

POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1990

53

le ministère des finances

une puissance

qui commande ?

la politique monétaire

la politique budgétaire

face aux dépensiers

le marché financier

à bruxelles

prérogatives

portraits

françois bloch-lainé

denise mairey

patrick peugeot

jean-yves haberer

jean-luc perron

jean choussat

alain richard

thomas le vigan

michel bazex

michel margairaz

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 Dabezies, 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-Tinet.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1990)	285 F	380 F
2 ans (1990-1991)	570 F	760 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

53

Le ministère des Finances

François BLOCH-LAINÉ. — L'affirmation d'une puissance	5
Denise MAIREY et Patrick PEUGEOT. — Le ministre et les directeurs : qui commande ?	17
Jean-Yves HABERER. — Le ministère de l'Economie et des Finances et la politique monétaire	27
Jean-Luc PERRON. — Le ministère des Finances. Les avant-postes	37
Jean CHOUSSAT. — Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget	55
Alain RICHARD. — Les Finances et les investisseurs institutionnels	65
Thomas LE VIGAN. — Les Finances et « Bruxelles »	73
Michel BAZEX. — Les prérogatives juridiques du ministère de l'Economie et des Finances : pouvoirs ou privilèges ?	89
Michel MARCAIRAZ. — Les ministres des Finances : personnalités, structures, conjonctures	101

JOURNAL

Jacques ROLLET. — Jürgen Habermas et la théorie politique....	109
Jean-Claude RONDEAU. — L'utilisation de la clause dérogatoire par le Québec en 1988.....	125
Repères étrangers (1 ^{er} octobre - 31 décembre 1989), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	139
Chronique de l'étranger : Lettre de Londres. Mme Thatcher et le Gouvernement, G. W. JONES	151
Chronique constitutionnelle française (4 octobre - 31 décembre 1989), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	163
Pouvoirs-Biblio	195
Summaries	198

ISBN 2 13 043111 9

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1990, avril© Presses Universitaires de France, 1990
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

LE MINISTÈRE DES FINANCES EST ÉTUDIÉ PAR

Michel Bazex, professeur de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre, directeur du DEA de droit public de l'entreprise.

François Bloch-Lainé, ancien directeur du Trésor au ministère des Finances (1946-1953), de la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) (1953-1967), président du Crédit lyonnais (1967-1974).

Jean Choussat, inspecteur général des Finances, successivement directeur du Budget (1981-1985), directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (1985-1989).

Jean-Yves Haberer, ancien directeur du Trésor (1978-1982), successivement président de Paribas et du Crédit lyonnais.

Thomas Le Vigan, pseudonyme, fonctionnaire au ministère de l'Economie et des Finances.

Denise Mairey, chargée de mission au cabinet du Premier ministre ; contribution à : *La France par l'Europe*, Jacques Delors et l'Association Clis-thène, Paris, 1988.

Michel Margairaz, agrégé d'histoire, doctorat ès lettres sur *L'Etat, la direction des Finances et de l'Economie en France (1932-1952)*.

Jean-Luc Perron, administrateur civil du ministère de l'Agriculture, actuellement à la Caisse nationale du Crédit agricole.

Patrick Peugeot, président de la SCOR (Société commerciale de Réassurance).

Alain Richard, député du Val-d'Oise, maire de Saint-Ouen-l'Aumône, rapporteur général du budget de l'Etat.

FRANÇOIS BLOCH-LAINÉ

L'affirmation d'une puissance

Durant un demi-siècle, j'ai constamment entendu faire, en m'y joignant parfois, la critique, au demeurant peu meurtrière, de la prééminence du ministère des Finances, de ses interventions débordantes, de son autoritarisme sans appel. Que dire aujourd'hui, en vétéran de la fonction publique, de cette puissance certaine et toujours discutée ? A quoi doit-elle « l'affirmation » énoncée dans le titre qui m'a été ici prescrit ? En quoi — ajouterai-je — faut-il la confirmer ou l'infirmier, en termes de déontologie administrative ou de sagesse politique ? Pourquoi les nombreux orateurs qui, au cours de tant d'années, ont voulu la réduire, n'ont-ils rien fait ou obtenu quand ils ont été gouvernants, au cœur de cette place forte, au-dessus d'elle ou à côté ?

