l'activité parlementaire. La fonction que remplit une commission est très différente de celle qui revient au groupe. La commission, c'est l'assemblée en miniature, le groupe, lui, est monocolore. Dans l'un on est plus préoccupé de stratégie et d'idéologie ; dans l'autre s'accomplit un travail plus concret : négocier, élaborer, rédiger.

La commission parlementaire est à la fois un lieu d'apprentissage et

une tribune. C'est dans la commission qu'on apprend le métier d'homme d'Etat. Les témoignages abondent dans ce sens. C'est encore dans les commissions qu'on peut le mieux manifester ses capacités et ses talents, et qu'on attire sur soi l'attention des collègues et des puissants du jour, d'autant plus qu'on est entouré non pas seulement d'amis de son propre parti mais aussi de représentants de tout l'éventail politique. C'est là aussi qu'on démontre, mieux que partout ailleurs, ses dons de négociateur et de conciliateur, qualités si appréciées dans un système multipartitaire.

La commission est donc une voie d'accès à de hautes fonctions, parce qu'elle révèle les qualités de certains de ses membres. Etre désigné comme rapporteur d'une commission pour présenter un projet à l'assemblée plénière est une bonne occasion d'émerger du relatif anonymat des députés moyens. Etre élu président d'une commission, c'est accroître davantage encore ses chances de devenir un jour ministre.

En effet, à tout moment dans l'histoire des III^e et IV^e Républiques, on pouvait constater qu'un grand nombre de présidents ou rapporteurs de commissions étaient appelés, tôt ou tard, à exercer des fonctions ministérielles. Ce phénomène fut reconnu par tous les observateurs de la vie politique française. Il est vrai aussi que l'on remarquait parmi les présidents de commissions beaucoup d'ex-ministres, en raison de leur prestige et de leur influence. La proportion de futurs ministres et celle d'ex-ministres dans les présidences de commissions dépendait du moment historique. Les futurs ministres étaient plus nombreux en début de période, les ex-ministres dans les phases de mûrissement. Il est significatif qu'il en soit ainsi, car la sélection des ministres s'est opérée en début de phases historiques, comme aux lendemains des guerres.

Il en va autrement pour les fonctions de rapporteur, qui exigent souvent un travail acharné alors que les présidences ont un côté plus honorifique. C'est sans doute la raison de la prépondérance des futurs ministres sur les ex-ministres parmi les rapporteurs.

Bien souvent les ministres, lors de leur première nomination, recevaient la charge d'un département ministériel ou d'un secrétariat correspondant à la commission dont ils étaient rapporteurs. Par contre, on n'observe guère de relation entre la profession d'origine du ministre et le département ministériel dont il avait la charge. Ceci s'explique en partie par la prédominance de certaines catégories professionnelles, comme les avocats ou les journalistes, parmi les ministres. Mais cette absence de relation indique bien que l'expérience s'acquiert plutôt à la commission.

Les commissions ne sont pas également importantes. Celle des affaires étrangères et celle des finances étaient particulièrement recherchées par les aspirants ministres. A certains moments, d'autres commissions ont pu être aussi attirantes, par exemple celle de la justice ; mais, « la commission des finances (était) la commission reine », car elle désignait non seulement un rapporteur général du budget mais encore des rapporteurs spéciaux pour chaque département ministériel. C'est elle qui tenait les cordons de

la bourse. Ce qui fit dire à J. Barthélemy : « Le rapporteur général du budget est avec une quasi-certitude un futur ministre » (4).

On a souvent ironisé sur la compétence des ministres. Quand on regarde le travail accompli par la commission des finances, on s'aperçoit de son sérieux. Trop souvent le problème de la compétence a été mal formulé. La compétence requise d'un ministre n'est pas la spécialisation, la connaissance technique d'un domaine particulier, c'est la capacité de comprendre, de juger, d'évaluer des problèmes et de proposer des solutions. Le talent oratoire ou du moins la clarté d'expression s'y ajoute assez souvent. Ce n'est pas nécessairement parce qu'on est ingénieur des mines qu'on ferait un bon ministre des travaux publics. D'ailleurs, pour s'en tenir à cet exemple, la plupart des responsables de ce département furent des avocats ou autres hommes politiques professionnels. On pourrait en dire autant des ministres de l'agriculture et, à peu près, de tous les autres. En revanche, on n'attribue que rarement des départements aux ministres sans considérer leur expérience et leur intérêt, manifestés notamment dans les commissions parlementaires et tout particulièrement en tant que rapporteurs.

Ces remarques valent surtout pour la III^e République à partir de 1877. Pour la IV^e, il faut distinguer deux phases. Durant la première, la filière partisane a joué un rôle déterminant dans la sélection des ministres. Mais à partir du moment où les partis se morcellent, le filtre des commissions parlementaires retrouve l'efficacité d'avant 1940.

Quant à la V^e République, le filtre des commissions dans la sélection des futurs ministres s'amenuise jusqu'à se tarir, simultanément au déclin du Parlement.

Le tarissement de cette filière a eu des conséquences importantes sur l'équilibre des pouvoirs. Quand le ministre est extrait du milieu parlementaire, socialisé et formé dans ses commissions, il est tout naturellement plus sensible aux exigences de la représentation parlementaire que tel autre ministre, de type mandarinal.

Le tremplin mandarinal

La filière mandarinale est le chemin politique qui passe par un cabinet ministériel. L'homme qui suit cette filière devient d'abord collaborateur d'un ministre, en tant que conseiller, attaché, directeur ou chef de cabinet, et ensuite seulement entreprend une carrière proprement politique. L'appartenance à un cabinet ministériel précède l'expérience parlementaire, rarement le contraire.

Dans le système politique de la III^e République où le parlement et les partis jouaient un rôle essentiel dans le processus de sélection des gouvernants, la carrière politique des ministres était rarement marquée par une étape dans un cabinet ministériel. Ce ne fut le cas que pour moins d'un

(4) Cf. J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, p. 279.

dixième. Une activité parallèle dans un parti accompagnait d'ailleurs souvent le passage par un cabinet.

La moitié presque des ministres de la V^e République gaullienne, 56 sur 128, ont suivi la filière mandarinale. Parmi ces 56, 39 furent d'abord collaborateurs de ministres, puis obtinrent un mandat parlementaire, souvent par « parachutage » électoral et finalement furent promus ministres. Par contre, 17 autres ont sauté directement de l'antichambre ministérielle au fauteuil ministériel, en brûlant l'étape électorale. Parmi les 39 au *cursum honorum* classique, 12 ont joué un rôle comme ministre ou parlementaire sous la IV^e République, et 27 sont des hommes nouveaux ayant débuté au Parlement et au Gouvernement après 1958.

Près de la moitié des ministres-mandarins de la période gaullienne, 26 sur 56, sont d'anciens résistants (5), parmi lesquels 18, après une retraite de treize années durant la IV^e République, ont accédé au pouvoir au retour du général de Gaulle. Nombre d'entre eux ont pu aussi se passer de la légitimité parlementaire parce qu'ils étaient parés d'une autre légitimité, celle de la Résistance.

L'importance de la voie mandarinale dans la sélection des ministres de 1958 à 1981 résulte d'une série de circonstances. De Gaulle n'était plus, à son retour au pouvoir, un chef de parti, dans le sens traditionnel du mot. Dans la mesure où les ministres n'étaient plus choisis parmi les hommes de parti, ils furent sélectionnés parmi les grands fonctionnaires proches du pouvoir, et très peu dans d'autres secteurs. Par contre, sous la présidence Pompidou, quand le gaullisme prit la forme d'un grand parti bien organisé à l'Assemblée, la priorité fut donnée au recrutement partisan, mais pour peu de temps.

L'élection de V. Giscard d'Estaing à la présidence de la République consacra plus que jamais auparavant le recrutement des ministres par la filière mandarinale : elle fournit la majorité des ministres du septennat. Il n'est pas nécessaire de chercher l'explication trop loin. Un homme jeune, non pas leader d'un grand parti, mais figure de proue, indépendant et relativement isolé, accède au pouvoir présidentiel, dans un système qui prescrit l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire, à un moment où les hommes de la Résistance se faisaient rares. De plus, le nouveau Président ne devait rien au compagnonnage gaulliste. D'un seul coup, disparaît un des canaux de la présélection, la Résistance, et s'appauvrit une des filières importantes avant 1958, le recrutement partisan. Quant à la légitimation parlementaire, elle fut recherchée mais postérieurement à l'expérience ministérielle.

La filière mandarinale recrute de préférence dans « la bonne société ». Jadis l'héritier se lançait directement dans la politique, depuis la guerre il passe plutôt par l'administration. L'héritage politique, canal de présélection si important au début de la III^e République, reprit de l'import-

(5) 43 autres ministres de la V^e République sont également des anciens résistants, mais non des mandarins, et 23 sont des mandarins mais non des anciens résistants.

tance, mais sous une forme, en partie du moins, techno-méritocratique. V. Giscard d'Estaing lui-même symbolise cette nouvelle variété d'héritier politique.

Le recrutement mandarin ne pouvait prendre une telle importance sans une transformation de la structure du Gouvernement, qui multiplia les secrétariats d'Etat. Dans les deux Gouvernements de J. Chirac, pour la première fois dans l'histoire de la République, le nombre des secrétaires d'Etat fut presque deux fois plus élevé que celui des ministres. On a multiplié les secrétariats d'Etat pour nommer à leur tête des mandarins. Cette multiplication se traduit par le choix de la majorité des membres du Gouvernement dans le mandarinat. Le monolithisme présidentiel, l'âge du Président, et le fait qu'il n'était pas tributaire d'un grand parti, avaient sans doute favorisé un tel choix. Étant le dépositaire de la légitimité, il pouvait choisir plus librement ses ministres, pour éviter ainsi que le Gouvernement fût composé d'hommes plus âgés que lui. N'ayant à satisfaire que faiblement des exigences partisans, son choix s'est naturellement porté sur des mandarins, qu'il a surtout nommés secrétaires d'Etat.

Il convient d'esquisser la physionomie de ce nouveau type de secrétaire d'Etat. Il n'a ni l'expérience partisane, ni l'expérience parlementaire et les fonctions qu'on lui attribue sont strictement délimitées. Même s'il a beaucoup d'envergure, on ne lui demande pas de prendre position sur des problèmes de politique générale. Il n'est pas représentatif d'un courant de pensée, ni d'une force politique. Sa nomination, il la doit tout entière à la confiance que lui témoigne le Président de la République, ou éventuellement le Premier ministre. En conséquence, il est responsable non pas devant le Parlement, mais presque exclusivement devant le chef de l'Etat. Il n'incarne aucune légitimité propre. Sa position est analogue à celle d'un grand fonctionnaire, chef de son administration, mais avec une auréole politique, et surtout avec des relations directes avec le monde politique.

Il est comparable, en un sens au moins, au *senior-minister* hors cabinet, du Gouvernement britannique. Il ne participe pas aux réunions du conseil des ministres, sauf cas exceptionnel, mais il peut avoir, comme son homologue britannique, la responsabilité d'un département ministériel. Il subsiste toutefois une différence fondamentale entre eux : les *senior-ministers* sont recrutés à la Chambre des Communes, parmi les hommes d'un parti, et ils ont une riche expérience parlementaire. Le mandarin-secrétaire d'Etat français du septennat Giscard n'était ni homme de parti, ni parlementaire. On voit bien le contraste dans le recrutement, la socialisation et le caractère de ces hommes d'un côté et de l'autre de la Manche.

Le parrainage-cooptation : étape ultime de la sélection

On a beau remonter ces filières et être visible, on n'est pas encore tout à fait ministre en titre. Une dernière étape reste à franchir : celle du

parrainage-cooptation. La distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel prend ici une importance capitale.

Il est frappant de constater à la lecture des biographies des ministres des III^e et IV^e Républiques que cet ultime acte dans le *cursum honorum*, la nomination, était toujours un choix personnalisé. On ne choisissait pas comme ministre le rapporteur de la commission des Finances, mais Monsieur Untel, qui justement était le rapporteur de cette commission. Le gouverneur de la Banque de France ne pouvait pas espérer être nommé ministre en raison de ses seules fonctions ; les relations personnelles avec les hommes en place étaient une condition *sine qua non* de sa nomination.

Au niveau suprême de l'Etat, sauf en cas de crise, toute nomination, quelle que fût la filière suivie, était en dernière instance une cooptation personnelle, car il fallait être proposé, inévitablement, puis accepté par le cercle intérieur, parfois entouré de mystère. Pour les ministres dont la carrière a fait l'objet d'une biographie détaillée, le nom du « parrain » est connu. Il serait facile de donner des dizaines d'exemples.

Les filières de recrutement peuvent changer, les types d'hommes appelés peuvent varier en fonction justement de l'importance relative des diverses filières, mais la personnalisation de la sélection reste inévitable. De toute évidence, on ne sélectionne pas les ministres par concours anonyme. Le concept qui s'impose, au bout du chemin, c'est celui de l'amitié-parrainage-cooptation-compagnonnage qui n'a rien à voir avec le népotisme, d'ailleurs rarissime à ce haut niveau. Le parrainage, comme l'amitié, implique nécessairement l'estime et la confiance.

Parfois c'est la lutte qui a tissé les amitiés. Thiers d'un côté, Jules Simon, Crémieux et Gambetta de l'autre, furent des patrons précieux. Dufaure était l'ami de Thiers et il avait lui-même protégé Ribot. Rouvier, ami de Crémieux, connaissait aussi Gambetta, qui soutint lui-même Freycinet, qui à son tour parraina son ancien collaborateur Sadi Carnot, comme Floquet le fit pour Doumer. Le « Grand Ministère » de 1881 ne fut « qu'un groupement d'amis personnels de Gambetta, des hommes jeunes, de 36 à 46 ans, tous politiciens et exclusivement politiciens » (6).

Souvent ces relations personnelles ont pris naissance dans un cadre de travail. Deschanel était secrétaire de Jules Simon, Flandin de Millerand, Paul-Boncour de Waldeck-Rousseau, G. Mandel de Clemenceau.

D'autres cercles ne sont pas négligeables. La Franc-Maçonnerie caennaise Combes ; des journalistes amis mettaient en évidence des *papabili*,

(6) Comme illustration des nombreux témoignages qu'on peut trouver dans la littérature sur l'importance de l'amitié dans la vie politique, nous reproduisons ce passage d'une biographie sur Allain-Targé : « Le petit appartement qu'il habitait (Allain-Targé) rue de Verneuil, était le lieu de rendez-vous préféré de la plupart des jeunes opposants qui s'intitulaient démocrates radicaux. En particulier, Brisson, Gambetta, Challemel-Lacour et Laurier... s'y retrouvaient à dîner deux ou trois fois par semaine... Ce fut dans la vie des cinq jeunes gens une période d'amitié, d'enthousiasme et de dévouement réciproque, qui dut leur rester toujours chère. » Cf. Suzanne de La Porte, *La République sous l'Empire*, Paris, Grasset, 1939, p. xxvii. Quinze ans plus tard, ces cinq amis se retrouveront au pouvoir.

comme au temps de Sarraut et de *La Dépêche de Toulouse*. A *La Lanterne* Clemenceau avait collaboré avec Rochefort, Viviani en fut un rédacteur en chef, Briand un directeur. Millerand avait connu Clemenceau par le journalisme... On ne doit pas sous-estimer le poids de ces relations tissées en dehors du pouvoir et bien avant d'y parvenir.

Léon Blum et Vincent Auriol étaient des amis inséparables. Plus de la moitié des ministres socialistes de la IV^e République entamèrent leur carrière ministérielle dans un Gouvernement présidé par un socialiste, dans les Gouvernements Blum, Gouin, Ramadier ou Guy Mollet. Il en fut de même pour les hommes des autres partis (MRP, Radical, Indépendants...). Bien souvent, les présidents du Conseil fondaient leur choix finalement sur des relations personnelles, comme dans le Gouvernement de P. Mendès France.

Mais c'est le cabinet ministériel qui fut l'endroit le plus stratégique pour bâtir des relations et des amitiés. Toute une phalange de ministres y est passée.

Ce phénomène de cooptation-parrainage prend encore plus d'importance sous le régime présidentiel, notamment avec de Gaulle et Mitterrand. Il y a analogie entre ces deux présidents, pourtant bien contrastés à bien des égards, dans la manière dont ils ont promu leurs fidèles au Gouvernement.

Au retour du général de Gaulle en 1958, on a assisté au phénomène du « compagnonnage », qui s'est greffé sur celui de la Résistance (7). Le graphique ci-avant indique dans le « cercle des fidèles de la traversée du désert », les noms des compagnons qui ont été promus ministres après le retour au pouvoir de leur chef. Ils ont tous connu personnellement le général de Gaulle. Ils ont été choisis directement par lui. Les hommes promus à la même époque, mais qui n'ont pas eu le privilège d'un lien personnel avec lui, durent leur nomination à un parrainage interposé et leurs noms se trouvent, dans le graphique, en dehors du cercle.

Si François Mitterrand décide un jour d'écrire un livre sur le thème : « Comment j'ai choisi mes ministres », il se lancera dans un genre littéraire difficile où il n'est pas possible de dire la vérité, toute la vérité, sans décevoir des amis fidèles et irriter des rivaux, et sans que l'historien lui cherche querelle. Aucun de ses prédécesseurs ne l'a fait. De Gaulle n'y consacra que quelques lignes. A l'étranger, aucun Président ou Premier ministre ne s'est vraiment confessé sur ce point. En attendant, voici ce que l'observateur impartial est tenté de dire, avant la fin du septennat, et sans avoir en main un nombre suffisant de témoignages.

Il faut distinguer parmi les ministres nommés depuis 1981 plusieurs catégories. D'abord les « anciens ». Le grand sélectionneur offrit un poste de ministre d'Etat à un des rares survivants de la Résistance et des gouver-

(7) Le phénomène du compagnonnage est attesté aussi par les professions de foi des candidats gaullistes aux élections législatives de 1962. Cf. mon article Le personnel politique et la personnalité charismatique, *Revue française de Sociologie*, VI, juillet-septembre 1965, p. 305-324.

nants de la IV^e République, ainsi que de la direction de la SFIO, et lui aussi naguère candidat à la présidence : Defferre, ami-rival dont la carrière fut parallèle et similaire à la sienne, mais qui eut moins de chance. Il fut généreux avec un rival vaincu : Savary. Il ne fut pas ingrat avec l'ancien président du Parti radical, Maurice Faure qui, pour ne pas gêner sa candidature, s'effaça, *volens nolens*, lors des élections présidentielles de 1965. Il réserva un rôle figuratif (« mal défini ») à un des héritiers de Pompidou, fondateur d'un « Mouvement des démocrates » et qui s'était rallié à sa candidature dès le premier tour : Jobert, dont l'égarement ne dura pas longtemps.

Parmi les 54 nouveaux ministres on remarque d'abord les hommes dépourvus de pouvoir politique réel, mais qui ont réussi une belle carrière ailleurs : Curien, Tazieff, Gallo ou Calmat — les Malraux de Mitterrand.

Les alliés de centre-gauche constituent un groupe à part : Crépeau, Baylet, Abadie, Schwartzberg. Ils contrebalancent par leur présence les participants communistes.

La manière dont les représentants du Parti communiste furent choisis mérite d'être soulignée. Le secret fut bien gardé. Nous croyons toutefois savoir, d'une source sérieuse, que le Président, par l'intermédiaire du Premier ministre, avait demandé au Parti communiste une liste de noms parmi lesquels il en choisirait quatre. La direction du Parti communiste avait présenté une longue liste alphabétique comprenant non seulement tous les membres du bureau politique, mais aussi de très nombreux membres du comité central (probablement pour les secrétariats d'Etat). Les quatre promus furent donc choisis de l'extérieur plutôt que délégués par le parti lui-même. Pour réussir cela il fallait être orfèvre en la matière.

Voyons maintenant les socialistes. Parmi eux on observe en priorité sept femmes, dont plusieurs au-devant de la scène : c'est probablement plus qu'on n'aurait eu en compétition libre, car le Parti socialiste est défavorisé par l'électorat féminin et la proportion de femmes parmi ses responsables à divers niveaux est plutôt faible. Cette promotion féminine n'est pas une nouveauté. Elle avait commencé sous le septennat précédent.

Pour le choix des hommes il faut consulter maintenant « l'organigramme de la campagne présidentielle », sur lequel François Mitterrand réfléchissait déjà en février 1981 « depuis plusieurs semaines » (8) et qui intègre des noms figurant sur des listes plus anciennes : les amis du Congrès d'Épinay (1971), ceux de Metz (1979), ceux du contre-Gouvernement prématuré de 1967-1968 et les vieux amis de la Convention des institutions républicaines. L'organigramme comprend plus de cent noms.

Tous ne sont pas devenus ministres ou secrétaires d'Etat, car ils sont trop nombreux, mais quelques-uns pourraient le devenir — si Dieu le veut. En tout cas, il y a tant d'autres positions intéressantes à la tête de l'Etat, les grands corps par exemple, où l'on retrouve plusieurs noms.

(8) Cf. Claude Estier, *Mitterrand Président : Journal d'une victoire*, Paris, Stock, 1981, p. 77.

Parmi les excellences deux groupes se profilent : les amis fidèles et les amis-rivaux, et entre les deux, des cas hybrides.

Un parti majoritaire et dominant est nécessairement un parti relativement hétérogène, composé de courants, écoles et factions. On remarque partout ce phénomène : la démocratie chrétienne en Italie, au Mexique, en Inde, au Japon, etc. Le Président a dû composer avec ses anciens grands rivaux, en commençant avec Mauroy lui-même, Chevènement et son CERES (qui l'avait aidé à prendre la direction du parti au Congrès d'Épinay en 1971), et Rocard, si encombrant : il valait mieux le neutraliser, et l'embarquer dans le Gouvernement que de le laisser libre dehors.

A un autre niveau, il a fallu satisfaire ceux qui détenaient des positions influentes dans la hiérarchie du parti ou qui se rattachèrent, tôt ou tard, au courant mitterrandiste : Auroux, Franceschi, Fillioud, Chandernagor, Lemoine, Cot, Laurain, Le Penec, Cellard et d'autres. Il a fallu apaiser d'autres membres du CERES : Autain, Bockel ou Carraz en leur offrant des secrétariats d'État.

Il y a encore, dans une autre catégorie, les hommes sélectionnés directement par le Premier ministre : Le Garrec (« bras droit de Mauroy »), Labarrère, Delebarre, ce dernier recommandé au moment du départ, ou encore des gens proposés par un ministre influent, pour un secrétariat d'État, comme Gatel suggéré par Hernu.

Mais satisfaire les divers courants internes du parti fut chose relativement facile et conforme aux règles du jeu politique.

Le cercle des vrais amis s'est refermé au moment du triomphe. Leur promotion était chose entendue, peut-être formellement promise dans l'intimité. Seul le calendrier de leur nomination restait incertain. Quelques-uns parmi les plus grands ont dû patienter. Ce sont des fidèles compagnons de route, dans le sens gaulliste du terme, durant la longue traversée socialiste du désert : Dumas (« je suis à côté de Mitterrand depuis trente ans »), Beregovoy (« la fidélité totale »), Hernu, Quilès, Quilliot, Mermaz, Joxe, Malvy, Mexandeau et d'autres. Il y a aussi les conseillers privilégiés de longue date : Badinter (« l'ami de toujours »), Cheysson, Delors, Dreyfus, Lang, qui ne détenaient pas de positions visibles dans l'appareil du parti. Il y avait aussi des jeunes dans « la bergerie de Latché » : Fabius et Emanuelli, « les hommes du président ». Comme pour le compagnonnage gaulliste, cette cooptation-parrainage-amitié implique confiance et respect mutuels.

Si on limite l'analyse à ceux qui avaient plus de 45 ans en 1981, c'est-à-dire à ceux qui sont nés avant le Front populaire, on constate, à la lecture de leur biographie, que le fait marquant de leur carrière politique, et dont la signification n'apparaît que rétrospectivement, est leur comportement dans les diverses étapes et circonstances, parfois difficiles et aléatoires, de la longue marche de François Mitterrand vers la présidence, marche qui ne fut pas toujours ascendante. Il faut parfois remonter quinze ans, sinon vingt, en arrière, pour comprendre les raisons de la promotion-récompense. De toute évidence, dans la sélection des ministres, l'amitié

personnelle du Président pesait plus lourdement que les fonctions détenues dans la hiérarchie du parti.

La pépinière fut partisane, avec, au milieu, le cercle d'amis, mais dans la plupart des cas la sélection fut faite aussi en termes de compétence. Une dizaine seulement de ministres et secrétaires d'Etat furent évincés pour des raisons sans rapport avec le changement d'orientation en 1983-1984. En effet, quelques-uns échouèrent à faire prévaloir leurs idées et s'éloignèrent plus ou moins volontairement. D'autres montrèrent à l'épreuve qu'il leur manquait l'une ou l'autre des qualités requises d'un ministre (jugement, compétence, esprit directorial, discrétion et, quand on est doctrinaire, réalisme).

« On ne peut fonder un régime sur la toute-puissance d'un homme », lança Mitterrand lors d'un entretien avec de Gaulle en mai 1958. En termes de recrutement des gouvernants, de Gaulle apparaît néanmoins, rétrospectivement, plus ouvert et éclectique que ne fut Mitterrand (pendant les quatre premières années de son mandat du moins).

Un des ressorts imprévus du système super-présidentiel de la France (système qui apparaît déséquilibré en comparaison avec le régime présidentiel américain où il y a de puissants contre-pouvoirs : le Congrès, le Sénat, la Cour suprême, le fédéralisme, les gouverneurs élus, les mairies des métropoles, l'indépendance de la radio-télévision, l'influence de la presse écrite, etc.) est la capacité du Président — sélecteur-sorcier — de propulser dans le forum politique des « inconnus ». De Gaulle découvrit Pompidou, celui-ci lança Chirac, Giscard dénicha Barre et Mitterrand donna l'oïnt au jeune Fabius. Nous sommes en monarchie non héréditaire. Si demain le régime devient semi-présidentiel, le rôle du Premier ministre dans la sélection des ministres sera capital. De sélectionné privilégié, il se métamorphosera en grand sélectionneur.

RÉSUMÉ. — Trois filières apparaissent comme importantes pour devenir ministre : la capillarité partisane, le filtre des commissions parlementaires et le tremplin mandarin. L'importance de chacune de ces filières varie d'une époque à la suivante, mais toutes les trois impliquent au départ une légitimation parlementaire. L'activité dans la Résistance fut un facteur primordial de sélection pendant un quart de siècle (1945-1979). Analogie étonnante entre de Gaulle et Mitterrand dans la promotion de leurs fidèles.

DANIEL GAXIE

*Immuables et changeants :
les ministres de la V^e République*

Selon l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur proposition de ce dernier, les autres membres du Gouvernement. Le choix du Président de la République et du Premier ministre est formellement libre. La Constitution prévoit diverses incompatibilités entre les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire, d'une activité professionnelle ou d'une fonction de représentation professionnelle mais n'impose aucune condition concernant les activités antérieures à l'entrée au Gouvernement.

Tout citoyen français jouissant de ses droits civiques peut donc, en droit, être appelé à exercer une responsabilité gouvernementale. Pourtant, situées au sommet de la hiérarchie des fonctions politiques, les positions gouvernementales sont *de facto* réservées à ceux qui sont engagés, souvent de longue date, dans une carrière publique. L'entrée au Gouvernement est une étape, souvent décisive, de cette carrière.

1. *Accès au Gouvernement et carrière politique*

On s'explique ainsi que, depuis 1959, 57 % des membres du Gouvernement exercent un mandat local et 50 % une responsabilité nationale dans un parti au moment de leur nomination (1). Seule-

(1) Ce pourcentage augmente après l'entrée au Gouvernement qui favorise l'élévation du statut politique et l'entrée dans le cercle restreint des hommes politiques de premier rang.

ment 20 % ne sont ni des élus locaux, ni des parlementaires, ni des dirigeants de parti quand ils accèdent au Gouvernement.

Pour entrer dans un Gouvernement de la V^e République, il faut d'abord « asseoir » sa position politique personnelle et, pour cela, accumuler les mandats électifs dans l'Etat ou les partis. Mieux, une graduation subtile hiérarchise les positions de pouvoir politique depuis le conseil municipal jusqu'aux responsabilités gouvernementales en passant par le mandat parlementaire. Cette graduation dessine les traits d'une carrière au sens fort du terme avec ce que le mot implique d'échelons à gravir, d'étapes à respecter et de souci de progresser.

Une loi non écrite veut par exemple que l'on n'entre pas durablement au Gouvernement si l'on n'a pas apporté la preuve de son aptitude à conquérir la position parlementaire située à l'échelon immédiatement inférieur dans la hiérarchie des trophées politiques. Les membres du Gouvernement sont donc normalement recrutés dans les rangs des parlementaires de la majorité.

2. Du Parlement au Gouvernement

Certes, si l'on s'en tient aux apparences, on peut penser que la V^e République diffère sous ce rapport des régimes précédents : 27 % des membres des Gouvernements ne sont pas parlementaires au moment de leur nomination. Le phénomène est particulièrement net au début de la V^e République : 15 des 40 membres du Gouvernement Debré (1959-1962) ne sont pas membres de la représentation nationale au moment de leur entrée dans le Gouvernement. Mais certains ont déjà siégé sous la IV^e République sur les bancs de l'Assemblée nationale. Surtout, la plupart de ces ministres non parlementaires trouveront une circonscription sûre après leur nomination et poursuivront une carrière politique (et parlementaire) souvent longue et brillante (par exemple Maurice Couve de Murville, Roger Frey, Georges Gorse, Louis Joxe, André Bouloche, Pierre Sudreau, Pierre Messmer). Comme si l'accès aux responsabilités gouvernementales donnait une sorte d'équivalence pour affronter au moindre coût l'épreuve normalement initiatique de la conquête des mandats électifs nationaux. En politique comme ailleurs, qui peut le plus peut le moins.

En définitive, dans le Gouvernement Debré, six ministres seulement ne seront jamais élus au Parlement. Cinq sont des hauts fonctionnaires, parfois nommés à la tête de leur administration d'origine (Lucien Paye, Wilfrid Baumgartner, Bernard Chenot, Pierre Cha-

tenet, Pierre Guillaumat), et le sixième, André Malraux, doit sa présence à la direction du ministère des affaires culturelles, à son passé de résistant, à ses liens avec le général de Gaulle et à sa notoriété intellectuelle. Souvent décrit comme « Gouvernement de techniciens », le Gouvernement Debré ne l'est donc que marginalement. Il marque surtout l'apparition sur la scène politique d'une nouvelle génération d'hommes politiques qui vont, pour la plupart, se professionnaliser dans la carrière. La proportion des non-parlementaires dans les Gouvernements suivants va dès lors rapidement diminuer : 38 % avec le Gouvernement Debré, 27 % en moyenne sous les cabinets Pompidou (dont le Premier ministre lui-même jusqu'en 1967), 3 % avec Maurice Couve de Murville, 2 % avec Jacques Chaban-Delmas, 6 % sous Pierre Messmer. Six membres du Gouvernement Debré ne seront jamais parlementaires, mais trois seulement sous Georges Pompidou, un sous Maurice Couve de Murville, aucun dans le Gouvernement Chaban-Delmas, deux dans les Gouvernements Messmer (tableau 1).

Une transformation dans les critères de recrutement du personnel gouvernemental est cependant perceptible à partir de 1974 puisque le pourcentage de non-parlementaires va à nouveau s'élever et se maintenir sous les septennats de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand autour de 30 %.

Cette transformation renvoie à des phénomènes divers.

Certains des non-parlementaires qui accèdent au Gouvernement sont des dirigeants des partis de la majorité (à l'exemple de Charles Fiterman en 1981) ou, parfois, d'organisations représentatives proches de la majorité (Michel Debatisse avant 1981, André Henry après). Ils sont nommés pour représenter les diverses composantes de la majorité présidentielle ou, depuis 1981, du parti dominant, et symboliser, accréditer ou tenter de renforcer l'étendue des soutiens politiques de l'exécutif. S'ils n'ont jamais été élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat, c'est souvent parce qu'ils appartiennent à de petits partis désarmés devant le scrutin majoritaire (et seraient ou seront élus avec un autre mode de scrutin) et/ou parce qu'ils n'ont pas réussi à trouver une circonscription à leur mesure (cas de Jean-Pierre Prouteau sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, de Michel Jobert, Huguette Bouchardeau, Roger-Gérard Schwartzberg depuis 1981). Quand ils appartiennent au parti du Président, ils sont nommés pour satisfaire une tendance interne ou en échange des services rendus au chef de l'Etat aux diverses étapes de son ascension politique et des gages renouvelés de fidélité à sa personne (Jacques Delors, Pierre Beregovoy, Jack Lang, Yvette Roudy, Georgina Dufoix, Henri Nallet). Leur entrée au Gouvernement peut

TABLEAU 1. — *Capital politique et accès au Gouvernement*

	De Gaulle Debré	De Gaulle Pompidou	De Gaulle Couve de Murville	Pompidou Chaban-Delmas	Pompidou Messmer	Giscard d'Estaing Chirac
<i>Positions politiques détenues au moment de la nomination</i>						
Responsabilité au Parlement	20	27,4	25,8	28,9	26,5	31,5
Mandat local	42,5	48,4	51,6	62,2	67,3	50,0
Responsabilité nationale dans un parti	25	35,5	38,7	55,6	38,8	38,9
<i>Non-parlementaires au moment de la nomination au Gouvernement</i>	37,5	27,4	3,2	2,2	6,1	33,3
<i>Nombre de mandats parlementaires exercés ⁽¹⁾</i>						
Aucun	15,0	4,8	3,2	0	4,1	22,2
Un	2,5 + (2,5)	1,6 + (6,5)	9,7	6,7	(2,2)	3,7 + (3,7)
Deux	2,5	4,8 + (3,2)	3,2	2,2 + (2,2)	4,1	13,0 + (5,6)
Trois	12,5 + (7,5)	8,1 + (4,8)	9,7	13,3	11,1	5,6
Plus de trois	45,0 + (12,5)	58,1 + (4,8)	74,2	73,3	79,6	44,4 + (1,9)
⁽¹⁾ Les pourcentages () mesurent le nombre de mandats exercés avant ou après l'entrée au Gouvernement des députés et sénateurs pas parlementaires au moment de leur nomination.						

également résulter de la volonté de corriger les mécanismes spontanés du « recrutement politique », par exemple pour améliorer la sex-ratio du Gouvernement. Il est significatif que la plupart des membres du Gouvernement nommés selon les logiques qui viennent d'être décrites entre 1974 et 1981 soient des femmes Annie Lesur (par ailleurs membre du bureau exécutif du Centre démocrate), Christiane Scrivener, Monique Pelletier, Nicole Pasquier, Hélène Dorlhac de Borne, toutes dirigeantes nationales (ou locale dans le cas de la dernière) du parti du Président.

Dans tous les cas évoqués ci-dessus, les membres du Gouvernement, bien que non parlementaires, sont engagés dans une carrière politique. Ils sont dirigeants de partis ou de tendances, parfois élus locaux ou membres de l'Assemblée de la Communauté économique européenne. Ils doivent leur nomination à leur représentativité politique c'est-à-dire au capital de confiance accordé à l'organisation dont ils sont les délégués. Leur ascension s'analyse comme un cas d'appropriation personnelle d'un capital politique collectif dont la valeur se trouve rehaussée par le capital politique personnel fondé sur des caractéristiques susceptibles d'être mises en valeur politiquement (par exemple le fait d'être une femme ou de symboliser une orientation politique) et sur la confiance présidentielle, elle-même gagée sur des relations d'échange de services que le nouveau membre du Gouvernement a pu établir avec celui qui le nomme.

Mais, à partir de 1974 et encore après 1981, on enregistre à nouveau la nomination de membres du Gouvernement qui ne sont pas (encore) des hommes politiques. Ils entrent au Gouvernement en raison de leur expérience professionnelle antérieure, de la confiance du Président (et parfois aussi du Premier ministre) et, dans certains cas, de leur notoriété (ne serait-ce que dans certains milieux). Des diplomates accèdent alors à la direction du ministère des affaires étrangères (Louis de Guiringaud, Jean Sauvagnargues), des universitaires sont nommés au ministère de l'éducation nationale ou des universités (René Haby, Alice Saunier-Séité), un ancien administrateur de la recherche devient secrétaire d'Etat chargé de ce secteur (Pierre Aigrain), des « économistes » sont nommés dans les ministères économiques (Raymond Barré, Lionel Stoléro, Jean-Pierre Fourcade), des spécialistes accèdent aux ministères sociaux (René Lenoir, André Postel-Vinay, d'une certaine manière Simone Veil), un inspecteur des finances, ancien directeur de la comptabilité publique, est nommé secrétaire d'Etat chargé (des comptes) de la Sécurité sociale (Jean Farge), le général Bigeard est secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense nationale, le directeur général du festival

d'automne à Paris est promu secrétaire d'Etat à la culture, etc.

Ce type de nomination se poursuit après 1981 puisque plusieurs membres du Gouvernement sont nommés en raison de leur expérience personnelle des affaires du ressort de leur ministère et aussi de la notoriété qu'ils ont pu acquérir dans ce domaine (Claude Cheysson, Alain Bombard, Pierre Dreyfus, Hubert Curien, Alain Calmat, Haroun Tazieff).

On peut voir dans ces nominations la volonté de recruter des ministres et secrétaires d'Etat compétents dans leur domaine et, au-delà, une stratégie de légitimation du personnel gouvernemental fondée sur la réputation de compétence, une volonté de dépolitisation des fonctions gouvernementales et une tentative pour conforter la position du Président de la République relativement à des collaborateurs dépourvus de capital d'autorité politique personnel. Mais, en même temps, on constate, au moins quand le temps donne le recul nécessaire, que beaucoup de ces « spécialistes » deviennent parlementaires, accumulent les mandats locaux et les responsabilités partisans alors que les autres disparaissent. En 1974 comme en 1959, c'est aussi une nouvelle génération d'hommes politiques qui apparaît en accédant au Gouvernement.

Au total, et sauf exceptions finalement limitées, les membres du Gouvernement sont donc des professionnels de la politique. Ils le sont le plus souvent avant leur entrée au Gouvernement et l'occupation d'un siège à l'Assemblée nationale ou au Sénat est alors le sésame qui permet d'espérer une promotion gouvernementale. A défaut, ils le deviennent après leur entrée au Gouvernement ou disparaissent. Comme sous les III^e et IV^e Républiques, les ministres sont des dirigeants politiques et les dirigeants politiques trouvent leur consécration dans l'accès au Gouvernement. La différence entre la V^e République et les régimes précédents tient seulement, pour une minorité, aux étapes de la carrière. L'onction du suffrage universel obtenue à l'occasion d'une élection « nationale » est une condition presque impérativement nécessaire pour accéder au Gouvernement avant 1958. Elle peut dans certains cas intervenir après l'entrée au Gouvernement, mais demeure nécessaire pour durer, sous la V^e République.

La différence entre les régimes tient sans doute à une transformation de la conception des positions gouvernementales du fait du rôle nouveau du Président de la République mais surtout à la diversification des filières de la carrière politique depuis 1958.

3. *Les filières de la carrière politique*

Car il est diverses manières de progresser dans la course aux honneurs politiques.

L'une, bien connue, dominante sous les Républiques parlementaires précédentes, consiste à gravir les échelons de l'édilité locale pour accéder au Parlement, progresser dans la hiérarchie des positions parlementaires (responsabilités au bureau de l'Assemblée, dans les groupes ou les commissions permanentes) et accéder enfin à la dignité gouvernementale.

Elle peut se présenter sous sa forme idéal-typique (conseiller municipal, maire, conseiller général, député ou, moins souvent, sénateur, ministre) ou sous des formes voisines (absence de l'un des échelons, inversion des étapes). Ces écarts par rapport au type idéal sont assez fréquents quand on examine le cursus du personnel gouvernemental de la V^e République (au moins jusqu'en 1974). Lorsqu'il est issu de la Résistance, ce personnel a en effet souvent directement accédé à des mandats électifs nationaux, la conquête des mandats locaux intervenant dans un second temps pour consolider la position « nationale ».

Un autre type de carrière politique est plus proche du militantisme politique. L'adhérent d'un parti gravit les échelons de la hiérarchie interne et, devenu dirigeant national de son parti, accède au Parlement et au Gouvernement. Une variante de ce type de carrière peut être qualifiée de militantisme au centre. Dans ce cas, l'adhérent prend sa carte au moment où il pénètre dans l'entourage d'un dirigeant de premier rang, dans une commission d'experts, voire dans les organes directeurs du parti. Il devient ainsi un personnage politique de premier plan sans avoir gravi les échelons qui conduisent ordinairement de la « base » au « sommet » de l'organisation. Ce type de carrière est fréquent dans les nouveaux partis, dans les organisations de notables ou celles dont le fonctionnement privilégie le débat intellectuel. Dans le cas du personnel gouvernemental de la V^e République, ce raccourcissement de la carrière militante est fréquent du fait de la guerre : beaucoup d'anciens résistants accèdent directement à des positions importantes dans leur parti, tant du fait des titres de gloire conquis dans le combat contre l'occupant que de la nouvelle « donne » qui intervient dans presque toutes les forces politiques à la Libération. Le renouvellement de la direction du Parti socialiste à la suite du Congrès d'Epinais, ainsi que le mode de fonctionnement de ce parti provoqueront des phénomènes du même ordre.

A partir de 1958, des hommes parviennent au Gouvernement et à la carrière politique selon une quatrième filière, souvent considérée comme spécifique à la V^e République et révélatrice de son fonctionnement. Après avoir passé quelques années dans le cabinet d'un ministre, des hommes accèdent à leur tour au Gouvernement et en gravissent les échelons.

Ce passage par un cabinet ministériel n'est d'ailleurs que l'une des modalités de cette filière que l'on peut qualifier de politico-administrative. D'autres agents sont devenus ministres après avoir occupé des positions dans la haute fonction publique à des échelons où les aspects politiques et administratifs tendent à s'entremêler.

Ces quatre filières sont des types idéaux de carrière, construits pour l'analyse, mais qui correspondent effectivement aux itinéraires empruntés par beaucoup d'hommes politiques, notamment de rang gouvernemental. Mais quand on s'efforce de mesurer la fréquence de chacune d'elles dans la population gouvernementale depuis 1959, on constate que les trajectoires suivies sont souvent difficilement réductibles à l'un des quatre types dégagés. La filière politico-administrative souvent tenue pour dominante par les commentateurs n'a été empruntée, à titre exclusif, que par 14 % des membres des Gouvernements de 1959 à 1981 et par 7 % pour les Gouvernements de gauche depuis 1981. La filière partisane ne regroupe, avec ses deux modalités, que 12 % des membres des Gouvernements avant 1981 et 24 % après. Quant à la filière élective, elle ne concerne que 13 % des effectifs avant 1981 et 11 % après (tableau 2).

L'ascension de la grande majorité des membres des Gouvernements de la V^e République s'est opérée selon des modalités qui empruntent les caractères de deux au moins des quatre filières recensées. Comme si, pour accéder au plus haut rang de la carrière politique, il fallait compléter les ressources tirées de la conquête des mandats électifs par celles que l'on peut obtenir à travers l'activisme partisan (et réciproquement). Comme si le passage par le secteur politico-administratif de l'Etat ne favorisait l'entrée dans la carrière politico-gouvernementale que dans la mesure où il s'accompagne d'une stratégie plus classique de conquête de positions partisans où, plus souvent, de mandats électifs ou des deux. Et si l'on s'efforce de mesurer l'importance respective des types d'ascension, qu'ils aient été « suivis » à titre exclusif ou complémentaire, on constate que la filière élective demeure dominante avant 1981 alors que la carrière partisane apparaît plus décisive pour le personnel gouvernemental qui apparaît en 1981. Dans tous les cas, l'ascension par le biais du champ politico-administratif demeure seconde. Très logiquement, si

TABLEAU 2. — *Types de carrière politique
des membres des Gouvernements de la V^e République*

	1959-1981 (N = 197)	1981-1985 (N = 70)
Mandats électifs (exclusifs)	13	11
Mandats électifs + cabinet	14	1
Mandats électifs + militantisme + cabinet	2	
Mandats électifs + militantisme au centre + cabinet	9	
Fonctions politico-administratives (cabinet + accès direct)	14	7
Mandats électifs + militantisme centre	15	21
Mandats électifs + militantisme	13	24
Militantisme au centre (exclusif)	6	14
Militantisme partisan (exclusif)	6	10
Cabinet + militantisme centre	4	6
Cabinet + militantisme	3	4
Divers	2	
Total	≈ 100 %	≈ 100 %
Filière élective (exclusive ou non)	66 -	59 -
Filière partisane (exclusive ou non)	57 -	80 -
dont militantisme centre	34 -	41 -
dont militantisme base-centre	24 -	39 -
Filière politico-administrative	46 -	19 -

l'accès au Gouvernement marque l'entrée dans le jeu politique, les positions qui y sont occupées sont sans doute plus importantes que celles qui résultent de l'insertion dans le champ politico-administratif dont on sait qu'il obéit, au moins partiellement, à une autre logique.