Les offensives ont été menées sur plusieurs thèmes, s'agissant du pouvoir exercé par ce Département tant à l'intérieur de l'Administration qu'au-delà, dans l'Economie et dans la Société.

Au sein du sérail de l'Etat, c'est le comportement péremptoire des services du Budget qui a toujours été le plus contesté. Mais les attributions croissantes des services du Trésor ont étendu les plaintes à l'ensemble des régulations opérées rue de Rivoli. C'est ainsi que, parmi les hauts fonctionnaires et autour d'eux, des querelles et rivalités se sont développées entre « économistes » et « financiers », du début des années 30 à la fin des années 40, pour finalement tourner court, sans être mortes.

LA TENTATIVE D'UN MINISTÈRE RIVAL

Malgré l'ancienneté et l'issue de ce procès, il n'est pas sans intérêt d'analyser encore les causes de la fausse-couche à laquelle aboutit la conception d'un ministère de l'Economie, rendu tout à fait distinct du ministère des Finances, après lui avoir repris quelques fonctions essentielles.

La *diminutio capitis* à imposer à la vieille maison — dans la mesure où elle n'était pas inspirée par de banales jalousies corporatives — répondait à un double souci.

Celui, d'abord, de dépasser les raisonnements et les disciplines de la « science des finances », telle qu'elle avait été perfectionnée et enseignée, depuis la fin du siècle précédent, en tant que branche du droit public ; de borner à la défense des deniers publics et au maintien des équilibres comptables le devoir et le pouvoir des responsables des caisses ; de compléter et rectifier leurs vues suivant une « science économique » qui dicterait une logique différente, échapperait aux mêmes coutumes, en même temps — nuance politique — qu'à la défense des mêmes intérêts.

Autre souci : mettre à parité des services à compétences différentes dans les débats internes de l'appareil administratif et les doter, par des transferts ou des partages, d'armes égales, pour agir au dehors (notamment sur le crédit, les prix, les investissements ou, par le truchement des entreprises publiques, sur la production et les échanges) ; élever donc le niveau des grands arbitrages à celui du chef du Gouvernement, en meilleure visibilité, sous le contrôle du Parlement, renforcé du même coup.

L'inspection des Finances a été spécialement visée par un tir répété au fil des années en 6 (1926, 1936, 1946...), années fastes pour la Gauche. Pourquoi donc ce tir n'a-t-il pas fait mouche de la manière attendue ?

La visée était-elle juste ? A mon avis, elle n'était pas tout à fait fausse ; et je pense qu'elle a utilement stimulé une conversion des agents pris à parti, malgré la passion confuse des intentions.

Mais il faut rappeler que le sous-développement intellectuel en matière d'économie était le fait de l'ensemble des docteurs et dirigeants français jusqu'à la guerre. Il est vrai que les grands concours préparés dans l'orbite de l'École libre des Sciences politiques n'allaient pas bien profond dans la connaissance des mécanismes des marchés et qu'ils négligeaient avec désinvolture les phénomènes sociaux. Mais les universitaires, fussent-ils socialistes, n'étant, ni plus utile-

ment savants, ni plus évidemment perspicaces, n'ont pas été plus pertinents. En boutade, je noterai que ce sont deux inspecteurs des Finances qui ont révélé Keynes en France (Jean de Largentaye) et conçu une comptabilité économique sérieuse (Claude Gruson) ; sans échapper, certes, au scepticisme initial, ironique, voire hostile, de la plupart de leurs anciens, voire de leurs contemporains. Le cabinet de Vincent Auriol, sous Léon Blum, puis celui d'André Philip n'avaient pas l'esprit beaucoup mieux aiguisé que les autres en la matière, ni la réflexion plus pénétrante.