4. Les conditions sociales de l'accès au Gouvernement

Encore ne suffit-il pas, pour gagner à ce jeu politique, en accédant, par exemple au Gouvernement, d'accumuler les atouts politiques en parcourant les étapes initiatiques instituées. Tout indique qu'en sus des conditions politiques de l'accès aux positions gouvernementales, il existe des conditions tacites touchant aux caractéristiques des agents qui viennent les occuper. Sans qu'aucun texte ne l'impose et sans que le résultat soit voulu par quiconque, il faut, pour devenir

secrétaire d'Etat ou ministre, présenter des propriétés particulières.

Certaines sont bien connues qui ont trait au sexe et à l'âge. Les membres du Gouvernement sont des hommes, à une exception près, de 1959 à 1972. Si le nombre des femmes tend à augmenter à partir de cette date (deux femmes dans les Gouvernements Messmer, trois dans le Gouvernement Chirac, sept dans les Gouvernements Barre et Mauroy, six dans le Gouvernement Fabius) elles demeurent nettement sous-représentées dans le Gouvernement (au mieux 13 % des effectifs dans le Gouvernement Fabius) par rapport à leur poids dans l'électorat. Quand elles accèdent au Gouvernement, les fonctions qui leur sont confiées touchent — souvent mais pas toujours — à des domaines traditionnellement considérés comme « féminins » et moins prestigieux (questions sociales notamment).

Des conditions d'âge en second lieu. Rares sont ceux qui accèdent au Gouvernement avant 35 ans et après 65 ans. Comparée à celle de la population totale, la pyramide des âges des membres des Gouvernements montre que le seuil de sous-représentation est dépassé à partir de 40 ans, que la représentation est maximale autour de 55 ans, qu'elle tend à se réduire au-delà et qu'après 70 ans les strates d'âge sont à nouveau sous-« représentées » au Gouvernement par rapport à leur importance numérique dans la population.

Comme pour le sexe, on constate donc l'existence de critères relatifs à l'âge intervenant dans la définition sociale implicite des conditions d'accès aux fonctions gouvernementales. Comme si ces critères s'imposaient à tous ceux qui interviennent dans la sélection du personnel politique, et notamment du personnel gouvernemental.

Encore plus nettes sont d'ailleurs les conditions tacites liées aux titres scolaires (tableau 3).

Avant comme après 1981, plus de 80 % des membres du Gouvernement ont suivi des études supérieures contre 7 % dans la population de plus de 40 ans qui peut servir de point de comparaison. Une tendance à l'élévation des exigences scolaires qui commandent *de facto* l'entrée au Gouvernement peut d'ailleurs être constatée. A partir de 1974, le pourcentage des membres du Gouvernement qui font état d'une formation secondaire devient inférieur au pourcentage correspondant dans la population française. Comme si, en l'état actuel de la distribution des titres scolaires, une formation supérieure devenait une condition de plus en plus impérative pour pouvoir prétendre accéder aux fonctions gouvernementales.

On comprend du même coup que la population gouvernementale soit très nettement atypique sous le rapport des professions exercées et des positions sociales occupées (avant la professionnalisation

TABLEAU 3. — Niveau, titres et filiaires scolaires
des membres des Gouvernements de la V^e République

	Gouvernements de la période 1959-1981	Gouvernements de la période 1981-1985	Groupes parlementaires de la majorité 1981-1985	Population française de plus de 40 ans
Très grandes écoles (X, ENA, ENS)	22,8	14,3	7,3	} 6,6
dont très grandes écoles + Université	14,7	1,4	?	
Ecoles (principalement Sc. po Paris)	26,4	10,0	8,2	
dont écoles + Université	17,8	5,7	?	
Titres universitaires élevés (doctorat, agrégation, CAPES)	18,8	34,3	23,1	
Etudes et titres universi- taires ≤ bac + S (DES, maîtrise, licence)	14,2	25,7	19,8	
Baccalauréat, études secondaires	10,2	1,4	5,2	7,1
Primaire, professionnel, brevet, sans diplôme	5,6	10,0	14,9	75,3
Absence d'information	2,0	4,3	21,6	0,9
Total	≈ 100 % N = 197	≈ 100 % N = 70	≈ 100 % N = 329	≈ 100 %

éventuelle dans la carrière politique). Plus de 90 % des membres du Gouvernement appartenaient aux milieux des cadres supérieurs, professions libérales, industriels et gros commerçants avant d'exercer une fonction politique « nationale » alors que ces classes supérieures de la société représentaient 4,9 % de la population active en 1958, 6,5 % en 1968 (année de recensement moyenne pour la période 1959-1981) et 9,2 % en 1982. Les différences entre les Gouvernements nommés avant et après 1981 sont d'ailleurs très faibles dans ce domaine. Les ministres et secrétaires d'Etat issus des classes moyennes et populaires passent de 3,5 % avant 1981 à 10 % après, alors que 83 % des actifs appartiennent à ces catégories en 1982 (tableau 4).

Toutes les fractions des classes supérieures sont surreprésentées

TABLEAU 4. — *Position sociale d'origine des membres des Gouvernements*

	Membres des Gouver- nements 1959-1981	Moyenne groupes parlementaires de la majorité 1959-1981	Population active 1968
Industriels, administrateurs de société, gros commerçants	15,7	17,5	1,4
Professions libérales	16,2	26,1	0,7
Cadres sup. secteur privé	8,6	10,6	2,0
Cadres sup. secteur public	41,1	17,0	1,1
dont hauts fonctionnaires	39,1	?	
fonctionnaires supérieurs	2,0	?	
Professeurs	6,1	6,5	0,8
dont professeurs d'Université	3,6	?	
autres enseignants du supérieur	0,5	?	
professeurs secondaire	2,0	?	
Professions intellectuelles	6,1	6,5	0,5
Total classes supérieures	93,8	82,6	6,5
Petits commerçants, artisans	0,5	3,5	8,2
Cadres moyens secteur privé		} 2,4	7,5
Cadres moyens secteur public	0,5		
Instituteurs et petites professions intellectuelles	2,5	1,3	2,4
Employés secteur privé		} 0,9	16,5
Employés secteur public			
Total classes moyennes	3,5	8,1	34,6
Classes populaires (ouvriers + personnel de service)		0,3	46,3
Agriculteurs	2,5	8,0	12,0
Divers		1,1	0,6
Total général	≈ 100 % N = 197	≈ 100 %	≈ 100 %

dans tous les Gouvernements de la V^e République par rapport à leur poids dans la population active alors que toutes les fractions des classes moyennes et populaires sont sous-représentées (2).

L'indice de « représentation » d'un « groupe » social au sein du Gouvernement est d'ailleurs d'autant plus élevé que ce « groupe » occupe une position plus élevée dans la hiérarchie sociale. Cette relation existe également pour d'autres fonctions politiques (maires, conseillers généraux, parlementaires). Mais on constate de surcroît que l'effet de sélection sociale du personnel politique est d'autant plus grand que ce personnel occupe des positions plus élevées dans la hiérarchie des honneurs publics. Ainsi, comparés aux députés de la majorité parlementaire dont la plupart sont issus, les membres du Gouvernement appartiennent plus souvent aux classes supérieures et moins souvent aux classes moyennes et populaires. Cette relation peut être constatée avant comme après 1981. Elle est même plus nette depuis 1981 dans la mesure où l'effet de sélection sociale, plus faible pour les groupes parlementaires des Partis communiste et socialiste que pour ceux des autres partis, s'exerce du même coup avec plus de netteté quand on compare les populations parlementaires et gouvernementales (tableau 4).

Plus une position de pouvoir politique est prestigieuse, plus s'élève l'enjeu impliqué par sa conquête donc les qualités sociales des prétendants à l'occupation et, *a fortiori*, celles des vainqueurs du trophée.

Cette loi de la compétition politique se révèle nettement quand on raisonne à l'échelle des grands agrégats sociaux (classes supérieures, moyennes et populaires). Elle peut également être constatée quand on examine des univers sociaux plus restreints. Ainsi, depuis 1981, quand on compare les groupes parlementaires de la majorité aux Gouvernements issus de cette majorité, on mesure un indice de « représentation » (3) de 258 pour les hauts fonctionnaires normalement recrutés parmi les anciens élèves de l'ENA ou à travers des filières équivalentes, contre 182 pour les autres fonctionnaires et agents publics de catégorie A ou assimilés. Ce même indice passe de 53 (soit une sous-« représentation » des effectifs de la catégorie au sein

(2) En ce sens, ce qui caractérise le personnel gouvernemental (et parlementaire) de la V^e République ce n'est pas, comme on le dit souvent actuellement la sur-représentation des « fonctionnaires », mais celle des fonctionnaires de catégorie A, les autres catégories d'agents publics étant sous-« représentées » ou absentes.

(3)
$$\frac{\% \text{ d'une catégorie donnée au sein des groupes parlementaires de la majorité}}{\% \text{ de la catégorie parmi les membres des Gouvernements}} \times 100.$$

du Gouvernement comparés aux mêmes effectifs dans les groupes parlementaires de la majorité) pour les instituteurs et enseignants du secondaire court, à 67 pour les professeurs du secondaire long, 142 pour les assistants et maîtres-assistants de l'enseignement supérieur et 263 pour les professeurs d'Université (4).

Cette sélection reposant sur des critères sociaux tacites peut être également mise en évidence quand on examine la carrière gouvernementale du personnel nommé au Gouvernement entre 1959 et 1981. Sachant qu'un Gouvernement est un univers hiérarchisé, il est possible de calculer des indices mesurant le degré de réussite de ses membres dans la compétition qui les oppose : 1) d'appartenir à plusieurs Gouvernements (soit un indicateur de durée dans la fonction) ; 2) d'être nommé ministre (par opposition à secrétaire d'Etat) ; ou ministre de premier rang (occupation de l'une des dix premières positions dans l'ordre protocolaire de nomination) ; ou de progresser dans la hiérarchie des rangs gouvernementaux (passage d'un rang inférieur à un rang supérieur par opposition aux itinéraires stables, descendants ou irréguliers). On constate alors que toutes ces probabilités augmentent avec la position sociale d'origine, l'origine sociale ou les titres scolaires du personnel gouvernemental (5).

Par contre, en l'état actuel des choses, de telles relations statistiques mesurées avec les mêmes indicateurs disparaissent après 1981, comme si le capital politique accumulé par le personnel politique atypique dans les partis de la majorité lui permettait de compenser les handicaps sociaux qu'il subit dans la compétition politique (que l'on songe aux différences dans les jugements sociaux portés sur Pierre Mauroy et Laurent Fabius) du fait de la réévaluation de cette espèce de capital politique, du fait des changements intervenus en 1981.

5. *Orientation des Gouvernements et caractéristique des gouvernants*

Malgré cette réserve, des lois communes gouvernent donc, sans qu'elles aient été voulues, la composition de tous les Gouvernements de la V^e République quelle que soit leur orientation politico-idéolo-

(4) Des relations identiques peuvent être mesurées avec les titres scolaires (tableau 3). Plus un titre scolaire est prestigieux plus la probabilité s'accroît quand on est parlementaire de devenir ministre.

(5) Pour plus de détails on pourra se reporter à Daniel Gaxie, Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la V^e République de 1959 à 1981, *Revue française de Sociologie*, XXIV, 1983, p. 441-465.

gique. Mais, en même temps, les différences sensibles séparent le personnel de la période 1959-1981 de celui du septennat de François Mitterrand jusqu'en 1985.

Si la plupart des gouvernants de la Ve République se caractérisent par une commune appartenance aux classes supérieures de la société française, les membres des Gouvernements de gauche et des Gouvernements libéraux s'opposent systématiquement quant aux positions qu'ils occupent dans la structure de ces classes supérieures (tableau 4).

Les gouvernants de la période 1959-1981 sont plus souvent issus, d'une part, des milieux liés au marché et à l'entreprise — notamment des professions indépendantes et libérales — et, d'autre part, de la haute fonction publique. Les membres des Gouvernements de gauche appartiennent principalement, d'une part, aux milieux intellectuels et enseignants et, d'autre part, à la fonction publique supérieure.

En ce sens, les différences dans la composition des Gouvernements avant et après 1981 renvoient d'abord à l'opposition des bourgeoisies économiques et intellectuelles.

En second lieu, si les membres des Gouvernements de gauche sont un peu plus souvent salariés de l'Etat (au sens le plus large) que ceux des Gouvernements libéraux (60 % contre 50 %), les différences les plus nettes touchent aux positions occupées dans la fonction publique. Les premiers sont plus souvent enseignants et, quand ils sont « fonctionnaires » au sens plus ordinaire du terme, ils occupent des positions plus basses relativement que les seconds. Ils appartiennent un peu plus souvent à la catégorie B (5,5 % contre 0,5 %) et, quand ils sont fonctionnaires de la catégorie A (ou assimilés), ils sont proportionnellement plus nombreux à occuper des emplois situés au bas de la hiérarchie de la catégorie. Avant 1981, parmi les ministres et secrétaires d'Etat qui ont été cadres supérieurs du secteur public ou para-public (enseignants exclus), 95 % étaient des hauts fonctionnaires (administrateurs civils, magistrats, diplomates, sous-préfets, officiers supérieurs, premiers grades des grands corps) dont 51 % des très hauts fonctionnaires (conseillers d'Etat, inspecteurs des finances, officiers généraux, recteurs, ambassadeurs, membres des grands corps techniques, etc.).

Depuis 1981, il n'y a plus que 63 % de membres de la haute administration parmi les membres du Gouvernement issus de la fonction publique ou para-fonction publique supérieure, les autres occupant des positions nettement moins élevées souvent dans les entreprises para-publiques (chargé de mission à EDF ou CDF, cadre au secteur international du Crédit lyonnais), dans des secteurs périphériques de l'administration d'Etat (chef de service à la Banque

de France, ingénieur des travaux météorologiques puis chef de division à la direction de la prévision) ou dans les collectivités territoriales.

De même, quand les membres des Gouvernements sont d'anciens « professeurs et membres des professions scientifiques » (au sens de l'INSEE, donc en excluant les instituteurs et assimilés), les différences tiennent moins à l'appartenance à l'enseignement supérieur (67 % avant contre 64 % après 1981) qu'au grade : 58 % ont le titre de professeur ou de directeur de recherche avant 1981 contre 23 % après 1981.

Les membres des Gouvernements de droite et de gauche diffèrent donc moins par la classe sociale que par les fractions des classes supérieures auxquelles ils appartiennent.

Les premiers sont principalement issus de la fraction dominante des classes supérieures (dirigeants salariés ou indépendants des entreprises privées, professions libérales) et des fractions dominantes des autres catégories supérieures (sommets de la fonction publique ou de la hiérarchie académique).

Les seconds proviennent plus souvent de la fraction dominée des classes supérieures (milieux intellectuels dans lesquels ils occupent de surcroît des positions relativement dominées) et des fractions dominées des autres catégories supérieures (bas de la haute fonction publique, petits cadres supérieurs du secteur privé par exemple) (6).

Ce type de « recrutement » à la fois intellectuel et dominé (relativement, c'est-à-dire dans la structure des classes supérieures ou dans la hiérarchie d'une catégorie supérieure mais pratiquement jamais dans l'absolu, c'est-à-dire par rapport à la hiérarchie sociale globale) pour la gauche, « économique » et dominant pour la droite, tire son unité de ce que les diverses catégories dont sont issus les gouvernants d'une orientation idéologique donnée occupent des positions homologues dans des espaces sociaux différents (7).

Ces différences à la fois multiformes et systématiquement orien-

(6) Ces différences dans les positions sociales s'expriment bien dans les lieux de résidence. Avant 1981, 44 % des membres des Gouvernements font état d'une résidence dans les beaux quartiers « parisiens » (XVI^e, VII^e, VIII^e, Neuilly), contre 14 % après. Par contre, il n'y a guère de différences pour les quartiers intellectuels (V^e, VI^e), respectivement 7 % et 11 %.

(7) Ainsi les gouvernants de gauche issus des milieux économiques ou administratifs occupaient souvent des positions à la fois intellectuelles et dominées dans leur univers d'origine, qu'ils soient patrons de presse, anciens membres de la direction de la prévision du ministère des finances ou attaché de direction dans une grande entreprise du secteur concurrentiel. A l'inverse, beaucoup de gouvernants de droite issus de l'Université étaient proches par leur spécialité et leurs activités des milieux des professions libérales et de l'entreprise.

tées et unifiées (8) s'expriment parfaitement dans les trajectoires scolaires du personnel gouvernemental (tableau 3).

Si les membres des Gouvernements sont à peu près aussi nombreux à avoir suivi des études supérieures quel que soit le Gouvernement, ils s'opposent quant à la nature des établissements fréquentés et des études poursuivies (tableau 3).

Avant 1981, les ministres et secrétaires d'Etat sont plus souvent passés par l'enseignement privé (37 % contre 13 % après 1981) et par les écoles. Après 1981, les membres des Gouvernements ont accédé à l'enseignement supérieur par l'intermédiaire des universités. La formation pratique à finalité professionnelle des premiers s'oppose aux études à finalité culturelle et intellectuelle des seconds. Les membres des Gouvernements de gauche sont aussi proportionnellement plus nombreux à avoir suivi des études littéraires alors que les gouvernants de la période 1959-1981 ont plus souvent reçu une formation juridique ou de type « Sciences po-ENA ». Titres scolaires prestigieux, formation pratique d'un côté, titres et formation intellectuels en déclin de l'autre. Quand les membres des Gouvernements de la période 1959-1981 sont passés par l'Université, c'est aussi souvent comme complément à la formation reçue dans une école (32,5 %) qu'à titre exclusif. Les titres et la formation universitaires constituent l'essentiel du capital scolaire de 60 % des membres des Gouvernements de gauche mais un élément accessoire pour près d'un tiers des membres des Gouvernements antérieurs.

Ces différences dans les trajectoires scolaires puis sociales trouvent évidemment leur cause dans la diversité des origines sociales. Cette dernière est d'ailleurs beaucoup plus nette que celle que l'on a pu constater pour la position sociale d'origine (mesurée à la principale profession exercée avant l'exercice d'une responsabilité politique « nationale » qui marque souvent la professionnalisation dans la carrière politique) : avant 1981, plus de 70 % des membres des Gouvernements sont issus par leur famille des classes supérieures (et 50 % des milieux économiques dirigeants) contre 40 % après 1981 (et pour la moitié des milieux de fonctionnaires et d'intellectuels). Du même coup, le personnel gouvernemental de la période 1959-1981 est un peu plus souvent né dans les grandes villes (55 %), notamment

(8) Ces différences ne sont pas propres au seul personnel gouvernemental. On les retrouve à d'autres niveaux de la hiérarchie des fonctions politiques. Pour une analyse des caractéristiques des parlementaires et une description plus détaillée des logiques décrites ci-dessus, cf. Daniel Gaxie, *Les logiques du recrutement politique*, *Revue française de Science politique*, 20, n° 1, février 1980, p. 5-45.

à Paris (26 %), que celui de la période suivante (respectivement 50 % et 20 %).

Les carrières politiques elles-mêmes ne sont pas sans lien avec cette diversité d'origine et de trajectoire. Il est sans doute plus aisé de s'engager dans la compétition (davantage individuelle) pour la conquête des mandats électoraux et/ou des positions politico-administratives quand on dispose des ressources innombrables liées à une origine sociale élevée, des titres scolaires légitimes et une situation établie dans les milieux de l'entreprise, des professions libérales ou de la haute fonction publique. Pour les autres agents, la carrière partisane est une voie d'ascension plus accessible puisque le capital collectif du parti peut suppléer l'insuffisance des capitaux (scolaires, culturels, sociaux, symboliques, financiers, etc.) propres de ceux qui ont cependant suffisamment de capital propre pour s'approprier ce capital collectif.

RÉSUMÉ. — *Bien que sous la V^e République les membres du Gouvernement soient moins souvent des parlementaires, au moment de leur nomination, que sous les régimes précédents, ce sont, pour la plupart, des hommes politiques engagés dans une carrière publique. Quelle que soit l'orientation idéologique du Gouvernement auquel ils appartiennent, les ministres et secrétaires d'État présentent des caractéristiques « aristocratiques ». En même temps, des différences les séparent : avant 1981, les membres du Gouvernement, souvent passés par les grandes écoles, étaient issus des milieux de l'entreprise, des professions libérales et de la haute fonction publique ; depuis 1981, ils sortent de l'Université et appartiennent en général aux milieux intellectuels et à la fonction publique supérieure.*

BERNARD CHENOT

Le ministre, chef d'une administration

Le ministre est un agent double, placé à la charnière entre la vie politique et l'action administrative. Si les équilibres politiques ne relèvent pas de cette étude, il n'est pourtant pas possible de les dissocier du rôle que joue le ministre comme chef d'une administration ; ils en commandent l'ampleur et la durée sous les anciennes républiques, je veux dire avant 1958, comme aujourd'hui.

Sans doute existe-t-il des données constantes.

C'est le ministre qui définit le ministère, assemblage plus ou moins stable de services placés sous son autorité. D'un Gouvernement à l'autre, la nature et le nombre de ces services peuvent varier. Et même la dénomination du ministère.

Quelle que soit la formule constitutionnelle, le ministre est toujours un personnage politique, en raison même de la part qu'il prend dans l'action du pouvoir.

Il incarne donc les deux aspects traditionnels de la fonction exécutive : gouvernementale et administrative. Pas de coupure, il est le lien vivant.

A ce titre il est à la fois le maître et le responsable d'une administration comme il est l'un des responsables de l'action politique du Gouvernement dont il est membre.

Pas d'excuses ni de faux-fuyants. Un ministre n'a jamais eu le droit de s'abriter derrière l'erreur d'un fonctionnaire ni d'invoquer le caractère technique de son ministère pour fuir une responsabilité. « Personne n'est obligé d'être ministre et encore moins de le rester »,

nous a dit le général de Gaulle en des heures graves de la V^e République (1). Et cela fut toujours vrai.

Ainsi une réflexion sur la part que prend le ministre dans l'Administration implique-t-elle une dialectique permanente entre Gouvernement et Administration, où se conjuguent la lettre des textes et le poids des événements.

Ainsi, malgré les données qui viennent d'être évoquées, de sensibles différences peuvent-elles être marquées entre la période actuelle, sous la Constitution de 1958 et les régimes qui l'ont précédée, sous les Constitutions de 1875 et de 1946.

Un regard sur ces constitutions montre que le ministre y fut vraiment le chef de son administration, maître des décisions, des initiatives réglementaires et des nominations sans que son pouvoir fût limité par l'intervention d'autres autorités politiques. Ni celle du Président de la République qui, malgré les textes de 1875, s'effaça, dès les premières années, pour devenir une ombre en 1946, ni celle du président du Conseil qui, bien qu'il fût doté, après 1934, d'un appareil administratif, ne put jamais substituer sa décision à celle d'un ministre, chef d'une administration.

De cela j'ai vu, en 1936, un exemple, quand le Président de la République d'alors, pressé par ses anciens camarades des ponts et chaussées et des mines, groupés dans une puissante association, voulut s'opposer à ce qu'un non-polytechnicien et par surcroît rédacteur au ministère de l'agriculture fut nommé à un poste important de la direction des chemins de fer. Le ministre tint bon, le président dut s'incliner. La suite montra d'ailleurs que la nomination n'était pas mauvaise, mais cela est une autre histoire !

Le ministre est alors le maître de son ministère. Oui mais... « Tous mes moments ne sont qu'un éternel passage », pourrait-il dire, comme Antiochus, au dernier acte de *Bérénice*. Il passe ! Et les directeurs restent.

La durée moyenne de la fonction ministérielle est de six mois. Un directeur dure cinq ans, dix ans, quinze ans. Il incarne lui la force de résistance de l'Administration. Sauf une irrésistible pression politique d'un ministre décidé à imposer, à tous risques, sa décision — et cela est rare — l'Administration peut attendre que le ministre ait changé. A ce jeu, presque toujours, elle gagne.

Le ministre — homme politique — est généralement étranger aux

(1) Avril 1961.

techniques de son ministère. Et, pour ma part, je trouve que cela est bon. Il peut être un arbitre intelligent et consciencieux des querelles administratives. J'ai vu, au ministère des travaux publics, un ministre que sa culture et sa formation éloignaient des problèmes de construction (2) imposer sa décision à des ingénieurs, qui se disputaient pour savoir si la basse Seine serait franchie par un pont ou par un tunnel. Il démêla fort bien les intérêts que masquait cette querelle et il choisit le pont, qui fut construit vingt ans plus tard.

Ainsi le ministre pouvait bien être le vrai patron d'un ministère technique. Oui mais... il était débordé par l'activité politique, soumis à un harcèlement parlementaire presque constant, privé le plus souvent du temps qu'il voulait consacrer à son administration.

Sans doute le ministre pouvait-il mettre sa marque sur d'importantes réformes et les débuts de la III^e République le montrent, mais les servitudes parlementaires furent telles qu'il fallut attendre des circonstances exceptionnelles — qui devinrent habituelles à partir de 1924 et jusqu'en 1958 — pour que la procédure dite des « décrets-lois », bannie en 1946 mais reprise presque aussitôt, grâce à certaines hypocrisies juridiques, permît au ministre d'être vraiment l'initiateur de réformes.

Encore faut-il savoir que les fameux décrets pris en matière législative étaient souvent les vieux projets qui dormaient dans les tiroirs des bureaux. L'ivresse des décrets-lois pousse à la production de textes innombrables et souvent inutiles. En 1935, j'ai même vu un quidam déposer chez le concierge de notre ministère un projet de décret-loi, qui fut aussitôt porté à la présidence du Conseil, où une petite équipe de techniciens, d'un très haut niveau, s'affairaient autour des projets, avant que la période des pleins pouvoirs fût close.

En somme, sous les anciennes Républiques l'activité quotidienne d'un ministère était bien présidée par un important personnage de la comédie politique, dont la signature était autonome et décisive. Il signait, il signait et il était seul maître... mais la précarité de sa fonction et les circonstances parlementaires font qu'il avait moins d'influence sur l'allure même de l'administration que sur la conduite des affaires françaises.

De ceux qui essayaient de modifier les habitudes et d'imposer leur style, les bureaux attendaient patiemment le départ. En 1936 Georges Mandel, énergique ministre des PTT, quitta le ministère sous

(2) Anatole de Monzie, avocat, homme de lettres, ardent amateur de politique étrangère, fut voué à des ministères dits techniques et s'en tira toujours à son honneur.

les huées d'une partie de son personnel pour avoir voulu être vraiment le chef d'une administration.

Tout change en 1958 et l'évolution constitutionnelle n'a fait qu'accélérer le mouvement initial qui, ouvrant à chacun des ministres une moindre influence sur la conduite de l'Etat, assure plus fermement son pouvoir sur les services de son ministère.

Toutefois son autorité n'est plus sans partage. En marge des textes elle s'est diluée progressivement sous la pression parfois confuse d'autres autorités. A lui de savoir y résister !

Les nouveaux équilibres ont donné au ministre une stabilité que ses directeurs ont perdue. Les bureaux ne peuvent plus se fier sur l'attente de son départ : il reste et les directeurs passent.

Cette instabilité administrative n'a fait que s'accroître, après 1962, sans qu'elle soit liée à des variations politiques. Par exemple dans les deux ministères que j'ai connus — et après mon départ — à la santé publique, en quatre ans, quatre directions avaient changé de titulaire, à la justice, sous un seul ministre, aucun directeur n'était plus en place, en 1965, de ceux que j'avais laissés en 1962. Cette précarité de la fonction directoriale, que peuvent aggraver encore les changements de majorité — on l'a vu après 1981 —, renforce la prérogative de chef, dévolue au ministre, assisté de son cabinet.

Le rôle de celui-ci, qui fait l'objet d'une autre étude, a été croissant. Ce n'est plus seulement le filtre qui empêche l'Administration de contredire la volonté politique du ministre — quand il en a une —, c'est une coupole, qui pèse plus ou moins lourdement sur l'activité des services et parfois se substitue à eux.

Bureau d'études et section de commandement, le cabinet participe aux vertus de la stabilité. Composé d'hommes compétents, issus en général des grandes écoles de la République, il peut mettre une technocratie en place de la bureaucratie jadis florissante.

Il faut d'ailleurs reconnaître que la complexité des problèmes nouveaux n'a pu que renforcer l'autorité du ministre sur ses fonctionnaires — si du moins il a bien choisi ses collaborateurs. Elle le protège même contre les empiétements du Parlement sur le secteur administratif.

Pourtant l'évolution des structures politiques et surtout les rapports de force qui se sont institués entre les divers échelons du pouvoir limitent aujourd'hui très strictement l'autonomie du chef d'une administration.

En premier lieu le nombre des problèmes qui relèvent d'un seul ministère s'est réduit à l'extrême et se réduit aujourd'hui aux mesures

d'ordre intérieur qu'une simple circulaire peut édicter. Et encore ! ne parlons pas de la compétence universelle et du pouvoir général qu'exercent sur toute gestion les fonctionnaires du ministère des finances. Le fait n'est pas nouveau.

Mais comment prendre aujourd'hui une décision, en matière sociale, par exemple, sans que les administrations les plus diverses interviennent, soit parce que la mesure a des incidences locales, soit parce qu'elle a des aspects financiers, économiques, industriels ou agricoles et des effets jusque dans les départements ou territoires d'outre-mer ? Toute décision de quelque importance fait donc l'objet d'entretiens, de réunions, de commissions avant que le ministre, chef de son administration, même s'il était à l'origine seul compétent pour signer, puisse le faire.

C'est alors au travers des divers cabinets ministériels une sorte de synarchie, résultant de liens personnels entre leurs membres, qui peut s'exercer aux dépens de l'autorité du ministre, jadis limitée par la seule inertie des bureaux. Le jeu débouche souvent sur des arbitrages qui ne sont plus du seul ministre.

Que de chemin parcouru en quelques années ! Et par exemple pour le choix des hommes. Au début de la V^e République, si le ministre envoyait, sous sa signature, un projet de décret portant nomination d'un directeur, celle-ci était acquise. A plus forte raison s'il s'agissait de désigner, par arrêté, ses propres collaborateurs, les membres de son cabinet. Cela n'a pas duré. De nouveaux maîtres sont intervenus dans la vie intérieure du ministère. Les équipes constituées tant autour du Premier ministre qu'autour du Président de la République se sont intéressées aux choix ministériels. A tel point qu'il n'est plus question qu'un texte de nomination soit envoyé au *Journal Officiel* sans que le ministre ait bénéficié des suggestions, des conseils ou des pressions, exercées au nom du Premier ministre ou du Président de la République. Et même s'il ne s'agit que d'établir la liste des membres du cabinet. La pratique s'en est très vite instituée quand Georges Pompidou est devenu Premier ministre puis Président, après avoir exercé sa tutelle de Premier ministre sur chacun des ministères. Elle s'est accentuée encore quand M. Giscard d'Estaing après avoir assumé la compétence universelle du ministre des finances est devenu Président.

Très vite, par exemple, il était apparu que, quel que fût le statut d'une entreprise publique, le choix des dirigeants devait être délibéré en conseil des ministres — c'est-à-dire préparé par de multiples échanges de vue. Une nouvelle catégorie d'actes juridiques naquit alors — du moins officieusement : l'arrêté ministériel pris en conseil

des ministres... (3). Les textes publiés au mois d'août 1985, en allongeant très sensiblement la liste des nominations qui doivent être faites en conseil des ministres consacrent la réduction de l'autonomie de chaque ministre au profit de Matignon et de l'Élysée.

Que résulte-t-il de tout cela ? L'accent a été mis sur les nouvelles limites, parfois imprévues, entourant le jeu du pouvoir ministériel dans le cadre même de l'administration du ministère. Il n'en reste pas moins que le ministre, quand il veut assumer ses responsabilités, et s'engager personnellement par une décision administrative, reste le maître de son ministère.

Son influence se mesure-t-elle au poids que pèse sa personnalité dans les balances politiques ? Sans doute, mais aussi et surtout à son caractère.

S'il connaît son dossier, s'il a une idée claire du problème et s'il est prêt à combattre lui-même devant le Président ou le Premier ministre, il demeure un patron dans son département ministériel. Quand ces conditions sont réunies — elles ne le sont pas toujours — le ministre peut laisser derrière lui une œuvre administrative qu'il aura marquée de sa personnalité. Paraphrasant une populaire chanson, le général de Gaulle disait à ses ministres dans les années 60 : « Longtemps, longtemps après que les ministres ont disparu... ce qu'ils ont fait demeure. »

Cela est vrai encore aujourd'hui pour le ministre, quand il refuse de s'abriter derrière ses services ou de se cacher sous l'anonymat des réunions interministérielles. Cela est vrai pour celui qui préfère un travail personnel à une publicité facile et qui se retirerait du Gouvernement plutôt que de s'associer à une décision qu'il désapprouverait.

C'est l'honneur de la fonction ministérielle. Quelles que soient la Constitution et la pratique gouvernementale, c'est la même loi. Le membre d'un Gouvernement demeure alors, tant qu'il est en place, le vrai chef d'une administration. Et il est digne de l'être.

(3) Ce fut le cas pour les groupes d'assurances nationalisés.

RÉSUMÉ. — *Le ministre, chef d'une administration. Est-ce l'essentiel de son rôle ? En réalité, il est un agent double, à la charnière de la vie gouvernementale et de la vie administrative, et cela est vrai sous toutes les Constitutions.*

Le ministre l'a emporté par la stabilité historique sur le pouvoir des bureaux et doit et peut défendre son autorité contre les empiètements multiples que l'institution présidentielle et celle d'un Premier ministre exercent aujourd'hui sur son propre domaine et font peser sur sa décision.

GUY CARCASSONNE

Typologie des cabinets

« Il n'existe pas un cabinet qui ressemble à un autre : c'est là un axiome fondamental. » Dans son irremplaçable étude sur les cabinets ministériels (1), Guy Thuillier insiste à juste titre sur cette diversité. De ce fait, dresser une typologie relève de la gageure et conduirait bien vite au catalogue tout analyste trop scrupuleux. Aussi faut-il par avance s'absoudre du péché qu'on s'apprête à commettre et avouer que, de propos délibéré, on sacrifie la précision à la tendance et le détail à l'impression, et l'on pardonnera à l'auteur de ces lignes de dévêtir un instant la robe du professeur pour laisser s'exprimer le chargé de mission auprès d'un ministre.

Fondamentalement, un ministère se compose du ministre et de ses services. Le cabinet n'est nullement un protagoniste à part entière, ayant en propre sa légitimité, sa compétence et sa fonction. Il n'a que celles que lui octroie le type de relations entre ministre et administrations. Tantôt le premier est assez sensiblement assujetti aux secondes, et les conseillers sont les interprètes plus ou moins fidèles des directions, davantage que les courroies de transmission de la volonté gouvernementale. Tantôt ils impriment effectivement la logique politique, mais alors ils parlent et agissent au nom et pour le compte de leur « patron ». Car la fonction de ministre, en fait, n'est jamais individuelle. Il n'est de ministre que collectif : « le titulaire du poste + son cabinet ».

(1) Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », n° 1985, 1982. Compte tenu de l'existence de cet ouvrage de référence, il n'a pas paru nécessaire de reprendre ici les éléments qu'il expose.

Qu'on ne s'y trompe pas : une telle affirmation ne signifie nullement que les membres du Gouvernement seraient des personnes sous influence aux mains d'une équipe qui les manipulerait. Plus prosaïquement, une part considérable du temps qu'un ministre consacre à son activité est dévorée par des fonctions tenant de la représentation, réduisant ainsi à la portion congrue — ou plutôt incongrue — les moments disponibles pour le travail de fond. Aussi, et parce que l'adoubement présidentiel ne suffit pas à conférer l'omniscience, le ministre se démultiplie en autant de parties que son cabinet compte de membres.

La question essentielle n'est donc pas de savoir comment l'équipe se situe entre le ministre et ses services — elle est le ministre collectif — mais porte sur la manière dont les membres du Gouvernement utilisent les moyens que leur offre cette démultiplication. En exigent-ils des informations, des conseils, des décisions ? Veulent-ils accaparer ou déléguer ? Toutes les combinaisons, avec tous les dosages, sont possibles entre ces divers éléments.

Selon ce qu'il en attend, chaque ministre composera différemment son cabinet, la nature de ce dernier étant donc un effet et rarement une cause. Nous ne reprendrons pas ici les aspects décrits avec limpidité par Guy Thuillier (présence des grands corps, distinction entre conseillers officiels et officieux, attributions des uns et des autres, etc.) qui inventorie les espèces de cette faune variée. Méritent en revanche d'être identifiées et schématiquement décrites les grandes catégories de relations entre ministre et cabinet. Nous avons cru en déceler quatre.

1. *Les copains*

Le cabinet est majoritairement composé d'amis de plus ou moins longue date, appartenant à peu près à la même génération que leur ministre. Ils l'ont suivi sur tout son parcours ou, à tout le moins, ont toujours entretenu le contact, au point qu'appelé au Gouvernement c'est tout naturellement que leur chef de file fait appel à eux et se promet de constituer une équipe dans laquelle la chaleur des relations, la connaissance mutuelle suppléeront une compétence médiocrement affirmée.

Dans les recrutements complémentaires, la capacité à s'intégrer au groupe sera un critère déterminant, « les copains des copains » étant les premiers sollicités.

Ce type de cabinet atteint le plus haut degré de convivialité. Le tutoiement est de rigueur ou le devient très vite pour les nouveaux

venus, chacun s'appelle, ministre compris, par son prénom; rencontres et repas amicaux débordent les horaires de travail.

Parce qu'ils sont attachés à leur patron, les conseillers changent avec lui, le suivent imperturbablement dans toutes ses fonctions, si peu prédisposés soient-ils à tel ou tel ministère.

Dans ce genre de fonctionnement, l'unité de commandement n'est pas toujours assurée. Le directeur de cabinet — généralement le plus proche ou le plus ancien des amis — passe moins de temps à prendre et imposer des décisions qu'à essayer d'être toujours au courant de ce que ministre et conseillers, qui n'ont pas besoin de sa médiation, ont pu évoquer ou définir ensemble.

Le modèle « copain » n'est pas forcément inefficace — et notamment l'information y circule vite — mais il produit des effets à hauts risques. L'exercice du pouvoir n'est pas totalement pris au sérieux, les idées fusent — aucune inhibition n'interdisant d'énoncer même les plus farfelues — et l'on se soucie moins de mettre en œuvre des réformes soigneusement pensées et expertisées, de se livrer à un travail méticuleux, que de monter des « coups », dont le caractère spectaculaire et enthousiaste est présumé devoir vaincre toutes les réticences. Faire bouger devient un leitmotiv et cette manie, si elle crée parfois d'heureuses surprises, provoque aussi des catastrophes.

Les rapports avec les services dépendent étroitement du goût qu'ils peuvent avoir pour cet avatar du scoutisme. Les fonctionnaires les plus disponibles sont sensibles à ce vent virevoltant, la complicité est contagieuse et insuffle un esprit nouveau. Mais, plus fréquemment, il se heurte au dédain de grands commis qui acceptent mal qu'on traite les dossiers dont ils ont la charge avec ce qu'ils jugent être de la légèreté. Contestant la compétence du cabinet, ils s'autorisent de sa désinvolture pour le court-circuiter et, pensent-ils, sauvegarder les intérêts supérieurs de *leur* ministère.

Les réputations, individuelles et collectives, se faisant en outre assez vite dans le microcosme gouvernemental, les cabinets de « copains » ne jouissent pas d'une grande crédibilité dans les réunions interministérielles, où on vénère la compétence la plus austère, et en subissent un handicap notamment dans leurs relations avec les représentants du ministère des finances.

2. Les enfants

Un ministre relativement âgé, vétéran des campagnes politiques, expérimenté dans les fonctions gouvernementales, a souvent la tentation, voyant poindre sa retraite, de s'entourer d'une équipe

jeune, qu'il formera et léguera à la République. Plus il est lui-même « politique », plus il peut se permettre de choisir des assistants seulement « techniques ».

La sagesse conseillant de ne pas multiplier les risques, le directeur de cabinet sera, dans un premier temps, choisi parmi les contemporains du ministre, deux esprits circonspects n'étant pas superflus pour contenir la fougue qu'on prête à la jeunesse.

Les rapports au sein du cabinet sont alors de respect teinté d'affection. Respect des plus anciens pour la compétence qu'ils découvrent chez les plus jeunes et leur acharnement, affection des aînés pour ceux qui les font baigner dans la jouvence. Mais également respect des disciples qu'impressionne l'expérience, que ravissent les anecdotes puisées dans des souvenirs savoureux ou prestigieux, et avec lesquels la complicité crée, par-dessus les générations, un courant de sympathie.

Bien vite les conseillers, judicieusement choisis, acquièrent sur leur patron une influence réelle. Un peu de son autorité retombe sur leur comportement, sans qu'ils soient tentés d'en abuser, au risque d'un douloureux rappel à l'ordre, l'âge n'excluant pas plus la fermeté qu'il ne s'assimile à la sénilité.

Lorsqu'elle est réussie, cette combinaison donne d'excellents résultats. Le ministre connaît assez les traditions du fonctionnement administratif pour en inculquer le respect à ses collaborateurs. Ces derniers sont suffisamment conscients de l'intérêt de leur apprentissage, de la chance qu'il leur offre, pour se plier de bonne grâce aux volontés du « père » et faire globalement confiance à son jugement.

Contrairement aux copains, les enfants prennent de l'autonomie. Si leur père politico-spirituel est appelé à d'autres fonctions, tous ne le suivent pas. La formation et l'initiation qu'ils ont reçues en font des responsables recherchés que plusieurs ministres pourront se disputer.

3. *Les valets*

C'est évidemment la forme la moins aguichante, pas obligatoirement la plus rare ni la moins efficiente.

Dans ce système, les recrutements, à une ou deux exceptions près (généralement le chef de cabinet et l'attaché parlementaire), sont laissés à la discrétion du directeur de cabinet.

Celui-ci occupe une place stratégique, non qu'il se substitue au ministre mais parce que ce dernier a décidé de l'avoir comme inter-

locuteur unique, par lequel tout doit impérativement passer et qui est le véritable responsable de l'équipe.

Les conseillers, réputés techniquement compétents, ne communiquent avec leur patron que par des notes dont ils ont rarement l'occasion de défendre personnellement le bien-fondé. Ils doivent toujours être prêts à exécuter les ordres, adopter une attitude respectueuse à laquelle une certaine obséquiosité ne nuira pas.

Vis-à-vis des services, deux variantes sont possibles. Dans l'une, le ministre entretient des relations plus suivies avec les directeurs qu'avec son propre cabinet. Celui-ci ne peut alors exercer de véritable autorité sur ceux-là et son rôle se borne à veiller à l'application de décisions prises en dehors de lui. Dans l'autre, les responsables de l'administration sont également privés de contacts directs et fréquents avec le ministre, le cabinet regagne alors un peu de son aura dans la mesure où il est l'intermédiaire obligé, mais sans vraiment pouvoir s'imposer car son audience est connue limitée.

Dans certains départements ministériels, ceux dont la conduite est la plus politique, cette substitution d'une brigade de valets à des conseillers personnels peut ne pas présenter de grands inconvénients et donner des résultats.

Dans les autres, elle a deux défauts graves. Parce que le ministre ne veut voir personne et que le directeur de cabinet ne peut voir tout le monde, des frustrations naissent rapidement, tant chez les membres du cabinet, dont la fonction est trop peu gratifiante pour provoquer la mobilisation souhaitable, que chez les fonctionnaires qui apprécient peu d'être de simples exécutants. En outre — et c'est le second défaut — le sentiment d'un travail d'équipe, et de la solidarité correspondante, est impossible à susciter lorsque chacun ignore non seulement ce qui sera fait de son avis mais aussi ce que font les autres membres du cabinet.

Il est, enfin, un indice qui ne trompe pas pour déceler cette situation : la plupart des cabinets fonctionnant sur le mode ancillaire tiennent leur réunion hebdomadaire, quand elle existe, le mercredi matin, c'est-à-dire au moment où les obligations gouvernementales interdisent toujours la présence physique du ministre.

4. *Les lieutenants*

Quoi que ce soit le système le plus approprié, ce n'est nullement le plus répandu. Tous les membres du cabinet sont choisis par le ministre lui-même, éventuellement à partir de propositions qui lui

sont faites par le directeur mais auxquelles il ne souscrit jamais sans rencontrer d'abord les intéressés.

Quand il les a recrutés, il les investit de sa confiance une fois pour toutes. Elle leur sera acquise jusqu'à ce qu'il la leur retire en les congédiant.

Le directeur de cabinet est moins un commandant qu'un animateur et si, pratiquement, tout passe par lui, ce n'est pas pour qu'il exerce une censure mais uniquement pour qu'il soit toujours informé et puisse remplir son propre rôle de conseil et de coordination.

Les conseillers, entre lesquels est opérée une claire répartition des compétences, sont largement délégataires des pouvoirs du ministre. Leur parole vaut la sienne. Il leur a défini une ligne de conduite générale : à eux de savoir comment la mettre en œuvre, quitte, lorsqu'ils ont un doute, à demander à en référer, quitte encore, lorsqu'ils commettent une erreur, à en assumer la responsabilité vis-à-vis de leur ministre (lui seul supporte le coût politique des fautes de son cabinet) dont les conséquences pourront aller de la remontrance au limogeage.

Matériellement, ils tiennent réunion toutes les semaines, souvent tôt le matin, et bénéficient de deux grands privilèges. D'une part ils exercent une influence réelle sur l'agenda du ministre en lui indiquant des audiences à accorder dont ils déterminent le délai ; d'autre part ils ont à tout moment accès au bureau du ministre, ces deux facultés leur étant consenties grâce à la certitude qu'ils n'en abuseront pas.

Entre eux, la rivalité, qui caractérise les valets, tourne à l'émulation et, dans certains cabinets, des séminaires réguliers fourniront l'occasion d'une réflexion de fond sur le long terme que le rythme quotidien interdit habituellement.

Dans la limite de l'emploi du temps, enfin, les déjeuners sont souvent pris en commun et permettent la circulation rapide de l'information, tandis que seront saisies toutes les opportunités de se retrouver tous ensemble, avec le ministre et dans son bureau, pour, lorsque la pression diminue légèrement, partager, verre en main, un instant de détente et resserrer les liens humains au sein de l'équipe.

Cette formule présente nombre d'avantages. Se sentant pleinement responsables, les membres du cabinet sont tout aussi pleinement mobilisés. Leur rôle est assez gratifiant pour assurer leur dévouement. L'autorité qu'ils exercent sur les services étant à la mesure de la confiance que le ministre leur accorde, ils peuvent travailler dans de bonnes conditions, sans crainte de désaveu (sauf définitif) ou de court-circuit.

Tels sont les quatre grands modèles que l'expérience rend perceptibles. Ils ne se présentent que rarement sous une forme parfaitement pure, mais tous les cabinets, passés et présents, s'apparentent clairement à l'un d'entre eux. Au lecteur qui le souhaite de rechercher lequel pour chaque membre d'un Gouvernement !

RÉSUMÉ. — *Un ministre, en fait, est toujours une entité collective : c'est le titulaire plus son cabinet. Et c'est ce ministre collectif qui travaille, en collaboration plus ou moins efficace, avec ses services. Les divers types concernent donc les relations entre le ministre et ses collaborateurs. Il en existe quatre modèles — copains, enfants, valets, lieutenants — dont chacun a ses caractères propres, le dernier étant indiscutablement le plus efficace.*

JACQUES LIMOUZY

Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis

Dans l'angle perdu d'un couloir secondaire de l'Assemblée nationale sont trois modestes bureaux, l'un réservé au Président du Conseil depuis Premier ministre, l'autre à droite aux attachés, le dernier à gauche dit bureau des ministres avait jusqu'à ces derniers jours l'aspect d'une agence postale de province avec sa théorie de téléphones muraux portant en indicatif des libellés ministériels anciens « Guerre, Travaux publics, Intérieur, etc... ».

Aujourd'hui les ministres, dont le Premier, utilisent parfois ce vieil équipement et cependant, me dit un jour le président René Pléven, c'est ici que les Gouvernements d'autrefois vivaient une partie de leur fragile existence. Il eût suffi alors de résider là quelques jours pour traiter ce sujet « Le ministre, le Parlement et les partis ». Or, dès qu'en 1958 ils ne vécurent plus dans la terreur du Parlement, les ministres commencèrent à le négliger, réservant tous leurs soins à la conduite de leur administration, comme si l'institution ministérielle libérée d'une subordination politique recherchait la sécurité d'une autre tutelle fixant son ambition à n'être que le reflet d'un monde qu'elle avait cependant la charge de commander. C'est du moins ce que certains affirmèrent dès 1958. La réalité est plus complexe.

La source du pouvoir est électorale

Le Gouvernement ne connaît pas de parti et depuis 1958 aucun de ses ministres ne peut être parlementaire, cette césure n'est un abîme que dans les apparences.

Le pouvoir en effet a une source électorale. C'est le suffrage qui fait l'élection du Président de la République et de l'Assemblée nationale. C'est le vote des partis politiques qui constitue et ensuite identifie la majorité présidentielle et la majorité parlementaire.

Le ministre appartient au monde politique et parlementaire

Sans être nécessairement un homme de parti (homme d'appareil) le ministre est toujours un homme politique. S'il ne l'est pas il le devient.

En France un ministère technique ne serait qu'un vivier d'hommes politiques en formation. On disparaît ou l'on revient : si l'on revient l'on est un homme politique. Les déclarations ministérielles du genre « moi je ne suis pas un homme politique » font généralement sourire lorsqu'elles se renouvellent trop.

Le ministre appartient également au monde parlementaire. Dans la majorité des cas il en vient et s'il n'en vient pas il rêve d'y entrer. Il faut aujourd'hui plus que les doigts d'une main pour compter ceux qui, à la suite d'une aventure ministérielle qualifiée d'occasionnelle, plongent hardiment dans la houle des prochaines élections législatives. Il est vrai qu'ils ont des précédents illustres.

La nomination du ministre est toujours politique

Certes le Président de la République a d'autres moyens qu'autrefois pour constituer les Gouvernements, mais son analyse reste politique.

Sous les précédents régimes dont les Gouvernements restaient fugitifs, les ministres retrouvaient plus fréquemment leurs écuries politiques d'origine, lieux de prédilection pour resurgir sur la scène du pouvoir. Ainsi les partis politiques assuraient-ils en permanence, selon leur poids, leurs positions stratégiques, les oscillations de l'opinion et quelquefois l'occasion, la remonte ministérielle des Gouvernements successifs.

Aujourd'hui ce n'est pas parce que les Gouvernements durent plus longtemps que la nomination des ministres est plus simple ou que les dosages politiques deviennent plus aisés. Certes les partis politiques n'ont plus d'exigences visibles mais la constitution de nombreux Gouvernements montre qu'il a été tenu compte d'équilibres souvent subtils, non seulement au sein de la majorité parlementaire, mais parfois au sein même du parti dominant. Ainsi le deuxième Gouvernement Pierre Mauroy de juin 1981 témoigne-t-il

logiquement du poids présidentiel, mais encore d'une représentation quasi proportionnelle des diverses tendances du Parti socialiste.

Ajoutons que la direction réelle d'une formation politique de la majorité peut se situer discrètement ou non à l'Élysée (M. Pompidou, M. Mitterrand), à Matignon (M. Pompidou, 1967 ; M. Chirac, 1975). Nous y reviendrons.

Le ministre et les partis politiques

(« Les ministres et naturellement le Premier d'entre eux », général de Gaulle.)

Les rapports du ministre avec les partis sont désormais soumis au leadership du Premier ministre.

En effet à partir des nouveaux textes constitutionnels de 1958 des lois organiques et des règlements des assemblées, la pratique politique a changé.

Quelle qu'ait été la cohésion interne de certains Gouvernements même fugitifs de la III^e et de la IV^e République, comme ceux de M. Poincaré en 1926, Mendès France en 1954, etc., beaucoup de leurs ministres disposaient dans leur parti de groupes de militants agissants et au Parlement d'un certain nombre d'amitiés solides que la pratique pesait en voix (un tel, disait-on, vaut tant de voix à la Chambre ou au Sénat). Ainsi appréciait-on la dimension politique de telle personnalité et son aptitude à aider la constitution d'un nouveau Gouvernement, alors même qu'il faisait partie de l'actuel. Lorsque la confiance était refusée ou lorsque le Gouvernement était mis en minorité, le consensus qui liait l'équipe gouvernementale avait souvent disparu au préalable et chacun des ministres muni ou non de son groupuscule repartait vers les négociations au sein même des partis.

Depuis l'aube de la V^e République, de Michel Debré à Pierre Mauroy, les Premiers ministres ont été le plus souvent les leaders politiques du principal parti de la majorité. Cette règle souffre quelques exceptions comme la fin du parcours de Jacques Chaban-Delmas où l'Élysée prend en main l'UDR, comme les Gouvernements de Raymond Barre où il est exclu que le Premier ministre exerce quelque influence sur le RPR, et où la constitution de l'UDF dépend du jeu présidentiel, comme enfin le Gouvernement de M. Fabius puisque le premier secrétaire du Parti socialiste paraît beaucoup plus conditionné par l'Élysée que par le Premier ministre.

Par contre, la direction de la formation gaulliste est à Matignon avec M. Pompidou jusqu'en 1968. Elle y retourne en 1974 avec

Jacques Chirac puisque le Premier ministre prend dès le mois de décembre la direction effective de l'UDR.

Le Président Giscard d'Estaing ira même, lors de sa lune de miel avec Jacques Chirac, jusqu'à confier au Premier ministre une tâche de coordination des formations politiques de la majorité.

Tout montre donc que les rapports du ministre et de son parti ont cessé de s'établir directement. C'est-à-dire que le ministre de la V^e République aura beaucoup plus d'aisance pour n'être pas l'otage au Gouvernement de sa formation politique. En revanche il aura beaucoup plus de difficultés pour être depuis le Gouvernement le chef politique indépendant d'une tendance, d'un groupe ou d'un clan au sein de son propre parti (voir l'exemple de Michel Rocard). Le départ du Gouvernement donne à cet égard une meilleure capacité politique.

Entre le ministre et son parti il y a donc désormais le filtre, la coordination, parfois la tutelle du Premier ministre ou de l'Élysée. Le ministre fait partie d'une équipe et c'est au nom de cette équipe qu'est conduite au sommet la négociation politique.

Au lendemain de la constitution du Gouvernement suivant les élections de 1978 le Président de la République lors du premier conseil des ministres rappelait l'éthique gouvernementale :

« Cette éthique exclut notamment le faire-valoir personnel car le Gouvernement est une équipe et non une assemblée d'individus ; les membres du Gouvernement sont en rapport avec de grands intérêts ; ils doivent donc s'imposer des règles de retenue et de discrétion.

« La France a des institutions dont le Président de la République est le garant et le chef. L'exécutif n'est pas l'émanation des partis. La V^e République a d'ailleurs été construite en réaction contre les partis. Le Gouvernement n'est donc ni l'émanation des partis, ni celle de l'Assemblée nationale. Il doit se définir de façon dynamique : il est le vecteur d'une idée et d'une action et il faut que l'opinion publique le ressente. » (Conseil des ministres, 28 avril 1978.)

Le ministre et le Parlement : l'habituel et le nécessaire

Les nouveaux équilibres institutionnels ont plus d'un quart de siècle. Ils font du ministre le seul responsable de ses services et délimitent les modalités dans lesquelles le Parlement peut intervenir.

La durée des sessions est limitée. La vie parlementaire active s'écoule en deux périodes et sur six mois de l'année. Les sessions extraordinaires sont rares et leur objet concerne généralement plus d'un ministre mais non l'ensemble du Gouvernement.

Hors session le ministre continuera à recevoir des parlementaires, les rencontrera en province à l'occasion des cérémonies qu'il préside, répondra aux questions écrites mais la contrainte d'un Parlement, siégeant sinon en permanence mais du moins quand il veut, a disparu.

Hors session également le contact et la négociation entre le ministre et les organisations professionnelles, syndicales et autres groupes d'intérêt sont plus aisés, le Parlement marquant lorsqu'il siège une exigence permanente d'information à ce sujet. Mais le ministre se souviendra que le Parlement est un pouvoir et qu'un pouvoir est toujours susceptible.

Au Parlement, tout ministre voit les affaires de son département rattachées à une et quelquefois plusieurs commissions permanentes. Les commissions peuvent entendre le ministre non seulement à l'occasion d'un projet de loi, ou du budget mais aussi pour s'informer d'un problème déterminé. Le ministre peut également être entendu par les commissions d'enquête parlementaire et par les commissions de contrôle. Mais c'est au Premier ministre que sont adressées les demandes d'audition des ministres.

Le Parlement est constitué de groupes qui sont à l'Assemblée nationale le reflet des partis. Au Sénat cette correspondance est plus complexe. Le ministre participe à la vie des groupes de la majorité. Il arrive qu'il y soit entendu à leur demande, souvent à l'occasion de la présentation de son budget. En outre il ne doit pas négliger d'assister le mardi, journée qui voit traditionnellement la réunion des bureaux des groupes puis des groupes, à la réunion du groupe parlementaire de sa formation politique.

Pour le non-initié, le groupe parlementaire apparaît comme une immense volière où tout le monde parle de tout et à la fois, où rien ne semble se discuter de façon précise et organisée. En réalité il est un lieu d'expression libre qui assure la nécessaire pré-conciliation des opinions et des intérêts. Les rapporteurs des textes y sont fréquemment entendus. Le groupe définit ses positions en vue des votes en séance publique. Elles vont de la liberté de vote à la discipline exigée du groupe. Ces positions n'expriment pas fatalement celle préalable des partis et fréquemment il arrive même que l'analyse puis la décision d'un groupe inspirent celles du mouvement politique dont le groupe est issu. Le président du groupe est donc un personnage considérable au sein de l'Assemblée et au niveau de sa formation politique. Il est l'homme de tous les conflits internes et de toutes les synthèses. On voit combien le ministre doit avoir le contact et si possible l'oreille du ou des présidents de groupe de la majorité.

Les groupes créent des organes d'études ou de travail permanents

ou occasionnels sur des problèmes sectoriels jusqu'alors laissés sous emprise administrative. S'il y est invité le ministre ne négligera pas ceux touchant à sa compétence. Quel que soit le caractère souvent inquisitorial de ces initiatives, le ministre, s'il veut canaliser des contestations jusqu'alors souterraines, les connaître en temps utile, fréquentera ces groupes, au besoin y détachera des collaborateurs, inspirera la préparation d'amendements, etc. Gouverner c'est aussi convaincre.

L'ordre du jour du Gouvernement est prioritaire. Il le fait connaître chaque semaine à la conférence des présidents. Il peut d'autre part le modifier à tout instant par une lettre rectificative au président ou une déclaration du ministre présent en cours de séance. Pratiquement l'ordre du jour est la chose du Premier ministre. C'est à lui que les ministres s'adressent à ce sujet et c'est le Premier ministre qui chaque semaine en discute au préalable avec les présidents des groupes majoritaires. Bien qu'un ministre présent en séance puisse théoriquement modifier l'ordre du jour, il ne le fera qu'après accord du Premier ministre généralement donné par le membre du Gouvernement qui est chargé des relations avec le Parlement.

Ce dernier personnage qui est le reflet fidèle et constant du Premier ministre dans la vie parlementaire a peu d'indépendance mais beaucoup de latitude. N'ayant aucune compétence propre, ses pouvoirs, qui, à l'occasion, peuvent être considérables, ne sont pas les siens, mais opérationnellement il lui en reste toujours quelque chose. Aussi des débuts de la V^e République à nos jours, de M. Debré à M. Fabius, le titulaire du poste a été choisi dans le parti formant la majorité de la majorité. Il n'y a eu aucune exception.

Le ministre et le Parlement : la dérive

Depuis que le ministre ne dépend plus politiquement d'un parti, depuis également qu'il bénéficie de la couverture politique du Premier ministre, il tend à considérer que la majorité n'est là que pour voter les textes qu'il dépose et pour approuver annuellement et si possible rituellement son budget. Bien sûr il s'agit là de la règle majoritaire dans sa rigidité. Elle exprime l'adhésion à une politique, adhésion constamment vérifiée par les actes essentiels du contrôle politique. Mais le Parlement est un pouvoir et les rapports de l'exécutif et du législatif doivent revêtir au niveau de la création de la loi d'autres formes plus subtiles et plus souhaitables. Tout l'art ministériel est là.

La dérive depuis les textes en discussion vers des procédures comme le vote bloqué, l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ou la trop fréquente procédure d'urgence recouvre souvent une disharmonie des rapports entre les deux pouvoirs. Un Gouvernement conduit à exiger du Parlement trop fréquemment ces procédures exigeantes, voire dramatiques, témoigne d'une imperfection des rapports entretenus avec sa majorité.

Certes, cette imperfection est souvent la marque de différends politiques, elle peut être aussi la conséquence d'inaptitudes ministérielles. En effet, les Gouvernements vivent dans la terreur de l'abominable ordre du jour complémentaire que leur majorité ne manquerait pas, d'après eux, de meubler de propositions de lois que les ministres jugent *a priori* insolites, parfois incongrues dans la mesure où leurs administrations l'estiment ainsi. Les Gouvernements évitent généralement ces déplorables perspectives en bourrant de textes l'ordre du jour prioritaire. Contradictoirement les ministres semblent exiger ensuite que leurs textes soient votés au pas de charge dans les assemblées. Il m'a été donné de voir un projet de loi qui avait exigé près de sept ans de concertations administratives et de négociations interministérielles inscrit à l'ordre du jour, le ministre responsable ne proposant pour sa discussion en première lecture qu'une semaine de débats.

Il est donc déplorable que cette boulimie législative soit beaucoup plus le fait des ministres que des nécessités incompressibles de la politique générale du Gouvernement et de sa majorité. Nos meilleures lois sont souvent celles qui ont été longuement débattues devant les assemblées. La grande loi municipale de 1884 qui est un modèle de simplicité et de concertation puisqu'elle a réglé plus d'un siècle la vie des communes de France et a été discutée plus de sept années devant les commissions du Sénat et de la Chambre des députés. Les ministres gagneraient plutôt à rénover, à simplifier et à moderniser l'appareil législatif dont ils disposent, alors que trop de textes qu'ils inspirent sont des monuments encombrés de considérations au sein desquelles les décrets d'application, les analystes et les auteurs ont quelque peine à retrouver ensuite la pensée parfois obscure, quand ce n'est pas contradictoire, du législateur.

Cependant, et pour ne citer seulement que les commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale, le travail parlementaire s'il est accompli sans précipitation est d'excellente qualité. Ces deux commissions comprennent d'ailleurs suffisamment de personnalités éprouvées par l'expérience et de haute valeur juridique pour que les Gouvernements et leurs ministres gardent le souci de

n'y déposer que des textes bien faits, nécessaires et bien reliés à l'ensemble législatif antérieur. Ce qui n'a pas, hélas, toujours été le cas.

Ajoutons enfin qu'un ministre gagnerait à travailler avec les parlementaires et les présidents de groupe de la majorité en appuyant et au besoin en inspirant le dépôt de certaines propositions de lois issues du Parlement. Ainsi se trouverait atténué le caractère prétendument incongru de l'ordre du jour complémentaire. Au sujet de cette dérive ministérielle le Président Valéry Giscard d'Estaing s'adressant en août 1978 à l'ensemble du Gouvernement déclarait :

« J'invite les membres du Gouvernement à apporter une contribution de qualité au déroulement des travaux parlementaires. Cette contribution sera de nature à améliorer le fonctionnement de nos institutions dont la branche exécutive fonctionne correctement, mais au sein desquelles le Parlement n'a pas la vitalité qui devrait être la sienne, ce qui conduit sans doute à un certain nombre de dérèglements dans les interventions des partis politiques et à la trop grande importance qui leur est attachée par les moyens d'information. Les ministres doivent donc répondre largement aux besoins d'information du Parlement sur les projets de loi déposés, et se prêter à la recherche de délais suffisants pour la discussion des textes en séance. Il n'est pas anormal qu'un ministre éprouve des difficultés dans la discussion d'un texte, ni que le vote d'un texte important nécessite plusieurs semaines ou plusieurs mois. Ce sont les ministres qui doivent défendre les textes. Ils doivent être présents pendant toute la durée des séances relatives aux questions orales. Ils doivent enfin faciliter la discussion budgétaire en respectant le temps de parole fixé par le Gouvernement et en répondant de manière brève et précise. »

Conclusion. Le ministre sans mesure et sans poids ? (Saint Just)

Le temps semble venu pour que le ministre en use avec le Parlement avec plus de souplesse, sinon plus de considération. C'est le Gouvernement en corps, et singulièrement le Premier ministre, qui dépend de l'Assemblée nationale. Le ministre est donc protégé. Il ne relève réellement que de l'exécutif et, à travers le chef du Gouvernement, de l'exécutif présidentiel. D'autre part, les mécanismes mis au point et vérifiés depuis 1958 ont eu le même résultat : donner le dernier mot au Gouvernement sans provoquer la crise.

Doublement à l'abri des aléas politiques venus des partis ou du Parlement il s'ensuit qu'un ministre qui se contenterait de gérer

son ministère en acceptant de faire simplement remonter les demandes de ses services, ou en avalisant les projets législatifs de son administration n'existerait plus politiquement. Il deviendrait le membre spécialisé d'un état-major. Certes le ministre est le chef d'une administration, mais s'il s'agit d'un contemplatif, on voit ce qu'il reste de lui. Il y a donc une certaine « difficulté d'être » pour un ministre sous la V^e République. Quant à la « réforme », il est certes exaltant d'y attacher son nom et ses soins, encore faut-il qu'elle soit nécessaire. Or, les grandes réformes de la V^e République ont été conduites par la volonté de l'Elysée, l'engagement et le contrôle du Premier ministre et le savoir-faire du ministre compétent. Le savoir-faire, ce n'est pas rien, c'est même essentiel au Parlement et dans l'opinion. Le ministre serait-il alors un opérationnel ?

En définitive, il doit non seulement être le fer de lance de la politique du Gouvernement auquel il appartient, ce qui est naturel, mais encore avoir sur le terrain l'oreille de la majorité et la confiance des présidents des groupes. La fréquentation des assemblées, l'explication, le travail en commun sont indispensables pour humaniser ce que peut avoir d'abrupt le choc des deux pouvoirs, mais également pour donner au ministre ce que les institutions de la V^e République ne lui accordent pas *a priori* : une image parlementaire.

RÉSUMÉ. — *Il y a une certaine « difficulté d'être » pour un ministre de la V^e République. La tutelle partisane ne l'atteint plus, sa responsabilité politique se confond dans celle du Gouvernement. Tout ce qu'il fait dans le domaine politique et parlementaire est soumis au contrôle et au leadership du Premier ministre. De l'Elysée à Matignon la hiérarchie qui le choisit, le maintient et le juge est celle de l'exécutif. Il doit cependant être dans son parti et au Parlement un opérationnel de la politique du Gouvernement et pour cela vivre au contact des assemblées.*

JEAN FOYER

Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité

Lorsque est constitué un Gouvernement, l'usage s'est fixé depuis la IV^e République d'en nommer les membres par un décret collectif, décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre, ce dernier ayant été nommé par un décret individuel sans contresign. L'ordre dans lequel sont rangés les membres du Gouvernement, les différences qui se relèvent entre leurs titres (ministres d'Etat, ministres, ministres délégués, secrétaires d'Etat), suggère qu'il existe entre eux quelque hiérarchie.

Dans la Constitution, le vocable de ministres apparaît rarement.

Dans quelques textes, il est postulé que les ministres délibèrent ensemble, qu'ils forment un conseil ou, en d'autres termes, un collègue. Celui-ci intervient — l'énumération n'est point limitative — dans la nomination des plus hauts fonctionnaires civils et des officiers généraux (art. 13). Il autorise le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement (art. 49).

Quelle est la portée de la hiérarchisation des ministres ? Comment est pratiquée la collégialité dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ? À ces deux questions, la présente étude tentera d'apporter quelques éléments de réponse.

I. — HIÉRARCHIE ET HIÉRARCHIES

La hiérarchie entre les membres du Gouvernement est d'abord une hiérarchie d'ordre protocolaire, de titres et de préséances. Elle

ressort du décret de nomination lui-même (A). En quelle mesure fonde-t-elle une différenciation, une subordination des pouvoirs (B) ?

Tels sont les deux points qu'il convient d'examiner.

A) *Titres et préséances*

Il y a eu, dans le passé et encore dans un passé assez proche, des Gouvernements dont tous les membres étaient décorés du titre de ministre. Il en fut ainsi au début de la III^e République. Le trait est devenu rare. Il existe plusieurs catégories de membres du Gouvernement hiérarchiquement classées, et à l'intérieur de chaque catégorie un ordre de préséance. Il convient de distinguer une sorte de *nucleus*, formé des ministres, qui se retrouve dans tout Gouvernement, et qui sont en général chargés d'un département, ce sont les ministres à portefeuille. Au-dessus d'eux, il est souvent un ou plusieurs ministres d'Etat, au-dessous d'eux des ministres délégués, des secrétaires d'Etat, et hier des sous-secrétaires d'Etat.

a) *Les ministres* stricto sensu. — Ce titre si recherché, car l'étymologie en est oubliée depuis longtemps (de *minus*, le *minister* est celui qui est moins qu'un autre, le serviteur d'un autre, le contraire du *magister*, celui qui est plus, le maître), a été conféré aux membres du Gouvernement français depuis la Constituante et conservé depuis lors avec quelques variations de sens. Les ministres sont normalement placés à la tête d'un ensemble de services, appelé quelquefois son département ministériel, en oubliant que, dans l'ancienne France, le terme avait un sens géographique et non point matériel. Il désignait la partie du territoire et les pays étrangers voisins à l'égard desquels chaque secrétaire d'Etat avait compétence avant que l'un d'eux se spécialisât dans les affaires étrangères, et que progressivement les affaires intérieures fussent rassemblées. Chaque ministre exerce le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents publics qui relèvent de lui, il est ordonnateur principal des dépenses de son administration, il est investi d'un pouvoir réglementaire d'ordre interne... Tous les traités de droit administratif exposent les pouvoirs ministériels.

Entre les ministres, il existe un rang de préséance, qui est indiqué par le décret de nomination, et qui est par conséquent propre à chaque Gouvernement. Cependant, de même que l'Édit du préteur romain, refait chaque année, reproduisait la plus large part des édits antérieurs, il est, en ce qui concerne le classement des ministres, une tradition, une sorte de trame, à laquelle des aménagements plus

ou moins considérables sont souvent apportés. La tradition provient de l'ancienne monarchie. Elle fait passer en premier lieu le garde des Sceaux, ministre de la justice, parce que le Chancelier de France, Grand Officier de la Couronne, ou le garde des Sceaux lorsque le Chancelier était en disgrâce, présidait le Conseil du Roi en l'absence du souverain. Les ministres de la justice ont conservé la présidence du Conseil d'Etat jusqu'en 1945. A cette époque, le Conseil a obtenu d'avoir pour président le chef du Gouvernement lui-même, le garde des Sceaux conservant seulement la prérogative de la présidence, le contreseing des décrets qui le concerne et l'élaboration de son budget.

Après le garde des Sceaux, viennent les héritiers des secrétaires d'Etat du roi, celui du contrôleur général des finances, le ministre de l'intérieur qui a remembré les quatre « départements » de l'intérieur, et les ministres exerçant les compétences détachées du ministère de l'intérieur au XIX^e siècle, selon l'ordre dans lequel leur ministère a acquis son autonomie.

Suivant la tradition, l'ordre de préséance est déterminé par la date d'érection du ministère en département (*ratione materiae*) distinct.

Cet ordre, on l'a dit, est souvent bouleversé. Il l'est lorsqu'un département ministériel est confié à un personnage qui a reçu le titre de ministre d'Etat. Il est bouleversé aussi, pour des motifs politiques, lorsque le Président de la République et le Premier ministre veulent « faire une fleur » à un homme politique influent ou de caractère difficile et pensent lui donner une satisfaction, de pure gloriole à la vérité, en le faisant asseoir avant plusieurs autres. Ou bien, ce qui est fréquent de nos jours, le Gouvernement veut montrer qu'il attache de l'importance, qu'il donne une priorité à certaines affaires, le « social » par exemple. Il « remonte » alors le ministre qui en est chargé, et auquel il n'a pas été possible de donner le titre de ministre d'Etat.

b) *Les ministres d'Etat*. — Vieux titre, provenu lui aussi de l'ancienne monarchie. Il désignait jadis les quelques personnes appelées à l'organe suprême du Gouvernement royal, le Conseil d'en haut, qu'elles fussent ou non chargées d'attributions comme le chancelier ou un secrétaire d'Etat. Longtemps oublié, le titre a réapparu à la fin de la III^e République et fréquemment conféré sous la IV^e République et la V^e République à des membres du Gouvernement qui passent dès lors avant les autres. Sont honorés de la sorte les chefs de file des partis politiques participant à un Gouvernement de coali-

tion, ainsi les présidents Guy Mollet et Pflimlin dans le Gouvernement de Gaulle de juin 1958, MM. Guichard, Lecanuet et Poniatowski dans le premier cabinet Barre d'août 1976. Dans le cabinet Mauroy, ce furent notamment les chefs de file des « courants » du Parti socialiste qui reçurent la dignité. D'autres fois, le titre a été conféré à des personnalités d'exception, à André Malraux entre 1959 et 1969, à un féal du Président qui voulait lui marquer de la sorte sa confiance et renforcer l'autorité du ministre en cause dans le Gouvernement, ainsi de M. Poniatowski dans le Gouvernement Chirac.

La diversité n'est pas moindre en ce qui concerne le rôle des ministres d'Etat. Parfois, ils sont sans attributions, leur rôle est alors purement politique. D'autres fois, ils sont chargés d'un département ministériel important : M. Debré dans le ministère Chaban-Delmas et le premier cabinet Messmer, M. Defferre dans le cabinet Mauroy. Il arrive que leur soient conférées seulement quelques-unes des attributions et lui soit déléguée autorité sur quelques-uns des services du Premier ministre. Enfin, il a été tenté, dans certains Gouvernements, de faire coordonner par un ministre d'Etat les activités complémentaires de plusieurs départements ministériels.

Le titre de ministre d'Etat est un grade correspondant à des emplois fort divers. Il est une dignité. Les titres de ministre délégué et de secrétaire d'Etat désignent des fonctions inférieures à celles de ministre.

c) *Les ministres délégués et secrétaires d'Etat.* — Ils sont des sous-ministres, ornés d'un titre plus agréable à porter que celui-là. Le titre de secrétaire d'Etat est le plus ancien, celui de ministre délégué a subi une dégradation.

Dans l'ancienne France, les quatre secrétaires d'Etat étaient des ministres au sens plein que nous donnons aujourd'hui à ce terme.

Apparus au xvi^e siècle, ils se partagèrent en définitive les affaires étrangères, la guerre, la marine et la Maison du Roi avec, chacun, un quart du territoire. Lorsque la III^e République vit apparaître des sous-ministres, on reprit l'ancien terme et on dénomma ces sous-ministres, des sous-secrétaires d'Etat. Vichy, voulant revenir aux anciens usages, fit de tous les membres du Gouvernement des secrétaires d'Etat en réservant à quelques-uns la dignité supplémentaire de ministres.

Dans d'assez nombreux cabinets de la IV^e République, les sous-secrétaires réapparurent au-dessous des secrétaires d'Etat. L'usage a disparu depuis 1958.

Traditionnellement, les secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat

étaient rattachés à un ministre, la classe de ces « sous-ministres » étant celle de l'apprentissage gouvernemental. Sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, l'on vit surgir une nouvelle espèce, celle des secrétaires d'Etat autonomes qui n'étaient rattachés à aucun ministre, et qui avaient pour parler la langue du droit civil, l'émolument ministériel sans le titre.

Curieusement, l'institution des ministres délégués a suivi l'évolution contraire. A l'origine, les ministres délégués ont été les adjoints du président du Conseil, puis du Premier ministre. Ce dernier leur déléguait une partie de ses attributions, à l'égard d'un ou plusieurs des services que la nomenclature budgétaire dénomme services du Premier ministre, ou pour telle ou telle affaire. La fonction était généralement confiée à une personnalité politique importante, qu'elle faisait apparaître peu ou prou comme un adjoint du chef du Gouvernement, sinon comme un vice-Premier ministre.

Mais l'inflation a fait son œuvre ici encore. Des sous-ministres, rattachés à un ministre, qui étaient en vérité des secrétaires d'Etat, ont reçu le titre, plus reluisant, de ministres délégués. Cette pratique a pris un grand développement dans le Gouvernement Mauroy. Par exemple, M. Chandernagor a été ministre délégué, chargé des affaires européennes, auprès du ministre des relations extérieures. Dans le cabinet Fabius, M. Souchon, d'abord secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, qui était M. Rocard, est devenu ministre délégué lorsque M. Nallet a remplacé M. Rocard.

Puis, par un processus déjà observé pour les secrétaires d'Etat, l'on a connu et l'on connaît des ministres délégués qui ne le sont de personne. Ce sont paradoxalement des « ministres délégués autonomes », à qui l'on a voulu conférer le titre ministériel sans accès au conseil des ministres.

Une place à part pourrait être faite à ce qu'on a d'abord appelé « les ministres résidents », inaugurés par le cabinet Guy Mollet et repris par ses successeurs immédiats. Il faut également indiquer une solution connexe consistant à conférer à un ministre un département ministériel correspondant à un secteur géographique bien précis : il en fut ainsi des ministres chargés de l'Algérie ou du Sahara sous la IV^e République et, récemment, du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie.

Il y a souvent un grand souci des susceptibilités personnelles et des dosages dans la composition des Gouvernements. Pourtant les titres ne sont que des hochets. La réalité politique est le pouvoir. A quelles différences dans les pouvoirs correspondent les classes de la nomenclature ?

B) *Rapports d'égalité et rapports de subordination*

La réalité est très difficile à décrire tant elle est variable et changeante. Il existe des rapports de droit et des rapports de fait.

a) *Les rapports de droit.* — Comme les citoyens de la Sparte antique, les ministres sont en principe des égaux sous l'autorité du Premier ministre qui, selon les termes de la Constitution, dirige l'action du Gouvernement. Mais, quelquefois, sont intercalés entre les ministres et le Premier, des super-ministres investis d'un rôle de coordination. Souvent un ministre est assisté d'un ou de plusieurs sous-ministres qui lui sont subordonnés.

Schéma général qui appelle nuances et précisions. La condition, le rôle et les pouvoirs des membres du Gouvernement décorés de titres différents ont tendance à s'unifier dans les Gouvernements restreints et à se différencier dans les Gouvernements pléthoriques.

Ainsi, ministres « pleins », ministres délégués autonomes et secrétaires d'Etat autonomes ont une autorité identique sur leur administration et jouissent de la même liberté d'action, du reste variable et relative. La différence des titres a été introduite pour refuser l'accès au conseil de ceux qui ne sont pas des ministres au sens étroit et traditionnel de ce terme.

La subordination des ministres « pleins » à des super-ministres, souvent ministres d'Etat, autres que le Premier ministre, a été expérimentée à plusieurs reprises, le plus souvent dans le secteur économique et financier ou dans celui des affaires sociales, elle a été le plus souvent décevante. Les « coordonnés » d'un côté, le Premier ministre de l'autre, en prennent rapidement ombrage et s'entendent pour la faire échouer.

Quant aux relations de ministre à secrétaire d'Etat ou à ministre délégué, elles sont organisées en droit par un décret d'attributions. Le sous-ministre reçoit délégation soit pour un ensemble d'affaires, soit pour traiter d'affaires à lui renvoyées au coup par coup par le ministre qu'il assiste. Il reçoit le contreseing, selon des distinctions qui changent d'un ministère à l'autre en ce qui concerne les décrets de présentation des projets de lois et les décrets de promulgation des lois. Mais aucune règle n'interdit au ministre déléguant d'évoquer une affaire qu'il a pourtant déléguée. Il le fera plus aisément dans le cas d'une délégation à un secrétaire d'Etat que de délégation à un ministre délégué (qu'il eût été plus correct de nommer ministre délégataire !).

Quelles sont en fait ces relations entre les deux monômes du

binôme ? Elles sont diverses à l'infini, car elles dépendent beaucoup du caractère des hommes, du poids politique de l'un et de l'autre, de l'humeur dans laquelle le ministre a accepté d'être assisté, et surtout, peut-être, de l'importance du ministère.

Il est des secrétaires d'Etat qui ont bénéficié en fait d'une large autonomie. Il en est qui ont été réduits à un rôle de figuration inutile. Il en est qui ont été des collaborateurs du ministre à rang ministériel. Il en est qui ont été des observateurs au profit du chef du Gouvernement ou d'un parti. Presque toujours le secrétaire d'Etat aux finances — ou chargé du budget — a joué un rôle important, mais très strictement subordonné ; il a été l'un des instruments de la supériorité du ministre des finances. Suprématie sinon de fait, du moins de droit.

b) *Les rapports de fait.* — A travers, au-dessus ou en dehors de la hiérarchie de droit, s'exercent fréquemment, au sein d'un Gouvernement, des sortes de primautés tenant à des causes diverses fonctionnelles, politiques ou circonstancielles.

Parce qu'il tient les cordons de la bourse, le ministre des finances a de fait une place particulière dans le Gouvernement. Constamment saisi de demandes de crédits qu'il est évidemment impossible de satisfaire, le ministre des finances, selon qu'il dit oui ou non, permet ou empêche une opération ou une réforme. Certes, il demeure concevable de demander ce que l'on nomme, dans la vie ministérielle, l'arbitrage du Premier ministre. Les résultats ne sont pas toujours positifs. Durant le deuxième cabinet Pompidou, il fut un temps pendant lequel les ministres avaient renoncé à recourir à l'arbitrage. L'influence du ministre des finances était telle que son opinion prévalait constamment.

Il en est ainsi le plus fréquemment. M. Debré, qui fut plus tard lui-même ministre des finances, a pu dire que la France était une entreprise dirigée par son caissier. Sa prédominance suppose évidemment une entente suffisante avec le Premier ministre.

D'autres prédominances sont de nature plus politique. Elles se manifestent à l'ordinaire dans les cabinets de coalition. En dehors des fonctions et des hiérarchies, ceux-ci demeurent plus ou moins fractionnés en groupe. Les « chefs de groupe » exercent un pouvoir de commandement sur les ministres de leur famille politique et, fort de leur influence, pèsent, au nom de cette influence, sur la politique du Gouvernement. M. Giscard d'Estaing a joué ce rôle dans le cabinet Chaban-Delmas, M. Poniatowski dans le cabinet Chirac. Ce dernier était, il est vrai, plus encore que le chef de file d'un parti, l'homme du Président de la République. Dans le cabinet Mauroy, ce sont les

« courants » du Parti socialiste qui ont eu leur représentation. Quel rôle ont-ils joué exactement ?

Enfin, à de certains moments, une affaire domine toutes les autres. Ceux qui en portent la charge dans le Gouvernement prennent de ce fait une importance supérieure à celle de leurs collègues et l'emportent sur celle du Premier ministre. Après la secousse de mai 1968, M. Edgar Faure est parvenu à imposer une loi d'orientation de l'enseignement supérieur dont à peu près personne ne voulait au sein du Gouvernement. Mais il a obtenu le soutien du Président de la République. La collégialité en ce cas n'avait pas joué. Les autres ministres n'avaient pas voulu contrarier le chef de l'Etat, malgré qu'ils en aient eu. On a pu mesurer en cette circonstance les limites de la collégialité gouvernementale.

II. — LA COLLÉGIALITÉ MINISTÉRIELLE

A la lecture des textes, la fonction gouvernementale est exercée collégalement. Mais il est quelques différences entre les textes et la pratique.

A) *La collégialité selon les textes, ou la collégialité constitutionnelle*

La collégialité gouvernementale est le résultat de deux traditions fondues ensemble, la tradition de l'ancienne France, qui voulait que le roi gouvernât à grand conseil, une tradition d'emprunt, celle du Royaume-Uni, qui a fait passer le pouvoir gouvernemental du roi au cabinet. Cette dernière tradition n'a pas été complètement adoptée, le chef de l'Etat n'ayant jamais perdu la présidence, que les rois hanovriens avaient perdue, de la formation gouvernementale la plus solennelle. Selon la Constitution, la fonction gouvernementale s'exerce collégalement, cet exercice est sanctionné par une responsabilité collective.

a) *L'exercice collégial du pouvoir gouvernemental.* — « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » dispose l'article 20 de la Constitution. L'article 21 ajoute que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. La détermination et la conduite de la politique de la Nation sont œuvre collégiale. Elles s'exercent au sein d'une formation solennelle qui est le conseil des ministres, mais également dans le sein d'autres formations.

Le conseil des ministres est une institution constitutionnelle.

Présidé par le Président de la République, il apparaît encore, tel qu'il fut à ses origines, le conseil du chef de l'Etat ; le régime parlementaire voudrait qu'il soit la formation collégiale de la décision gouvernementale. Quant à sa composition, la Constitution n'est pas explicite. D'où les variations relevées plus haut dans les hiérarchies ministérielles. Le Gouvernement est-il concentré relativement ? Tous ses membres prennent séance au conseil. C'est ce que voulait le général de Gaulle. Le Gouvernement est-il pléthorique et enflé à l'excès ? La pratique française imite alors la pratique britannique du cabinet qui ne comprend pas tous les ministres. Les exclus sont consolés par un droit de séance intermittente, une réunion d'information et des invitations périodiques à déjeuner à la table du Premier ministre... Leur participation à la décision gouvernementale est réduite, si ce n'est pour les affaires de leur compétence.

En dehors des actes pour lesquels la Constitution exige délibération, le conseil des ministres peut être saisi de toute question. Quel rôle effectif les membres du Gouvernement y jouent-ils ?

Sous les précédentes Constitutions, le conseil des ministres était préparé par une autre formation, le conseil de cabinet, que le chef du Gouvernement présidait et auquel tous étaient appelés, secrétaires d'Etat et ministres. La discussion y était plus libre. Un ancien ministre expliquait la distinction par cette formule : « Le conseil de cabinet est une réunion où l'on fume ; le conseil des ministres est une réunion où l'on ne fume pas. » Le droit, si l'on ose écrire, a changé. On a fumé au conseil des ministres. Du reste, le conseil de cabinet a cessé de se réunir dès le premier Gouvernement de la Ve République.

Les premiers Gouvernements du régime présent ont mis en évidence le clivage entre les générations d'hommes politiques. Ceux qui avaient appartenu aux Gouvernements de la IV^e avaient conservé le goût de la discussion au sein du conseil. Les nouveaux se sont montrés dès l'abord très discrets. Dans quelques grandes occasions, le général de Gaulle a fait ses fameux tours de table, invitant chaque ministre à s'expliquer. Ils ont été rares. Le plus souvent le conseil entérinait des décisions préparées à l'avance. Ses membres connaissaient les nominations qui leur seraient proposées, par des feuilles mises à la place de chacun. Rares ont été les véritables débats. Le conseil était l'occasion pour le Président de la République d'essayer sur ses ministres les effets de discours qu'il préparait à ce moment-là, de préciser sa pensée sur des problèmes d'actualité pour la faire diffuser, inscrite à travers le communiqué et les commentaires du ministre de l'information.

Le Président Pompidou retrouvant ses dons pédagogiques a

prononcé de véritables leçons, la plupart du temps fort remarquables. Mais, les deux premiers Présidents n'aimaient guère que les ministres s'expliquassent sur des objets n'entrant point dans leur compétence, ceux qui l'ont trop fait ont agacé et ont fini par être éliminés. Je n'ai pas appartenu au Gouvernement sous les deux dernières présidences et ne sait ce qui s'y fut dit.

Il est probable que le conseil des ministres est resté plus un organe d'entérinement que le lieu de véritable débat et que la plupart des ministres continuent d'y faire surtout de la figuration dont ils raffolent car elle leur donne la considération du monde extérieur.

Plus efficace est la participation à des formations moins solennelles.

b) *Conseils restreints et comités.* — Tous les chefs de Gouvernement ont pratiqué des réunions que les Britanniques diraient « informelles » et ils continuent de le faire. Certaines de ces réunions ont pris une importance et une régularité qui leur ont fait acquérir le caractère institutionnel. Certaines d'entre elles ont été placées sous la présidence du chef de l'Etat lui-même. Ce type d'organisation a trouvé son terrain d'élection en matière de défense. Il a été utilisé durant la première guerre mondiale pour la conduite des opérations. Il s'est maintenu. Les textes constitutionnels ont attribué au Président de la République la présidence des conseils et comités.

Le caractère de ces organismes est de ne réunir que certains ministres seulement, mais avec eux de hauts fonctionnaires civils ou des officiers généraux. Par leur composition, ils sont, pourrait-on écrire, mi-gouvernementaux et mi-administratifs.

De telles formations restreintes ont été, au début des années 1960, l'un des moyens mis en œuvre par le général de Gaulle pour évoquer certaines affaires et faire jouer par le Président de la République un rôle qui eût été normalement celui du Premier ministre.

Ainsi est né le Comité des Affaires algériennes, qui a joué un rôle considérable, puis le Comité des Affaires africaines et malgaches, dont l'activité a été médiocre et un certain nombre d'autres aux divers destins.

Ces formations n'avaient pas fait disparaître la pratique par le Premier ministre de réunions de même type. Peu à peu, la terminologie en matière de formations restreintes s'est précisée. Le titre de conseil a été réservé aux organismes présidés par le chef d'Etat, celui de comité aux organismes présidés par le Premier ministre. Les délibérations de celui-ci précèdent à l'ordinaire les décisions de celui-là.