Sans doute, les ingénieurs (dans le sillage du mouvement « X-Crise », en particulier), venus eux-mêmes tardivement à cette réflexion, ont-ils un peu bousculé les juristes, puis exercé, autour d'un ministère de la production, chargé de gérer la pénurie, des attributions concurrentes. Il me semble qu'ils ont ainsi contribué à la « rédemption » des Finances, mais point à leur déconfiture. Les historiens du temps présent¹ ont déjà décrit assez abondamment ce qui s'est passé.

Jusqu'à la guerre, les idées novatrices, nées des désordres constatés pour comprendre et conduire les affaires économiques, se sont développées à l'extérieur du ministère des Finances, plus qu'à l'intérieur, pour des raisons mélangées, d'ordre technique et d'ordre politique. L'Occupation a ensuite brouillé les pistes : « l'économie dirigée », quels que fussent ceux qui l'avaient préconisée ou crainte, a été mise en pratique par l'ensemble des administrations concernées dans la France prisonnière ; tandis que, du côté de la France libre, un œcuménisme de circonstance facilitait l'adoption d'une politique volontariste — encore peu définie, il est vrai — pour les lendemains de la Libération. C'est de fin 44 à fin 48 qu'on a voulu dresser de grands pouvoirs face à ceux du Budget et du Trésor, les compétiteurs opérant, tantôt avec des ministres séparés, tantôt sous l'autorité d'un chef commun, assisté de secrétaires d'Etat différents ; cependant que les départements techniques (Industrie, Agriculture, Travaux publics, Travail...) s'efforçaient de tirer parti de la répartition des produits rares qui leur incombait ou de la promotion d'institutions nouvelles pour avoir plus d'influence sur les orientations générales.

Y eût-il un véritable combat entre le vieux castel et les nouveaux fortins ? Et son issue a-t-elle dépendu, dans la confrontation, de la force des principes ou de celles des hommes ? Quoi qu'il en fût, le fait est là. Tandis qu'au rond-point des Champs-Élysées, puis au

1. Notamment : Richard Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France*, Gallimard (1984) ; François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, Encres (1980) ; Michel Margairaz, *Histoire d'une conversion*, thèse pour le doctorat d'Etat (1989).

quai Branly, les services nés, pendant la guerre, dans le giron des Finances, pour contrôler les prix et ordonner les échanges commerciaux avec l'étranger, conservaient, avec compétence et prestige, des attributions indiscutées, ceux qui prétendaient programmer en priorité les investissements et les activités ou régenter, aux mêmes fins, les entreprises nationalisées plus ou moins récemment, n'ont pas réussi à s'imposer. Ceux-là, qui brandissaient des armes dirigées contre les Finances, ont été bousculés, puis dominés par le Commissariat au Plan, que les ministères techniques ont facilement admis et qui a activement coopéré avec une Direction du Trésor, en partie transformée pour devenir plus entreprenante. Rue de Rivoli, comme ailleurs, la relève des générations s'est accompagnée d'initiatives (tels la Commission des Investissements, instrument de concertation interministérielle, devenu Fonds de Développement économique et social, le Service maître d'œuvre des Comptes concertés de la Nation, une procédure budgétaire nouvelle...), donc d'innovations traduisant une méthode modifiée, qui a fait parler les observateurs d'une « conversion » des officiants traditionnels.

Cependant, certains de ces officiants ont eux-mêmes poursuivi la mise en question d'une exclusivité qu'ils avaient contribué à maintenir. Cette discussion, nullement masochiste, visait moins l'origine des forces dominantes que leur siège. Les commis en cause, de toute manière, se dispersent en cours de carrière et se mêlent à d'autres, en d'autres lieux ; ils peuvent, par conséquent, ne pas assimiler l'éventuel déplacement de certains centres de décision à des amputations.