La participation effective des ministres à la prise de décision est

plus grande évidemment au sein des conseils et comités restreints qu'elle ne l'est au sein du conseil des ministres. Mais cette participation s'y limite aux seuls membres du Gouvernement directement intéressés par la question discutée. De la sorte un divorce s'établit entre les conditions de la prise de décision et la responsabilité politique qu'elle entraîne.

c) *La responsabilité collégiale de l'exercice du pouvoir.* — Le régime parlementaire se caractérise par la responsabilité ministérielle devant les chambres. Le caractère collégial ou collectif de cette responsabilité s'est renforcé dans les deux dernières Constitutions françaises. Les lois de 1875 disposaient que les ministres étaient responsables de leurs actes devant les chambres et qu'ils l'étaient, politiquement, de la politique générale du Gouvernement.

En réalité, la responsabilité individuelle était tombée en désuétude. Dans l'instabilité qui sévissait sous les III^e et IV^e Républiques, elle était difficile à concevoir en pratique. Ou bien le Gouvernement se solidarisait avec le ministre et il risquait d'être entraîné dans la chute de ce dernier, ou bien il se refusait à le faire, mais au risque du départ des amis politiques du ministre renié.

Finalement, seule la responsabilité collective a subsisté.

Quelques ministres ont bien été renvoyés ou contraints à la démission, mais hors d'un vote de l'Assemblée. La démission de M. Hernu en est le plus récent exemple.

Le refus de confiance sur engagement de la responsabilité du Gouvernement dans les formes constitutionnelles emporte la démission de l'ensemble du Gouvernement. Il existe entre ses membres une solidarité au sens fort du terme, même si dans la réalité le pouvoir n'a plus grand-chose de collégial, les décisions majeures étant prises par le Président de la République.

Depuis 1962, la sanction de la responsabilité ministérielle est devenue assez théorique. L'Assemblée nationale n'a plus osé mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, alors même que sa majorité n'était ni assurée, ce fut le cas dans l'Assemblée élue en mars 1967, ni véritablement unie, ce fut le cas pour l'Assemblée élue en mars 1978. La dissolution réussie du général de Gaulle a retenu les imitateurs potentiels du cartel des Non de sauter le pas. Combinée avec le scrutin majoritaire, la dissolution est dangereuse. Avec un scrutin proportionnel, elle perd en grande part sa vertu d'intimidation. Mais, du même coup, des Gouvernements, plus menacés, reviendront-ils à une pratique plus effective de la collégialité. D'institutionnelle mais théorique qu'elle est souvent, elle pourra redevenir une collégialité vécue.

B) *La collégialité dans les faits ou la collégialité vécue*

Pour rendre compte des modes et conditions de fonctionnement du Gouvernement collégial, il est permis de reprendre une distinction classique faite dans la théorie de la coutume entre la coutume (ou la pratique) *secundum legem* et la coutume (ou la pratique) *praeter legem*.

a) *La pratique secundum legem*. — Des évolutions contrastées en apparence s'observent dans le fonctionnement du conseil des ministres et dans celui des conseils et comités restreints.

Le conseil des ministres, quoique réuni régulièrement et fréquemment — chaque semaine, le mercredi — est devenu de plus en plus une formation d'apparat au moins sous les trois premières présidences. Elle l'est devenue moins, semble-t-il, depuis 1981, parce que les socialistes aiment la discussion entre eux et entre leurs divers courants. Elle le redeviendrait certainement et au plus haut degré si devait s'instaurer une « cohabitation » entre un Président et une majorité parlementaire de signes algébriques opposés.

L'on connaîtrait alors la pratique des conseils de cabinet. Le conseil des ministres ne serait plus réuni qu'autant qu'il serait nécessaire à la lettre de la Constitution pour entériner la décision de déposer des projets de lois dont la teneur aurait été arrêtée en dehors du Président de la République ou pour approuver des mouvements préfectoraux et des nominations d'officiers généraux. On n'y parlerait plus guère de politique.

Une même défaveur atteindrait les conseils restreints, à l'exception de ceux prévus par la Constitution, alors que se développerait le rôle des comités présidés par le Premier ministre.

Jusqu'à cette heure, la tendance a été à la multiplication de ces formations, mais en les déformalisant. Elles sont convoquées au coup par coup et leur composition adaptée à la nature des questions inscrites à leur ordre du jour. Leur développement est fonction d'une organisation gouvernementale qui a multiplié et démultiplié les ministères et décomposé les compétences. La plus modeste des questions exige souvent pour sa solution la signature ou le contre-seing d'un nombre impressionnant de ministres. Les réunir, avec leurs principaux collaborateurs, est souvent le seul moyen de les mettre d'accord ou d'imposer une décision. La fonction du chef de l'Etat et celle du Premier ministre deviennent en bonne part des fonctions d'arbitrage entre les ministres. L'évolution est sensible — et du reste paradoxale — au sein de Gouvernements homogènes. Que deviendra-

t-elle au sein de Gouvernements de coalition que le scrutin proportionnel rendra inévitable ?

L'absence d'homogénéité risque de développer aussi la pratique d'une collégialité non plus à raison des compétences complémentaires, mais à raison des affinités politiques.

b) *La pratique praeter legem.* — Plus que n'avaient fait les Gouvernements de la période antérieure, les Gouvernements de la Ve République ont compté dans leurs rangs des ministres techniciens, dont certains ont du reste, plus ou moins rapidement, quelquefois encouragés par le chef de l'Etat, pris goût à la politique et ont recherché l'onction du suffrage universel. Les ministres qui demeurent techniciens peuvent s'en tenir à la pratique d'une collégialité fonctionnelle et nouer dans le Gouvernement des amitiés indifférentes aux clivages politiques. Autre est le comportement des ministres dits politiques, encore que, sous la présidence du général de Gaulle, les ministres les plus jeunes appartenant à la formation gaulliste se soient plutôt comportés comme les premiers des fonctionnaires de chacune des grandes administrations dans la pensée de répondre ainsi à la pensée et au vœu du chef de l'Etat. Eux-mêmes ont participé pourtant à des réunions qu'il faut dénommer fractionnelles, au sens étymologique et non péjoratif de ce terme.

De telles réunions au temps des premiers Présidents de la Ve République étaient plus ou moins larges. La presse satirique a daubé sur les barons, qui tous n'étaient point ministres, partageant le déjeuner du président de l'Assemblée nationale pour discuter de politique. Longtemps les ministres appartenant à l'UNR eurent l'habitude de prendre chaque semaine un repas ensemble, d'ordinaire à la suite du conseil des ministres. Par la suite et pour d'autres, le petit déjeuner remplaça le repas de midi. De pareilles réunions ne sont du goût du Premier ministre qu'autant qu'il y participe et qu'il les contrôle. Cela n'est guère possible dans le cas de Gouvernements de coalition.

Les ministres de la même famille ont alors une tendance compréhensible à se réunir pour se concerter et pour arrêter une ligne de conduite commune. Les autres en font autant. On a dit qu'en certains cas ces réunions avaient été encouragées et leur objectif assigné par le chef de l'Etat lui-même. En présence d'une présidence assez forte pour évoquer à elle la puissance gouvernementale, ces activités fractionnelles n'ont pas une très grande importance. La plupart des ministres adoptent un comportement de ministres d'un monarque, montrant souvent un esprit courtisan, plus soucieux de plaire pour durer que de manifester une indépendance.

Tout menace de changer avec le scrutin proportionnel et avec la cohabitation. La collégialité fractionnelle deviendra ou redeviendra une collégialité élargie aux dirigeants des partis et aux principaux des groupes parlementaires. Ce ne sera plus la V^e République, mais le retour au régime exclusif des partis contre lequel le Général tonnait sous la IV^e République.

Une étude approfondie de la collégialité entre les ministres devrait introduire une distinction entre ceux qui mettent en pratique l'esprit d'équipe et « tirent dans le collier » d'une manière synchrone avec leurs collègues et ceux qui tout au contraire jouent essentiellement et égoïstement un jeu personnel. Il serait malaisé de le faire sans être accusé d'avoir écrit une étude « à clés ». Disons que les deux types d'hommes — et de femmes — se retrouvent. Aux membres du Conseil de conscience qui présentaient des objections à la nomination de Charles-Maurice de Talleyrand à l'évêché d'Autun, Louis XVI répondit : « L'épiscopat le corrigera. » On sait ce qu'il en advint. Pas plus que l'épiscopat ne corrigea le futur prince de Bénévent, le ministère ne corrige certains hommes. Tout au contraire.

RÉSUMÉ. — Dans la plupart des Gouvernements l'on observe une diversité de titres qui établissent un rang protocolaire et marquent aussi des liens de subordination. Aux hiérarchies de droit s'ajoutent des hiérarchies de fait tenant soit aux rapports de forces politiques, soit à la fonction. Les ministres constituent un collège dont l'organe principal — le conseil des ministres — est « à géométrie variable ». A l'époque actuelle les conseils et comités restreints prennent une place grandissante, ainsi que les formations collégiales non prévues par les textes.

DIDIER MAUS

Démissions et révocations des ministres sous la V^e République

On connaît la parole prêtée à Jean-Pierre Chevènement selon laquelle : « Un ministre ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne » (1).

Il faut rappeler pour conforter l'opinion de celui qui occupait à ce moment-là le fauteuil de ministre de l'industrie et de la recherche, que le Président de la République lui-même avait, en des termes plus châtiés, affirmé le rôle subordonné des membres du Gouvernement : « J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale » (message au Parlement, 8 juillet 1981) (2). Il confirmait sur ce point la célèbre conférence de presse du général de Gaulle du 31 janvier 1964 dans laquelle le chef de l'Etat avait rejeté l'idée même d'une autorité ministérielle autonome (3). De là à en déduire que les ministres (et les secrétaires d'Etat) ne sont que des collaborateurs du Président de la République, il n'y a qu'un pas facile à franchir. Si cette perception du ministre-conseiller du Président a, peu à peu, remplacé dans la pratique et dans les idées celle du ministre-décideur politique, cela doit se traduire dans sa situation personnelle.

Dans cette perspective, il est important de délimiter l'ensemble de référence, le corpus par rapport auquel les significations juridique et politique des démissions et révocations des membres du Gouverne-

(1) *Le Monde*, 24 mars 1983.

(2) D. Maus, Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République, *La Documentation française* (1985), n° 18-110.

(3) D. Maus, *op. cit.*, n° 5-100.

ment, intervenues depuis le 8 janvier 1959, seront analysées. La mise au point de la liste des cas examinés, telle qu'elle est publiée en annexe, a été effectuée à partir des deux considérations suivantes :

— Seuls ont été retenus les événements ayant fait l'objet d'une publication au *Journal Officiel*, c'est-à-dire ceux qui ont juridiquement entraîné le départ du Gouvernement des intéressés. Ce choix conduit à ne pas retenir les démissions refusées, pourtant intéressantes sur le plan politique, car leur étude se heurterait à de réelles difficultés documentaires : en général, elles ne sont pas rendues publiques et, quand elles le sont, c'est avec retard (4). La signature d'un décret et son insertion au *Journal Officiel* permettent au moins d'avancer en terrain balisé.

— Tous les départs intervenus en dehors des changements de Gouvernement ont été inclus, à la seule exception de la transformation du quatrième Gouvernement Pompidou du 31 mai 1968 qui, malgré sa forme juridique, a revêtu l'apparence de la constitution d'un cinquième cabinet (5). Ce choix oblige également à étudier les démissions provoquées par l'échec aux élections législatives, même lorsqu'elles surviennent quelques jours avant la démission collective du Gouvernement (6) et à ne pas analyser comme une révocation la non-reconduction dans une fonction gouvernementale, à l'occasion d'un changement d'équipe (7).

Ainsi définis, les départs non collectifs du Gouvernement sous la V^e République représentent, de la formation du Gouvernement Debré au départ de Charles Hernu le 20 septembre 1985, 74 cas. Si l'on rapproche ce chiffre de celui cité par Daniel Amson à propos de la IV^e République (8) lorsqu'il recense 49 démissions entre le départ de Maurice Thorez du Gouvernement Ramadier le 5 mai 1947 et celui d'Alain Savary du Gouvernement Guy Mollet le 26 octobre

(4) A titre d'exemple : les démissions refusées de MM. Méhaignerie et Deniau en 1979 (P. Avril, J. Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises*, PUF, 1983, p. 184) ; les démissions différées de MM. Chevènement et Jobert en 1983 (cette *Revue*, n° 26, CCF, p. 177). Après son échec aux élections cantonales de mars 1982, M. Fillioud présenta sa démission ; dans un communiqué, la présidence de la République fit savoir que « le Président Mitterrand a informé le Premier ministre qu'il refusait cette démission » (*Le Quotidien*, 25 mars 1982).

(5) Une liste complète de la nouvelle équipe gouvernementale fut publiée (*JO* du 31 mai, 2^e éd.).

(6) MM. Pleven et Schumann démissionnèrent le 15 mars 1973, le Gouvernement ne cessa d'exercer ses fonctions que le 28 mars (*JO* du 29).

(7) A ce titre l'élimination de M. Bombard entre les Gouvernements Mauroy I et II n'est pas prise en compte.

(8) Daniel Amson, La démission des ministres sous la IV^e et la V^e République, *Revue du Droit public*, 1975 (6), p. 1653 et s.

1956, un rapide calcul montre que la moyenne annuelle des démissions de ministres fut de 4,45 sous la IV^e République et de 2,7 sous la V^e République. En dehors de toute autre signification, cet indicateur montre que le renforcement de la stabilité gouvernementale a également permis d'affermir la situation individuelle des membres du Gouvernement.

I. — LA DIVERSITÉ DES MODALITÉS JURIDIQUES

Les dispositions constitutionnelles relatives au départ individuel des membres du Gouvernement se résument à quelques mots de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution : « Sur la proposition du Premier ministre, il (le Président de la République) nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. »

Plus explicite néanmoins que le texte analogue de la Constitution de 1946 (article 46 « le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du Président de la République »), ce libellé met l'accent sur le parallélisme des formes qui doit exister entre la nomination et la cessation des fonctions gouvernementales. La comparaison avec le texte de 1946 montre que l'hypothèse du départ individuel des membres du Gouvernement a été explicitement envisagée. Il semble d'ailleurs qu'elle n'ait pas choqué les membres du Comité consultatif constitutionnel (9). On en déduit également que, si la proposition formelle du Premier ministre est nécessaire pour mettre fin à la fonction d'un membre du Gouvernement, il n'est nullement obligatoire que ce dernier ait manifesté explicitement sa volonté de partir. De même que certains ont appris, paraît-il, par la presse, qu'ils étaient devenus ministres, d'autres ont pris connaissance du fait qu'ils ne l'étaient plus par la rumeur publique. La possibilité pour le Premier ministre de demander au Président de la République la révocation d'un membre du Gouvernement se trouve donc inscrite à l'article 8 (10). On voit mal d'ailleurs comment ce droit, dont le Président Ramadier avait fait usage en 1947 aux dépens des ministres communistes, aurait pu ne pas exister dans un système constitutionnel dont l'ambition était de renforcer à la fois l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

(9) Comité consultatif constitutionnel, avis et débats, *La Documentation française*, 1460, p. 126 (11^e séance, 8 août 1958).

(10) Voir le commentaire de l'article par P. Avril, in G. Conac et F. Lucbaire, *La Constitution de la République française*, Economica (1979), p. 221 et s.

Même si la base juridique des départs individuels des membres du Gouvernement est toujours la même, les modalités en sont très différentes, qu'il s'agisse de la présentation des décrets ou de leur contenu.

A) *La présentation des décrets*

L'analyse des titres des décrets révèle l'existence de cinq intitulés différents. Sans qu'il soit possible d'en établir une typologie rigoureuse, il est intéressant d'en signaler les principales particularités :

— Le titre le plus neutre, et le plus fréquent, est celui de « Décret relatif à la composition du Gouvernement ». Celui-ci est systématiquement utilisé dès lors que l'opération en cause présente un caractère complexe, c'est-à-dire qu'elle concerne non seulement la fin des fonctions de membres du Gouvernement, mais aussi la nomination de leurs remplaçants et éventuellement d'autres modifications dans la structure gouvernementale. Cet intitulé fut utilisé aussi bien pour le décret du 12 janvier 1976 relatif au remaniement technique du Gouvernement Chirac, que pour le remplacement de M. Rocard par M. Nallet le 4 avril 1985 ou celui de M. Hernu par M. Quilès le 20 septembre 1985. Un cas marginal mérite d'être signalé, le décret du 7 décembre 1983 relatif à M. Chandernagor qui ne comporte, malgré son intitulé, que l'acceptation de la démission de l'intéressé.

— Dans certains cas, le décret porte la mention « Décret portant cessation des fonctions de membre du Gouvernement » (11). Sous son aspect également assez neutre, puisqu'il ne fait pas mention de la cause de la cessation des fonctions, celui-ci ne peut recouvrir qu'une situation négative. Il fut utilisé le 16 mai 1962 lorsque les cinq ministres MRP démissionnèrent du Gouvernement Pompidou à la suite des déclarations du général de Gaulle sur la politique européenne (12). Un intitulé identique fut repris le 15 mars 1973 lorsque MM. Pleven et Schumann quittèrent le Gouvernement Messmer I quelques jours avant sa démission collective, après l'échec subi aux élections législatives qui venaient de se dérouler.

— Le titre « Décret portant acceptation de la démission de membre du Gouvernement » peut être rédigé au singulier ou au pluriel suivant le nombre de personnes concernées. Dans ce cas, il s'agit simplement d'une opération consistant à entériner la cessation des fonctions. L'indication est néanmoins plus claire puisque logi-

(11) Il peut, bien évidemment, être rédigé au pluriel.

(12) J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, PUF (1984), p. 244.

quement l'on se trouve dans un cas de véritable démission et non d'une révocation déguisée. En réalité, les exemples d'une telle rédaction sont assez rares : décrets du 28 mai 1968 acceptant la démission de M. Peyrefitte, ministre de l'éducation nationale (13), du 31 mai de la même année portant acceptation de la démission de huit membres du Gouvernement en relation avec les événements de mai 1968, du 28 avril 1969 à propos du départ de René Capitant du Gouvernement Couve de Murville et du 11 avril 1974 lorsque M. Royer jugea nécessaire de démissionner du Gouvernement pour se présenter à l'élection présidentielle.

— Le titre « Décret mettant fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement » rappelle étrangement celui applicable à la révocation d'un fonctionnaire. On pourrait penser qu'il recouvre des situations analogues. Il fut utilisé pour la première fois dans une circonstance de ce type, le 9 juin 1974, lorsqu'il fut mis fin aux fonctions de M. Servan-Schreiber à la suite de son désaccord sur la politique nucléaire. A cet égard, il convient de noter que, dans une situation politique très proche, une rédaction plus neutre fut adoptée pour le départ de M. Pinay en 1960. Il est vrai que le décret procédait également à la nomination de son remplaçant. Curieusement, malgré le précédent Jean-Jacques Servan-Schreiber, le même titre fut repris plusieurs fois sous le septennat de M. Giscard d'Estaing : par exemple pour M. François-Poncet en 1976, le général Bigeard la même année, M. Soisson en 1977, M. de Guiringaud en 1978 et M. Farge en 1981, alors que ces départs ne correspondaient nullement à une révocation au sens administratif du terme. Le décret de M. Bigeard fait explicitement référence à sa démission. Pour sa part, M. François-Poncet est nommé le même jour (27 juillet 1976) secrétaire général de la présidence de la République. Il semble donc que cet intitulé soit parfois utilisé à titre de fourre-tout.

— Dans quelques cas, le titre « Décret relatif à la composition du Gouvernement » est remplacé par celui « Décret portant nomination d'un membre du Gouvernement ». C'est ainsi que les deux décrets de 1974 relatifs aux démissions de MM. Postel-Vinay et Poudonson portent cette dénomination. Il semble que, par la suite, elle ait été réservée aux situations dans lesquelles il y a uniquement nomination d'un nouveau membre du Gouvernement.

Cette analyse démontre qu'un même pavillon couvre des marchandises de nature très différente. Il ne faut donc pas se fier au

(13) La « démission » de M. Peyrefitte fut, paraît-il, sollicitée (P. et J. O. Antoni, *Les ministres de la V^e République*, PUF, 1976, p. 60).

titre du décret pour essayer d'en saisir la véritable signification. Il en est malheureusement de même pour ce qui concerne son contenu.

B) *Le contenu des décrets*

L'examen attentif des décrets oblige à distinguer le contenu des visas de celui du dispositif (14).

1. *Les visas.* — Au-delà des mentions obligatoires, les visas pourraient dans certains cas fournir une indication sur l'origine de la cessation des fonctions ; tel n'est en réalité pas le cas. On trouve systématiquement les références suivantes : l'autorité qui prend la décision en application de l'article 8, c'est-à-dire le Président de la République, l'article 8 lui-même, éventuellement l'article 7 lorsque le décret est signé par le président du Sénat exerçant à titre temporaire les fonctions de Président de la République (décrets Capitant, 1969 et Royer, 1974), l'indication de la proposition du Premier ministre.

Le point le plus intéressant concerne l'indication d'une éventuelle présentation de sa démission, par l'intéressé. Jusqu'en 1977, il n'y est pas fait référence. Ce n'est que dans le décret du 26 septembre 1977 (trois ministres du Gouvernement Barre II ayant démissionné pour siéger au Sénat) que l'on trouve la mention relative à la présentation de la démission. Cette pratique sera reprise ultérieurement dans le décret du 4 juillet 1979 concernant Simone Veil, mais il ne sera pas fait mention de la présentation des démissions refusées de MM. Mehaignerie et Deniau également membres du Gouvernement (15). De même, on trouvera une citation analogue dans le décret du 4 mars 1981 lorsque trois membres du Gouvernement le quittent pour animer la campagne présidentielle de M. Giscard d'Estaing, ou, après 1981, dans les décrets concernant Mme Questiaux, M. Dreyfus, M. Chandernagor, M. Quilliot, M. Gallo et plus récemment M. Hernu.

L'indication de la présentation de la démission par le ministre intéressé ne suffit sans doute pas à éclairer de façon définitive les circonstances de son départ. Il apparaît en effet que, dans de nombreux cas, lorsque le dispositif fait mention de l'acceptation de la démission, les visas n'y font pas obligatoirement référence (Dechartre, 1972 ; Pleven et Schumann, 1973). A l'inverse, des cas récents mon-

(14) On sait que les visas sont constitués par les membres de phrase précédant le mot « décrète » alors que le dispositif comprend ce qui suit cette expression.

(15) Cf. note 4.

trent que des démissions ont été présentées sans être reprises dans les visas (Cot, 1982 ; Rocard, 1985) ; il faudrait donc déduire de cette pratique que, depuis une dizaine d'années, l'indication dans les visas de la présentation de la démission a essentiellement une valeur psychologique au bénéfice des intéressés (16).

2. *Le dispositif.* — La rédaction des dispositifs des décrets relatifs aux démissions et révocations des membres du Gouvernement paraît obéir plus à des raisons de circonstances qu'à une logique propre.

Dans une savante étude, M. Mongodin signale que la pratique républicaine voulait que l'on ait recours à deux formules successives (17). Dans un premier temps, il était indiqué : « La démission de M. X..., ministre de..., est acceptée » ; dans un second temps, il était procédé, si nécessaire, à la nomination de son remplaçant. Si cette pratique a été conservée au début de la V^e République, bien d'autres formules ont ensuite vu le jour. Les huit principaux exemples peuvent être regroupés en trois grandes familles :

— La formule « la démission de M. X... est acceptée » a été utilisée, de façon très traditionnelle, pour le départ de MM. Bouloche et Fléchet en 1959, de M. Dechartre en 1972, de MM. Pleven et Schumann en 1973, de M. Capitant en 1969 et de M. Royer en 1974.

— La formule consistant dans une première partie de la phrase à indiquer « M. X... est nommé en remplacement de M. Y... » est largement présente, qu'elle soit suivie ou non d'autres indications. C'est ainsi que dans des contextes assez différents, on en trouve la mention dans les décrets du 13 janvier 1960 révoquant M. Pinay et du 5 février de la même année mettant fin, de façon unilatérale, aux fonctions de MM. Soustelle et Cornut-Gentille. Curieusement, une formule aussi sèche sera utilisée à nouveau pour le remplacement de M. Cot par M. Nucci le 8 décembre 1982 et celui de M. Rocard par M. Nallet le 4 avril 1985. La formule peut être complétée par l'indication du fait que l'intéressé a présenté sa démission et que celle-ci a été acceptée ; un tel honneur fut fait à M. Lecourt le 18 janvier 1962, à MM. Poudonson et Postel-Vinay en 1974 et aux trois ministres quittant le Gouvernement Barre II pour le Sénat le 26 septembre 1977. Une

(16) Il serait intéressant de croiser ce critère avec celui de l'hommage public rendu par le Président de la République au ministre partant (par exemple Mme Veil en 1979 ou M. Henu en 1985). M. de Guiringaud, en 1978, eut droit à une lettre publique de remerciements mais son départ ne présente pas l'aspect extérieur d'une démission.

(17) B. Mongodin, *Les ministres de la V^e République sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou*, thèse Paris II, 1975, p. 338.

autre formule plus énigmatique recouvre des réalités très diverses lorsque la phrase est complétée par l'expression « appelé à d'autres fonctions ». Ce fut le cas pour MM. Michelet et Rochereau le 18 janvier 1962 (à la différence du sort réservé à M. Lecourt dans le même décret) et pour M. Rey le 25 février 1971. Dans ce dernier cas, l'expression avait un sens précis puisque l'intéressé avait été nommé, la veille, membre du Conseil constitutionnel.

— Diverses variations peuvent exister autour de l'expression « il est mis fin aux fonctions de... ». Elle peut figurer seule, comme pour Jean-Jacques Servan-Schreiber, en 1974, à titre de véritable révocation. Elle recouvre également des situations différentes puisque, sous cette même rédaction, M. François-Poncet devint secrétaire général de la présidence de la République le 27 juillet 1976, et que, pour sa part, M. Soisson était devenu secrétaire général du Parti républicain le 19 mai 1977 lorsqu'il fut mis fin à ses fonctions le 1^{er} juin. La formule peut être complétée par des variantes : par exemple, il peut être fait mention à la suite du nom ou des noms des intéressés de « dont la démission est acceptée » (décret des ministres MRP en 1962) ; on peut également trouver l'expression « ... appelé à d'autres fonctions » (M. Missoffe le 23 juillet 1964, nommé le même jour ambassadeur de France au Japon, et M. Palewski le 22 février 1965, nommé le lendemain membre et président du Conseil constitutionnel). Il peut évidemment être fait mention, dans le cours de la phrase, de la présentation de la démission de l'intéressé. C'est ainsi que l'on lit la rédaction suivante « il est mis fin, sur sa demande... » dans divers décrets (général Bigeard en 1976, M. Farge en 1981, MM. Quilliot et Autain — devenus sénateurs — en 1983, M. Chandernagor — nommé Premier président de la Cour des comptes — en 1983, M. Gallo — élu député européen — en 1984).

Pour arides qu'elles soient, ces descriptions permettent de souligner deux phénomènes :

— La variété des présentations juridiques des départs des membres du Gouvernement montre que le formalisme légendaire du droit public français connaît quelques entorses.

— Seule une analyse historico-politique peut permettre, sous certaines conditions, de dégager la signification réelle de ces événements.

II. — L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SIGNIFICATIONS POLITIQUES

Dans son article de 1975, Daniel Amson établit une typologie binaire en regroupant ce qu'il qualifie d'une part de « démissions volontaires » et d'autre part de « démissions imposées » (18). Dans le premier cas, le ministre quitte le Gouvernement de sa propre volonté, dans le second cas, il y est contraint par le Premier ministre ou le chef de l'Etat.

Toutefois, cette classification ne rend pas compte de la totalité des situations. Il demeure en effet onze départs qui ne peuvent être considérés ni comme des démissions, ni comme des révocations. Pour ne prendre qu'un exemple, lorsque fin 1983, il est mis fin sur sa demande aux fonctions de M. Chandernagor pour qu'il puisse être nommé Premier président de la Cour des comptes, il ne s'agit ni d'une révocation ni d'une démission au sens classique du terme. Il convenait donc d'imaginer une troisième catégorie qui pourrait regrouper ces cas sous l'expression « les départs consensuels ».

A la difficulté d'établir une typologie, s'ajoute le fait que certaines situations présentent un caractère très ambigu ; pour prendre des exemples à des périodes très différentes, Daniel Amson considère que le départ de M. Lecourt en 1961 s'apparente à une révocation, analogue à celle de MM. Michelet et Rochereau, alors que le décret mettant fin à sa fonction indique explicitement que sa démission est acceptée (19). Il paraît donc plus logique de le ranger dans cette dernière catégorie. Plus récemment, les départs successifs de MM. Cot, Rocard et Hernu posent problème : dans les deux premiers cas, la presse a fait référence à leurs démissions alors que les décrets n'en portent aucune trace (20) ; dans le troisième cas, le décret insiste sur le fait que M. Hernu a présenté sa démission, mais les commentaires de presse conduisent à nuancer cette constatation (21).

Ces divers paramètres, qui incitent à une certaine prudence, au moins au niveau marginal, ne remettent pas en cause la signification d'une grande majorité des situations examinées.

(18) D. Amson, art. cit., p. 1656 et 1673.

(19) *Ibid.*, p. 1679.

(20) *Le Monde*, 9 et 10 décembre 1982 ; cette *Revue*, n° 25, CCF, p. 192 ; *Le Monde*, 5 et 6 avril 1985 ; cette *Revue*, n° 34, CCF, p. 175.

(21) *Le Monde*, 21 septembre 1985.

A) *Les démissions*

Représentant 66 % des situations examinées (49), les démissions constituent la masse la plus importante des départs non collectifs du Gouvernement.

Quatre hypothèses différentes peuvent être envisagées :

— *Démissions consécutives à l'élection à d'autres fonctions et à leur incompatibilité avec la situation de membre du Gouvernement (14).*

Mis à part le cas de M. Houphouët-Boigny qui quitte le Gouvernement en 1959 pour devenir Président de la République de Côte-d'Ivoire, onze membres du Gouvernement ont démissionné pour siéger au Sénat et deux pour siéger à l'Assemblée des Communautés européennes. Toutefois, le choix fait en faveur d'une assemblée parlementaire n'est pas toujours systématique : c'est ainsi qu'en 1977 M. Monory, réélu sénateur en même temps que MM. Fourcade, Poncelet et Taittinger, a préféré demeurer ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, et qu'en 1979 MM. Mehaignerie et Deniau élus sur la liste de Simone Veil ont vu leurs démissions refusées par le Président de la République (22). A propos du Sénat, on peut constater que dans six cas (trois en 1977 et trois en 1980) le choix en faveur de la Haute Assemblée a été opéré à la veille de consultations électorales susceptibles de remettre en cause la situation ministérielle des intéressés. A l'inverse, il semble qu'en 1983 comme en 1959, les motivations aient été plus strictement personnelles.

— *Démissions pour raisons politiques (15)*

Même si cette rubrique ne dépasse que d'une unité la précédente, elle révèle une persistance de cette forme de désaccord qui avait été si importante sous la IV^e République. A l'intérieur de cet ensemble, il convient de distinguer suivant que les désaccords portent sur la politique générale du Gouvernement ou simplement sur le département ministériel dont l'intéressé a la charge. Il est clair par exemple que le départ des cinq ministres MRP en mai 1962 porte sur la politique générale, puisque c'est à l'occasion d'une conférence de presse du général de Gaulle sur la politique européenne qu'ils ont pris leur décision. De même, le départ de Michel Rocard en 1985 traduit le désaccord progressif qu'il a manifesté à l'égard de la politique gouvernementale. Dans la même ligne, la démission de M. Pisani en 1967 exprime son refus de la décision du Gouvernement de demander au

(22) On peut penser qu'ils l'avaient présentée par solidarité avec Mme Veil, mais que la solution avait été convenue à l'avance.

Parlement de lui déléguer, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, les pouvoirs nécessaires pour adopter une importante série de mesures sociales. A l'inverse, certains départs peuvent être considérés comme uniquement liés aux responsabilités ministérielles des intéressés. C'est le cas par exemple de M. Bouloche en 1959 à propos du désaccord sur l'enseignement, celui de M. Postel-Vinay en 1974 à propos de la politique de l'immigration, de M. Cot en 1982 à propos de la politique africaine. Plus particulier est le cas de M. Sudreau en 1962 : il s'agit d'un désaccord sur un aspect partiel (l'élection du Président de la République au suffrage universel) mais fondamental dans la pensée du général de Gaulle. Quant au départ de M. Capitant en 1968, il s'appuie sur son refus de siéger en conseil des ministres sous la présidence de M. Poher qui avait mené la bataille que l'on sait contre le général de Gaulle.

— *Démissions pour convenances personnelles (10)*

Cette catégorie recouvre des situations fort diverses qui vont de l'état de santé de M. Chatenet en 1961 à la fin de la mission de M. Baumgartner en 1962 ou du général Bigeard en 1976, à l'échec aux élections législatives ou sénatoriales de MM. Pleven et Schumann en 1973 et de M. Cavaillé en 1980 ou à la condamnation judiciaire de M. Dechartre en 1972.

— *Démissions inclassables (10)*

Il est proposé de les ranger sous la rubrique « responsabilité personnelle », ce qui constituerait une survivance de la responsabilité individuelle des ministres. Même s'il convient de ranger trois décrets sous cette rubrique, deux situations seulement sont en cause : d'abord celle de M. Peyrefitte et des huit autres ministres qui ont démissionné les 28 et 31 mai 1968 à la suite des événements du mois de mai, ensuite celle de M. Hernu en 1985. C'est à leur propos que l'on peut se poser la question de savoir s'il s'agit de véritables démissions ou de révocations déguisées. En ce qui concerne par exemple M. Hernu, le fait que le Président de la République lui ait adressé une très chaleureuse lettre lui témoignant son estime et sa confiance conduit à considérer qu'il s'agit d'une démission et non d'une révocation (23).

Si l'on estime que les première et troisième catégories n'ont guère de signification politique, mais que par contre les deux autres en possèdent une, on trouve un total de 25 démissions pour raisons politiques, soit à peu près un tiers des départs constatés.

(23) Cf. note 21.

Les départs non collectifs du Gouvernement sous la V^e Rép

Gouvernement	Nom des intéressés	Date du décret	Date du <i>Journal Officiel</i>	Type de départ
Debré	Félix Houphouët-Boigny	20-5-1959	21-5-1959	Démi
	Jean Berthoin	27-5-1959	29-5-1959	Id.
	Roger Houdet	Id.	Id.	Id.
	André Boulloche	23-12-1959	25-12-1959	Démi
	Antoine Pinay	13-1-1960	14-1-1960	Révo
	Max Fléchet	19-1-1960	20-1-1960	Démi
	Jacques Soustelle	5-2-1960	6-2-1960	Révo
	Bernard Cornut-Gentille	Id.	Id.	Id.
	Pierre Chatenet	6-5-1961	9-5-1961	Démi
	Robert Lecourt	24-8-1961	25-8-1961	Id.
Edmond Michelet	Id.	Id.	Révo	
Henri Rochereau	Id.	Id.	Id.	
Wilfrid Baumgartner	18-1-1962	19-1-1962	Démi	
Pompidou I	Pierre Pffimlin	16-5-1962	17-5-1962	Démi
	Maurice Schumann	Id.	Id.	Id.
	Robert Buron	Id.	Id.	Id.
	Paul Bacon	Id.	Id.	Id.
	Joseph Fontanet	Id.	Id.	Id.
	Pierre Sudreau	16-10-1962	17-10-1962	Démi

Pompidou II	François Missoffe	23-7-1964	24-7-1964	App d' fo		
	Gaston Palewski	22-2-1965	23-2-1965	Id.		
Pompidou III	Edgard Pisani	28-4-1967	29-4-1967	Dém		
Pompidou IV	Alain Peyrefitte	28-5-1968	29-5-1968	Dém		
	Pierre Billotte	}	}	Dém		
	Roger Frey					
	Louis Joxe					
	Christian Fouchet				31-5-1968	31-5-1968
	Jean-Marcel Jeanneney					
François Missoffe						
Couve de Murville	Georges Gorse					
	Pierre Dumas					
Chaban-Delmas	René Capitant	28-4-1969	29-4-1969	Dém		
	Henri Rey	25-2-1971	26-2-1971	App d' fo		
Messmer I	Philippe Dechartre	15-5-1972	16-5-1972	Dém		
	René Pleven	15-3-1973	16-3-1973	Dém		
ci	Maurice Schumann	Id.	Id.	Id.		

(¹) Tableau établi à partir des dossiers excellemment tenus par le Fichier législatif du S

(²) Par référence au contenu du décret.

Gouvernement	Nom des intéressés	Date du décret	Date du <i>Journal Officiel</i>	Typ dépa
Messmer II				
Messmer III	Jean Royer	11-4-1974	12-4-1974	Dém
Chirac	Jean-Jacques Servan-Schreiber	9-6-1974	11-6-1974	Rév
	André Postel-Vinay	22-7-1974	23-7-1974	Dém
	Roger Poudonson	29-10-1974	30-10-1974	Dém
	Jacques Soufflet	31-1-1975	1 ^{er} -2-1975	Rév
	Pierre Lelong	Id.	Id.	Id.
	Pierre Abelin	12-1-1976	13-1-1976	Rév
	André Jarrot	Id.	Id.	Id.
	Aymard Achille-Fould	Id.	Id.	Id.
	Mme Annie Lesur	Id.	Id.	Id.
	Jean-François Deniau	Id.	Id.	Id.
	Gérard Ducray	Id.	Id.	Id.
	Jean-François Poncet	27-7-1976	28-7-1976	App d' fo
	Marcel Bigeard	4-8-1976	5-8-1976	Dém
Barre I				
Barre II	Jean-Pierre Soisson	1 ^{er} -6-1977	2-6-1977	App d' fo
	Jean-Pierre Fourcade	26-9-1977	27-9-1977	Dém
	Christian Poncelet	Id.	Id.	Id.
	Pierre-Christian Taittinger	Id.	Id.	Id.

Barre III	Louis de Guiringaud	29-11-1978	30-11-1978	Appel d'a fon
	Mme Simone Veil	4-7-1979	5-7-1979	Démi
	Yvon Bourges	2-10-1980	3-10-1980	Démi
	Marc Becam	Id.	Id.	Id.
	Jacques Pelletier	Id.	Id.	Id.
	Marcel Cavaille	2-10-1980	3-10-1980	Démi
	Mme Monique Pelletier	4-3-1981	5-3-1981	Démi
	Jean-François Deniau	Id.	Id.	Id.
	Jean-Philippe Lecat	Id.	Id.	Id.
	Jean Farge	12-5-1981	13-5-1981	Démi
Mauroy I				
Mauroy II	Mme Nicole Questiaux	29-6-1982	30-6-1982	Démi
	Pierre Dreyfus	Id.	Id.	Id.
	Jean-Pierre Cot	8-12-1982	9-12-1982	Révo
Mauroy₂III	Roger Quilliot	4-10-1983	5-10-1983	Démi
	François Autain	Id.	Id.	Id.
	André Chandernagor	7-12-1983	8-12-1983	Démi
	Max Gallo	18-6-1984	19-6-1984	Démi
Fabius	Claude Cheysson	7-12-1984	8-12-1984	Appel d'a fon
	Michel Rocard	4-4-1985	5-4-1985	Révo
	Charles Hernu	20-9-1985	21-9-1985	Démi

B) *Les révocations*

Quatorze cas (soit 19 %) peuvent être considérés comme des révocations si l'on fait entrer sous cette rubrique les six ministres qui n'ont pas été reconduits à l'occasion du remaniement technique de janvier 1976. Si au lieu de procéder à un important remaniement, le Président de la République avait eu recours à la démission du Gouvernement et à la formation d'une nouvelle équipe, leurs situations ne seraient pas prises en compte et seuls huit cas mériteraient un examen attentif.

On constate que les révocations ont revêtu une importance toute particulière sous le Gouvernement Debré : cinq cas entre 1960 et 1961. Il s'agit à chaque fois de véritables désaccords politiques : trois cas à propos de la politique générale du Gouvernement (MM. Pinay en 1960, Michelet et Rochereau en 1961) (24) ; deux cas à propos de la politique algérienne (MM. Soustelle et Cornut-Gentille en 1960). Le départ de M. Pinay le 13 janvier 1960 a marqué aussi bien les esprits que la pratique. En effet il s'agissait d'une révocation au sens plein du terme, l'intéressé ayant fait connaître, par voie de presse, qu'il n'avait nullement demandé à cesser ses fonctions (25). Plus tard, le cas de M. Servan-Schreiber en 1974 illustre également la possibilité pour le Premier ministre et le Président de la République de mettre fin aux fonctions d'un membre de l'équipe qui ne respecte pas la solidarité gouvernementale ; celui-ci ayant exprimé un désaccord sur la politique nucléaire, il ne fut qu'un éphémère ministre des réformes. Dans les autres cas (MM. Soufflet et Lelong en 1975 ou les six victimes du remaniement technique de 1976), le chef du Gouvernement et le chef de l'Etat ont sans doute estimé que les intéressés avaient échoué dans leurs fonctions. Seules les révocations de M. Pinay en 1960 et de MM. Soustelle et Cornut-Gentille quelques semaines plus tard ont revêtu l'apparence d'une crise politique. Lors des autres révocations, la discipline majoritaire ou l'attitude personnelle des anciens ministres ont permis que ces événements ne marquent pas l'histoire.

C) *Les départs consensuels*

Les onze cas examinés sous cette rubrique (15 %) recouvrent évidemment des situations très diverses. Leur point commun réside

(24) Sous réserve de la « démission » de M. Lecourt évoquée ci-dessus.

(25) « Je fais observer que je ne suis pas démissionnaire, j'attends qu'un décret mette fin à mes fonctions. Je pense que ce décret va être pris » (*Le Monde*, 15 janvier 1960, cité par D. Amson, art. cit., p. 1677).

dans le fait que le ministre quitte le Gouvernement soit pour une autre fonction, soit dans des conditions telles qu'il ne peut être fait mention d'une révocation. Ainsi M. Missoffe en 1974 est nommé ambassadeur de France au Japon, M. Palewski en 1965 et M. Rey en 1971 deviennent membres du Conseil constitutionnel, Mme Pelletier, M. Deniau et M. Lecat en 1981 vont constituer l'état-major de la campagne présidentielle de M. Giscard d'Estaing. Seul peut-être le départ de M. Cheysson fin 1984 peut susciter une hésitation. Le fait qu'il ait été nommé membre de la Commission des Communautés européennes incite néanmoins à le classer ici plutôt que dans la catégorie précédente (26).

La principale constatation que l'on peut faire à propos de cette rubrique découle du fait que six des cas examinés, soit plus de 50 %, ont été constatés sous le septennat de M. Giscard d'Estaing. Mis à part le départ de M. de Guiringaud en 1978, avec une élogieuse lettre de fin de mission (27), les cinq autres situations ont consisté pour le chef de l'Etat à choisir parmi les membres du Gouvernement ses collaborateurs les plus directs, soit comme secrétaire général de la présidence de la République, soit comme relais au poste de secrétaire général du Parti républicain, soit comme animateurs de sa campagne présidentielle. Peut-être faut-il y voir une certaine confusion entre les fonctions étatiques et les fonctions politiques ?

Au-delà de l'analyse ponctuelle des départs des membres du Gouvernement, il convient de s'interroger sur leur signification politique globale. Si l'on regroupe les démissions dues à un désaccord politique ou à une responsabilité personnelle et les révocations, le total de ces rubriques dépasse à peine 50 % des cas étudiés (39 sur 74). Il s'agit sans doute d'un bon indicateur de la cohérence politique des Gouvernements : en effet, un nombre important de changements individuels relèvent plus de considérations personnelles que de motifs politiques.

La période 1959-octobre 1962 fournit quatorze cas de désaccords politiques ou de révocations. Il s'agit d'une assez bonne illustration du fait que le gouvernement Debré et le premier gouvernement Pompidou constituent en réalité une transition entre le système politique de la IV^e République et le système majoritaire qui sera en place à partir des élections législatives de novembre 1962.

(26) *Le Monde*, 9 décembre 1984 ; cette *Revue*, n° 33, CCF, p. 160.

(27) *Le Monde*, 2 décembre 1978.

S'il est vrai que mis à part quelques rares ministères, les titulaires des départements ministériels ont souvent changé depuis 1959, il ne semble pas que le départ individuel des ministres et secrétaires d'Etat ait été la technique la plus communément utilisée pour modifier la répartition des tâches à l'intérieur du Gouvernement.

RÉSUMÉ. — 74 ministres ont quitté le Gouvernement entre le début de 1959 et le 1^{er} octobre 1985. Dans 49 cas, il s'agit de démissions, et dans 14 de véritables révocations et 11 fois de départs par consentement mutuel. La diversité des modalités juridiques utilisées et l'hétérogénéité des situations politiques rencontrées permettent de conclure à la prédominance des considérations personnelles sur les facteurs politiques pour expliquer les départs non collectifs des membres du Gouvernement sous la V^e République.

JEAN-LUC BODIGUEL

Que sont les ministres devenus?

Une impression de familiarité — tout au moins pour ceux qui suivent l'actualité politique — remplace souvent la connaissance du profil et du cursus des ministres. Des plus importants de nos hommes politiques on sait que, s'ils ne sont pas ministres, ils l'ont été et qu'ils le redeviendront. Quant à d'autres, ils possèdent à ce point l'art de ne pas se faire remarquer que, même ministres aujourd'hui, on l'ignore. Nos références sont, en effet, limitées à quelques ténors, acteurs infatigables d'une longue vie politique. Mais seuls, sans doute, quelques spécialistes se souviennent encore de Pierre Brousse, ministre du commerce et de l'artisanat du premier Gouvernement Barre, qui a été ensuite nommé au Conseil d'Etat au tour extérieur. En remontant plus avant dans la Ve République, les souvenirs se font plus flous. On peut avancer sans guère de risques que pratiquement personne n'a gardé le souvenir de Jacques Maziol, ministre de la construction de Pompidou pendant presque quatre ans. Et si le nom de Nafissa Sid Cara évoque encore quelque chose, elle le doit moins à son action qu'à ses origines et à son sexe. Quant à ce qu'elle était avant sa participation au Gouvernement Debré et à ce qu'elle fit ensuite, personne, vraisemblablement, n'est capable de le dire.

Il peut donc être bon, pour une fois, de se demander ce qu'ont fait, après leurs fonctions ministérielles, ceux et celles qui furent nos ministres ? Etre ministre est-il un couronnement ? Une étape dans une carrière politique bien conduite ? Une parenthèse sans guère de conséquences pour sa vie professionnelle ? Un tremplin ? Poser la question, c'est admettre implicitement que la fonction ministérielle

a, en soi, une influence sur la suite de la carrière. Si oui, cette influence s'exerce-t-elle dans tous les domaines ? Alain Peyrefitte a été élu à l'Académie française. Il avait été déjà sept ans ministre et il le sera encore pendant quatre ans après cette élection. De cet exemple caricatural, on retiendra une nécessaire prudence. La mise en relation entre le fait d'avoir été ministre et l'occupation de certaines fonctions n'implique pas automatiquement une influence du premier terme sur le second.

A supposer admise cette influence, elle jouera différemment selon la durée des fonctions. Pour un ministre resté treize jours au Gouvernement comme l'éphémère ministre des réformes que fut J.-J. Servan-Schreiber, les conséquences sur la carrière ultérieure seront autres que pour celui qui participe à quatre ou cinq Gouvernements et totalise cinq, dix années, voire plus de fonctions ministérielles. Si la durée joue un rôle, que dire de l'origine professionnelle du ministre ? Un fonctionnaire, et ils sont nombreux parmi eux, aura-t-il le même devenir que l'avocat, le médecin ou le permanent d'un parti (1) ?

Faut-il, enfin, pour apprécier ce devenir, s'attacher à la fonction occupée immédiatement après la sortie de fonction ou considérer ce qu'il advient du personnage dans les quatre à cinq ans.

Pour tenter de répondre à ces questions, il convenait d'observer une assez longue période. La Ve République répond bien à cet objectif même si elle présente un inconvénient. Les ministres des Gouvernements de gauche présentent-ils le même devenir que ceux des Gouvernements de droite ? L'expérience de gauche est trop courte pour qu'il puisse y être valablement répondu. Du 8 janvier 1959, début du ministère Debré, au 17 juillet 1984, fin du troisième Gouvernement Mauroy, 257 personnes ont été ministres ou secrétaires d'Etat et parmi elles seulement 19 femmes (7,4 %) (2).

Certains ministres n'ont pas de devenir. L'âge venant, ils prennent leur retraite et on ne leur trouve aucune activité — tout le monde n'est pas Antoine Pinay qui, encore ministre à 70 ans, a poursuivi sa longue carrière. C'est le cas, par exemple, de Suzanne Ploux qui quitte à 66 ans le deuxième cabinet Messmer où elle était secrétaire d'Etat près du ministre de l'éducation. Trois personnes paraissent

(1) Voir ici même l'article de Daniel Gaxie ainsi que Francis de Baeque, L'interpénétration des personnels administratifs et politiques, 1960, in *Administration et politique sous la Ve République*, Paris, Presses de la FNSP, 1981.

(2) Les biographies ont été étudiées à partir du *Who's who* qui s'est révélé fiable pour l'objectif de cette recherche, bien que le passé de certains d'entre eux reste flou. On n'a pu retrouver la biographie de 9 personnes postérieurement à la fin de leurs fonctions ministérielles. Nous remercions Luc Blary à qui est revenu le travail ingrat de recherche de ces biographies.

dans ce cas. Quatre décèdent en fonction ou dans un délai si rapproché qu'ils n'ont pas repris entre-temps d'activité : citons MM. Boulin et Ségard.

D'autres ont des destins particuliers, ainsi Houphouët Boigny qui devient vite Premier ministre puis Président de la République de Côte-d'Ivoire, ou Jacques Soustelle qui s'exile sept ans avant de reprendre sa carrière politique.

Le premier devenir d'un ministre est d'abord de le redevenir. 62 % ont, en effet, participé à au moins deux Gouvernements sous la V^e République (3). Et les noms des champions sont encore sur toutes les lèvres : Bonnet, Chirac, Frey, Giscard d'Estaing et Guichard ont participé à sept Gouvernements. Peyrefitte à huit, Marcellin à neuf, Bord, Bourges, Galley et Messmer à dix et Boulin à onze.

Si l'on prend les ministres non plus à l'issue de leur première participation à un Gouvernement, mais après leur dernière, il existe un fait massif : six ministres sur dix poursuivent leur carrière politique. On trouve d'abord tous les ministres et secrétaires d'Etat de Mauroy qui le sont restés avec Laurent Fabius. La plupart tentent et réussissent le plus souvent à retrouver un siège de député ou de sénateur (36 %), voire maintenant un siège de parlementaire européen (2,7 %). Quelques-uns se contentent d'un mandat local mais souvent à haut niveau comme président de Conseil général ou de Conseil régional (4 %). Enfin, certains s'en tiennent, au moins provisoirement, à des fonctions de responsabilité dans les instances dirigeantes d'un parti (4,7 %). Et il va de soi que le cumul mandat national et local plus la présence dans les instances dirigeantes d'un parti sont fréquents.

Au sortir de leurs fonctions ministérielles, 131 ex-ministres sont titulaires de 287 mandats politiques électifs, soit une moyenne de 2,1 mandats par personne. Un peu plus du quart n'est pas cumulard. Un tiers cumule deux mandats, un autre tiers trois et 7 % quatre. Les cumuls les plus fréquents sont l'association député ou sénateur plus maire ou conseiller général pour ceux qui ont deux mandats et député ou sénateur-maire plus conseiller général, conseiller régional ou parlementaire européen pour ceux qui en ont trois. Quant aux champions en la matière, ce sont des députés-maires qui ont un pied au Conseil général et un autre au Conseil régional. Le terme

(3) 19,8 % à deux Gouvernements, 21,4 % à trois, 8,5 % à quatre, 4,3 % à cinq et 7,8 % à six et plus. La participation à des Gouvernements sous la IV^e République n'a pas été prise en compte.

est d'ailleurs impropre car, bien souvent, les mandats dans les Conseils général et/ou régional sont ceux de président ou vice-président. Le député-maire J.-P. Soisson est premier vice-président du Conseil général de l'Yonne et vice-président du Conseil régional de Bourgogne. André Bettencourt, sénateur-maire et conseiller général, a été, pendant un moment, en même temps président du Conseil régional de Haute-Normandie.

Quant à ceux que le virus politique n'a contaminé qu'un temps, ils occupent des fonctions très diverses. Les uns retournent à leurs activités privées (5,9 %) ou, fonctionnaires, retrouvent leur corps (5,9 %). On pense, un peu au hasard, à Françoise Giroud pour les premiers et à André Bouulloche pour les seconds.

Quelques-uns se voient confier des fonctions publiques importantes : Aimé Paquet devient médiateur, quatre sont recueillis par le Conseil constitutionnel, deux par le Conseil économique et social, un tombe dans un cabinet ministériel, deux deviennent chargés de mission près du Président de la République et quatre se voient confier un emploi discrétionnaire : ambassadeur, délégué...

L'entrée dans un grand corps de l'Etat par le tour extérieur est moins fréquent qu'on ne le croit (4,8 %). Faut-il vraiment y compter là Olivier Guichard qui la même année retrouve son siège de député tout en entrant au Conseil d'Etat ? On y mettra plus sûrement Pierre Mazeaud qui de magistrat judiciaire devient magistrat administratif ou cet homme d'appareil qu'est Pierre Brousse.

Les organisations internationales et surtout européennes recueillent, selon nos comptes, huit anciens ministres : Pierre Chatenet du Conseil d'Etat préside l'Euratom, François-Xavier Ortoli préside la Commission des Communautés européennes et n'oublions pas Jacques Delors et Claude Cheysson.

Enfin, les anciens ministres ne dédaignent pas la présidence ou la direction d'organismes d'études ou de conseil et surtout d'entreprises publiques ou privées. On se souvient de Guillaumat à l'UGP, Baumgartner à Rhône-Poulenc et plus récemment de Pierre Aigrain nommé directeur général scientifique et technique de Thomson-Brandt et Thomson CSF. Les études sur les groupes de pression n'ont guère retenu l'attention des spécialistes depuis celles de Jean Meynaud au début des années 1960. Mais quoi qu'il en soit, on reste étonné de la faible utilisation des compétences de nos anciens ministres par des syndicats professionnels et les grands groupes publics ou privés. Sous réserve, encore une fois, de la fiabilité de ces biographies — on a dit le flou qui préside parfois à la relation des activités préministérielles — on ne compte guère plus de 15 % d'an-

ciens ministres qui font figurer, à des titres divers, des entreprises comme activités postministérielles. Ce pourcentage, à supposer qu'il corresponde à la réalité, paraît d'autant plus faible que, pour nombre d'ex-ministres, ces activités « industrielles » semblent découler davantage de leur passé professionnel que de leur passage au Gouvernement. Donnons-en quelques exemples. Qu'Aigrain soit devenu directeur scientifique de Thomson-Brandt et Thomson CSF est-il dû à ses qualités de scientifique de grand renom ou à son passage au ministère de la recherche ? Rien d'exceptionnel non plus que des inspecteurs des finances comme Baumgartner ou Farge se retrouvent pour le premier président, membre du conseil de surveillance et administrateur de plusieurs sociétés et que le second soit au Crédit foncier de France ; ou que Lenoir ait été nommé président de la SCET international alors qu'une partie de sa carrière s'est déroulée au Maroc et à Madagascar. Qu'un ingénieur des ponts et chaussées comme Christian Beullac qui a fait une grande partie de sa carrière chez Renault ou qu'un ingénieur des Eaux et Forêts comme Michel Cointat soient vice-président et président de société n'a rien que de très normal. Il en est assurément de même de ceux qui ont toujours fait leur carrière dans le secteur privé comme André Fosset qui a été, jusqu'en 1981, PDG du *Parisien libéré*, Gilbert Grandval qui a débuté comme directeur commercial d'une entreprise de produits chimiques et qui a fini PDG d'une société, ou comme Maurice Herzog qui est passé de directeur à la société Kleber Colombes à administrateur de plusieurs sociétés, puis PDG. Alors qu'un avocat administre une société d'eaux minérales et qu'un autre préside une Chambre de commerce ne peut surprendre. Pas plus que ceux ingénieurs ou non qui prennent le titre d'« ingénieur conseil », « conseiller industriel » ou « conseil d'entreprise », comme M. Giraud. Ce qui étonnerait plutôt serait la faiblesse des références industrielles glanées au cours de ces biographies. Le virus de la politique paraît en effet bien puissant. Pour ces hommes, comme pour la plupart, les activités postministérielles dépendent donc de leur passé. Qu'ils soient du public ou du privé — et on sait que notre population se partage pratiquement en deux — ces hommes sont avant tout des politiques dans la proportion de huit sur dix. Sans doute, sous l'influence des conceptions du général de Gaulle, qui ne faisait guère de différences entre les responsabilités ministérielles et les plus hauts postes administratifs, eûmes-nous des fonctionnaires non parlementaires ministres. Et l'on songe à Baumgartner, Chatenet, Chenot et à quelques autres. Mais l'hostilité de Pompidou à cette formule fit abandonner presque complètement la formule. Au total 15 % des ministres sont des

fonctionnaires-techniciens. Et les personnes venues du secteur privé sont encore moins nombreuses à ne pas posséder un mandat électif, fût-il local, ou une responsabilité officielle dans un parti. L'avocat Badinter, l'ingénieur Galley, la journaliste Giroud, l'horticulteur Guy, le médecin Lesur sont dans ce cas. Quelques autres peut-être, Roger Frey, Yvon Morand par exemple, mais la Résistance et le gaullisme ont souvent remplacé le mandat électif. Peu de non-politiques ont été tentés ensuite par une carrière politique. Sept anciens ministres paraissent dans ce cas : le général Bigeard a été député, les énarques Fourcade (inspecteur des finances) et François Poncet (diplomate) sénateurs mais ils étaient déjà conseillers généraux ; et Simone Veil (magistrat) a été élue député européen. Voilà pour les fonctionnaires. Jean Mattéoli qui vient des Charbonnages de France est devenu adjoint au maire de Paris et conseiller régional. Parmi les personnes du secteur privé, Mme Scrivener qui a fondé et dirigé une association a été élue député au Parlement européen. L'ingénieur Robert Galley, qui a eu d'importantes responsabilités au CEA, a été élu député un mois après sa nomination comme ministre de l'équipement et du logement dans la foulée des événements de 1968. Le tour est donc vite fait. Politique on est, politique on reste et le démon politicien ne tente guère ceux qu'en apparence leurs seules compétences techniques ont appelés au Gouvernement.

La durée influence-t-elle le devenir de nos ministres ? La grande diversité des carrières ministérielles incite à la prudence et on ne pourra donner qu'une indication générale. On sait que la durée moyenne sous la V^e République est un peu inférieure à quatre ans et que les extrêmes vont de treize jours à seize ans et demi pour Robert Boulin (4). La durée réelle serait supérieure si l'on avait pris en compte la IV^e République. Ainsi Paul Bacon, compté pour un peu plus de trois ans, a-t-il été ministre presque sans interruption

(4) Les données sont similaires à celles des membres des cabinets ministériels pour la période 1936 à 1972. Cf. Rémond, Coutrot, Boussard, *Quarante ans de cabinets ministériels*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, p. 42.

	Ministres (en %)	Membres de cabinets ministériels (en %)
Moins d'un mois	3	2
1 mois à 1 an	11	14
1 an à 2 ans	17,5	23
2 ans à 5 ans	48	44
5 ans à 10 ans	15,5	15,5
Plus de 10 ans	5	1,5

de 1949 à 1962 (sauf sous les ministères Mendès France et Guy Mollet). La durée renforce le goût pour la politique et favorise le maintien dans le milieu. Les personnes qui ont été ministres un an ou moins ont été un peu moins de la moitié (46 %) à poursuivre ensuite une carrière politique alors que celles dont les fonctions ont duré cinq ans et plus se trouvent avoir été les trois quarts (73,5 %) à persévérer dans ce qu'il faut bien appeler une profession. Remarquons, au passage, que ce sont les personnes originaires de la fonction publique ou du secteur public qui enregistrent les plus longues carrières ministérielles, constatation propre à renforcer l'attrait de la fonction publique auprès de ceux qui se sentent la fibre politique.

Peu de femmes ont été ministres depuis 1959, dix-neuf seulement. Qu'ont-elles fait après leur départ ? Six sont toujours en fonction, mais les autres ne paraissent guère avoir véritablement amélioré leur situation. Seule émerge du lot Simone Veil dont on n'a pas oublié la présidence de l'Assemblée européenne. Peut lui tenir compagnie Mme Dienesch, elle aussi élue à l'Assemblée européenne en 1979, et qui fut, au sortir de ses fonctions ministérielles, ambassadeur au Luxembourg. Mais elle était député depuis 1946 et la charge ministérielle qui lui fut confiée marquait le couronnement d'une longue carrière politique. Nicole Pasquier et Hélène Dorlhac n'affichent que leur activité professionnelle antérieure : médecin ; de même que Françoise Giroud ou Nicole Questiaux qui a regagné le Conseil d'Etat. Mme Ploux semble en retraite ; Mme Lesur, outre ses fonctions de médecin, a été conseiller technique au ministère du travail et se trouve maintenant au cabinet de Jacques Chirac après un passage au Conseil économique et social. Mme Missoffe est député et conseiller régional d'Ile-de-France. Monique Pelletier a repris sa robe d'avocat et a été maire adjoint de Neuilly. Mme Saunier-Seïté a été nommée au Conservatoire des Arts et Métiers et est maintenant conseiller de Paris. Sans doute briguera-t-elle un siège de député en 1986. Mme Scrivener a été élue au Parlement européen. Quant à la plus ancienne, Nafissa Sid Cara, elle est passée du professorat en cours complémentaire à l'inspection générale des affaires sociales. A une exception près, rien de bien glorieux, et on pense irrésistiblement à la réflexion d'Yvette Roudy après les accords électoraux du PS : « Nous avons été traitées comme des paillassons. On a pensé à tout sauf aux femmes » (5).

La fonction ministérielle joue donc plusieurs rôles : couronnement d'une vie politique avant la retraite, parenthèse sans guère de

(5) *Le Monde*, 11 juillet 1985.

conséquences visibles dans la vie professionnelle ultérieure (n'ont-ils pas fait l'affaire ou ont-ils été victimes de circonstances politiques ? Ils sont en général restés peu de temps). Pour d'autres qui ont su et ont pu rester un certain temps, mais pas trop longtemps, la fonction a joué comme un tremplin qu'ils ont su utiliser. Enfin, et c'est le cas de la majorité, c'est une étape dans une carrière politique bien menée, étape qui renforce la probabilité de redevenir ministre, car diriger un ministère semble bien une drogue pour ceux qui, aimant passionnément la politique, y ont une fois goûté.

RÉSUMÉ. — *L'examen de la biographie des 257 ministres qu'a connus la V^e République entre le 8 janvier 1959 et le 17 juillet 1984 permet d'apprécier ainsi leur devenir professionnel : en dehors de quelques cas de retraite et de décès, le devenir d'un ministre est d'abord et principalement de le redevenir ou de poursuivre une carrière politique en accumulant mandats sur mandats. Un sur dix retourne à ses activités antérieures, quelques-uns obtiennent des fonctions publiques importantes, entrent dans les grands corps de l'État, dans des organismes européens ou prennent la tête d'entreprises.*

JOURNAL

Service public et libertés publiques

EVELYNE PISIER

A l'approche de prochaines échéances électorales, le feuilleton idéologique s'amplifie : l'heure n'est pas à la nuance qui fait figure de démission, voire de trahison, l'heure est plutôt au procès et celui de l'Etat dit Providence s'enrichit chaque jour d'arguments que l'on croit nouveaux. Ainsi la crise de l'Etat-Providence, que manifestent notamment la multiplication et la généralisation des inquiétudes à l'égard de l'ampleur de la dépense sociale, semble autoriser un véritable réquisitoire contre la notion même de service public. Ce ne sont plus seulement le coût et l'efficacité des services publics qui sont en cause. L'accent est mis aussi sur une logique propre au service public qui, destructrice des libertés publiques, menace l'avenir de la démocratie : c'est en tant que principe de légitimation de l'action étatique que la notion même de service public est dénoncée. Tel est bien le propos, par exemple, d'une étude de Pierre Delvolvé parue dans le premier numéro de la *Revue française de Droit administratif* en 1985 : si l'on ne peut que saluer les mérites d'une démarche qui attire l'attention, dans l'ordre de la théorie politique et juridique, sur une relation possible, voire nécessaire, entre la notion de service public et l'état des libertés publiques en France, on peut s'interroger toutefois sur la rigueur d'une démonstration qui conclut dramatiquement que « le service public justifie toute extension de l'Etat et toute restriction des libertés », qu'il « ouvre la voie à la servitude » et que mieux vaut, puisque « c'est la notion de service public elle-même » qui « comporte cette menace », faire retour à la notion de puissance publique « plus protectrice des libertés publiques ».

Débordant le cadre de l'exemple cité, il faut mesurer la portée de telles accusations : du service public au collectivisme, et bientôt à l'Etat totalitaire, la logique serait-elle fatale ? Et même si aujourd'hui « des espaces de liberté subsistent », faut-il s'inquiéter de ce que « ce n'est pas parce que les mailles d'un filet laissent échapper le poisson que le filet n'existe pas » ? Pour subtile qu'elle soit, cette métaphore de Pierre Delvolvé ne suggère-t-

elle pas une démarche profondément historiciste et déterministe pour en appeler à des solutions dont le passéisme conviendrait à des visées éminemment conservatrices ? Mais à vouloir soutenir la thèse inverse, par simple réflexe idéologique doit-on pour autant rester sourd à quelques avertissements fort lucides ? Mieux vaut peut-être éviter de s'inspirer, au nom de convictions progressistes, d'une démarche aussi fataliste ; mieux vaut admettre que l'existence d'une liberté n'est pas plus acquise que sa destruction. A ces conditions, d'autres pourraient-ils soutenir que la notion de service public peut jouer un rôle, aujourd'hui plus qu'hier, dans l'extension des libertés publiques, qu'elle est un facteur à la fois de promotion de droits nouveaux et de garantie de leur effectivité, qu'elle est un élément indispensable de l'invention infinie de la démocratie, bref que du service public à la démocratie, s'il n'y a pas une logique fatale, il y a au moins encore un pari possible ?

La situation contentieuse des services publics présente aujourd'hui une telle incohérence que la plupart des juristes, renonçant à en penser la théorie générale, se contentent de débattre de critères de compétence administrative et de rechercher les « faisceaux d'indice » qui permettront dans chaque cas particulier de déduire tel type de gestion. Cette attitude risque de recevoir un soutien inattendu : la plupart des adeptes actuels de la « modernisation », de droite comme de gauche, n'ont-ils pas tendance à considérer que tout travail théorique sur le service public relève à la fois de l'archaïsme et de l'idéologie ? Comme si les nécessités de la gestion rendaient caduc le souci de penser leurs finalités. Aussi, dans un tel contexte, faut-il savoir rendre hommage à des démarches qui, à contre-courant des modes, plaident pour un véritable retour aux sources philosophiques et s'interrogent sur une définition « essentielle » du service public. Et tel est bien le mérite de celle de Pierre Delvolvé. L'absence d'une définition précise du service public ne risque-t-elle pas d'avoir des conséquences plus graves aujourd'hui au regard de l'évolution constitutionnelle française ? On peut se demander en effet si l'extension du contrôle de constitutionnalité conserve réellement un sens alors qu'aucun critère précis ne permet de guider, voire de limiter, la volonté du législateur lorsqu'il crée un service public. Or, pas plus que la notion d'intérêt général qui la nourrit, la notion de service public ne paraît susceptible de cette définition « essentielle », à la fois objective et précise et servant définitivement de divine garantie contre l'humain caprice d'un gouvernement de législateurs et de juges. Il y a longtemps que la jurisprudence administrative, dont on sait le rôle largement normatif, raffine sur les critères du service public sans que la notion paraisse moins approximative. Quant à la législation elle-même, et cela reste vrai de la plus récente, elle n'est pas plus éclairante sur la définition. Le problème n'est pas nouveau qui a permis aux uns comme à d'autres d'attirer l'attention sur l'inévitable part d'incertitude que revêt la détermination de l'intérêt général, et en conséquence, la création d'un service public. Mais à suggérer ainsi que, malgré les efforts ou les illusions des juristes, l'affaire en amont reste

éminemment *politique*, on ne voit pas qu'il y ait lieu de se désespérer.

Le réquisitoire n'en mérite pas moins une attention très soutenue sans laquelle, cédant aux martèlements les plus sonores d'une logique implacable, on ne prend plus garde aux savants glissements qui en dessinent l'idéologie. L'imprécision de la notion est immédiatement rapportée à la croissance de l'interventionnisme étatique : « C'est parce que la notion de service public est imprécise qu'elle est extensive. » D'où une seconde proposition : l'extension des services publics s'accompagne corrélativement d'une restriction des activités privées et l'on assiste au déploiement d'une véritable logique intégrative du service public, dont les effets constituent fatalement, troisième proposition, une restriction des libertés publiques. C'est sur l'enchaînement même de ces trois propositions qu'il convient de réfléchir.

La notion de service public a joué un rôle primordial pour la légitimation de l'interventionnisme étatique. Qui pourrait le contester ? N'est-ce pas l'idée même de service public qui justifie aujourd'hui que l'intervention de l'Etat puisse s'étendre à des activités « aussi diversifiées que le commerce, l'industrie, le crédit, l'assurance, les loisirs, le sport, le théâtre, le cinéma, l'information » ? Et parmi les théoriciens, celui qui fait figure de promoteur, Léon Duguit, n'affirmait-il pas lui-même : « A mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre des services publics s'accroît par là même... » ? Militant pour une définition objective de la notion de service public fondée sur une notion non moins objective de la solidarité sociale, ne devait-il pas toutefois en reconnaître le caractère à la fois vague et variable ? De telle sorte que la création de ces services par les pouvoirs publics comporterait donc une large part de subjectivité ? Des incertitudes et des contradictions inhérentes à la théorie duguiste faut-il pour autant conclure nécessairement à une simple justification de l'extension étatique ? Faisant retour à la notion de service public dans l'œuvre de Léon Duguit, Pierre Delvolvé, plus prudent et plus subtil que la plupart de ses contempteurs, a l'intelligence de souligner les paradoxes d'une naissance : la théorie du service public a été bâtie dans le cadre d'une philosophie libérale, pour combattre le caractère à la fois arbitraire et impérieux de la notion de puissance publique ; aussi bien est-elle destinée à déterminer les limites d'un Etat dont la seule finalité est d'organiser des services publics et qui, au-delà, n'a aucun titre à agir. Dès lors « les libertés publiques en paraissent d'autant plus assurées » et « la théorie du service public a non seulement sa grandeur mais aussi sa *valeur* au regard des libertés publiques ». Bref Pierre Delvolvé n'hésite pas à lui reconnaître une « origine anti-autoritaire et anti-totalitaire ». Un lecteur même attentif sera sans doute déconcerté par la chaleur d'un tel hommage : il n'est pas certain que les défenseurs actuels du service public aillent eux-mêmes aussi loin et certains d'entre eux ne manquent pas d'attirer l'attention sur bien d'autres faiblesses de l'œuvre de Duguit. Peu importe. Cet hommage n'est pas purement rhétorique et au-delà même de l'étude de Pierre Delvolvé, de l'embarras

théorique et politique qu'il révèle il faut tenter de dégager les implications.

Le réquisitoire, en effet, repose sur un certain nombre de concessions préalables : la réalisation du service public est parfois bénéfique aux libertés publiques. Ainsi doit-on admettre que le lien qui unit les fonctionnaires au service public les laisse jouir de libertés fondamentales, telle la liberté d'opinion, et de droits nouveaux, tels le droit syndical et le droit de grève, et si le service public en implique une certaine limitation, celle-ci paraît bien justifiée. Pierre Delvolvé va plus loin encore en reconnaissant que la notion de service public a pu jouer un rôle dans l'extension de certains droits et protections et donc constituer un « progrès pour les libertés » : en matière de police notamment. Il n'hésite pas aussi à employer une terminologie particulièrement connotée : le service public peut permettre à ses usagers de bénéficier concrètement des moyens mis à leur disposition, ajoutant donc des libertés « réelles » aux libertés « formelles ». Concession dont il faut souligner et apprécier la mesure au regard des crispations auxquelles nous habitue maintenant le débat sur les droits-libertés de la première génération opposés aux droits-créances de la seconde : les contempteurs de la notion de service public tendent plutôt à insister sur les menaces inhérentes à leur impossible coexistence. Ici la concession permet de ne proposer aucune table rase : certes il faut distinguer les droits des libertés : « Les services publics comportent la réalisation de prestations : les prestations offertes aux citoyens se rapportent plus à leurs droits qu'à leurs libertés. » De cette distinction toutefois il ne faut tirer nul procès : qu'aux libertés, le service public ajoute des droits, cela, en soi, ne saurait constituer une menace, au contraire.

C'est pourtant bien cette distinction qui sert aujourd'hui de support idéologique aux partisans du néo-libéralisme qui jouent sur deux registres savamment combinés : celui d'une défense de la démocratie, incarnée *hic et nunc* dans les Etats occidentaux, contre le totalitarisme incarné à l'Est ; celui d'une attaque en règle de l'Etat-Providence, préfiguration totalitaire mais dont le modèle réel se confond pourtant aujourd'hui avec celui de l'Etat démocratique occidental. Ce jeu sur deux registres autorise un certain nombre de confusions, à la fois politiques et théoriques, bien lisibles notamment dans la disqualification du service public. Peut-être alors faut-il simplement rappeler une évidence : en la supposant juste, la distinction entre libertés et droits qui permettrait de caractériser l'état actuel des libertés publiques dans un régime démocratique n'autorise nullement à caractériser comme *droits* les prestations que peut fournir un Etat totalitaire. Ce qui caractérise le modèle totalitaire, c'est que l'on n'y peut parler le langage du droit, c'est que l'Etat peut y multiplier les prestations, celles-ci n'en acquièrent pas pour autant le statut de droits. On ne saurait accepter de réfléchir aux « méfaits » de l'Etat-Providence qu'à condition d'abord de se défaire de certains pré-supposés trop habiles. Dans une étude forte et claire, Claude Lefort par exemple procède fermement à ce nettoyage préalable de l'horizon idéologique : « Le totalitarisme ne marque pas seulement la destruction de la liberté politique, il brise la

dynamique de la puissance tutélaire de l'Etat-Providence » et « ce n'est nullement le principe du bien-être qui en commande le développement » (Les droits de l'homme dans la crise de l'Etat-Providence, *Revue interdisciplinaire d'Etudes juridiques*, 1984, 13). Les détracteurs de l'Etat-Providence iraient-ils jusqu'à se féliciter de l'absence en régime totalitaire de toute liberté syndicale, de tout droit de grève ou même de toutes ces garanties juridiques dont sont porteuses les prestations de service public ? Les partisans d'un retour au néo-libéralisme ne devraient-ils prendre garde à ce dilemme, lorsque à combattre l'Etat-Providence certains de leurs arguments visent tout simplement la démocratie ? Au-delà même de toute intention polémique, l'erreur ne provient-elle pas d'une critique par trop étroite de l'interventionnisme étatique ? Ainsi nous dit-on que le service public ne fait l'objet que d'un *label* dont l'attribution « dépend essentiellement de la volonté des pouvoirs publics », ainsi Pierre Delvolvé s'insurge-t-il, comme bien d'autres, contre le caractère nécessairement discrétionnaire d'une telle attribution : subjective et imprécise, la notion de service public « dépend de la volonté de l'Etat » car « les pouvoirs publics peuvent y mettre ce qu'ils veulent ». Ce glissement entre les termes « Etat » et « pouvoirs publics » est-il destiné à suggérer la menace de l'arbitraire ? La question pourrait à la rigueur permettre d'ouvrir un débat sur les institutions : sur les pouvoirs respectifs du Parlement et du Gouvernement, sur le rôle du Conseil constitutionnel, sur le pluralisme et la hiérarchie des normes — mais à condition d'admettre au préalable cette banalité propre à tout régime démocratique : la création de services publics est une décision politique, elle entre légitimement dans la compétence des « pouvoirs publics » ; la volonté dite de l'Etat surgit à la faveur de l'exercice de libertés politiques et cet exercice contraint périodiquement les détenteurs de l'autorité politique à remettre en jeu le principe de la conduite des affaires publiques. On doit admettre avec C. Lefort que « les nouveaux droits qui surgissent à la faveur de l'exercice des libertés politiques contribuent à accroître la puissance réglementaire de l'Etat », mais à condition de rappeler qu'il s'agit bien de nouveaux *droits* et de l'exercice de ces libertés politiques. Faute de quoi, aussi légitime soit-elle, la méfiance à l'égard de l'extension de « l'Etat » perd tout son sens. Le consensus sur les institutions démocratiques vaut bien ce rappel qui devrait considérablement nuancer le pessimisme des perspectives suggérées par les attaques tous azimuts contre le service public, et qui portent notamment sur la logique intégrative dont il est fatalement porteur.

A examiner l'évolution de la législation comme celle de la jurisprudence administrative, on ne saurait contester que l'extension des services publics tend à entamer la sphère d'exercice des activités privées. A juste titre, Pierre Delvolvé souligne une évolution des principes : alors qu'au début du siècle la jurisprudence administrative n'admet la création d'un service public municipal qu'en raison de circonstances exceptionnelles, désormais le seul intérêt public peut permettre de passer outre aux « intérêts privés » : désormais un service public, national ou local, peut être créé sans qu'il soit

tenu compte de la qualité de l'initiative privée et même si celle-ci est satisfaisante ; en témoignent les fameuses conclusions Kahn sous l'arrêt Commune de Montmagny du 23 décembre 1970 : « Les communes sont fondées à faire une concurrence directe à l'initiative privée, si cette concurrence est nécessaire à la satisfaction des besoins du public. » Ce n'est donc plus la liberté du commerce et de l'industrie, liberté publique, qui limite la création du service public, c'est la création du service public qui est amenée à limiter la liberté du commerce et de l'industrie. Et c'est bien l'effet de la même inversion de principes que manifestent les nationalisations que l'on sait. Mais il y a plus : une fois créé, le service public se fait tentacule : de modalités d'aménagements en processus d'assimilation, les activités privées tendent à être contaminées, puis intégrées de sorte que liées aux services publics elles se trouvent limitées par ses exigences propres. La démonstration ne manque pas de force : opérant par une série de glissements progressifs, sous le prétexte d'une identité de but ou d'objet entre certaines activités privées et l'activité d'un service public, on obtient la reconnaissance officielle du caractère de service public d'une activité privée, puis son aménagement même en service public. Association d'activités privées au service public : c'est le cas de la loi du 31 décembre 1959 pour les établissements d'enseignements privés ou de la loi du 31 décembre 1970 pour la réforme hospitalière. Or cette situation résulte d'un sophisme au terme duquel, parce que les pouvoirs publics ont pu ériger une activité en service public, l'initiative privée correspondant à la même activité doit être considérée comme un service public. Et n'est-ce pas en effet sur un tel sophisme que repose aujourd'hui l'aménagement d'un certain nombre de services publics : loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, loi du 15 juillet 1975 pour la récupération et l'élimination des déchets, loi du 16 juillet 1984 concernant le sport. A terme, il y aurait donc bien « menace » : c'est l'existence même d'activités privées au sein de la société qui se trouverait peu à peu mise en cause par soumission progressive aux « normes » du service public. Or celles-ci « impliquent la restriction des libertés publiques » ; plus ou moins forte selon les cas, cette restriction comporte « toujours un assujettissement aux obligations du service public » et peut aller jusqu'à l'exclusion des activités privées.

Ici encore la démonstration mérite d'être examinée avec sérieux. L'idée de menace pour la liberté n'est acquise qu'au prix d'un présupposé : à savoir cette équation au terme de laquelle les obligations de service public se traduisent naturellement en restrictions aux libertés publiques. Si l'on raisonne en termes de principes, on doit reconnaître que les obligations de service public ont au contraire pour finalité de faire du respect des libertés une obligation « positive » ; si l'on raisonne en termes de logique, alors il faut démontrer, pour chaque service public, selon quel processus la recherche d'un surcroît de liberté équivaut effectivement à une perte de liberté. Or, aussi nombreux soient-ils, les exemples donnés sont-ils susceptibles de nous convaincre que « le service public est une

menace permanente pour les libertés publiques » ? Mais surtout, à supposer réelle une telle « menace », la faut-il tenir pour si fatalement réalisée que seule la suppression radicale de la référence au service public pourrait nous dégager de cette « voie à la servitude »... ?

Si on les examine d'un peu plus près, les exemples de libertés publiques menacées par la logique du service public n'apportent finalement que peu de motifs de céder à la panique. Ainsi la soumission à autorisation administrative en matière de transports ou de pilotage dans les ports est-elle bien significative ? Pierre Delvolvé, par exemple, en est si peu convaincu qu'il répond lui-même : « C'est parce que les activités de transports s'exercent sur le domaine public que le service public auxquelles elles donnent lieu font l'objet d'une protection particulière. » Paradoxalement l'auteur semble donc faire sienne, sans même la discuter, cette idée d'une « protection » justifiée par l'utilisation du domaine public. Autre exemple dont on sait à quel débat passionné il donne lieu : celui des limitations de stations privées organisées par la loi du 26 juillet 1982 relative à la communication audio-visuelle. Peu importe ici qu'on les considère justifiées ou non, mais peut-on réellement affirmer qu'elles le sont en fonction du monopole du service public en matière de radio et de télévision, et non pas simplement en fonction de considérations d'ordre public ? Quant à l'audio-visuel dans son ensemble, les partisans de l'existence d'un service public doivent-ils tous être tenus pour des fanatiques du monopole ? Chacun conviendra aisément que les débats actuels ne vont pas dans le sens du renforcement de la logique intégrative... Un autre exemple mériterait plus d'attention : celui du monopole d'organisation des compétitions accordées aux fédérations sportives par la loi du 29 octobre 1975 et renforcé par celle du 16 juillet 1984. Pour que la discussion soit menée de bonne foi cet exemple devrait être comparé à d'autres : inquiétude pour inquiétude, les contempteurs du service public sont-ils prêts à s'interroger, au nom de la même logique menaçante, sur les pouvoirs du Conseil de l'ordre des médecins ? Mais l'exemple « le plus révélateur et le plus explosif » est évidemment celui de l'enseignement : de loi Debré en loi Savary, la même logique intégrative conduit à compenser l'aide aux établissements privés par une soumission aux obligations de service public. On ne reviendra pas ici sur le fond de ce problème qui donne lieu aux débats que l'on sait. On s'attachera plutôt à cette fameuse logique à l'œuvre : Pierre Delvolvé prend lui-même le soin de reconnaître (mais par une simple note de bas de page) que, par sa décision du 18 janvier 1985, le Conseil constitutionnel « en a heureusement limité la portée ». Autrement dit : logique pour logique, celle des libertés publiques ne l'aurait-elle pas emporté sur celle du service public ? Une chose est de dire que la logique du service public est menaçante, une autre de constater, pour s'en réjouir ou s'en affliger, que les mécanismes complexes de l'Etat de droit permettent de lui faire marquer le pas. D'autant qu'il s'agit de logique et non de principe : au niveau des principes, la solidarité n'est pas *a priori* décriée incompatible avec la liberté et l'on admet même que l'organisation en services publics

d'un certain nombre d'activités permet de remédier parfois aux défaillances de la liberté...

Le problème est donc, si l'on veut bien l'énoncer en termes sereins, de contenir le *public* dans des bornes telles qu'elles permettent la coexistence d'activités organisées selon des modes différents. Problème qui n'est pas tout à fait nouveau même si l'évolution récente le rend plus grave, problème que rien n'autorise à déclarer définitivement insoluble. C'est bien, entre autres, l'affaire du Droit que de tenir compte des contradictions inhérentes à la simple coexistence de toutes les libertés possibles afin de dégager les compromis nécessaires. Affaire humaine certes, et donc banalement sujette à imperfections, affaire aujourd'hui suffisamment complexe pour que, devant la montée des polémiques irréalistes et déraisonnables, on fasse preuve de plus de vigilance théorique que d'indifférence gestionnaire ou de crispation idéologique.

C'est donc bien sur le terrain des libertés publiques qu'il faut se situer : de toutes les libertés publiques et pas seulement de la liberté économique voudrait-on parfois ajouter. Mais à dire indifféremment : la liberté économique y compris, voire même : la liberté économique surtout parce qu'elle conditionne les autres, on ne changerait guère le fond du propos. L'examen de l'état actuel des libertés publiques en France autorise en effet une certaine sérénité : depuis le 16 janvier 1982, la liberté d'entreprendre n'a-t-elle pas acquis pleine valeur constitutionnelle ? Simple clause de style ? Il serait pour le moins étrange que les partisans du libéralisme, foulant au pied les formes comme disait Constant, entretiennent un tel mépris. Serait-on incapable de tirer les conséquences de cette décision du Conseil constitutionnel que n'a pu empêcher l'implacable logique intégrative du service public ? Serait-on incapable d'en inventer des ajustements tels que service public et liberté publique s'enrichissent mutuellement plutôt que l'un détruit l'autre de sorte que l'on serait sommé de renoncer à l'un ou à l'autre ? Deux siècles après 1789, on peut affirmer qu'en régime démocratique les droits nouveaux issus du service public s'avèrent « rétrospectivement faire corps avec ce qui avait été jugé constitutif des libertés publiques » (Cl. Lefort) : parce qu'il n'y a pas une logique, mais plusieurs logiques contradictoires, parce que la garantie de ces droits tend constamment à assurer à l'Etat une position croissante, c'est dans une tout autre perspective que celle de la table rase qu'il convient donc de réfléchir.

Faisant retour à la notion même de service public, comme le propose si justement Pierre Delvolvé, peut-être pourrait-on rappeler quelques principes simples qui, justement appliqués, autorisent non seulement une coexistence pacifique mais un enrichissement mutuel : ne suffirait-il pas par exemple de rappeler que le service public n'a vocation ni au monopole, ni à l'éternité et qu'en outre on peut encore imaginer de dissocier sa logique de celle de l'Etat.

Après tout l'expression même de service public suggère bien un choix anticollectiviste : puisque aucune activité privée ne s'exerce dans l'anarchie, qu'elle est soumise au droit commun et aux juridictions qui l'appli-

quent, que ce droit commun n'est pas l'effet d'une quelconque transcendance mais d'abord celui d'un législateur humainement désigné et donc « pouvoir public » par excellence, on devra reconnaître que l'Etat n'a pas besoin du service public pour accroître son contrôle sur des activités qu'il peut qualifier d'intérêt général au moyen d'une législation de plus en plus « renforcée ». Sans le moindre recours à la notion de service public, l'Etat s'étend alors « masqué » au sein d'une société civile poreuse où l'on ne prendrait plus garde de distinguer le public du privé. Qualifiée de procédé « dérogatoire », mise hors de l'ordre du « droit commun », la notion de service public ne présente-t-elle pas au contraire l'avantage de répondre à l'idée ambiguë d'exception et de ne garantir la supériorité de l'intérêt général qu'en en marquant la limite même ? En ce sens, de par sa définition, le service public exprime une tension entre deux types d'activités dont il garantit la frontière. Plutôt que synonyme du socialisme autoritaire, la notion de service public en serait comme le cran d'arrêt : une telle fonction symbolique ne devrait-elle pas inciter à la réflexion adversaires et partisans ? Et c'est bien dans cette perspective qu'il faut réaffirmer fermement que le service public n'a pas vocation au monopole. Le principe du monopole ne saurait en aucun cas faire figure de loi du service public : il peut être une situation de fait, non de droit. Car si le service public peut naître de l'insuffisance de l'initiative privée c'est bien qu'il n'a pas pour fonction de l'interdire. Léon Duguit lui-même, plaidant pour l'organisation en service public de l'enseignement comme obligation positive de l'Etat, ajoutait immédiatement : « Le caractère de service public n'implique pas le monopole au profit des gouvernants et de leurs agents », s'opposant donc à ce que l'existence de ce service public limitât la liberté de l'enseignement. En organisant, par exemple, le service public de l'enseignement on prétend garantir à chacun un droit, mais on ne voit pas pourquoi cette garantie devrait se traduire par l'obligation imposée à tous de recevoir cet enseignement public. Certes, en organisant ce service public de l'enseignement auquel chacun a donc également accès, on poursuit en outre une finalité de justice sociale : en réduisant la portée d'inégalités, financières et culturelles notamment, on crée les conditions d'une égalité de droit. Mais l'idée de service public n'implique pas d'aller au-delà, ni de faire du monopole la conséquence obligée du principe d'égalité. Le même raisonnement s'applique à toutes sortes de services : on conçoit qu'à une époque donnée, la solidarité sociale, rationnellement « éclairée », exige un service public du courrier, du téléphone, de l'audio-visuel, des transports... mais on ne voit pas qu'elle en justifie le monopole. Aussi bien le service public se trouve-t-il, naturellement et quasi par définition même, en situation de concurrence. Concurrence d'autant plus difficile à affronter parfois que l'efficacité de la plupart de ces services ne saurait, par définition aussi, se mesurer en termes de pure rentabilité financière mais en fonction de cette utilité sociale particulière qui justifie et leur création et leur fonctionnement spécifique. De ce que la situation de concurrence entre services publics et activités privées est ainsi « faussée », on ne saurait tirer aucun

argument en faveur d'une renonciation à l'évaluation qui équivaldrait d'ailleurs à une sorte de résignation à l'inefficacité. On devrait en tirer une raison supplémentaire pour réaffirmer, conformément à la théorie même du service public, que, puisque c'est le service du public qui en fait la légitimité, c'est bien à l'usager que revient le droit d'apprécier son utilité. Or, quelles que soient les modalités d'exercice d'un tel droit, on devra convenir que la liberté de choix lui sera plus propice que la situation de « clientèle captive » qu'établit forcément tout monopole. D'où aussi l'urgence croissante de toutes les mesures destinées à améliorer l'information des usagers pour l'exercice de ce choix. Ici encore c'est l'idée d'une sanction par l'usager lui-même qui prévaut et c'est sans doute l'un des premiers crans d'arrêt de toute logique fatale...