Je n'évoquerai là-dessus que deux souvenirs personnels (sans parler de l'épisode, peu significatif, d'un bref cabinet René Mayer où Robert Buron fut chargé, comme ministre non financier et pleinement autonome, de la « relance de l'économie »).

En 1956-1957, sous le Gouvernement Mollet de « Front républicain », alors que Ramadier siégeait, avec des pouvoirs mal définis, au sommet d'une pyramide sans précédent, formée par tous les départements à vocation économique, ce super-ministre m'a demandé un rapport pour remettre en cause l'organisation du commandement, sans égard pour les hiérarchies en place, mais dans un sens différent des solutions précédemment avortées.

Non sans encourir les reproches d'une partie de mes collègues, j'ai fait alors quelques propositions, dont Ramadier a loué la forme, pour me faire comprendre qu'il ne retenait pas le fond (à quoi, apparemment, la SFIO ne le poussait guère). Ces propositions faisaient monter à Matignon des détachements chargés de l'élaboration des

choix majeurs, pour constituer, auprès du premier des ministres, une « tour de contrôle » qui ne se substituait pas pour autant aux navigateurs ; avec le budget (comme aux Etats-Unis, où il dépend du Président), sans entraîner le contrôle détaillé des dépenses, restant lié, rue de Rivoli, à la collecte des ressources et à la gestion du « mouvement des fonds » ; avec la défense de la monnaie, sans porter atteinte aux prérogatives traditionnelles de la Banque de France ; avec le plan, coiffant le tout, conçu et manœuvré de façon évolutive, comme évoluent les données des problèmes à résoudre, les méthodes expérimentées et les opinions dominantes sur le degré d'autorité à exercer. Dix ans après, quelques-uns d'entre nous ont à nouveau exprimé ces idées dans un livre collectif², pour la paix de leurs consciences, et sans plus d'effet.

LES QUESTIONS RÉMANENTES

Pourquoi n'est-on jamais passé, là-dessus, de la conversation aux actes ? Quelles sont les raisons profondes et durables de « l'affirmation » répétée d'un état de choses qui n'échappe toujours pas à la critique objective ?

En premier lieu, on ne saurait taire, par fausse humilité, ou par délicatesse, ce qui est dû à la capacité relative des hauts fonctionnaires des Finances. Recevant, depuis quarante ans, le plus grand nombre « d'énarques », parmi les mieux notés, cette administration s'applique plus que les autres à leur donner une formation professionnelle initiale, qui n'est point acquise, parce qu'elle ne peut pas l'être, au sortir des écoles. L'ENA, donnant ouverture à des métiers très divers, est plus « polytechnique » que d'application. Pour bien exercer chacun de ces métiers, il reste beaucoup à apprendre, après coup, sur le terrain. Or, ce complément de savoir — et, plus encore, de dextérité — est très inégalement dispensé suivant les filières. Il s'agit là d'un défaut grave qui n'est pas particulier à la fonction publique en France et dont nous ne nous préoccupons pas assez, à mon avis. De haut en bas de l'échelle des professions, les « apprentissages » sont plus négligés chez nous qu'ailleurs. Les Allemands, les Japonais, les Américains, les Anglais même ne savent-ils pas davantage que l'éducation scolaire et universitaire ne suffit pas, tant s'en faut, à rendre ses produits efficaces, là où les enseignants ne sont

2. *Pour nationaliser l'Etat*, au Seuil, 1968.

jamais allés et que, surtout, ce qui importe c'est « d'apprendre à travailler », là où on est appelé à le faire, sur des « chantiers » ?