C'est la même idée qui permet de réaffirmer — après les théoriciens du service public eux-mêmes — que pas plus qu'au monopole le service public n'a vocation à l'éternité et que les fameuses « lois de Rolland » qui font la spécificité de régime du service public n'ont d'autre finalité que d'élargir et de garantir les droits des usagers. Même si la mesure de l'utilité publique obéit à une rationalité particulière, on ne saurait en déduire aucun droit à aucune situation acquise, aucune vocation naturelle à perdurer. L'extension du service public ne saurait être considérée comme une fin en soi ou comme l'enjeu d'une victoire « socialiste » : la décision d'y mettre fin, aussi « politique » que celle de le créer, reste aussi contingente et variable que les besoins sociaux qui le justifient. Si l'initiative privée, à l'origine déficiente, fait la preuve de son efficacité à la fois économique et sociale, elle peut rendre caduque l'exigence de service public et la solidarité sociale a alors tout à gagner d'une telle victoire du « privé » qui lui permet de réorienter ses forces et ses ressources sur d'autres secteurs : en revanche lorsque le service public, fonctionnant selon le principe de l'adaptation permanente aux besoins d'innovation et de modernisation, et non comme le corollaire d'une continuité à n'importe quel prix, deviendra économiquement et socialement « compétitif », nul ne s'en plaindra et nul ne s'en détournera. Ici encore c'est bien la logique « fatale » évoquée par Pierre Delvolvé qui peut se trouver en échec, sans que pour autant la liberté oblige à renoncer à la solidarité.

Le rappel de tels principes, seraient-ils même raisonnablement appliqués, risque pourtant de s'avérer bien illusoire au regard de l'immense accroissement de puissance étatique auquel le service public, dans son domaine au moins, a assuré et continue d'assurer un titre de légitimité. Aussi mesurée soit-elle, toute défense du service public n'est-elle vouée qu'à masquer de ses vœux pieux une vulgaire résignation à l'Etat-Providence ? Léon Duguit, dont l'œuvre est traversée de contradictions qu'il faut encore méditer, n'hésitait pas à prophétiser à la fois la croissance des services publics et la mort de l'Etat. Tirant leçon de ces prophéties contradictoires, ne doit-on pas s'efforcer constamment de différencier le « public » de « l'étatique » ? C'est en quelque sorte une conclusion à laquelle peut parvenir le libéralisme lorsqu'il s'énonce prudemment : « Le libéra-

lisme... ne consiste certainement pas à clamer que les dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale sont illégitimes. Il consiste aujourd'hui à déplacer la frontière entre les dépenses sociales qui sont décidées par l'Etat et financées par les prélèvements obligatoires et celles qui sont décidées par les particuliers et financées par eux. L'Etat-Providence y gagnerait en efficacité et, comme le pouvoir arrête le pouvoir, se donnerait à lui-même ses propres limites. On voit qu'il s'agit de réformes et non de ruptures » (J.-C. Casanova, L'avenir de l'Etat-Providence, *L'Express*, 2-8 août 1985). Il s'agit là, on le voit, de prendre ses distances à l'égard du libéralisme « sauvage » comme à l'égard du catastrophisme et donc de laisser entrevoir la possibilité d'une coexistence pacifique entre service public et liberté. Propos raisonnables que l'on peut donc tenter d'étendre bien au-delà du seul point de vue, restrictif, des dépenses sociales. Une telle démarche présenterait en outre le mérite d'éviter de s'en tenir à une définition purement « organique » du service public. Ceux qui s'alarment aujourd'hui de la croissance étatique du service public n'ont-ils pas tendance, en effet, prisonniers de leurs propres présupposés, à négliger les possibilités offertes par une conception plus « matérielle » ? Dans le cadre de ses discussions internes, l'Association Services publics par exemple (et notamment Sylvie Hubac) reproche aux propos de Pierre Delvolvé d'être sous-tendus par l'axiome selon lequel il n'est de service public que d'appareil d'Etat : pour les tenants d'une conception « matérielle », le service public se définit par son objet, à savoir une prestation d'intérêt général, par les modalités de cette prestation (continuité, égalité, mutabilité) et par les conditions dans lesquelles une collectivité prend à sa charge tout ou partie de son coût ; or rien dans cette définition n'implique forcément l'incorporation du service public dans l'Administration. Dès lors, loin d'être l'antichambre de l'étatisation, le service public pourrait en constituer le meilleur cran d'arrêt. Cette défense du service public, loin de baigner dans le fétichisme étatique, prétend ne pas laisser à d'autres le monopole de la défense des libertés publiques. Toutefois, pour être réellement satisfaisante, cette thèse doit sans doute être assortie de quelques précautions.

Une conception matérielle du service public présente paradoxalement un double risque : on lui reprochera d'une part son irréalisme si, s'appuyant sur quelques exemples pour le moins marginaux (pompiers bénévoles ou tueurs de vipères), elle en vient à négliger la part nécessairement croissante d'un « contrôle » étatique du fonctionnement et de la gestion de l'ensemble de tous les services publics ; on lui reprochera aussi de s'appuyer sur une démarche purement « anti-étatiste » et de partager avec les adversaires du service public l'idée que, « parce que l'Etat est une puissance, il doit être organisé comme tel et les libertés doivent être assurées contre lui » (P. Delvolvé). D'une méfiance identique, les uns et les autres tirant des conséquences inverses : à l'horizon des uns, la notion de puissance publique met un terme à toute expérience de service public tandis qu'à l'horizon des autres la promotion des services publics se berce du rêve autogestionnaire. On ne reviendra pas ici sur les heurs et malheurs d'une « équivoque

culturelle » (cf. notamment Céline Wiener, *Service public ou autogestion : d'un mythe à l'autre ?*, *Mélanges Charlier*, 1981, ou Pierre Rosanvallon. *Où est passée l'autogestion ?*, *Passé Présent*, 1984, n° 4). Il est clair que l'autogestion reste une idée qui ne conserve sa force critique qu'à condition de ne pas se réduire à une pure et simple « dénégarion » (cf. F. Châtelet, E. Pisier Kouchner, *Les conceptions politiques du XX^e siècle*, PUF, 1981). Aussi bien la notion de service public matériel doit-elle être considérée avec prudence : elle suggère utilement que des activités puissent être gérées au nom de finalités autres que le seul profit économique sans que pour autant l'appareil d'Etat, impérieux maître d'œuvre, s'en empare totalement ; elle devient irréaliste et dangereuse lorsqu'elle tend à mettre ce même Etat, que l'on veut de Droit et pourvoyeur de démocratie politique, hors d'un jeu social dont on le tient pour « ennemi ». Or l'opposition de la société civile et de l'Etat, tout comme sur un autre registre celle des libertés publiques et de la puissance publique, perd toute pertinence lorsqu'elle tend à « être convertie en une division entre deux sphères de la réalité » et s'avère dès lors impuissante à rendre compte de ce « qui advient avec la formation de la démocratie » comme avec son développement (cf. Cl. Lefort). Du service public à la démocratie : la voie est donc étroite, le savoir faillible et le résultat jamais acquis. Inséparable de la réflexion sur la démocratie, la question des liens réels et virtuels qu'entretiennent service public et libertés publiques demeure une question éminemment politique : elle impose d'affronter, au sein de l'Etat tel qu'il est, qu'on le dise Providence, Assurcur ou simplement Gérant, le paradoxe d'une double logique, logique de domination et logique de représentation, indissociable et contradictoire, à la fois condition de possibilité et menace de destruction de la démocratie. Mais à se tenir à ce constat que les nouveaux droits qui peuvent surgir ainsi, en même temps qu'ils accroissent la puissance de l'Etat, créent aussi les conditions de son exercice démocratique, doit-on se contenter d'en inférer une quelconque résignation à un mal nécessaire mais tempéré de ses non moins nécessaires contreparties ? Une telle démarche, berçant une autosatisfaction mesurée, risque de relever encore de l'illusion historiciste. On y échappera qu'à faire de la nature même de chaque « contrepartie » l'objet d'un constant débat : si l'on veut que, conformément aux finalités mêmes de l'idée de service public, les contreparties se traduisent par de véritables « droits », encore faut-il veiller à ce que, sous prétexte de prestations nouvelles, elles ne se convertissent pas automatiquement, de procédés dérogatoires en avantages catégoriels au profit des agents, en un surcroît de puissance « organique » et bureaucratique au détriment des usagers comme des citoyens. Du service public à la démocratie s'il n'y a pas nécessité, c'est bien qu'aujourd'hui comme hier le service public se fait encore trop souvent l'alibi de la puissance publique. Contrairement à ce que suggère Pierre Delvolvé, ce serait donc encore, aujourd'hui comme hier, avec l'idée de puissance publique qu'il conviendrait d'apprendre à rompre. Ainsi, du service public à la « servitude », il n'y aurait pas non plus nécessité.

Repères

PORTUGAL

Elections législatives du 6 octobre 1985

Inscrits : 7 619 979 ; suffrages exprimés : 5 743 948

Partis	Suffrages exprimés	Suffrages exprimés	Sièges 1985	Sièges 1983
	1985 (%)	1983 (%)		
PSD (Parti social démocrate)	29,9	27,0	88	75
PS (Parti socialiste)	20,8	36,3	57	101
PRD (Parti rénovateur démocrate)	17,9		45	
APU (Parti communiste + MDP)	15,5	18,2	38	44
CDS (Centre démocratique et social)	9,9	12,4	22	30
Divers		1,0		0

Représentation parlementaire : 250 députés.

Sources : Documentation étrangère de l'Assemblée nationale et Ambassades.

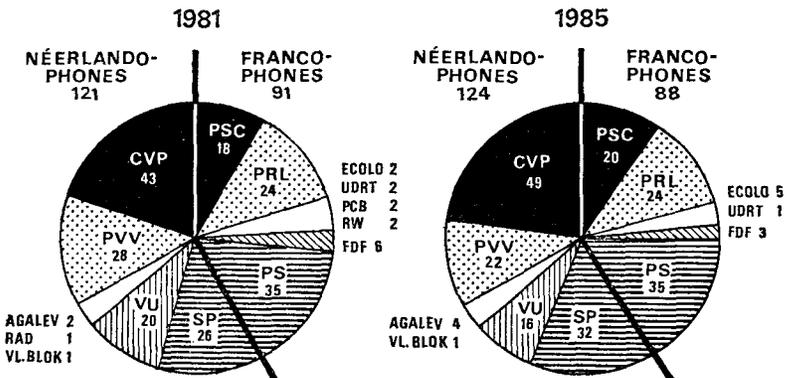
BELGIQUE

Elections du 14 octobre 1985

La nouvelle chambre

Inscrits : 7 001 297 ; votants : 6 552 351 ; suffrages exprimés : 6 064 415

Partis	Suffrages exprimés 1985 (%)	Suffrages exprimés 1981 (%)	Sièges 1985	Sièges 1981
<i>Partis francophones</i>				
PSB (socialistes)	13,8	12,7	35	35
PRL (libéraux)	10,2	8,6	24	24
PSC (sociaux-chrétiens)	8,0	7,1	20	18
Ecologistes	2,5	2,2	5	2
FDF (Front démocratique)	1,2	2,5	3	6
<i>Partis néerlandophones</i>				
CVP (sociaux-chrétiens)	21,3	19,3	49	43
SP (socialistes)	14,6	12,4	32	26
PVV (libéraux)	10,7	12,9	22	28
Volkunie (nationalistes)	7,9	9,8	16	20
AGALEV (écologistes)	3,7	2,3	4	2
Vlaamse blok (nationalistes)	1,4	1,1	1	1
<i>Autres formations</i>				
UDRT-RAD (« poujadistes »)	1,2	2,7	1	3
PCB-KPB (communistes)	1,2	2,3	0	2
Divers (dont rassemblement wallon)	2,5	4	0	2



La chambre (212 représentants)

Lettre de Londres

G. W. JONES*

A la demande du comité de rédaction, j'ai effectué un examen rétrospectif de l'actualité politique et gouvernementale de l'année en Grande-Bretagne, et j'ai opéré une sélection de faits intéressant l'observateur français de la scène britannique. J'ai aussi noté des références bibliographiques (livres et articles d'actualité) à l'appui de ce propos.

Pour un panorama du système politique et gouvernemental britannique, nous recommandons un manuel d'introduction tout nouveau : F. N. Forman, *Mastering British Politics* (London, Macmillan, 1985). Le texte est tout à fait actuel ; l'expression en est claire et directe, imprégnée de bon sens. D'autres soi-disant manuels d'introduction récents sont alignés sur un parti pris « radical », « critique », néo-marxiste auquel échappe l'ouvrage de Forman — qui dresse un tableau réaliste de la marche des affaires, tout en soulignant l'autonomie de la sphère dans laquelle évoluent les politiciens et les fonctionnaires qui dépendent d'eux. Cette analyse montre que le système britannique est plural, libéral et démocratique : aux opinions majoritaires comme aux minoritaires, il offre des chances équitables d'expression — encore qu'on puisse déceler un léger *a priori* favorable aux courants majoritaires. Ancien professeur de sciences politiques, l'auteur de ce manuel est un parlementaire conservateur. Il recourt à son expérience de la politique pour illustrer et nuancer théories et débats académiques. Ce n'est pas un thatcherien : il réprouve le fanatisme idéologique ; il croit que c'est en s'en tenant à une politique modérée que les partis parviennent au pouvoir et s'y maintiennent, et qu'ils doivent aussi accomplir suffisamment dans le domaine économique et social.

Il est particulièrement perspicace quand il examine la « politique de réactions anticipées » à l'intérieur des partis au Gouvernement et entre les ministres et leurs soutiens parlementaires : il y voit le moyen par lequel

* London School of Economics and Political Science.

la Chambre des Communes exerce un contrôle efficace sur le Gouvernement. Quand les décideurs discutent de leur politique dans le cadre du cabinet ou d'une commission gouvernementale, ils tâchent d'anticiper les réactions de leurs parlementaires — pour éviter de susciter leur hostilité. Les décideurs veulent des parlementaires enthousiastes et convaincus — surtout pas mécontents. Ainsi, c'est dans la phase préliminaire d'élaboration des politiques que l'influence des parlementaires peut se faire sentir. Forman montre aussi comment, dans le jeu parlementaire, ce sont les députés de « base » de la majorité qui maintiennent le Gouvernement dans certaines limites ; les commissions de cette « base » peuvent bloquer des projets qui ne leur agréent pas bien avant qu'ils ne soient soumis à la Chambre. Il est rare que les députés soient pris au dépourvu : on les informe officieusement, on esquisse les grandes lignes des projets, qui seront abandonnés s'ils sont vivement désapprouvés. A titre d'exemple, on peut citer une série de mesures proposées récemment pour réduire les privilèges des classes moyennes : extension de la taxe à la valeur ajoutée, suppression progressive des dégrèvements fiscaux sur les prêts immobiliers et sur les pensions capitalisées, études universitaires payantes à partir d'un certain niveau de revenu. Les intérêts représentés par les députés conservateurs ont modéré le radicalisme du Gouvernement.

Un sondage Gallup effectué en août (pendant les vacances d'été des parlementaires) a révélé que, parvenu à la moitié de la législature, le Gouvernement était au creux de la vague. Les intentions de vote étaient estimées à 24 % pour les Conservateurs, à 40 % pour les Travailleurs et à 34 % pour l'Alliance. La représentativité des Conservateurs ne dépasse que de 1 % le chiffre de 1981 — le plus bas des quarante dernières années — pour Mme Thatcher le score le plus faible depuis février 1982, juste avant que la guerre des Malouines ne la catapulte, avec son parti, aux sommets et à la victoire électorale de 1983. D'autres sondages récents, cependant, donnent une image meilleure de la position des Conservateurs, qui ne viennent pas si loin derrière l'Alliance, et les Travailleurs. Déjà début juillet les élections partielles visant à pourvoir les sièges de Brecon et Radnor, au centre du pays de Galles, avaient confirmé le déclin du soutien accordé au Gouvernement : les Conservateurs ont rétrogradé de la première à la troisième place, ce qui ne s'était pas produit depuis 1958 (à Rochdale). L'Alliance a remporté l'élection avec 36 % des suffrages exprimés (soit une amélioration de 11 %) ; les Travailleurs sont arrivés seconds avec 34 % (soit une augmentation de 9 %), mais les Conservateurs n'ont recueilli que 28 % des suffrages (soit un déclin de 20 %). De cette élection partielle il y a à tirer une leçon, confirmée par des sondages d'opinion et des élections locales : la politique britannique est engagée dans une course à trois, plus nettement que jamais depuis 1923. Chacune des trois forces peut compter sur environ le tiers des intentions de vote. L'électeur, désormais d'humeur changeante, s'allie de moins en moins à un parti : le champ est donc libre, les paris sont ouverts.

Les prochaines élections générales n'auront pas lieu avant deux ans.

Il se pourrait que d'ici là les Conservateurs reprennent du poil de la bête ; le parti pourrait se doter d'un nouveau président, et mettre en valeur des réalisations confirmées par des signes plus probants de reprise économique. Mais on a déjà vu les Conservateurs au creux de la vague, à mi-législature, et pourtant vainqueurs aux élections suivantes à deux reprises — en 1959 et en 1983. En dépit de leur déclin ils pourraient quand même remporter les élections si les forces anticonservatrices restaient divisées. Tels sont les caprices du système électoral britannique : les Conservateurs pourraient bien rester accrochés au pouvoir, même si leur électorat continuait à s'éparpiller — peut-être au profit de l'Alliance. Des Conservateurs déçus pourraient trouver plus facile de voter pour l'Alliance que pour les Travailleurs — qui sont perçus comme trop liés aux syndicats. Voter pour l'Alliance permettrait de se défaire de Mme Thatcher, sans pour autant porter au pouvoir Neil Kinnock et son parti qui est toujours très lié aux syndicats. Avec l'Alliance on aurait un Gouvernement nouveau, mais sûr et modéré — ce qui est susceptible d'attirer les suffrages des Conservateurs fatigués du Gouvernement actuel, et qui veulent que « ça change ». Autre scénario : M. Kinnock continue d'assurer une direction très responsable du Parti travailliste. Mais il jette par-dessus bord beaucoup des positions d'extrême gauche dont son parti s'était encombré jusqu'à récemment, et il persuade l'électorat qu'il pourrait gérer l'économie plus efficacement et moins brutalement que les Conservateurs. Dans cette optique, une question déterminante reste en suspens : jusqu'à quel point le Parti travailliste veut-il vraiment gagner ? A l'intérieur du parti nombreux sont encore ceux qui entendent conserver, dans toute leur intégrité, leurs principes socialistes — même si le prix en est la relégation permanente dans l'opposition — renonçant ainsi à la possibilité d'améliorer la vie des gens. M. Kinnock, tout de même, a entrepris d'initier le Parti travailliste aux réalités de la politique ; du même coup il a enrayé son déclin. Mais seul le temps dira si le pourrissement était trop avancé. Et c'est là que l'on voit que la politique électorale britannique ne procède en fonction d'aucun modèle particulier. Rien n'est prévisible, à coup sûr ; tout peut arriver. N'importe quel parti pourrait l'emporter, ou aucun... auquel cas tout pourrait finir avec un Parlement « suspendu ».

La vie politique de la Grande-Bretagne a été modelée, de longue date, par la prépondérance d'un système bipartite — ce qui rend peu crédible, pour beaucoup de gens, qu'aucun parti ne détienne la majorité absolue des suffrages. Mais nous apprenons, progressivement, à gérer ce nouvel équilibre des forces politiques en présence. Aux élections municipales de mai dernier, dans un nombre croissant de comtés il n'y a pas eu de majorité absolue. Là, comme à l'échelon local, on a pris des dispositions impliquant un minimum de coopération entre les partis, et toute une série de conventions, de pactes et d'accords nouveaux. Les leçons, inestimables, de cette expérience pourraient bien fournir un modèle au cas où les prochaines élections générales aboutiraient au « blocage » de la Chambre des Communes.

Certains en sont même venus à exprimer leur crainte que la Reine ne soit

amenée à jouer un rôle politique plus important s'il n'y avait pas de parti clairement majoritaire aux Communes. La Reine pourrait avoir un rôle décisif dans le choix du Premier ministre ; elle pourrait aussi devenir le centre des controverses politiques en exerçant, à l'encontre d'un Premier ministre, son droit de rejet d'une demande de dissolution de l'Assemblée. Le *Times* a récemment publié un échange de correspondance où il a été question de transférer au *Speaker* des Communes le droit de choisir le Premier ministre et de dissoudre la Chambre. C'est encore David Butler, dans *Governing without a Majority* (London, Collins, 1983), qui présente le meilleur exposé des problèmes qui se poseraient au système politique et administratif britannique au cas où le Parlement serait « bloqué ». Et, à supposer que les partis restent à parité, on se tournerait de plus en plus vers cette analyse. C'est, du moins, la thèse développée par D. Butler dans un article paru dans le *Times* du 27 juillet, *Could Britain cope with a three-way split ?* (La Grande-Bretagne saurait-elle s'arranger d'une division tripartite ?).

En fait, une telle éventualité dépend largement des choix que le Premier ministre opérera fin 1985. Elle a d'abord eu l'intention de diriger un Gouvernement qui freinerait les dépenses publiques et réduirait les impôts. C'était le thème dominant de son discours — en conséquence de quoi on l'a vue sabrer l'Etat-Providence, laisser augmenter le chômage, ne s'intéresser qu'aux gros contribuables. En réalité, le volume des dépenses publiques est plus important que jamais, tout comme celui des contributions. Mais le Gouvernement ne peut guère s'en targuer : il s'est laissé prendre au piège de son propre discours. Mme Thatcher maintient qu'elle ne changera rien de son style ni de la conduite du Gouvernement. Mais il est très probable que la nécessité de remporter les prochaines élections (et c'est pour bientôt) la pousse à changer d'éclairage et à souligner l'importance croissante des dépenses publiques — et la poussera à les augmenter encore plus par la suite. Ainsi pourrait-elle couper l'herbe sous le pied de ses adversaires de l'Alliance et du Parti travailliste, qui exigent un accroissement des dépenses publiques. Elle espère ainsi projeter une image plus clémente. L'accroissement des dépenses publiques pourrait stimuler l'activité économique ; l'électorat serait censé découvrir que sa politique porterait enfin ses fruits. Et cela suffirait peut-être à Mme Thatcher pour remporter une troisième victoire électorale consécutive — prouesse sans précédent.

Mme Thatcher, à l'évidence, domine son Gouvernement. Depuis Lloyd George on n'avait pas vu de Premier ministre aussi interventionniste. Aux yeux de certains elle confirmerait la tendance au présidentielisme et à la suppression du Gouvernement par le cabinet. Mme Thatcher a un style d'action qui lui est propre. Elle « tient à l'œil » ministres et ministères par l'entremise de sa cellule politique du 10 Downing Street, se répandant en missives, préférant travailler avec de petits groupes de ministres et de hauts fonctionnaires plutôt qu'avec l'appareil traditionnel — cabinet et commissions gouvernementales. D'autres pensent, au contraire, que son

action est encadrée par les structures et les procédures de la prise de décision collective. Elle n'a pas réussi à mettre en place un ministère dépendant d'elle en tant que Premier ministre, car cela serait passé pour une innovation constitutionnelle que ni ministres ni hauts fonctionnaires n'auraient appréciée.

Pour qui veut se faire une idée de la fonction de Premier ministre en Grande-Bretagne, il faut se procurer la deuxième édition de *The British Prime Minister* (Anthony King (ed.) ; Londres, Macmillan, 1985). On y retrouve quelques chapitres de la première édition sur les pouvoirs du Premier ministre, avec des éléments nouveaux : comment Wilson, Callaghan et Mme Thatcher, Premiers ministres, ont organisé leurs services. Il y a aussi une discussion relative à la création d'un « premier ministère » en tant que tel. Très convaincant est l'argument selon lequel le Gouvernement britannique doit être renforcé en son centre, et surtout dans sa capacité d'analyser les politiques et de produire une stratégie globale plus efficiente. Mais ce n'est pas à l'échelon central, dans un « premier ministère », que cela devrait se faire — car cela aurait pour seul résultat de démultiplier les ingérences du Premier ministre, et de réduire considérablement la possibilité d'une vision collective des choses. Ce développement devrait s'insérer dans le cadre du secrétariat du cabinet. Une prise de décision collective aurait plus de force que l'appui accordé à un individu ; et il serait plus facile de mettre en place une stratégie globale du cabinet. En fait, c'est plutôt à une équipe centrale d'analyse de la politique qu'il faudrait penser, comme le *Central Policy Review Staff* attaché au cabinet de 1971 jusqu'à sa suppression en 1983 par Mme Thatcher qui voulait, elle, une cellule politique élargie — mais à son seul service.

Sur les relations entre le Gouvernement et la Chambre des Communes et, de fait, sur la place du Parlement dans le système politique britannique, il faut lire deux recueils nouveaux : *Parliament in the 1980s* (sous la direction de Philip Norton ; Oxford, Blackwells, 1985) et *The New Select Committees* (sous celle de Gavin Drewry ; Oxford, Clarendon Press, 1985). Le premier de ces ouvrages brosse un tableau de l'ensemble des développements intervenus dans les deux Chambres ; le second présente une évaluation de ce qui a été accompli par les commissions parlementaires créées en 1979. Les deux ouvrages sont clairs, équilibrés et bien informés ; leurs interprétations ont été corroborées par les faits survenus au cours des derniers mois. En dépit d'une majorité de 140 députés, le Gouvernement a du mal à faire passer sa législation aux Communes ; d'autre part, il y a beau temps que le Premier ministre ne peut plus considérer la Chambre des Lords comme à sa botte. Le comportement des deux Assemblées a changé considérablement depuis les années soixante. Les députés ne rechignent plus à voter contre leur parti — et, éventuellement, massivement, même en mettant en péril la majorité gouvernementale. Les dirigeants des partis ne peuvent plus compter être suivis automatiquement par les groupes parlementaires. Par exemple, tout à la fin de la session en cours — le 24 juillet — un vote a eu lieu, relatif à une augmentation

importante des rémunérations des juges, des hauts fonctionnaires et des officiers supérieurs. La majorité ne l'a emporté que par 17 suffrages ; une centaine de Conservateurs se sont rebellés, 50 s'abstenant et 48 votant contre le Gouvernement avec les partis d'opposition. Avec 19 présences de plus l'opposition aurait pu battre le Gouvernement. Cette majorité de 17 voix est la plus faible enregistrée au cours de cette législature. C'est, de fait, un message adressé par les députés conservateurs à leurs dirigeants : ils veulent qu'on les consulte davantage, et que leurs avis soient pris en considération pour élaborer la politique gouvernementale. Ceci traduit une inquiétude généralisée face à l'incapacité du Gouvernement d'écouter ses partisans.

Cette rébellion n'a pas été la seule. En 1984-1985 les Communes se sont rebellées 21 fois (et pour 11 motifs différents) ; chaque fois des Conservateurs ont voté avec l'opposition. On distinguera deux sortes de rebelles : d'une part une vingtaine d'indisciplinés, de la droite comme de la gauche du parti ; et d'autre part un rassemblement mécontent d'anciens ministres limogés par Mme Thatcher. Ces derniers ont tendance à s'abstenir plutôt qu'à rejoindre l'opposition, alors que les disciplinés, eux, adoptent un comportement inverse. Quant aux chefs de file, ils ne se sont guère émus de ces fredaines, car les rebelles ne constituent pas des blocs cohérents. Ces mutineries, cependant, n'ont ni défait le Gouvernement ni radicalement transformé ses projets de loi. D'ailleurs, nul ne souhaiterait un Gouvernement issu des rangs de l'opposition. Les chefs de file, se rendant compte qu'il est difficile d'encadrer une majorité de 140 membres, jouent en souplesse et n'appliquent pas de discipline de vote stricte mais rappellent aux mécontents que les sections locales du parti ne verraient pas d'un bon œil ceux dont la loyauté aurait laissé à désirer.

Une des raisons pour lesquelles le Gouvernement ne s'est pas montré très préoccupé par les Communes, c'est qu'il y dispose d'un bloc grandissant de parlementaires « intéressés ». Il y en a deux sortes : d'une part ministres et *whips*, d'autre part députés qui, en pensant à leur carrière politique, assurent sans rémunération le secrétariat politique des ministres. Dans la précédente assemblée des Communes on comptait 56 membres du premier groupe (pas beaucoup plus que dans les années soixante-dix) ; mais il y a actuellement 50 personnes relevant de la seconde catégorie, une trentaine de plus que dans les années soixante et soixante-dix — ce qui représente au total 136 parlementaires qui « émargent » : c'est là pour le Gouvernement l'assise d'un soutien solide, puisque la déviance aurait pour conséquence la perte d'avantages en espèce ou en nature.

En 1979 il y a eu assez d'optimistes pour croire que la mise en place d'un système nouveau de commissions parlementaires (*select committees*) suffirait à contrôler l'action des ministères et à renforcer le pouvoir des Communes sur le Gouvernement. Le livre de Drewry présente, le premier, une vue à la fois globale et détaillée du travail des commissions parlementaires, passées en revue une par une. Ses conclusions sont mitigées. Les nouvelles commissions ont un domaine de compétence plus vaste ; elles

sont mieux outillées et plus cohérentes que les précédentes. Elles ont épisodiquement alimenté les débats parlementaires et aiguisé les questions adressées aux ministres tant par la masse des députés de la majorité que par l'opposition. Ces commissions ont aussi obligé les ministres à répondre davantage de leurs actes devant le Parlement. Dans le même temps, une quantité considérable d'information a été produite, sous forme de rapports et de données fournies aux commissions. Pour qui cherche à s'informer, au sein ou en dehors du Parlement, les progrès sont sensibles grâce au travail fourni par ces comités. Mais il est douteux que la législation ou les décisions des ministres s'en soient trouvé améliorées. Ce qui est sûr c'est qu'ils se trouvent confrontés à des demandes nouvelles, auxquelles ils doivent répondre. Mais leurs relations avec le Parlement n'en ont guère été modifiées. En Grande-Bretagne, la gestion des affaires est encore laissée à l'initiative de l'exécutif, sous réserve d'un contrôle par le Parlement. En somme, la mise en place de ces commissions n'a pas affecté l'équilibre des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement.

Pour ma part, il me semble que la création de ces commissions a été une erreur. Leurs attributions auraient dû être plus clairement définies, de façon à rendre plus méthodiques les enquêtes et à les faire porter sur des questions administratives. De cette façon les commissions auraient pu contrôler, sans esprit de parti, le travail des fonctionnaires et produire des rapports qui, au sein des commissions, auraient recueilli l'unanimité. La prise en compte des questions politiques, la comparaison des ministres devant les commissions ont induit des querelles politiques qu'on ne saurait régler par des accords entre partis. D'ailleurs, leurs travaux reflétant leurs divisions, ils n'ont suscité que peu d'attention... si ce n'est celle des universitaires. En fait, c'est dans le cadre de commissions constituées parmi la masse des députés (les *backbenchers*) que les enquêtes proprement politiques devraient avoir lieu ; le débat étant politique, la commission devrait l'être aussi. Une évaluation de l'Administration peut être moins politisée et, de ce fait, mieux adaptée aux conditions de fonctionnement des commissions classiques.

Dans son livre Norton traite aussi de la Chambre des Lords, qui, récemment, est de nouveau passée au premier plan : au cours des derniers mois, la Chambre haute s'est montrée très critique à l'égard du Gouvernement. De fait, le 29 juillet le Gouvernement y a été battu par un vote de 140 voix contre 135 sur la question des émoluments des officiers supérieurs de l'Armée, des hauts fonctionnaires de l'Administration et de l'appareil judiciaire. Un peu avant, au cours de la même session, la Chambre des Lords avait modifié drastiquement un projet de loi envoyé par les Communes — et prévoyant la suppression du *Greater London Council* et de six comtés métropolitains. Revenus aux Communes, les projets ont été rétablis et la majorité gouvernementale a prévalu. Mais le temps où la Chambre des Lords était dominée par une majorité conservatrice stable n'est plus. Le nombre des transfuges (en général personnalités éminentes apolitiques) augmente ; les rangs des Conservateurs sont de plus en plus

divisés ; les pairs héréditaires rechignent à quitter leurs châteaux pour venir à Londres appuyer le Gouvernement. En conséquence, dans son rôle législatif, l'attitude de la Chambre des Lords n'est plus prévisible et fiable comme autrefois. D'ailleurs, le Parti travailliste n'évoque plus la suppression de la Chambre des Lords, ce qui ne laisse pas de gêner le Gouvernement ; en effet, les Travaillistes ont lancé en direction des Lords des appels à la défense de la démocratie, en leur demandant de s'opposer à des mesures gouvernementales — comme, par exemple, le projet de remplacement d'autorités locales élus par des conseils nommés.

C'est au cours de cette session que la télévision a entrepris de retransmettre les débats de la Chambre des Lords — depuis lors mieux connue du public. Cette expérience passe pour un succès, et les Lords ont décidé de la prolonger pour six mois, jusqu'à la fin de l'année. La télévision a montré une assemblée sereine et responsable, très différente des Communes, traditionnellement tapageuses, dont les chahuts sont transmis par la radio (seule admise à la Chambre basse). Il est donc assez probable que les Lords aient remonté dans l'estime du public... et que le contraire soit vrai pour les Communes. Et on est allé jusqu'à dire que le succès de la retransmission télévisée des débats de la Chambre des Lords avait servi, au Communes, à convaincre des sceptiques du bien-fondé qu'il y aurait à retransmettre aussi leurs débats. On pense que la présence de caméras induirait les parlementaires à un comportement plus respectueux. On dit que Mme Thatcher aussi est favorable à ce projet... qui lui permettrait de faire valoir la supériorité de son habileté parlementaire sur celle de M. Kinnoek.

Il y aurait encore beaucoup à dire sur l'évolution récente, en Grande-Bretagne, des affaires politiques et gouvernementales, les tendances nouvelles de la Fonction publique, en particulier en matière de gestion financière, mais aussi dans d'autres domaines, visant à accroître son efficacité ; la privatisation et les nouveaux instruments de réglementation ; les projets de réorganisation de la *Public Corporation* (entité de droit public datant de Morrison) qui sert de cadre juridique aux industries britanniques nationalisées et aux services publics ; l'extension des pouvoirs de l'Ombudsman, afin qu'il puisse enquêter sur les organes administratifs nommés par le Gouvernement et les organisations paragouvernementales ; l'intensification du contrôle judiciaire sur le Gouvernement (recherche d'illégalités, de vices de procédure, d'excès en tout genre) ; enfin l'érosion continue du pouvoir local par le Gouvernement le plus centralisateur depuis la dynastie des Stuart au xvii^e siècle. L'Administration et la politique britannique appaissent comme les faits le montrent. Livres et articles intéressants apparaissent. Le sujet vaut la peine d'être étudié !

*Le Parti socialiste
et l'opinion depuis 1981
La chute et les chances d'une remontée*

JÉRÔME JAFFRÉ

Depuis 1981, la chute de popularité du Parti socialiste est impressionnante (1). Elle retient d'autant plus l'attention qu'au cours des années 70, le ps avait été le seul parti français réellement populaire. Au baromètre mensuel *Figaro* puis *Figaro-Magazine/SOFRES* qui enregistre sans interruption depuis octobre 1972 la cote des partis politiques (2), le Parti socialiste avait obtenu, au cours de la période 1973-1980, une moyenne de 57 % d'opinions positives. Les autres formations restaient à bonne distance : 41 % pour l'UDF et ses devancières, 37 % pour l'UDR et le RPR, 30 % pour le Parti communiste.

L'accession au pouvoir a permis au ps d'atteindre de nouveaux sommets : 64 % de bonnes opinions au cours de l'année 1981, avec une pointe à... 79 % en juin, le mois du sacre des législatives. A partir de 1983, le recul est sévère et date précisément de la troisième dévaluation et de l'adoption du second plan de rigueur. Depuis 1984, le Parti socialiste a une cote moyenne annuelle négative. Au cours des neuf premiers baromètres mensuels de 1985, le phénomène s'est produit à sept reprises, avec un minimum historique de 38 % d'opinions positives en juillet dernier, au lendemain de la querelle Jospin-Fabius.

(1) Cet article reprend les principaux éléments d'une communication présentée à la Journée d'études sur le Parti socialiste organisée par l'Association française de Science politique, le 4 octobre 1985.

(2) Le texte exact de la question posée est : *Avez-vous une opinion très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise ou très mauvaise des formations suivantes ?* Notons qu'il n'y a pas de baromètre au mois d'août.

TABLEAU 1. — *La popularité du Parti socialiste depuis 1973*
(moyenne annuelle)

	Bonne opinion	Mauvaise opinion	Sans opinion	<i>Ecart</i> <i>bonne opinion/</i> <i>mauvaise opinion</i>
1973	55	25	20	+ 30
1974	64	22	14	+ 42
1975	61	24	15	+ 37
1976	58	24	18	+ 34
1977	58	28	14	+ 30
1978	55	33	12	+ 22
1979	54	33	13	+ 21
1980	53	34	13	+ 19
1981	64	26	10	+ 38
1982	60	30	10	+ 30
1983	50	39	11	+ 11
1984	44	45	11	— 1
1985 (janvier/ octobre)	42	48	10	— 6

Source : *Baromètre Figaro* (puis *Figaro-Magazine*) / SOFRES.
Moyenne des enquêtes mensuelles.

La baisse du PS tient à trois causes : la réduction de son électorat — de 38 % des votes en juin 1981 à environ 25 % à l'automne 1985 —, l'affaiblissement du soutien communiste et l'hostilité massive des électeurs de droite. Parmi les sympathisants communistes, le PS recueillait une moyenne de 88 % de bonnes opinions au cours du deuxième semestre 1981, 83 % en 1982 puis au fil des ans 73 %, 67 % et, enfin, dans les dix premiers mois de 1985, 54 % d'opinions positives contre 40 % de négatives. Comme le montre le tableau 2, c'est presque exactement le même score qu'en 1980, trois ans après la véritable rupture de l'union de la gauche et quelques mois avant la nomination de quatre ministres communistes. On ne sait trop s'il convient de souligner la baisse intervenue depuis 1981 ou de s'étonner que, malgré les ukases de la direction, une majorité de l'électorat réduit du PC continue de porter une appréciation favorable sur son ancien partenaire.

A droite, on n'observe rien de semblable. L'hostilité des électeurs UDF et RPR est massive. De janvier à octobre 1985, les bonnes opinions se situent à 15 % parmi les giscardo-barristes, à 12 % parmi les partisans du RPR. C'est un signe parmi d'autres de l'unité politique profonde des électors de l'opposition. Il n'y a pas en 1985 un centre qui se différencierait de la droite dans le jugement porté sur les socialistes.

TABLEAU 2. — *La popularité du Parti socialiste
dans les différents électorats
(moyenne annuelle)*

	Bonne opinion	Mauvaise opinion	Ecart
Parmi les sympathisants du Parti communiste			
1973	79	13	+ 66
1974	83	11	+ 72
1975	77	16	+ 61
1976	80	14	+ 66
1977	75	19	+ 56
1978	66	29	+ 37
1979	54	33	+ 21
1980	54	41	+ 13
1981	77	19	+ 58
1982	83	12	+ 71
1983	73	22	+ 51
1984	67	29	+ 38
1985 (janvier-octobre)	54	40	+ 14
Parmi les sympathisants de l'UDF ⁽¹⁾			
1973	36	49	— 13
1974	44	44	0
1975	43	46	— 3
1976	40	48	— 8
1977	36	54	— 18
1978	33	58	— 25
1979	34	57	— 23
1980	36	55	— 19
1981	32	60	— 28
1982	24	69	— 45
1983	19	73	— 54
1984	16	78	— 62
1985 (janvier-octobre)	15	80	— 65
Parmi les sympathisants du RPR ⁽²⁾			
1973	33	50	— 17
1974	39	49	— 10
1975	38	50	— 12
1976	31	56	— 25
1977	32	57	— 25
1978	28	65	— 37
1979	27	63	— 36
1980	29	64	— 35
1981	33	60	— 27
1982	23	72	— 49
1983	15	81	— 66
1984	13	83	— 70
1985 (janvier-octobre)	12	83	— 71

(1) Il s'agit successivement des RI, du PR et de l'UDF.

(2) Il s'agit successivement de l'UDR et du RPR.

Source : *Baromètre Figaro* (puis *Figaro-Magazine*) / SOFRES.
Moyenne des enquêtes mensuelles.

Un recul, pas un effondrement

Ce phénomène de recul socialiste doit pourtant être nuancé et relativisé. Il était engagé avant 1981 (voir tableau 1) et la divine surprise du 10 mai n'y a mis qu'un terme provisoire. Entre 1974 et 1980, le PS avait perdu onze points de bonnes opinions. La rupture de l'union de la gauche en 1977, l'intégration des partis du centre dans une UDF franchement située à droite, avait déjà atténué à la fin des années 70 la force d'attraction des socialistes.

A l'inverse, la chute du PS dont on pouvait se demander il y a un an si elle connaîtrait une fin, s'est stabilisée. Les mouvements sont désormais infimes. Avec un score pourtant bien modeste par rapport à ses résultats antérieurs, le PS parvient à conserver le titre envié de parti le plus populaire de France. L'examen attentif du tableau 3 montre que si l'effondrement communiste se poursuit, trois formations sont désormais au coude à coude avec 40 % environ de bonnes opinions, le PS, le RPR et l'UDF. Le faible degré de culture partisane des électeurs de droite peut certes expliquer en partie les scores relativement faibles de l'opposition mais il est tout de même frappant de constater que le RPR d'aujourd'hui ne fait pas

TABLEAU 3. — *La popularité du Parti socialiste comparée à celle des autres partis depuis 1973*
(% de bonne opinion — moyenne annuelle)

	Le Parti socialiste	Le Parti communiste	L'UDF (1)	Le RPR (2)	Ecart PS/2 ^e parti
1973	55	33	43	41	+ 12
1974	64	37	44	37	+ 20
1975	61	30	46	40	+ 15
1976	58	31	41	37	+ 17
1977	58	30	41	36	+ 17
1978	55	29	40	37	+ 15
1979	54	28	36	31	+ 18
1980	53	23	36	33	+ 17
1981	64	25	33	36	+ 28
1982	60	24	34	38	+ 22
1983	50	21	39	41	+ 9
1984	44	18	40	42	+ 2
1985 (janvier-octobre)	42	14	40	41	+ 1

(1) Il s'agit successivement des RI, du PR et de l'UDF.

(2) Il s'agit successivement de l'UDR et du RPR.

Source : *Baromètre Figaro* (puis *Figaro-Magazine*) / SOFRES.
Moyenne des enquêtes mensuelles.

mieux que l'UDR de 1973-1975 et que l'UDF est moins populaire que ne l'étaient, il y a dix ans, les Républicains indépendants. Ni le RPR ni l'UDF n'ont réussi à se forger dans l'opposition une image vraiment nouvelle.

Dernier élément qui vient relativiser le recul socialiste : depuis 1981, la popularité de ses principaux leaders est constamment supérieure à celle des chefs de la droite les plus appréciés. Le PS au pouvoir est d'ailleurs parvenu à faire surgir en tête des sondages deux nouveaux dirigeants, MM. Fabius et Delors, alors que dans l'opposition seul M. Létard représente, aux yeux des Français, le renouveau.

Ce que le PS perd, les autres ne le gagnent pas

L'attitude des Français à l'égard du Parti socialiste peut être plus finement décrite grâce à une analyse typologique de la cote de popularité des quatre grands partis — PC, PS, UDF, RPR — telle que l'enregistre le baromètre *Figaro-Magazine/SOFRES*. Le tableau 4 distingue ainsi dans l'électorat français, considéré dans sa totalité, quatre groupes :

- les « unitaires », qui ont à la fois une bonne opinion du Parti socialiste et du Parti communiste. Ils représentent 27 % du corps électoral en 1981, 10 % seulement en 1985 ;
- les « autonomes », qui ont une bonne opinion du seul Parti socialiste. Ils représentaient 26 % de l'électorat en 1981, 19 % en 1983, 21 % en 1985 ;
- les « transclivages », qui ont une bonne opinion du Parti socialiste mais aussi de l'UDF et/ou du RPR. De 16 % des électeurs en 1981, ils ne sont plus aujourd'hui que 11 %. Signe que jamais sans doute dans notre univers politique la barrière gauche/droite n'a été aussi hermétiquement close ;
- les « adversaires », qui ont une bonne opinion de l'UDF et/ou RPR et simultanément une mauvaise opinion du Parti socialiste. Ils représentaient 16 % des Français en 1981, 32 % en 1983, 35 % en 1984 et le chiffre est redescendu à 32 % en 1985 ;
- enfin, les « isolés » et les « hors système » : il s'agit, d'une part, des électeurs qui portent une appréciation positive sur le seul Parti communiste ou sur le seul Front national (depuis son introduction dans le baromètre en 1984) et, d'autre part — c'est la grande majorité de ce groupe — des électeurs qui ont une mauvaise opinion des quatre grandes formations à la fois ou qui sont « sans opinion » sur toutes les quatre. Ce dernier groupe croît régulièrement : ils représentaient 15 % des électeurs en 1981, 26 % en 1985.

Il apparaît ainsi que depuis 1983, le nombre des adversaires du PS a cessé de progresser. Seul s'amplifie désormais le courant des « hors système », qui manifestent leur hostilité ou leur indifférence à l'égard du système de partis tout entier. Un électorat à conquérir — ou à reconquérir — pour les formations traditionnelles.

TABLEAU 4. — *Les Français, le Parti socialiste et le système de partis depuis 1981*

	Sept.- octobre 1981	Juin- juillet 1982	Juin- juillet 1983
Les unitaires	27	22	19
Les autonomes	26	23	19
Les « transclivages »	16	17	12
Les adversaires	16	22	32
Les isolés et les « hors systèmes »	15	16	18
	100 %	100 %	100 %
	Juin- juillet 1984	Juin- juillet 1985	<i>Ecart</i> 1985/1981
Les unitaires	14	10	— 17
Les autonomes	21	21	— 5
Les « transclivages »	11	11	— 5
Les adversaires	35	32	+ 16
Les isolés et les « hors systèmes »	19	26	+ 11
	100 %	100 %	

Source : Analyse secondaire du *baromètre Figaro-Magazine* / SOFRES. Cumul de deux vagues d'enquêtes par année.

La mutation historique se poursuit

A certains égards, le Parti socialiste revient de loin. Aux yeux des Français, le socialisme gouvernemental a échoué et sur les quatre années de pouvoir l'opinion porte toujours un jugement très critique qui laisse peu d'espoir pour la sanction de mars 1986. Le socialisme idéologique a reculé : tous ses thèmes traditionnels — intervention accrue de l'Etat, nationalisations, égalité au détriment de l'individualisme — sont battus en brèche dans la société française d'aujourd'hui. Mais le Parti socialiste, lui, conserve à terme toutes ses chances d'une remontée.

Dans notre système de partis, le PS occupe en effet un très large espace politique. A gauche, la place se trouve partiellement libérée par le déclin communiste, dans l'électorat flottant du centre, elle reste accessible en raison de la position droitiste qu'occupent l'UDF et le RPR. Témoignage de ce phénomène : l'enquête régulière de la SOFRES, réalisée en septembre 1985 pour *Le Nouvel Observateur* et Antenne 2, qui mesure la confiance des Français dans les différents partis pour remplir une série de fonctions gouvernementales. On en a ici sélectionné cinq posées régulièrement depuis 1977 (tableau 5). Certes, le Parti socialiste arrive toujours en tête

TABLEAU 5. — *L'évolution de l'image des partis politiques depuis 1977 selon les enquêtes Nouvel Observateur/SOFRES (en %)*

	Rappel enquête octobre 1977	Rappel enquête mars 1979	Rappel enquête octobre 1983	Septembre 1985
Assurer le bon fonctionnement de l'économie française				
Le Parti communiste	9	11	5	3
Le Parti socialiste	28	31	22	29
L'UDF	21	23	15	18
Le RPR	12	12	23	19
Le Front national	—	—	—	2
Sans opinion	30	23	35	29
	100	100	100	100
Protéger les libertés publiques				
Le Parti communiste	10	11	6	4
Le Parti socialiste	30	34	26	34
L'UDF	24	24	16	15
Le RPR	11	10	20	16
Le Front national	—	—	—	3
Sans opinion	25	21	32	28
	100	100	100	100
Défendre les intérêts des gens comme vous				
Le Parti communiste	16	16	9	6
Le Parti socialiste	34	32	24	30
L'UDF	16	20	13	14
Le RPR	9	9	22	16
Le Front national	—	—	—	3
Sans opinion	25	23	32	31
	100	100	100	100
Faire les changements et les réformes souhaités par les Français				
Le Parti communiste	14	13	6	5
Le Parti socialiste	35	35	25	27
L'UDF	16	17	12	13
Le RPR	7	9	20	18
Le Front national	—	—	—	3
Sans opinion	28	26	37	34
	100	100	100	100
Lutter contre le chômage				
Le Parti communiste		15	8	7
Le Parti socialiste		33	22	22
L'UDF		16	11	12
Le RPR		8	20	17
Le Front national		—	—	3
Sans opinion		28	39	39
		100	100	100

mais l'information est peu significative puisque la gauche n'est représentée que par une seule grande formation alors que la droite en possède deux. Plus intéressant sont la remontée du ps depuis 1983, la chute continue du pc — peu rassurante pour lui dans la perspective de 1986 —, le tassement du rpr et le léger regain de l'udf, qui profite sans doute un peu de la popularité de M. Barre.

Depuis 1983, le ps s'est davantage affirmé comme un parti de gouvernement. Il a regagné le terrain perdu sur les libertés et progressé sur sa capacité à assurer le bon fonctionnement de l'économie. Il est davantage perçu comme le plus capable de « défendre les intérêts des gens comme vous ». À l'inverse, il ne regagne que très peu dans le domaine des réformes — qu'il a, il est vrai, délaissé — et n'enregistre *aucun progrès* dans un seul des neuf domaines testés, la lutte contre le chômage. Comme il s'agit de l'attente prioritaire de la grande majorité des Français, on ne peut tirer de ce tableau la certitude d'un bon résultat électoral pour le Parti socialiste en mars 1986.

Il reste tout de même à l'observateur le sentiment que, malgré les aléas du pouvoir, la mutation historique du système de partis engagée dans les années 70 se poursuit : affaiblissement continu du pc, effacement des partis du centre, compétition accrue à droite, libération d'un large espace politique pour le Parti socialiste. Mais la confiance que pourraient en retirer les dirigeants socialistes ne doit pas faire oublier l'ampleur et la gravité des problèmes qu'ils ont à résoudre dans les prochaines années :

- Depuis 1983, le ps a stabilisé sa chute mais les électeurs ont le sentiment que le Gouvernement Fabius ne mène pas une politique socialiste, alors qu'à leurs yeux, le Gouvernement Mauroy en menait une. Le ps cesserait-il d'être populaire quand il se veut vraiment socialiste ? L'évolution idéologique, que le parti semblait accepter à l'issue de son Congrès de Toulouse, est souhaitée par 44 % de ses électeurs et refusée par 38 % d'entre eux, selon le sondage *Nouvel Observateur/Antenne 2*. Bel exemple où le clivage qui traverse les militants se retrouve dans le peuple socialiste. Il sera difficile de satisfaire à la fois les uns et les autres.
- Il y a en 1985 deux « présidentiables » au sein du ps : Michel Rocard et Laurent Fabius, et aucun des deux ne distance vraiment l'autre. De sa capacité à résoudre ce conflit des prétendants et à sauvegarder à cette occasion son unité dépend l'avenir du ps. Les exemples italien, anglais et portugais sont là pour montrer les dégâts irrémédiables que causerait une scission.
- Parce qu'il a adopté la proportionnelle pour les élections de 1986, le ps ne peut espérer la victoire. Il doit chercher des alliés ou se condamner à l'opposition. Or, les électeurs socialistes souhaitent très largement que leur parti fasse un accord avec une partie de la droite plutôt que de quitter le pouvoir sans autre forme de procès. En réalité, avec ce mode de scrutin et compte tenu de sa force électorale, le Parti socialiste est condamné à jouer son va-tout une fois tous les sept ans, le jour de l'élection présidentielle.

Chronique constitutionnelle française

(16 juillet - 15 octobre 1985)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

ALTERNANCE

— *Bibliographie.* A. Peyrefitte, *Encore un effort, Monsieur le Président*, Lattès, 1985 ; F. Goguel, Réponse à M. Duverger, *Le Monde*, 11/12-8 ; A. Passeron, Coup de fièvre chez les hauts fonctionnaires, *ibid.*, 10-10 ; M. Kajman, La guerre des signatures aura-t-elle lieu, *ibid.*, 17-9 ; F. Goguel, Pas d'autorité sans responsabilité, *Réforme*, 31-8.

— *Suite...* Les remous de l'affaire Greenpeace ont entraîné un durcissement, perceptible notamment dans les propos de M. Couve de Murville aux journées parlementaires du RPR (*Le Monde*, 5-10). A verser également au répertoire des formules la condamnation réitérée par M. Barre d'une « semi-alternance boîteuse » (*ibid.*, 1/2-9), et le renvoi à la Constitution par le chef de l'Etat : « Ceux qui parlent de cohabitation s'adressent à la Constitution, pas à moi... ce que vous appelez cohabitation est un problème interne à l'opposition » (*ibid.*, 8-10).

V. Président de la République

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* M. Raymond Forni (s) (Belfort 2^e) a été nommé membre de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle, par décret du 10-8 (p. 9215). Par suite de l'incompatibilité, il a démissionné

de son mandat le 23-8 (p. 9754). Le siège demeurera vacant, en application de l'art. LO 178 du code électoral, la suppléance s'avérant inopérante (art. LO 176 *a contrario*). En revanche, M. Dominique Taddéi (s) (Vaucluse 1^{re}), ayant été reconduit dans sa mission temporaire auprès du ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur par le décret du 12-9 (p. 5055), a été remplacé par M. Charles Deboul.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie*. R. Badinter, Une réforme de l'instruction (*Le Monde*, 6-9).

— *Nominations au tour extérieur au Conseil d'Etat*. En réponse à M. Cousté (RPR), le garde des Sceaux indique que depuis mai 1981, 7 personnes ont été nommées maîtres des requêtes au Conseil contre 10 sous le précédent septennat (AN, Q, p. 3571). En sens inverse, la participation croissante de membres du CE à la vie publique pourrait s'honorer du précédent de Léon Blum, en 1919, qui, en pareille circonstance, démissionna de ses fonctions afin de préserver l'indépendance de l'institution.

V. Elections. Libertés publiques.

BICAMÉRISME

— *Examen d'une nouvelle délibération de la loi*. Dans le silence des art. 10, alinéa 2 et 39 C, le chef de l'Etat a décidé, par décret du 9-8 (p. 9149), que cette délibération relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie interviendrait en *premier lieu* à l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 35, p. 180).

V. Demande de nouvelle délibération de la loi.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. L. Favoreu, Les sources du droit de la fonction publique territoriale, *RFDA*, 1985, p. 309 ; J.-F. Lachaume, Remarques sur le contrôle *a posteriori* de la régularité des actes des autorités locales décentralisées, *ibid.*, p. 529 ; M. Prieur, Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, *ibid.*, p. 322.

— *Article 74 C*. La loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie a été déférée au CC notamment au motif que l'Assemblée territoriale avait été saisie après le dépôt du projet devant l'AN, et que cette dernière avait commencé sa délibération avant d'avoir pu connaître l'avis de l'Assemblée

territoriale. Dans sa décision n° 85-196 DC du 8-8, le CC précise que l'art. 74 C exige que l'avis soit porté à la connaissance des parlementaires avant l'adoption en 1^{re} lecture de la loi, mais n'implique pas que cet avis soit demandé avant le dépôt du projet ; l'Assemblée territoriale a été saisie le 2-5 et a émis son avis le 31, alors que l'AN avait entrepris la discussion le 29, mais l'examen des articles a été suspendu le 30 et le projet a été soumis à une nouvelle délibération le 4-6 après réception de l'avis (cette *Chronique*, n° 35, p. 180). Ainsi, conclut le CC, « cet avis a pu être émis en temps utile » et il a été porté à la connaissance de l'AN « avant l'adoption de la loi en 1^{re} lecture ». Le moyen n'est donc pas fondé.

V. Elections

— *Données relatives aux conseils municipaux.* En février 1985, la France comptait 36 433 communes, 1 451 femmes exerçaient la fonction de premier magistrat et les classes d'âge comprises entre 1924 et 1933 y étaient les plus représentées (v. *Le Monde*, 26-9).

— *Indemnités des conseillers régionaux.* Complétant une information relative aux conseillers généraux (cette *Chronique*, n° 30, p. 160), le ministre de l'intérieur, en réponse à M. Berson (s), dresse à la veille de l'élection populaire des conseillers régionaux la moyenne de leurs indemnités, au cours des exercices de 1981 à 1983. A titre d'exemple, pour cette dernière année, en dehors de l'Ile-de-France, des écarts importants sont à relever entre, d'une part, Champagne-Ardenne (54 580 F), Rhône-Alpes (44 560 F) et, d'autre part, Basse-Normandie (4 010 F) et Midi-Pyrénées (6 220 F) (AN, Q, p. 4861).

— *Régionalisation de la Nouvelle-Calédonie.* Au terme d'une dispute politico-juridique et en vue de ramener la paix, l'état d'urgence ayant été préalablement levé (cette *Chronique*, n° 34, p. 175), la loi 85-892 du 23-8 (*loi Pisani*), après déclarations de conformité, dote l'archipel d'un nouveau statut transitoire (*ibid.*, n° 32, p. 168).

Dans l'attente du référendum qui se déroulera au plus tard le 31-12-1987 sur l'accession du territoire à l'indépendance en association avec la France (au détour, le juge réduit, le 8-8, la réminiscence de l'art. 88 C à l'inopérance : *une déclaration d'intention sans contenu normatif*), le législateur, mettant en œuvre les art. 72 et 74 C, crée quatre régions (art. 3). Ces collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct (v. *Elections*) appelés conseils de région (art. 4). La réunion desdits conseils forme le *Congrès du territoire* (nouvelle dénomination de l'Assemblée territoriale) (art. 5).

Le conseil de région vote le budget (art. 21) et dispose, en principe, à l'opposé du Congrès (art. 24), des compétences qui se rapportent à la promotion du développement économique, social et culturel (art. 22). Si le haut-commissariat demeure l'exécutif du territoire (art. 25), il est

désormais assisté, à titre consultatif, d'un conseil exécutif, composé des présidents de conseil de région et présidé par le président du Congrès (art. 26). Sur habilitation législative (art. 27), le Gouvernement est appelé à compléter la présente loi.

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Demande de nouvelle délibération de la loi. Habilitation législative. Loi. Premier ministre. Président de la République.*

COMMISSIONS

— *Pouvoir des rapporteurs budgétaires.* M. André Fosset (UC), rapporteur des charges communes de la commission des finances du Sénat, avait manifesté l'intention d'étudier, sur pièces et sur place, l'utilisation des crédits pour « dépenses accidentelles » en relation avec l'affaire Greenpeace (*Le Monde*, 29/30-9). Le secret de la défense nationale lui a été opposé au ministère des finances où il s'est rendu le 30-9 (*ibid.*, 2-10).

V. *Président de la République. Relations avec le PM.*

COMMISSION D'ENQUÊTE

— *Une initiative insolite.* Dans sa déclaration du 22-9 sur l'affaire du *Rainbow-Warrior* le PM a indiqué que le Gouvernement était « favorable à la création d'une commission d'enquête parlementaire » (*Le Monde*, 24-9). Il a précisé le 25, dans sa causerie mensuelle : « Je pense que dans une démocratie comme la nôtre, il appartient à la représentation nationale, aux élus, de pouvoir vérifier la réalité d'une affaire comme celle-ci » (*ibid.*, 27-9). Répondant à cette « suggestion » le groupe socialiste a déposé le 25 une proposition de résolution en ce sens (AN, n° 2953).

Toutefois, l'opposition dont certains membres avaient pourtant envisagé un moment de recourir à cette procédure, ayant refusé de participer aux travaux de la commission, le président du groupe socialiste, M. Billardon, a demandé à la conférence des présidents de surseoir à la fixation d'une date pour la discussion de la proposition de résolution (*Le Monde*, 4-10). M. Fabius s'est prévalu de ce refus pour décliner l'invitation, que lui a adressée M. Lecanuet, de venir devant la commission sénatoriale des affaires étrangères et de la défense qu'il préside, pour s'expliquer sur le sabotage du *Rainbow-Warrior* par les services secrets français (*ibid.*, 12-10).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu, La justice constitutionnelle, Colloque de Strasbourg : *La pensée de Charles Eisenmann*, 27/28-9 ; G. Vedel, Les bases constitutionnelles du droit administratif, *ibid.* ; M. Kajman,

Douze lignes prometteuses (à propos de la décision 85-196 DC du 8-8), *Le Monde*, 13-8 ; J. Kerninon, Le CC et la signification de l'aide de l'Etat aux établissements d'enseignement privé, *JJA*, 10/15-8 ; F. Luchaire, Saisir avant plutôt qu'après, *Le Monde*, 23-8 ; L. Philip, Du contrôle à l'obstruction, *ibid.*, 17-8 ; D. Turpin, Le traitement des antinomies des droits de l'homme par le CC, *Droits*, n° 2, 1985, p. 85.

— *Condition des membres.* M. Pierre Marcihacy a été promu, par décret du 7-8 (p. 9151), au titre du Premier ministre, au grade de commandeur de l'ordre national du mérite. On ne peut que réitérer les réserves devant cette tendance qui se développe (cette *Chronique*, n° 35, p. 182).

— *Décisions.* 85-189 DC, 17-7 (p. 8200 et 8203). Loi relative à la définition et à la mise en œuvre du principe d'aménagement. V. *Libertés publiques*.

85-190 DC, 24-7 (p. 8509 et 8512). Loi portant règlement définitif du budget de 1983. V. *Loi de finances*.

85-192 DC, 24-7 (p. 8510 et 8518). Loi portant diverses dispositions d'ordre social. V. *Validation législative*.

85-193 DC, 24-7 (p. 8511 et 8520). Loi portant réforme du code de la mutualité. V. *Loi*.

85-196 DC, 8-8 (p. 9125, rect. p. 9616 et 9127). Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. V. *Collectivités territoriales. Elections. Habilitation législative*.

85-197 DC, 23-8 (p. 9814, rect. p. 10485 et 9818). Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. V. *Demande d'une nouvelle délibération de la loi. Conseil constitutionnel*.

85-140 L 24-7 (p. 8989). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

85-139 L 8-8 (p. 9609). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

85-141 L 9-10 (p. 11831). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— *Etendue du contrôle de constitutionnalité* : V. *Habilitation législative. Loi de finances*.

— *Mise en cause de l'institution.* Lors de l'examen de la demande de nouvelle délibération de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le CC a fait l'objet, à l'AN, d'une diatribe, nonobstant l'art. 62 C, de la part de M. Jacques Brunhes (c). Dans la ligne des propositions du XXV^e Congrès du PCF (cette *Chronique*, n° 34, p. 172), après avoir souligné qu'il était présidé par un socialiste (p. 2480), l'orateur a dénoncé, tour à tour, son rôle croissant et exorbitant dans la vie des institutions, le Gouvernement des juges, au service d'intérêts de classe (p. 2493) qui fait fi de la représentation nationale et s'est arrogé de fait un véritable pouvoir constituant (*ibid.*). Il y a lieu de relever, au passage, que le pouvoir disciplinaire parlementaire ne couvre pas les injures, provocations ou menaces envers le CC (art. 73, al. 5, RAN, a contrario).

A l'opposé, et de manière solennelle et inhabituelle, le PM a salué, le 23-8 (*Le Monde*, 25/26-8), la décision rendue ce jour par la Haute Ins-

tance qui apporte un désaveu catégorique aux personnalités qui tout récemment avaient cru pouvoir attaquer de façon parfois violente cette loi et la procédure suivie par les pouvoirs publics. Pour sa part, M. Alain Poher, qui s'est départi de sa réserve habituelle, a déclaré qu'il le referait si c'était à refaire (*ibid.*). Quant à M. Valéry Giscard d'Estain, accroché à la limpidité de l'art. 10 C (Détournement de procédure, *Le Figaro*, 19-8), il est demeuré sur ses positions : Il est évident que l'article 10... n'a pas été rédigé pour l'usage qui vient d'en être fait... Je regrette la décision du Conseil constitutionnel, mais, comme il convient, je la respecte, devait-il préciser, dans un communiqué le 25-8 (*ibid.*, 27-8).

— *Nature du contrôle de constitutionnalité ou de la vertu de l'obiter dictum.* La Nouvelle-Calédonie apparaît d'ores et déjà comme une alliée objective de l'Etat de droit. Non seulement elle a contribué à la juridictionnalisation de la procédure (cette *Chronique*, n° 28, p. 202), mais elle aura participé le 23-8, de façon décisive, à préserver le contrôle de constitutionnalité de toute dénaturation.

En statuant sur-le-champ le 25-1 (*ibid.*, n° 34, p. 170), puis rapidement le 8-8, le cc soulignait son attachement à la bonne marche des pouvoirs publics. Du reste, pouvait-il en aller autrement, au lendemain de sa décision 85-188 DC du 22-5-1985 (*ibid.*, n° 35, p. 184), qui range parmi les devoirs de l'Etat la *continuité de la vie nationale* ? Mais c'était sans compter avec l'insistance procédurière des requérants.

Le cc devait réagir avec fermeté à la tentative de l'enrôler dans la bataille politique, à la manière d'une troisième chambre. Au caractère insolite et spectaculaire de la saisine, signée notamment par le président du Sénat, les anciens PM d'avant 1981 (à l'exception de M. Raymond Barre), et par M. Valéry Giscard d'Estaing, oublieux de la réserve qui découle de sa qualité de membre de droit de l'institution (v. art. précité), la décision 85-197 DC du 23-8 (p. 9814, rect. p. 10485 et 9818) réplique de manière cinglante, tel un retour de rateau.

Concernant, tout d'abord, la demande de nouvelle délibération de la loi, le cc, invoquant la théorie de l'acte clair, estime que ces *règles constitutionnelles claires et précises... n'appellent aucune interprétation.* On ne saurait être plus catégorique.

Dans un bel élan, le cc tire aussitôt, de façon didactique, les conséquences de sa décision du 30-7-1982 (CCF, 23, p. 276) en repoussant avec force toute assimilation du contrôle de constitutionnalité aux motions de procédure à laquelle l'opposition incline, en un mot, à la flibuste. V. L. Philip : Du contrôle à l'obstruction, *Le Monde*, 17-8 ; *contra* : J. Cadart, *Le Quotidien de Paris*, 14-8.

Après avoir pris soin de qualifier, de manière inédite, le contrôle qui s'exerce à titre préventif après le vote de la loi et avant sa promulgation, le cc s'emploie à dégager plus encore sa finalité ; et cet effet, il n'hésite pas à solliciter, de manière démonstrative, à deux reprises, le procédé de l'*obiter dictum* : l'objet de ce contrôle est non de gêner ou de retarder l'exercice du pou-

voir législatif mais d'assurer sa conformité à la Constitution. Il s'ensuit que la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. Somme toute, le CC adresse, tout à la fois, une sévère mise en garde à l'opposition (On se calme... On se calme !) et une discrète invite à la majorité de concilier et non d'assimiler le pouvoir d'Etat et l'Etat de droit. Telle est, à n'en pas douter, la proclamation du *Gouvernement de la Constitution* (G. Vedel, Le précédent judiciaire en droit public français, 4^e journées franco-allemandes, *Journées de la Société de législation comparée*, 1984, p. 287).

Au surplus, le CC a rappelé la portée de l'autorité *absolue* de la chose jugée qui s'attache à ses décisions (art. 62, al. 2 C) en repoussant un nouvel examen de la constitutionnalité de dispositions dont la conformité avait été reconnue le 8-8 précédent. On relèvera pour conclure que la décision 85-197 DC du 23-8, qui enregistre un progrès décisif à la veille d'importantes échéances, ne comporte pas, à l'évidence, un considérant balai.

En fin de compte, la légèreté des requérants surprend dans cette affaire, car il est sans exemple, à ce jour, qu'une déclaration de non-conformité ait été répétée (CCF, 21, p. 254), d'autant que le CC n'a jamais refusé d'éclairer les lanternes.

V. *Collectivités territoriales. Habilitation législative. Loi. Loi de finances. Loi organique. Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement.* Le décret 85-779 du 24-7 (p. 8535), pris en application de l'article 25 de la loi 84-16 du 11-1-1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, reprend les termes du décret 59-442 du 21-3-1959, en l'adaptant aux lois de décentralisation. En bref, il dresse la liste desdits emplois qui ressortissent au pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et à ce titre sont pourvus en conseil des ministres (art. 13 C). V. P. Lalumière, *Les hauts fonctionnaires*, D, 1959, chr., p. 241.

— *Emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.* Le décret 85-834 du 6-8 (p. 9007, rect. p. 9829) actualise au vu notamment des nationalisations opérées en 1982 (CCF, 21, p. 250), la liste arrêtée par le décret 59-587 du 29-4-1959, modifié par le décret 67-152 du 22-2-1967, desdits emplois (au nombre désormais de 148), dont les titulaires sont nommés, en application de l'article 13 C et de l'O. 58-1136 du 28-11-1958, par le chef de l'Etat, en conseil des ministres. L'opposition y dénoncera une manœuvre destinée à conforter le pouvoir présidentiel, en situation de cohabitation. V. *Le Monde*, 8-8.

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

DEMANDE DE NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI

— *Etendue.* L'art. 4, al. 2, de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ayant été déclaré non conforme (n° 85-196 DC), le chef de l'Etat a demandé au Parlement de procéder à une nouvelle délibération, en vertu de l'art. 10 C. Le décret du 9-8 (p. 9149), fait à Latché, soumet la loi dans sa totalité à nouvelle délibération. Pouvait-il en être autrement, en théorie ? Certes, l'art. 10, al. 2 C, limite celle-ci, le cas échéant, à certains de ses articles, mais en dehors d'une rectification d'erreur matérielle, à caractère ponctuel, cette solution revêt un caractère discutable. Au-delà de la courtoisie à l'égard des parlementaires, ceux-ci disposent en effet de la plénitude de compétences, en particulier en matière d'amendements. Plutôt que de dresser une barrière de papier, il apparaît donc préférable, pour l'exécutif, de canaliser le flot. C'est la raison pour laquelle le chef de l'Etat et le Gouvernement, après avoir hésité, ont opté pour une solution réaliste.

— *Nouvelle délibération et/ou nouvelle lecture ?* L'opposition a contesté le recours à l'art. 10 C qu'elle a dénoncé comme un détournement de procédure, seul l'art. 23 de l'ordonnance du 7-11-1958 portant LO relative au CC étant, selon elle, applicable en cas de déclaration de non-conformité d'une disposition détachable. Dans cette hypothèse, l'art. 23 précité ouvre au chef de l'Etat l'option de promulguer la loi sans la disposition censurée, ou de demander au Parlement une *nouvelle lecture* (cette *Chronique*, n° 30, p. 171).

Selon les requérants, la nouvelle lecture signifiait une *unique* lecture et excluait par conséquent l'application de l'art. 45 C ; à défaut de pouvoir faire statuer définitivement l'AN, la seule solution régulière en cas de désaccord sénatorial eût été, à leurs yeux, le dépôt d'un nouveau projet, ce qui aurait exigé de recommencer les consultations prévues par la Constitution, et notamment celle de l'Assemblée territoriale (art. 74 C). Dès lors, le recours à la nouvelle délibération prévue par l'art. 10 C était un subterfuge pour échapper à ces contraintes et appliquer l'art. 45 C.

La décision n° 85-197 DC du 23-8 écarte l'argumentation, tant en ce qui concerne l'application de l'art. 10 C que la portée de l'art. 23 de l'ordonnance n° 58-1067.

1. Sur le premier point, le CC constate que la prérogative de demander une nouvelle délibération, qui s'inscrit dans la compétence de promulgation par laquelle le Président de la République *atteste que la loi a été régulièrement délibérée et votée*, n'est soumise à aucune condition (en dehors du délai de quinze jours et du contreseing). Elle peut donc s'exercer en vue d'assurer la conformité de la loi à la Constitution, notamment à la suite d'une décision de non-conformité partielle. Dans cette dernière hypothèse, les dispositions de l'ordonnance de 1958 que les requérants prétendaient lui opposer n'en constituent que des *modalités d'application* (l'art. 23 est

d'ailleurs visé par le décret demandant la nouvelle délibération). Incidemment, le CC rappelle qu'une LO ne saurait modifier les conditions d'exercice d'une prérogative constitutionnelle (v. *Loi organique*).

Se trouve ainsi congédiée l'interprétation surprenante avancée par les requérants, selon lesquels « l'esprit de la Constitution » limiterait l'application de l'art. 10 C à la seule hypothèse d'une loi « sur laquelle le Président de la République a une opinion défavorable »... (saisine, p. 9818). Faute de pouvoir discerner en quoi l'« esprit » de 1958 irait dans le sens d'une telle restriction du pouvoir présidentiel, et dès lors que la saisine invoque une « prérogative traditionnelle », on est amené à se tourner vers la pratique antérieure. Or l'expérience de la IV^e République révèle que la nouvelle délibération a permis aux chefs de l'Etat d'intervenir « en tant que gardien de la Constitution » (Y. Plouvin, *RDP*, 1980, 1576), et que cette procédure a été utilisée en relation avec la mission du comité constitutionnel d'alors ; si on ajoute que les autres applications visaient à corriger une rédaction défectueuse, force est de conclure que cette interprétation mérite le qualificatif de fantaisiste.

2. « Modalité d'application », l'art. 23 de l'ordonnance de 1958 ouvre au Président de la République une option « qu'il exerce, sous réserve du contreseing, discrétionnairement, dans le cadre de sa compétence de promulgation ». S'il choisit la nouvelle lecture, celle-ci doit être analysée comme une *phase complémentaire* qui prolonge la procédure législative, en raison du contrôle de constitutionnalité, et pour la conclusion de laquelle aucune disposition constitutionnelle ne permet d'écarter les dispositions de l'art. 45 C. CMP et dernier mot sont donc applicables de plein droit à la nouvelle délibération, qui n'a pas une signification différente des mots « nouvelle lecture », puisque l'art. 23 n'est qu'un cas d'application de l'art. 10 C.

Loin de s'exclure, l'art. 10 C et l'art. 23 LO se trouvent replacés, chacun à son rang, dans la hiérarchie des normes, et coordonnés nonobstant la différence de terminologie. Le CC confirme l'interprétation avancée ici même, selon laquelle, en droit parlementaire, « nouvelle délibération » et « nouvelle lecture » sont synonymes (*CCF*, 20, p. 274).

3. Les requérants ne pouvaient donc se fonder ni sur la prétendue spécialité de l'art. 23 par rapport à l'art. 10 C, ni sur la prétendue différence des termes employés. En revanche, le caractère *unique* de la lecture ou de la délibération pouvait être invoqué dans l'un ou l'autre cas, en relation avec le bicamérisme. Le terme de *délibération*, en effet, ne désigne pas, en droit parlementaire, l'ensemble de la procédure mais la phase constituée par la discussion et le vote d'un texte par une assemblée (comme le montre la « seconde délibération » de l'art. 101 R AN). C'est ainsi qu'Eugène Pierre observait que l'art. 7 de la LC du 16-7-1875, relatif à la nouvelle délibération (jamais appliqué), soulevait une « difficulté assez délicate » en cas de désaccord entre les deux chambres ; il suggérait à ce propos un message simultané et le recours à la commission mixte prévue par les règlements, de

manière à parvenir à un accord sur la délibération nouvelle (*Traité*, n° 820).

La formulation de l'art. 10 de 1958 étant identique, on pouvait en déduire, en dépit du bicamérisme inégalitaire, que seule une nouvelle délibération était possible et qu'elle requérait pour aboutir le vote conforme des deux assemblées. Pour avoir invoqué mal à propos la différence des termes, et voulu écarter l'art. 10 C, les requérants ont occulté cette « difficulté assez délicate » que présente la rédaction de l'art. 10. Il est vrai que l'issue n'aurait pas été différente compte tenu de la démarche suivie par le cc.

La décision n° 85-197 fait en effet prévaloir l'interprétation par l'*effet utile* : l'objet du contrôle de constitutionnalité, souligne-t-elle, est *non de gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif*, mais de permettre la promulgation d'une loi, après substitution aux dispositions déclarées non conformes, de nouvelles dispositions réalisant une mise en conformité avec la Constitution. Le but de ce contrôle, répète-t-elle, est de permettre à la loi votée *qui n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution, d'être sans retard amendée à cette fin*.

L'insistance et la vigueur avec lesquelles sont stigmatisés les motifs dilatoires, transparents dans la saisine, suggèrent que le détournement de procédure n'était pas là où on le dénonçait.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Elections. Président de la République.*

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J. Jaffré, Des élections d'un type nouveau, *L'Express*, 9-8 ; J.-Cl. Casanova, Querelles pour un scrutin, *ibid.*, 16/23-8 ; J.-L. Parodi, La répétition des européennes (à propos des élections cantonales), *RPP*, n° 918, juillet-août, p. 5 ; G. Le Gall, Une élection de confirmation, *ibid.*, p. 24 ; P. Perrineau, Le Front national : un électorat autoritaire, *ibid.*, p. 32.

— *Elections cantonales.* En réponse à M. Gouze (s), le ministre de l'intérieur dresse un tableau édifiant au lendemain de la décision 85-196 DC du 8-8 du cc, des vingt cantons comptant le plus et le moins d'électeurs inscrits lors du dernier scrutin. Au premier cas : de Marignane (Bouches-du-Rhône) : 43 286 inscrits, à Lille-Sud-Est (Nord), 30 045 ; au second : Angles (Tarn) : 690 inscrits, jusqu'à Trèves (Gard), 1 141 (AN, Q, p. 3803).

— *Egalité du suffrage et découpage électoral.* Déclaré non conforme par la décision n° 85-196 DC du 8-8, l'art. 4, al. 2, de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie a été modifié en nouvelle délibération de la loi ; celle-ci ayant été derechef déférée au cc, la décision n° 85-197 du 23-8 en a jugé conforme la rédaction rectifiée.

Les motifs invoqués par les requérants à l'appui des premières saisines visaient, d'une part, l'inégalité de représentation au détriment de la région

de Nouméa (18 sièges lui étaient attribués, soit 1 siège pour 4 727 habitants, contre un quotient de 2 215 à 2 583 habitants par siège pour les trois autres régions) ; ils se fondaient, d'autre part, sur la discrimination ethnique au profit des Mélanésiens, qui résultait de ce découpage et de la répartition des sièges entre les régions (celle de Nouméa compte 19,5 % de population mélanésienne contre un pourcentage allant de 60,6 % à 97,7 % pour les trois autres régions). Cette inégalité et cette discrimination étaient, selon les requérants, contraires à l'art. 3 C (égalité du suffrage), à l'art. 2 C (égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion), ainsi qu'à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 (égalité devant la loi et égale accessibilité aux emplois publics).

1. La décision n° 85-196 DC considère que ces principes ne font pas obstacle à ce que le législateur institue et délimite des régions, dans le cadre de l'organisation particulière d'un TOM (art. 74 C), en tenant compte de tous éléments d'appréciation, et notamment de la répartition géographique des populations. Le découpage n'est donc pas remis en cause.

En revanche, le Congrès formé par la réunion des élus des quatre régions, qui est un organe délibérant, doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants, être élu sur *des bases essentiellement démographiques*. Ce principe, toutefois, n'entraîne pas l'exigence d'une stricte proportionnalité de la représentation, *d'autres impératifs d'intérêt général* pouvant être pris en considération. Mais, ils ne peuvent l'être que *dans une mesure limitée*, qui, en l'espèce, a été *manifestement dépassée* : l'art. 4, al. 2, fixant la répartition des sièges entre les régions n'est donc pas conforme.

La première difficulté que soulève cette motivation concerne la détermination des *autres impératifs d'intérêt général* retenus par le législateur, qui peuvent altérer la proportionnalité de la représentation (au cours de la nouvelle délibération le Sénat a procédé à cette recherche en estimant notamment qu'il serait contraire à l'intérêt général qu'une seule région disposât à elle seule de plus de la moitié des sièges au Congrès : saisine, p. 9821).

La seconde difficulté consiste à définir la *mesure limitée* que le CC a considérée comme *manifestement dépassée* dans sa décision n° 85-196 DC, pour un écart maximum de représentation entre les régions de 2,13, alors que la décision n° 85-197 DC a jugé qu'avec un écart ramené à 1,82 (la représentation de Nouméa ayant été portée de 18 à 21 sièges, sans modification de celle des autres régions), cette mesure *n'a pas été manifestement dépassée*.

Ce qui est manifeste, semble-t-il, est l'irritation du juge constitutionnel que les requérants ont tenté d'entraîner dans cette querelle de décimales, et qui y coupe court sèchement, en reprenant mot pour mot, dans le dernier considérant de sa décision du 23-8, la formulation de celle du 8, à l'exception de la conclusion. *Too much...*

2. Le Conseil s'engage en effet sur le terrain délicat de l'égalité de représentation que la Cour suprême des Etats-Unis avait abordé en 1964

avec le célèbre arrêt Baker v. Carr (P. Vialle, *La Cour suprême et la représentation politique aux Etats-Unis*, LGDJ, 1972). Il pose le principe des bases « essentiellement démographiques », tout en refusant de se laisser enfermer dans des critères rigides, de nature à porter atteinte à son pouvoir d'appréciation. Cette prudence se comprend d'autant mieux que l'inégalité censurée est inférieure à celle qui est consacrée par la loi du 10-7 sur l'élection des députés (cette *Chronique*, n° 35, p. 179), puisque l'écart maximal entre les départements y atteint 3, contre 2,13 dans la rédaction jugée non conforme de la loi sur la Nouvelle-Calédonie (rapport de M. Massot, AN, 20-8, p. 2522). Au surplus, la jurisprudence qui vient d'être inaugurée suspend une épée de Damoclès au-dessus d'un éventuel retour au scrutin majoritaire qui ne pourra évidemment s'opérer sans de sérieuses corrections au découpage des circonscriptions (sur ce point, v. F. Goguel et J.-M. Jeanneney, Le bon « découpage », *Le Monde*, 31-2-1985).

3. La décision n° 85-196 DC s'inscrit enfin dans une jurisprudence sur l'égalité du suffrage qui soulève quelques questions relatives à la portée de l'art. 3 C au regard des différentes catégories d'élections. Le CC a, en effet, considéré que le Congrès de Nouvelle-Calédonie a le rôle d'un *organe délibérant* d'un TOM, car ce rôle ne se limite pas à la *simple administration* du territoire, et il en déduit qu'il doit être *représentatif* dans le respect de l'art. 3 C. *A contrario*, cette conséquence ne s'imposerait donc pas, ou en tout cas pas avec la même rigueur, à l'élection d'un conseil général ou d'un conseil régional. La décision n° 85-196 DC reprend ainsi la distinction classique des assemblées politiques et des assemblées administratives, à ceci près que le Congrès de Nouvelle-Calédonie se trouve rattaché à la première catégorie : l'innovation, à caractère quasi fédéral, se fonde semble-t-il sur le fait qu'il s'agit d'un TOM (art. 74 C) et que l'objet de la loi censurée concerne, rappelons-le, l'évolution du territoire avec, à l'horizon « l'indépendance-association ».

Cette distinction de deux catégories d'assemblées et donc de deux catégories d'élections, ne s'articule cependant pas exactement avec la décision n° 82-146 DC (quotas féminins, cette *Chronique*, n° 25, p. 190), qui avait invoqué l'art. 3 C à propos des élections *municipales* pour écarter toutes divisions par catégories des électeurs et des éligibles : il en est ainsi, avait affirmé le Conseil, *pour tout suffrage politique* (*Rec.*, p. 68), ce qui signifie que, sous ce rapport au moins, les élections municipales n'étaient pas distinguées des élections parlementaires.

D'autre part, la décision n° 78-101 DC du 17-1-1979 (vote plural, *CCF*, 9, p. 87) appliquait la règle de l'égalité du suffrage aux élections aux conseils de prud'hommes (auxquelles, rappelons-le, les travailleurs étrangers peuvent participer), pour censurer l'attribution de plusieurs voix aux employeurs.

On peut avancer l'hypothèse que la portée de l'art. 3 C est à « géométrie variable » : la règle d'égalité (1 homme = 1 voix) s'impose à tout scrutin, quelle que soit sa nature ; le principe de non-discrimination s'impose aux

élections, nationales ou locales, dès lors qu'elles ont lieu au suffrage universel, qualifié de « suffrage politique » ; le critère de la représentativité globale s'impose, enfin, pour la désignation des membres d'un organe délibérant présentant un caractère politique.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Demande de nouvelle délibération.*

— *Elections territoriales de Nouvelle-Calédonie.* Moins d'un an après le scrutin du 18-11-1984 boycotté par les indépendantistes (cette *Chronique*, n° 33, p. 159) les électeurs ont été convoqués le 29-9 pour désigner les membres des quatre conseils régionaux institués par la loi n° 85-892 du 23-8 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (décrets n° 85-904 et 85-905 du 27-8, p. 9912. Décision n° 18 du 30-8 de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle sur les émissions de propagande, p. 10114).

La participation au scrutin, lequel a donné lieu à « un déploiement judiciaire sans précédent » (*Le Monde*, 18-9), a atteint 80,6 % pour l'ensemble du territoire ; les indépendantistes du FLNKS ont obtenu la majorité dans trois régions (Nord, Centre et îles Loyauté), le Rassemblement pour la Calédonie dans la République n'a emporté que la région Sud (Nouméa) mais il est majoritaire au Congrès qui réunit les conseillers régionaux et qui a porté à sa présidence M. Dick Ukeiwé. V. tableau page suivante.

V. *Collectivités territoriales.*

GOVERNEMENT

— *Bibliographie.* M. Gjidara, Les aspects administratifs de l'organisation ministérielle, *JJA*, 12-9.

— *Composition.* L'affaire Greenpeace a été à l'origine de la démission de M. Charles Hernu, ministre de la défense. Celle-ci ayant été acceptée, il a été remplacé, aux termes du décret du 20-9 (p. 10878), par M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. M. Jean Aurox qui l'assistait jusque-là en qualité de secrétaire d'Etat chargé des transports lui succède (v. *Le Monde*, 22/23-9). Ledit secrétariat d'Etat est supprimé, en revanche. Il s'agit de la 4^e modification apportée au Gouvernement Fabius (cette *Chronique*, n° 35, p. 185).

V. *Ministre.*

— *Réunion de travail.* Pour la première fois, le PM a réuni, le 1^{er}-10 (*Le Monde*, 2-10) l'ensemble des membres du Gouvernement, à l'occasion d'un petit déjeuner de travail consacré à la session parlementaire d'automne. Naguère (cette *Chronique*, n° 33, p. 161), les secrétaires d'Etat avaient été écartés de ce genre de rencontre.

Les résultats de la consultation du 29 septembre

Régions		Inscrits	Votants	Exprimés	RPCR	FLNKS	FN
Nord	Voix	15 026	12 474	12 385	2 888	7 383	0
	Sièges		83,01 %	82,42 %	23,32 %	59,61 %	0,00 %
Centre	Voix	14 260	12 061	11 962	5 003	5 434	11
	Sièges		84,57 %	83,88 %	41,82 %	45,43 %	0,09 %
Sud	Voix	48 683	37 975	37 689	26 615	2 820	5 263
	Sièges		78 %	77,41 %	70,62 %	7,48 %	13,96 %
Iles Loyauté	Voix	11 806	9 489	9 415	2 640	4 908	0
	Sièges		80,37 %	79,74 %	28,04 %	52,13 %	0,00 %
Total	Voix	89 775	71 999	71 451	37 146	20 545	5 274
	Sièges		80,19 %	79,58 %	51,99 %	28,75 %	7,38 %

RPCR : Rassemblement pour la Calédonie dans la République ; FLNKS : Front de Libération national ; LKS : Libération kanake socialiste ; OPAO : Organisation politique d'Alliance ; RPC : Rasdonie-Nouvelle.

— *Communication publicitaire.* A la manière d'un bilan, chaque ministère présente, sous le slogan « La France avance », les réformes qu'il a réalisées (cette *Chronique*, n° 30, p. 166).

V. Conseil des ministres

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.* En application de l'art. 38 C (cette *Chronique*, n° 29, p. 176), l'art. 27 de la loi 85-892 du 23-8 (p. 9775) autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 15-11-1985, après avis du Congrès du Territoire, les mesures nécessaires, notamment, à la mise en place et au fonctionnement des conseils de région, au plan de réforme et de développement, ainsi que les modifications au régime fiscal du territoire. Sur ce point, l'opposition a contesté devant le CC non point le caractère étendu de la délégation législative mais les conditions dans lesquelles la ratification pourrait intervenir. En indiquant que le Gouvernement déposera un projet en ce sens, au plus tard le 1^{er}-12-1985, celui-ci a exercé sans le dénaturer le pouvoir qui lui est conféré par l'art. 38 C, opine le CC (décision 85-196 DC du 8-8, p. 9125, rect. 9616, et p. 9127). Dans l'attente de cet instant poursuit-il, selon une jurisprudence constante, *si le contrôle de constitutionnalité... ne peut porter que sur les lois et non sur les ordonnances... celles-ci n'en sont pas moins soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir (ibid.)*.