Dans les grandes directions du ministère des Finances et au service de l'inspection générale, tout commence par un apprentissage de l'analyse approfondie, du calcul précis, de la formulation juste, de la prévision exacte, de l'opinion robuste ; en bref, du « dossier possédé ». Qu'ils soient alors rédacteurs ou inspecteurs, les débutants apprennent de chefs exigeants ce qui leur servira toujours, ce dont ils se passeraient mal, ce dont d'autres se passent mal. Lorsque des administrateurs frais émoulus arrivent, par exemple, à la Culture ou aux Affaires sociales ou auprès de techniciens dont ils doivent être les avocats ou les censeurs, il est rare qu'on leur enseigne, notamment, à combattre à armes égales avec ceux du Budget ou du Trésor. Il y a, certes, aux Finances, tout autant de médiocres qu'alentour ; ceux-là, semblables à « l'âne porteur de reliques » de la fable, ne manquent pas d'invoquer la noblesse de leur caste pour masquer leurs faiblesses personnelles et de se servir ainsi des armes forgées par et pour de meilleurs combattants ; les moins doués pour l'action sont, là comme ailleurs, préposés aux contrôles, où ils peuvent se rendre odieux sans marquer une supériorité convaincante. Mais c'est moins dans la critique que dans la négociation que se manifestent des « imbattables ». Il faudrait, pour que les exigences de la mise à parité entre ministères pour l'élaboration des solutions soient satisfaites en fait, que l'on apprit partout, et vraiment, à travailler dès le début de carrière.

Cette supériorité professionnelle, dira-t-on, à supposer qu'elle soit réelle et non l'effet, en faux semblant, de privilèges ou de prestiges coutumiers, pourquoi s'exerce-t-elle, d'abord et surtout, au sein et du sein de la citadelle en question ? J'ai dit que des corrections m'avaient toujours paru souhaitables à cet égard. Mais il faut bien considérer encore la réalité que voici : ce n'est qu'au cœur de ce ministère particulier que le souci des grands équilibres est tout à fait primordial et sincère. Dès qu'on s'en éloigne — qui, de nous, n'en a pas fait l'expérience ? — et, qu'avec d'autres devoirs on connaît d'autres préoccupations, d'autres objectifs premiers, d'autres risques majeurs, on reste, certes, convaincu que le déficit, l'inflation et tout ce qui s'ensuit mettent le reste en péril, compromettent l'essentiel ; on perd, cependant, la même résolution, exclusive et farouche (Robert Schumann, quand j'étais, rue de Rivoli, son directeur de Cabinet, m'avait dédicacé sa photo en me qualifiant de « gardien du but ». Il est certain que j'ai tenu plus tard, sur le terrain de jeu, des places différentes). Sans doute, le chef du Gouvernement n'a pas de

raison d'être plus mou que son financier sur le sujet des grands équilibres ; et, pour l'aider à la rigueur, il pourrait tout aussi bien être secondé de plus près par les mêmes chiens de garde. Mais la fonction dont il s'agit là n'a-t-elle pas besoin d'un procureur avant le juge et de s'exercer à la barre pour être pleinement percutante ?

En outre, parce qu'il faudrait, en la déplaçant, la rendre « interministérielle », est-ce que l'expérience ne rend pas sceptique quant aux vertus pratiques de ce support et de ce mode d'administration ? Sait-on bien comment les choses vont aux Etats-Unis, sous l'autorité directe et générale du Président ? Les Britanniques, quant à eux, n'ont jamais donné beaucoup de poids au « Cabinet Office ». En tout cas, les « interministériels » marchent mal chez nous.

Les Finances, quand elles se targuent d'être les seules préposées aux objectifs les plus généraux, prétendent, en outre, être l'unique département ministériel qui ne défend pas des intérêts économiques particuliers. Cela n'est pas tout à fait exact : on se souvient de la protection qu'elles ont parfois assurée aux professionnels qui sont de son ressort au titre de la Banque, de la Bourse et des Assurances, notamment à l'époque de la Commission Rueff-Armand qui, en 1960, n'a pas reçu la permission de s'occuper de ces marchands-là. Mais il reste que les ministères techniques et les ministères sociaux se comportent beaucoup plus en partisans de leurs pupilles et qu'il n'est pas mauvais qu'ils puissent être contrés du dehors, avec force, par des « généralistes ».

N'est-ce pas d'ailleurs ce dernier trait qui fait des financiers publics une catégorie d'experts sans réelle concurrence pour les opérations de synthèse dans la conduite des affaires de l'Etat ? Ceux qui ont, par position et par entraînement, des vues générales n'ont-ils pas, du même coup, une compétence générale qui les qualifie pour proposer des mesures générales ? Bien que celles-ci atteignent, dans l'application, des réalités obscures, complexes, qu'il faudrait, dit-on avec constance, saisir autrement qu'ils ne le font.

DES MODIFICATIONS POSSIBLES

En définitive, je me demande donc si l'erreur commise à plusieurs reprises, sans conséquences notables, n'a pas été de chercher à affaiblir une place forte qui est irremplaçable, tandis que des réformes utiles, demandées pour d'honnêtes motifs, peuvent, sans doute, être obtenues par de simples changements de méthode.

Avant tout, il ne faut pas négliger le fait que les attributions du

Budget et du Trésor (les Impôts et la Comptabilité ayant une histoire assez à part) ont évolué, continuent d'évoluer d'elles-mêmes, à l'époque actuelle, par suite de circonstances et de volontés qui bousculent ces directions comme beaucoup d'autres. Au premier rang des causes, la décentralisation des pouvoirs administratifs et l'internationalisation des activités financières. Les armes dont disposait l'Etat tout-puissant, en l'arsenal de son super-ministère, ne sont plus, tout à fait, ce qu'elles étaient. A partir des sommets où la guerre et ses ruines, dans un étrange *vacuum*, les avaient fait monter, le centralisme et l'interventionnisme n'ont cessé de décroître. Mes collègues et moi, au milieu du siècle, partions de données très différentes de celles qu'ont connues, au même lieu, nos successeurs des années 60, 70, 80 et plus encore de celles qui sont désormais traitées à Bercy. Ces « marches » les a-t-on bien descendues ? Les allures se sont-elles heureusement adaptées, malgré les habitudes de la puissance et l'attachement à ses instruments ? Ne faisons ici allusion qu'aux plus récents paliers.

Dans la cage d'escalier du Budget : l'émancipation des collectivités locales, ces « pupilles » rendues peu « capables » par un jacobinisme persistant, bouleverse ce qu'on appelle encore la « tutelle », expression qui a singularisé quelque peu le droit administratif français dans l'univers des institutions modernes. S'y ajoute, avec le même effet souhaitable, l'essor des organisations privées qui participent, de diverses manières, au service du public, à des fins d'intérêt général, et qui sont ainsi considérées comme des « partenaires ». Entre les différentes personnes morales du système administratif, ainsi qu'entre elles et celles de la société civile, on dit bien, dans les discours, que les relations doivent être désormais plus de l'ordre contractuel que de l'ordre tutélaire. Mais ce que cela implique, dans les faits, quant à la transformation des méthodes budgétaires classiques, se développe-t-il bien ? En même temps, pour l'autorité budgétaire centrale, les choses ne se modifient pas que vers l'aval. Bien qu'il n'y ait guère, pour l'heure, d'autorité en amont (au niveau de la Communauté européenne, s'entend), la liberté de manœuvre à Paris n'est déjà plus ce qu'elle était.