V. Conseil constitutionnel.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Demandes de levée de l'immunité d'un député.* Deux commissions *ad hoc* ont été constituées le 11-7 (p. 2372), l'une pour examiner la demande de M. Gaston Flosse, président du Gouvernement de Polynésie, visant M. Juventin, député (NI) de ce territoire, poursuivi pour diffamation (n° 2910) ; l'autre pour examiner deux demandes de l'Eglise de scientologie, visant M. Alain Vivien, député (S) de Seine-et-Marne, autour d'un rapport sur les sectes en France contenant des allégations considérées par les plaignants comme diffamatoires (nos 2905 et 2906). Dans ce dernier cas, la commission *ad hoc* a estimé que le rapport incriminé, ayant été élaboré dans le cadre d'une mission confiée par le Premier ministre à M. Vivien, se trouvait couvert par l'irresponsabilité édictée par l'art. 26, al. 1 C : la mission temporaire s'inscrit dans le prolongement des « fonctions » mentionnées à l'art. 26 C et, par conséquent, les opinions émises à cette occasion ne sont pas « des actes détachables du mandat parlementaire » (Rapport de M. Massot, AN, n° 2930).

— *Inviolabilité.* L'Association professionnelle des magistrats a chargé son avocat de citer devant le tribunal correctionnel M. R. Forni (s), président de la commission des lois, qui avait trouvé « absurde et imbécile » le jugement condamnant M. J.-M. Tjibaou pour « atteinte à l'intégrité du territoire national ». L'APM se fonde sur les art. 226 et 227 de code pénal protégeant les décisions de justice (*Le Monde*, 11/12-8).

V. Parlementaires.

JOURNAL OFFICIEL

— *Modernisation.* L'ouverture de la première session ordinaire du Parlement de 1985-1986 a coïncidé avec l'impression de l'édition *Débats parlementaires* selon le procédé de la photocomposition introduit naguère (cette *Chronique*, n° 31, p. 183). Le *JO* a changé à cette occasion de format et de présentation. On n'imputera pas à l'attachement aux habitudes le regret de l'ancienne présentation, qui faisait figurer le sommaire en première page, au lieu qu'il faut désormais la tourner pour le découvrir, de sorte que l'utilisateur ne peut plus se contenter de souligner les points qui l'intéressent afin de pouvoir rapidement les retrouver. Le mieux est l'ennemi du bien.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Imbert, Les droits de l'homme en France, *NED*, n° 4781, 1985 ; J. Morand-Deville, Le droit d'asile, l'accueil et le séjour des étrangers en France, *JJA*, 22-7 ; R. Prot, *Des radios pour se parler. Les radios locales en France*, La Documentation française, 1985 ; S. Hubac et J.-E. Schoettl, Chr. générale de jurisprudence administrative, *CE*, 31-5-1985 : Ministre de l'éducation nationale c/ Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-les-Gray, *AJDA*, 1985, p. 402 ; 8-3-1985 : Garcia Henriquez (extradition), *ibid.*, p. 406 ; 20-5-1985 : Labbé et Gaudin (liberté de communication), p. 412. Concl. B. Genevois sous *CE*, 25-2-1985 : Mourad Mersad (expulsion des étrangers), *RFDA*, 1985, p. 418 ; M. Roux sous *CE*, 20-5-1985, Labbé et Gaudin, *ibid.*, p. 554.

Notes : P. Soler-Couteaux, sous *CE*, 1^{er}-2-1985 : Association chrétienne : Les témoins de Jéhovah de France, *ibid.*, p. 566.

— *Droit de grève.* Le syndicat de la juridiction administrative a donné un ordre de grève d'une journée le 16-9 pour protester contre le projet de réforme du Conseil d'Etat (*Le Monde*, 18-9).

— *Droit de propriété.* La loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principe d'aménagement a été déferée au CC par des sénateurs, au motif

qu'elle mettrait en cause le droit de propriété, notamment en ce qu'elle attribue à l'autorité administrative la qualification de « terrain à bâtir » (qui ne résulte donc plus seulement de conditions légales), ainsi que le pouvoir de s'opposer à la division de la propriété foncière en dessaisissant l'autorité judiciaire de son contrôle. Ces moyens ont été écartés par la décision n° 85-189 DC du 17-7, qui rappelle d'abord que, « quelle que soit l'importance du rôle des tribunaux judiciaires en matière de protection de la propriété », l'art. 66 C ne saurait être invoqué, car « celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété » : l'assimilation tentée par les requérants, en particulier sur la base de la décision n° 81-132 DC (nationalisation), se trouve rejetée. Il ne faut pas confondre... D'autant que l'autorité judiciaire « demeure seule compétente pour déterminer la consistance, l'usage et la valeur des biens expropriés ou préemptés ». D'autre part, les décisions administratives visées sont soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, tant en ce qui concerne les documents d'urbanisme déterminant la qualification de « terrain à bâtir » que le pouvoir de s'opposer aux divisions. Dans ce dernier cas, l'Administration doit fonder ses décisions sur des motifs se référant à « des fins d'intérêt général définies avec une précision suffisante par la loi » (protection particulière requise en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages). La loi ne porte donc pas atteinte au droit de propriété en établissant « un régime d'autorisation préalable discrétionnaire » comme le soutenaient les requérants, elle définit seulement « une limitation à certaines modalités de son exercice », et cette limitation n'a pas un caractère de gravité qui dénaturerait le droit de propriété (cf. CC, n° 84-172 DC du 26-7-84, cette *Chronique*, n° 32, p. 177). N'entraînant pas une privation de ce droit, elle ne saurait donc donner lieu à indemnisation.

— *Informatique et libertés*. Autorisé par la CNIL le 18-12-1984, le fichier des contribuables appelé « simplification des procédures d'imposition » a été créé par le décret 85-855 du 7-8 (p. 9263). Les contribuables seront identifiés par un numéro différent de celui de la sécurité sociale afin d'éviter les recoupements. V. *Les Echos*, 14-8.

— *Liberté de communication*. S'estimant mis en cause lors de l'émission télévisée consacrée à l'affaire Manouchian (cette *Chronique*, n° 35, p. 189), M. Charles Tillon, ancien chef des FTP, a bénéficié sur A2, le 23-7 (*Le Monde*, 25-7), d'un droit de réponse sous forme de diffusion d'un texte.

Au surplus, pour la première fois la composition de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a été renouvelée pour un tiers de ses effectifs, au terme du délai de trois ans (cette *Chronique*, n° 24, p. 188). Le décret du 10-8 (p. 9215) nomme pour un mandat entier de neuf ans, sur désignation du Président de la République, M. Raymond Forni, député (s) et président de la commission des lois, en remplacement de M. Marcel Huart ; sur celle du président de l'Assemblée nationale (en fait, du chef de l'Etat en raison de la solidarité partisane déjà relevée à

propos du cc, *ibid.*, n° 26, p. 170), M. Gilbert Comte, journaliste, à la place de M. Stéphane Hessel ; enfin le président du Sénat a choisi M. Raymond Castans, journaliste, pour succéder à M. Bernard Gandrey-Rety (*Le Monde*, du 13-8).

Sur ces entrefaites, la Haute Autorité devait procéder à la nomination le 10-10 (*ibid.*, 12-10) des présidents des chaînes de télévision. Elle s'est, outre les échéances électorales, employée à dissiper le malaise consécutif à la désignation de M. Jean-Claude Héberlé en 1984 (cette *Chronique*, n° 32, p. 178), à propos de laquelle M. Hessel n'a pas hésité à affirmer que le *Gouvernement n'avait pas respecté le principe de base de l'indépendance* (entretien à *La Croix*, 22-8). Par suite, seul M. Hervé Bourges a été reconduit à TF1, tandis qu'Antenne 2, où planait l'ombre de l'affaire *Manouchian* (cette *Chronique*, n° 35, p. 185), accueillait M. Jean Drucker et FR3 Mme Janine Langlois-Glandier, cette promotion féminine est digne de mention ear inédite.

La Haute Autorité a choisi, de surplus, le 11-10 (*Le Monde*, 13/14-10) les présidents de Radio-France, de la SFP et de RFO. En revanche, le décret 85-834 du 6-8-1985 réserve la nomination des présidents de Télédiffusion de France, de l'Institut national de l'Audiovisuel et de la Société financière de Radiodiffusion au conseil des ministres.

Dans son 3^e rapport, la Haute Autorité rappelle qu'au 1^{er}-9 elle a accordé 1 394 fréquences de radios à 1 644 Associations avec 11 retraits consécutifs à l'arrêt des émissions ; en matière de droit de réponse, 17 demandes adressées à TF1, 21 à Antenne 2 (4 acceptées) et 14 à FR3, non acceptées (*Le Monde*, 5-10).

— *Liberté de la presse.* Vive la liberté ! l'affaire Greenpeace aura permis à la presse française de surmonter le complexe du *Washington Post*. L'investigation à laquelle elle s'est livrée, et plus particulièrement *Le Monde*, qui a révélé le 18-9 l'existence d'une troisième équipe qui aurait coulé le *Rainbow Warrior* est à l'origine directe de l'intervention du chef de l'Etat, le lendemain, auprès du PM le pressant d'agir : *Il nous faut constater que la presse fait état d'éléments nouveaux dont nous ne pouvons apprécier la réalité faute d'avoir obtenu des services compétents les informations nécessaires. Cette situation ne peut plus durer* (*ibid.*, 21-9).

En outre, conformément à la loi du 23-10-1984 (cette *Chronique*, n° 33, p. 163), la commission pour la transparence et le pluralisme, dite commission Caillavet, s'est réunie pour la première fois, le 30-7 (*Le Monde*, 1^{er}-8), pour s'opposer, faute d'une déclaration auprès d'elle (art. 15), au rachat par M. Philippe Hersant de l'*Union de Reims*. D'autre part, elle s'est déclarée favorable le 30-8 (*Libération*, 31-8/1^{er}-9) à la démarche de MM. Bertez et Thirion.

LOI

— *Promulgation.* Le Président de la République selon le CC (décision 85-197 DC du 23-8) atteste que la loi a été régulièrement délibérée et votée.

— *Conformité de la loi portant réforme du code de la mutualité.* La décision 85-193 DC du 24-7 (p. 8511 et 8520) fait aisément bonne justice de l'argument terminologique selon lequel les mutuelles d'assurances auraient été expropriées de leur nom ou raison sociale actuelle. La loi 85-773 du 25-7 (p. 8483) a été promulguée, par voie de corollaire. Au moment où le CC a rappelé à l'ordre l'opposition, encline à l'obstruction (v. *Conseil constitutionnel*), il ne serait pas indifférent qu'il la mette parallèlement en garde contre les groupes de pression.

— *Phase complémentaire de la procédure législative.* Le CC a ainsi défini la nouvelle délibération prévue par l'article 10 C dont il explicite les termes dans sa décision 85-197 DC du 23-8.

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Demande de nouvelle délibération. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

— *Non-conformité de la loi portant règlement définitif du budget de 1983 à la Constitution.* Adoptant une démarche sélective, le CC se soucie, tout autant, de préserver la spécificité des lois de finances en débusquant notamment les cavaliers budgétaires (cette *Chronique*, n° 33, p. 167) que leur individualité. A ce titre, le 19-7-1983 (cette *Chronique*, n° 28, p. 212) il avait énoncé que *si l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s'ensuit pas que soit applicable à celle-ci l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances.* La décision 85-190 DC du 24-8 (p. 8509 et 8512), relative à la loi de règlement du budget de 1983, fait application de ce principe. Le Gouvernement ayant omis de déclarer l'urgence à l'AN le 21-5 (p. 896) avant la clôture de la discussion générale (art. 102 RAN), le texte de loi ne pouvait être soumis à une CMP alors qu'il n'avait donné lieu qu'à une seule lecture devant chaque assemblée, à l'opposé de la procédure budgétaire *stricto sensu*. A ce propos, le juge croit devoir utile de rappeler (CCF, 13, p. 289) que, dans le cadre de celle-ci, *la procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, répond à la préoccupation d'obtenir en temps utile, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale.*

Toutefois, la solution adoptée, au cas particulier, n'emporte pas la conviction. En statuant exclusivement sur la conformité formelle de la

loi de règlement, le CC a traité, par prétérition, la conformité substantielle mise en cause par les requérants. Or, sachant que la loi de règlement participe de l'exercice du contrôle *politique* auquel se livre le Parlement en donnant *quitus* au Gouvernement, la réserve de compétence ainsi aménagée ne peut guère se concilier avec la décision de principe du 15-1-1975 (GD, p. 298), selon laquelle *l'article 61 C ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décisions identique à celui du Parlement.*

LOI ORGANIQUE

— *Pense-bête.* La décision 85-197 DC, rendue par le CC à propos de la demande de nouvelle délibération de la loi relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le 23-8, a le mérite de réfuter des interprétations, hardies ou faussement candides, en matière de hiérarchie des normes.

C'est ainsi que la relation entre la Constitution et la LO a été rappelée de manière évidente (v. L. Philip, Du contrôle à l'obstruction, *Le Monde*, 13-8) : *Loin de tenir en échec (les) règles constitutionnelles... ou d'en modifier les conditions d'exercice, ce que d'ailleurs une loi organique n'aurait pu faire, les articles 22 et 23 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel n'en constituent que des modalités d'application.* La cause est entendue, si le rappel est le bienvenu : la LO, depuis la Constitution de 1852 (art. 27), se présente comme le prolongement ou la mise en œuvre de la norme constitutionnelle.

MAJORITÉ

— *Bibliographie.* D. Chagnollaud, La gauche et les institutions : le sentiment et la raison, *Interventions*, n° 13, août-septembre 1985, p. 40, une bonne synthèse ; A. Touraine, Fin de partie, *ibid.*, p. 13.

MINISTRE

— *Démission.* L'affaire Greenpeace a été à l'origine, le 20-9, du retrait de M. Charles Hernu du ministère de la défense. *Dans une démocratie comme la nôtre, la responsabilité de ce genre de décision incombe à l'autorité politique, c'est-à-dire au ministre, devant affirmer le PM le 25-9 à TFI (Le Monde, 27-9).* La raideur du propos contraste avec le ton navré du chef de l'Etat. Dans une lettre adressée le jour de la démission, il déclare de manière chaleureuse : *Je tiens à vous exprimer ma peine, mes regrets et ma gratitude... Vous gardez toute mon estime... A l'heure de l'épreuve, je suis, comme toujours, votre ami (ibid., 22/23-9).*

V. Gouvernement. Premier Ministre. Président de la République.

OPPOSITION(S)

— *Temps de parole à la radiotélévision.* Dans son troisième rapport annuel, la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a rappelé son attachement à la « règle des trois tiers » : gouvernement, majorité, opposition, dont les temps de parole ont été respectivement de 39,8 %, 26,3 % et 33,9 % en 1984 (*Le Monde*, 5-10).

— *Manifestation communiste à l'Elysée.* A l'issue de la conférence annuelle du PCF sur la préparation des élections, les 1 100 délégués ont été invités à se rendre à l'Elysée pour y porter une lettre dans laquelle le PCF proteste contre les conditions de l'information sur les chaînes nationales de radiotélévision (*Le Monde*, 13/14-10).

ORDRE DU JOUR

— *Vicissitudes de la priorité.* L'AN avait adopté en première lecture (après déclaration d'urgence) le projet sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie le 4-6 (cette *Chronique*, n° 35, p. 180), mais le Sénat a différé son examen jusqu'au retour d'une mission d'information envoyée dans le territoire, ce qui rendait nécessaire la convocation d'une session extraordinaire et empêchait que les élections prévues par la loi puissent se dérouler en août comme le souhaitait le Gouvernement (*Le Monde*, 2-7). Ce n'est que le 25-7 qu'une CMP a pu être convoquée, et le 26-7 que l'AN a statué définitivement. La décision de non-conformité du CC entraîna la convocation d'une nouvelle session extraordinaire le 12-8, pour une nouvelle délibération, mais le Sénat n'accepta d'y procéder que le 19, en raison de l'absence de M. Dick Ukeiwé, sénateur de ce territoire et président du Gouvernement territorial (*ibid.*, 15-8).

V. *Demande de nouvelle délibération. Elections. Session extraordinaire.*

PARLEMENT

— *Bibliographie.* M. Courtot, Les modes de détermination des moyens matériels et financiers à la disposition des parlementaires, *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Union interparlementaire (Genève), n° 142, 1985, p. 27.

PARLEMENTAIRES

— *Parlementaires en mission.* M. Lucien Delmas, sénateur (s) de la Dordogne, a été chargé d'une mission temporaire, conjointement auprès du ministre du plan et de l'aménagement du territoire, et du ministre des

relations extérieures (p. 9271). M. Manuel Escutia, député (s) de Paris, a été chargé d'une mission auprès du ministre de l'économie (p. 9983). Enfin, la mission confiée à M. Taddei, député du Vaucluse, a été prolongée le 13-9, entraînant son remplacement à l'AN. C'est le 7^e parlementaire visé par cette incompatibilité (cette *Chronique*, n° 32, p. 183).

V. *Assemblée nationale. Immunités parlementaires.*

PARTIS POLITIQUES

— *Message présidentiel.* Ainsi qu'il l'avait fait lors des deux précédents congrès du ps tenus depuis le début du septennat (cette *Chronique*, n° 29, p. 566), M. F. Mitterrand a adressé un message aux congressistes de Toulouse. Il les y exhorte à l'unité, à la fidélité, à la fierté pour l'œuvre accomplie et à l'ouverture. Comme à Bourg-en-Bresse, le message a été entendu (*Le Monde*, 13/14-10).

Au cours de son voyage en Bretagne, le chef de l'Etat avait déclaré : « Le parti socialiste m'est cher, mais ce n'est pas moi qui m'occupe de ses affaires. Ce n'est pas dans ma responsabilité » (*ibid.*, 9-10).

V. *Président de la République.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* Selon une jurisprudence classique, le cc a procédé au déclassement de l'art. 3 du décret 57-177 du 16-2-1957 validé par l'art. 3 de la loi 61-825 du 29-7-1961 relatif aux modalités d'établissement des traitements des personnels civils et militaires de l'Etat qui ne mettent pas en cause les *garanties fondamentales* accordées à ceux-ci par l'art. 34 C (décision 85-140 L, 24-7, p. 8989).

Concernant des articles relatifs à la Sécurité sociale, dans une décision fluviale 85-139 L du 8-8 (p. 9606), le juge, fidèle à sa démarche, les restitue au pouvoir réglementaire à l'exception de deux dispositions : l'art. L 141-1 du code de la Sécurité sociale qui déroge aux principes fondamentaux du droit civil en matière de répétition de l'indu, et l'art. L 462, 7^e al., qui, dans le domaine de la revalorisation d'une rente viagère ou de réversion, touche à un principe fondamental des obligations civiles et commerciales. En complément, la décision 85-141 L du 9-10 (p. 11831) considère que l'art. L 403, al. 3, dudit code a valeur législative, en ce qui se rapporte au mode de désignation d'un organisme juridictionnel.

Il y a lieu de s'interroger sur la portée de l'art. 37, al. 2. Imaginons qu'à la faveur de l'instruction, un lièvre soit levé. Le pm informé pourrait être tenté de le soustraire au juge en le dessaisissant. Tant et si bien que le déclassement peut se transmuier, dans la pratique, en procédure *consultative*.

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie.* J.-M. Auby et J.-B. Auby, *Code de droit public*, Prat/Europa, 1985 : les textes usuels des diverses branches du droit public (dont le droit parlementaire) sont mis à la disposition du lecteur. Un ouvrage indispensable ; F. Dreyfus et F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, 1985. Vue d'ensemble qui ne sépare pas les institutions politiques et administratives, notamment la décentralisation territoriale.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* S. Rials, *Le Premier ministre*, « Que sais-je ? », n° 1972, 2^e éd., 1985, PUF ; S. July, De l'utilité d'un Premier ministre, *Libération*, 27-9.

— *Condition.* En dehors des remous de l'affaire Greenpeace (v. Président de la République), le PM, soucieux de son image, n'a pas vu sans déplaisir son entrée au *Bêbête show* de TF1 (*Le Monde*, 27-8). Il a annoncé le 5-9 sur A2 (*ibid.*, 7-2) le dépôt à l'AN d'un projet de loi tendant à régler le cumul des mandats. Par ailleurs, au congrès de Toulouse du PS, les 11/12 et 13-10, il a symbolisé tout à la fois son unité et son recentrage (v. *Le Monde*, 15-10).

— *Club des PM* : Après que M. Jacques Chirac eut accepté (à l'opposé de M. Raymond Barre) la proposition d'une confrontation télévisée, formulée par M. Laurent Fabius à A2, le 5-9 (*Le Monde*, 7-9), M. Georges Marchais s'est vu opposer un refus par celui-ci, le 16-9 (*Libération*, 17-9). Ce *curieux syndicat*, selon le dirigeant communiste, s'était précédemment illustré auprès du CC.

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* R. Janot, Le Président et l'Assemblée, *Le Figaro*, 20-8 ; M. Kajman, Variations numériques et changements de fonctions à l'Élysée, *Le Monde*, 10-10.

— *Adresse au Gouvernement.* Selon une formulation inédite, M. Mitterrand, de retour de Mururoa le 15-10, a déclaré à propos de la politique dans le Pacifique : *Le gouvernement reprendra ces propositions et les mettra en œuvre dans un délai d'un mois* (*Le Monde*, 17-10).

— *Chef des armées.* Considérant que la dissuasion s'identifie à la fonction présidentielle (cette *Chronique*, n° 29, p. 188), le chef de l'Etat a adressé une directive aux armées le 18-8 à propos de la campagne d'essais nucléaires : *Je réitère l'ordre... d'interdire, au besoin par la force, toute entrée non autorisée dans les eaux territoriales françaises et l'espace aérien français des atolls polynésiens du secteur de Mururoa et Fangatanfa (Le Monde, 20-8).* Il devait se rendre, par la suite, sur le site de Mururoa le 13-9 (*ibid.*, 15-9). Sur le chemin, la veille, il avait assisté à Kourou (Guyane) à un tir réel de fusée. Las ! Celui-ci échoua. *Ariane* fut insensible au premier déplacement d'un chef de l'Etat de la V^e République (*ibid.*, 14-9).

— *L'échéance.* « 1988, c'est une échéance qui ne me concerne pas du tout. C'est la fin de mon mandat », a observé le chef de l'Etat au cours de son voyage en Bretagne. Il a ajouté : « Je ne m'occupe pas de la bataille électorale proprement dite, même si je m'estime responsable de la conduite de ce qui a été accompli depuis quatre ans et qui sera examiné par les Français avec leur esprit critique habituel au mois de mars » (*Le Monde*, 9-10).

V. *Alternance.*

— *Fonction.* « C'est vrai que le Président de la République n'a pas à se mêler de tout », a répété M. Mitterrand à Lorient le 8-10 (cette *Chronique*, n° 33, p. 172). « Dans l'esprit de beaucoup de Français, le Président de la République peut tout faire. Il y a là une certaine déviation de l'esprit de la République. Mais il peut faire beaucoup. Je veillerai à ce que le Président de la République puisse continuer à faire beaucoup. C'est-à-dire puisse remplir les compétences que la Constitution lui accorde. » Répétant qu'il était « contre toute forme de domaine réservé » (cette *Chronique*, n° 35, p. 195), il a ajouté : « Les compétences de la Constitution, c'est largement suffisant pour que le Président de la République puisse remplir sa tâche. Certes, si cela lui fait plaisir et que le Gouvernement y consente, il peut avoir quelque manie, quelque hobby... » (allusion aux « chantiers du Président ») (*Le Monde*, 10-10).

— *Interventions.* Les assises européennes de la technologie (projet *Euréka*) se sont ouvertes au palais de l'Élysée, sous la présidence du chef de l'Etat, le 17-7 (*Le Monde*, 19-7).

— *Manifestations.* A l'occasion du 12^e voyage en province du chef de l'Etat, des heurts ont eu lieu entre le service d'ordre et les manifestants de la CGT, notamment à Lorient. « Cela m'ennuie d'entendre des braves gens s'égosiller pour rien du tout... Cela ne me fera changer en rien ma ligne de conduite », a déclaré M. Mitterrand (*Le Monde*, 10-10). A la suite de ces incidents, le bureau confédéral de la CGT a estimé ce comportement « inacceptable » de la part du Président de la République, à qui s'en est pris également le PCF (*ibid.*, 11-10).

— *Secrétariat général de la présidence de la République*. Mis en cause par l'hebdomadaire *VSD*, le 15-8, s'agissant de l'affaire Greenpeace, M. Jean-Louis Bianco, secrétaire général de l'Elysée, a déposé plainte le 23-8, créant de la sorte un précédent depuis 1958 (*Le Monde*, 25/26-8).

— *Relations avec le PM : retour à l'orthodoxie?* L'affaire Greenpeace a été à l'origine d'une *crise de commandement* (A. Laurens, *Le Monde*, 6/7-10) qui a mis à l'épreuve, pour la première fois depuis 1981, l'exécutif. Cependant, la logique des institutions a été respectée. Sous l'impulsion du chef de l'Etat, qui demeurera toujours en retrait sans cesser d'être vigilant, le PM, en dépit de tergiversations, a été contraint de monter en première ligne afin d'assumer la protection du pouvoir présidentiel, ce véritable sanctuaire du régime. Une brève chronologie aura le mérite, dans l'état actuel des informations, de vérifier cette idée, un instant menacée (cette *Chronique*, n° 34, p. 184).

Le 10-7, le *Rainbow-Warrior*, vaisseau-amiral du mouvement écologiste Greenpeace, est coulé dans le port néo-zélandais d'Auckland. Des soupçons s'étant portés sur les services secrets français, le chef de l'Etat, averti par le PM, lui précise par une lettre du 7-8 : *Il convient d'ordonner sans délai une enquête rigoureuse et je vous invite à la mener de telle sorte que, si la responsabilité est démontrée, les coupables, à quelque niveau qu'ils se trouvent, soient sévèrement sanctionnés* (*Le Monde*, 9-8). Dans sa réponse, le lendemain, M. Laurent Fabius indique son intention de confier l'enquête administrative à une personnalité incontestable (*ibid.*). M. Bernard Tricot ayant remis son rapport, le 25-8 (*ibid.*, 27-8), le PM s'en explique deux jours après. Il demande au ministre de la défense de poursuivre ses investigations, et lui *donne instruction*, ainsi qu'au ministre de l'intérieur, d'adresser désormais aux présidents des commissions de la défense du Parlement un compte rendu annuel de l'activité des services de renseignement (*ibid.*, 29-8).

Sur ces entrefaites, la presse, qui s'est emparée de l'affaire, la relance de façon spectaculaire. La révélation, le 18-9, par *Le Monde* de l'existence d'une troisième équipe militaire, provoque une prompt réaction du chef de l'Etat. Dans une seconde lettre adressée, le lendemain, à M. Fabius, dans laquelle perçait sa profonde irritation, il lui intime l'ordre d'agir : *Malgré les investigations que vous avez ordonnées..., il nous faut constater que la presse fait état d'éléments nouveaux... Cette situation ne peut plus durer. Le moment est venu de procéder sans délai aux changements de personne et, le cas échéant, de structures qu'appellent ces carences. Vous voudrez bien prendre les mesures utiles à cet effet* (*ibid.*, 21-9).

On connaît le dénouement et la *cruelle vérité*. Pour sa part, M. Laurent Fabius, dont la situation a pu paraître malaisée, la résume à TF1, le 25-9 : *Je suis Premier ministre du Gouvernement de la France ; j'ai la confiance du Président de la République et j'entends assumer mes responsabilités* (*ibid.*, 27-9).

— *Pouvoirs présidentiels et contrôle de conformité*. La décision n° 85-197 DC du 23-8 visait pour la première fois (en dehors de l'application de

l'art. 16 C en 1961) l'exercice d'une prérogative du chef de l'Etat que les requérants prétendaient limiter, dans la perspective implicite de la cohabitation. S'abstenant de tout considérant de principe, le Conseil s'est tenu à la question spécifique de la procédure législative.

V. Demande de nouvelle délibération.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Fin de non-recevoir.* M. Pasqua (RPR) interrogeait le PM sur l'opportunité de relever de ses fonctions le haut-commissaire de la République à Nouméa. Un refus catégorique lui est opposé, car *il n'est pas d'usage de mettre en cause par une question écrite... la personnalité d'un représentant de l'Etat* (s, Q, p. 1694). De manière constante (cette *Chronique*, n° 35, p. 197), le PM se refuse de commenter des données historiques relatives au Front républicain (AN, Q, p. 4082) ; à l'avenant, le ministre des relations extérieures estime, à propos de l'UNESCO, que le Gouvernement français n'a pas de comptes à rendre à d'autres gouvernements sur la ou les contributions qu'il décide d'accorder à une organisation internationale de son choix (*ibid.*, p. 4381).

— *Réponse prompte.* Je le confirme (*ibid.*, p. 3685), se borne à déclarer M. Joxe s'agissant de l'utilisation des écoutes téléphoniques en vue de la sécurité de l'Etat.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* L. Ferry et A. Renaut, *Philosophie politique*, t. 3 : *Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, PUF, 1985 ; D. Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, n° 4786, 2^e éd., 1985 : une précieuse anthologie de la pensée constitutionnelle ; S.-Chr. Kolm, *Libres, égaux et fraternels : la logique profonde de la morale républicaine*, *RFSP*, 1985, p. 639 ; R. Rémond, *Vers une nouvelle République ?*, *L'Express*, 30-8.

— *Tradition républicaine.* La roche de Solutré a mérité les honneurs philatéliques depuis le 30-9. A ce propos, *Le Monde* (7-9) rappelle que la France républicaine *exclut un chef d'Etat, de son vivant, de figurer sur un timbre.*

V. Président de la République.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Clôture*. A l'épuisement de son ordre du jour, la session ouverte le 1^{er}-7 (cette *Chronique*, n° 35, p. 198) a été close par le décret du 26-7 (p. 8535).

— *Convocation*. Pour la troisième fois, au cours de l'année civile (cette *Chronique*, n° 34, p. 190), la Nouvelle-Calédonie a modifié le rythme du travail parlementaire. Un décret du 9-8, fait à Latché (p. 9149), a réuni le Parlement pour le 12. La clôture est intervenue le 20-8 (p. 9598).

V. *Demande de nouvelle délibération de la loi. Ordre du jour*.

VALIDATION LÉGISLATIVE

— *Régime jurisprudentiel des validations*. A la suite de l'annulation contentieuse des art. 4 et 5 du décret n° 82-738 du 24-8-1982 réglant la désignation des membres du conseil supérieur provisoire des Universités (*AJDA*, 1985.495, note J. Chevallier), le Gouvernement a déposé un amendement de validation devenu l'art. 122 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social. L'art. 122 a été déféré au CC, au motif que ladite validation excéderait les limites posées par la décision de principe n° 80-119 DC du 22-7-1980 (*CCF*, 15, p. 465, v. aussi cette *Chronique*, n° 25, p. 199, et n° 27, p. 189). La réponse du juge constitutionnel (n° 85-192 DC du 24-7) précise la portée de cette jurisprudence sur quatre points.

1. L'art. 122 de la loi portant DDOS, qui maintient en fonction jusqu'au 30-6-1986 les membres du CSU, était contesté dans la mesure où le législateur ne se bornait pas à valider, pour le passé, leur désignation irrégulière, mais portait atteinte à l'autorité de la chose jugée en « mettant obstacle à l'exécution de la décision du CE ». Se référant aux travaux préparatoires de la loi, le CC constate que le maintien en fonction était justifié par la nécessité de prendre de « nombreuses mesures urgentes » en attendant l'intervention d'un nouveau décret et de nouvelles élections, ce qui réclame du temps ; il observe d'autre part que les élections qui se sont déroulées sur la base des dispositions illégales n'ont pas été annulées (*quid* si elles l'avaient été ?) ; il estime enfin que le délai accordé au Gouvernement pour réparer les erreurs de l'administration, n'étant pas excessif, ne procède pas d'une erreur manifeste. Dès lors, le législateur n'a pas « censuré » la décision du CE en empêchant son exécution, comme le lui reprochaient les requérants, il a seulement aménagé la situation dans l'attente de cette exécution, *comme lui seul pouvait le faire... conformément aux exigences du service public et de l'intérêt général*.

2. La seconde précision concerne la possibilité de validation *directe* de mesures *individuelles* contestée par les sénateurs. Sur ce point, le CC écarte l'interprétation stricte qui avait été donnée de la décision précitée n° 80-119 DC (GD, p. 482) : il en reprend le considérant suivant lequel « le législateur, compétent aux termes de l'art. 34 C pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires, a, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler les situations nées d'annulations contentieuses », et, *pour cela*, précise-t-il, *de valider des mesures individuelles*.

3. Le législateur peut-il prononcer une *validation anticipée*, c'est-à-dire ne pas se borner à valider les décisions intervenues *avant* l'arrêt d'annulation du 19-4-1985, mais aussi celles qui sont intervenues *après* et même celles qui interviendront jusqu'à l'expiration du délai fixé au 30-6-1986 ? Cette disposition, à laquelle les requérants reprochaient de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée en privant d'effets l'arrêt du 19-4-1985, est, selon le CC, la conséquence logique du maintien du CSU dans sa composition actuelle pendant la période transitoire, déclaré non contraire à la Constitution pour les motifs indiqués plus haut : à quoi servirait-il, en effet, de le maintenir en fonction pour prendre les « nombreuses mesures urgentes » nécessaires, si la légalité de ces mesures pouvait être mise en cause sur le fondement de l'arrêt d'annulation ?

Sur ces trois points, la décision restreint singulièrement la portée de l'interdiction, formulée par la décision n° 80-119 DC précitée, de procéder à la validation *directe* d'une disposition annulée, puisque, comme l'observe J.-J. Bienvenu (AJDA, 1985.485), elle aboutit au même résultat : l'effet dissuasif attendu de la décision précitée ne peut qu'en ressortir diminué aux yeux de l'administration négligente. Il reste le contrôle exercé par le juge constitutionnel sur les motifs et sur les délais accordés au Gouvernement pour réparer l'illégalité.

4. A ce propos, une dernière précision concerne le contentieux des actes validés et plus particulièrement la pratique du *non-lieu législatif* qui entraînait l'immunité de ces actes. L'art. 122, observe le CC, « permet à bon droit » que la régularité des mesures validées soit mise en cause sur d'autres fondements que celui de l'illégalité des dispositions annulées. Ainsi se trouve confirmée l'interprétation de la décision n° 80-119 DC qu'avait avancée G. Carcassonne (AJDA, 1980.604), suivant laquelle la validation n'a pour résultat de rendre inopérant que le seul grief du défaut de base légale ; elle permet en revanche au juge d'annuler, pour un autre motif, l'acte validé.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 octobre 1985.

Pouvoirs - biblio

ACTUALITÉ

Jean-Marie COLOMBANI, *Portrait du Président*, Le monarque imaginaire, Paris, Gallimard, 1985, 220 p., 78 F. De l'énigme que demeure François Mitterrand à la trace qu'il veut souhaiter, une introduction nourrie à l'histoire de la gauche au pouvoir.

Alfred GROSSER (dir.), *Les pays d'Europe occidentale en 1984-1985*, Paris, La Documentation française, Notes et Etudes documentaires, n° 4783, 1985, 336 p., 47 F. Sixième volume d'une série indispensable pour suivre l'évolution politique, économique et sociale en Europe.

ADMINISTRATION

CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, 1985, 287 p., 75 F. Une quinzaine de textes, issus du colloque tenu à Amiens en mai 1985, renouvellent l'approche des relations entre administration et usagers.

Jean-Jacques GLEIZAL, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, 202 p., 95 F. Sur la police et le pouvoir, particulièrement depuis 1981 ; mais aussi sur la police lieu de pouvoir.

HISTOIRE

Jacques JULLIARD, *La faute à Rousseau*, Essai sur les conséquences historiques de l'idée de souveraineté populaire, Paris, Seuil, 1985, 254 p., index, 85 F. Bonald, Constant, Guizot, Marx, Rousseau et quelques autres relus pour réformer la gauche.

Jean LACOUTURE, *De Gaulle, 2. Le politique*, Paris, Seuil, 1985, 724 p., index, 120 F. Du 26 août au 8 janvier 1959. L'auteur a finalement décidé que sa biographie comporterait trois tomes. Pour le bonheur du lecteur qui bénéficie d'informations et d'analyses très précieuses.

Université de Franche-Comté, Institut Charles-de-Gaulle, *L'aventure de la bombe*, De Gaulle et la dissuasion nucléaire, 1958-1969, Paris, Plon, coll. « Espoir », 380 p., index, 120 F. Communications, débats et appendices répondent à nombre de questions sur les origines, la mise en œuvre et les implications politiques de la dissuasion nucléaire.

INSTITUTIONS

Françoise DREYFUS, François d'ARCY, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 1985, 445 p., index, 145 F. Un manuel qui a l'avantage d'associer l'étude du pouvoir politique et celle de l'administration ainsi que de la fonction juridictionnelle.

PRESSE

Jean-G. PADIOLEAU, « *Le Monde* » et le « *Washington post* », Paris, PUF, coll. « Sociologies », 1985, 372 p., index., 180 F. Enquête approfondie et originale qui oblige à reconsidérer des jugements sur les journalismes américain et français.

SONDAGES

Hélène MEYNAUD, Denis DUCLOS, *Les sondages d'opinion*, Paris, Ed. La Découverte, coll. « Repères », 1985, 187 p. Petit livre nourri d'informations et de critiques sur un secteur en croissance mais peu étudié.

SYNDICATS

François de CLOSETS, *Tous ensemble*, Pour en finir avec la syndicalité. Critique du syndicalisme de conflit, ouvrier ou patronal, et plaidoyer pour un syndicalisme de partenaires, Paris, Seuil, 1985, 476 p., 99 F.

Véronique AUBERT, Alain BERGOUNIOUX, Jean-Paul MARTIN, René MOURIAUX, *La forteresse enseignante*, La Fédération de l'Éducation nationale, Paris, Fayard et Fondation Saint-Simon, 364 p., 98 F. Préface de Mona et Jacques Ozouf. Première étude d'ensemble du quatrième syndicat français mais aussi du seul exemple, en France, d'une gestion social-démocrate.

Summaries

Jacques RIGAUD. — Ministers' powers — and their lack of them.

There is a significant difference between the high-profile position of ministers in public life and in the media and the reality of their constitutional and administrative role. A minister is hedged about by constraints and limitations on his actions that leave him, in many respects, in a subordinate role. His authority over his department does not equal that of a company head over his firm. A minister may, however, enjoy a strong position as a source of political will, as a motor of innovation, and as an arbiter of major choices. The conditions necessary to achieve this are a strong political position, a proven administrative ability, a favourable political context, and talent as a media communicator.

Serge BERSTEIN. — Ministers under the Third and Fourth Republics.

Under the Third and Fourth Republics, ministerial office was the culmination of a parliamentary career. Ministers were drawn from among experienced parliamentarians or young high-fliers, chosen chiefly as a function of the composition of majorities, of the need to neutralise opponents, or of the image considered desirable for the government. But ministers were highly aware that their position was precarious and their powers limited.

Ed. PAGE. — The effect of regimes on ministerial leadership.

Political leadership is one of the unique functions of a minister. Whether ministers exercise political leadership may depend upon factors such as personality, yet there are also some features of political systems which encourage and discourage political leadership. These are explored in the context of a comparison of France, Germany, Britain and the USA.

Mattei DOGAN. — Paths to ministerial office : from Thiers to Mitterrand.

There are three major career paths to ministerial office — party apparatuses, the filter of parliamentary committees, and the springboard of the civil service. The importance of each varies between different periods, but all three require parliamentary legitimation at the outset. Resistance activities were also a crucial factor in the selection of ministers during the post-war generation (1945-1979). There is a remarkable similarity between De Gaulle's and Mitterrand's promotion of their own most faithful followers.

Daniel GAXIE. — Immutable and changing : the Ministers of the Fifth Republic.

Although members of Fifth Republic governments are less frequently parliamentarians at the moment of their appointment than were ministers under earlier regimes, they are for the most part politicians embarked on a public career. Whatever the ideological stance of the government to which they belong, both senior and junior ministers have an « aristocratic » profile. At the same time, there are some differences. Before 1981, ministers had often been educated in the *grandes écoles*, and came from backgrounds in business, the liberal professions or the top civil service. Since 1981, they have generally been university-educated, and belong to intellectual *milieux* — or, again, to the higher civil service.

Bernard CHENOT. — The Minister as departmental head.

Is his role as a head of department the essential element of a minister's job? In reality, he has always been, under all France's constitutions, a « double agent » at the interface of government and civil service. By virtue of the historic stability of their offices, ministers have overcome the power of departments. They must, and can, defend their authority against the multiple encroachments on their domain and on their decision-making powers that are threatened by the modern Presidency and by the office of Prime Minister.

Guy CARCASSONNE. — Typology of ministerial cabinets.

In reality a minister is always a collective entity, consisting of the holder of the office plus his *cabinet*. This « collective minister » works, with

a greater or lesser degree of effectiveness, with departmental services. The various types outlined thus cover relations between the minister and his close colleagues. Four models exist — cronies, sons (or daughters), valets and lieutenants. Each has its own characteristics, but the last type is without doubt the most effective.

Jacques LIMOUZY. — Ministers' relations with Parliament and with political parties.

There is some « conflict in being » a Minister under the Vth Republic. He is no longer under the protection of his party and his political responsibility is mixed with that of the Government. Any of his actions in the political and parliamentary field is subject to the prime Ministerial control and leadership. From Elysee to Matignon the hierarchy by whom he is appointed, maintained and judged is the executive. He should however be an operational man not only in general governmental policy. He has therefore to maintain contacts with the Assemblies.

Jean FOYER. — Inter-ministerial relations : hierarchy and collegiality.

Most governments contain a diversity of ministerial titles which establish both ranks for protocol purposes and a pecking order. *De jure* hierarchies are supplemented by *de facto* ones which depend either on political power relations or on the ministerial offices themselves. Ministers constitute a college of which the main body, the Cabinet, is of variable form. In the current period, small cabinet committees are playing an increasingly important role, as are other collegiate formations that have no existence in legal texts.

Didier MAUS. — Ministerial resignations and dismissals under the Fifth Republic.

74 Ministers left the government between the beginning of 1959 and 1 October 1985. 49 of them resigned by choice, 14 were definitely sacked, and 11 took their leave by mutual consent. Given the diversity both of the juridical techniques used and of the political situations involved, we may conclude that personal rather than political considerations were the chief explanation for departures — other than collective ones — of ministers under the Fifth Republic.

Jean-Luc BODIGUEL. — Whatever happens to ministers ? Career prospects after resignation.

A biographical survey of the 257 ministers who held office under the Fifth Republic between 8 January 1959 and 17 July 1984 allows the following conclusions to be drawn regarding their professional future after resignation. Apart from a few cases of retirement or death, a minister is destined, first and foremost, to return to a ministerial post or to continue his political career by accumulating one elected office after another. One in ten return to their earlier professional activities, while a handful get top jobs in the civil service, the public sector, European institutions or private business.

JOURNAL

Evelyne PISIER. — Public service and public freedoms.

In brief : Foreign election results

Foreign notes : G. W. JONES. — Letter of London.

Jérôme JAFFRÉ. — Developments in French public opinion : The Socialist Party and the polls since 1981.

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French political chronicle (16 August-15 October 1985).

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 039508 2 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 31 655
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Janvier 1986

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)

PUF : CCP 1302 69 C Paris

Chèques à l'ordre des PUF

1986 36. **le ministre**

A paraître

**la Grande-Bretagne
l'armée**

le ministre

Quel pouvoir le ministre peut-il vraiment exercer ? A quelles conditions peut-il agir ? Qu'était la fonction ministérielle sous les III^e et IV^e Républiques ? Qu'est-elle en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis ?

Quelles sont les filières pour devenir ministre, de Thiers à Mitterrand ? « L'aristocratie » que constituent les ministres est-elle différente depuis 1981 ?

Quels rapports les ministres entretiennent-ils avec l'administration ? Avec leur cabinet ? Avec le Parlement et les partis ? Et entre eux ?

Comment cesse-t-on d'être ministre ? Que devient-on après ?

JOURNAL

Evelyne PISIER	Service public et libertés publiques
G. W. JONES	Chronique de l'étranger : Londres
Jérôme JAFFRÉ	Chronique de l'opinion publique : le Parti socialiste depuis 1981
Pierre AVRIL	Chronique de la V ^e République (16 juillet - 15 octobre 1985)
Jean GICQUEL	