Cela est encore plus marqué du côté du Trésor. Certes, les relations internationales ne cessent, malgré leur libération progressive, de renforcer le rôle de cette direction, négociateur principal dont la compétence est toujours incontestée en des matières de plus en plus complexes ; cette partie-là de ses services ne paraît être exposée à aucune perte de vitesse ; et sa puissance relative (exercée en bonne intelligence avec la direction voisine, chargée du Commerce exté-

rieur) ne fait guère question aujourd'hui. C'est plutôt vers l'intérieur du pays que le zèle du Trésor s'applique à des objets que la conjoncture oblige à réviser, parce qu'elle modifie nécessairement sa manière d'être, à la fois, bien tolérée et efficace. Le Trésor a été longtemps le banquier principal de l'économie, en faisant passer par ses caisses la plupart des financements, puis en déléguant ce soin à de très proches satellites, puis encore en soumettant nombre d'opérations à ses décisions formelles ; ainsi, sur la lancée, la renaissance et l'expansion des mécanismes normaux du marché de l'argent ont été, pour une grande part, l'œuvre active des bureaux d'un Trésor omniprésent, imagiatif et tant soit peu autoritaire, constamment sollicité, il est vrai, par les opérateurs de la Place. Ces bureaux n'ont pas cessé d'élaborer (par imitation ou invention) de nouveaux produits financiers, en tenant la main des professionnels jusqu'à se substituer à eux et en assortissant volontiers ces produits de leurs propres condiments (faveurs fiscales, subventions...) ; avec un Institut d'Emission également épris de tels soins, ils ont réglementé, sans craindre d'aller dans le détail, la plupart des opérations. Or, les intermédiaires financiers sont désormais affrontés à une compétition internationale de plus en plus libre, qui ne peut pas ne pas tempérer ce vigoureux paternalisme. Banquiers et boursiers n'iront sans doute pas à Bercy, dans les temps qui viennent, aussi assidûment qu'ils allaient rue de Rivoli. La direction du Trésor devra néanmoins veiller aux disciplines qui importent et dont la responsabilité ne peut être laissée à d'autres qu'elle. Son autorité devra donc « s'affirmer » différemment, compter davantage sur la séduction du vrai savoir, de l'idée juste et moins sur le tranchant d'actes souverains ; influencer mieux, faute d'organiser autant.

Je ne parle pas ici de la direction des Prix, devenue direction de la Concurrence, que je connais mal, non plus que de la direction des Assurances, à laquelle l'observation précédente est, sans doute, applicable, mais qui n'a jamais été aussi brillante et répandue, donc discutée, que sa sœur aînée. Quant aux Impôts et à la Comptabilité, déjà cités, comme le champ de leurs attributions ne s'est pas étendu, leur évolution ne s'apprécie pas de la même façon, en termes de « puissance » : leurs limites régaliennes n'ont pas changé, assignées par des lois précises à des agents intègres, depuis que la démocratie a fait son apparition.

Cependant, c'est pour l'ensemble de la grande maison qu'on notera — en passant — un événement plus récent encore et susceptible aussi d'avoir des effets heureux : son déménagement vers des locaux neufs, « fonctionnels », à Bercy. L'aile du Louvre qu'on lui a

fait quitter de force était tout à fait impropre à une telle administration. Hormis les bureaux de quelques grands chefs, peu pressés d'en bouger, tout y était étroit, inconfortable, mal équipé. Et cela ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences pernicieuses sur le comportement des agents, jusqu'à des grades relativement élevés. On sait que la hiérarchie intermédiaire a souvent été la plus irritante pour les correspondants ; ses mauvaises conditions de travail n'étaient certainement pas pour rien dans des comportements qui l'ont fait mal supporter, engendrant ces rancœurs et ces colères qui font les réputations. Désormais, il faudra, certes, que les autres fonctionnaires fassent plus de chemin pour rencontrer des financiers impliqués dans la plupart des affaires traitées ou s'attendre à ce que, quand ceux-ci se déplacent, le temps perdu en transports affecte leur humeur. Mais, quand on est heureux au bureau, et qu'on y travaille mieux, on doit être, en moyenne, plus agréable, voire plus avisé.

Pour finir sur une réflexion moins frivole et un peu plus normative, je rappellerai une conviction qui n'est pas neuve et que je voudrais banale, touchant à ce qui peut perfectionner les relations entre la haute autorité des Finances et les autres forces. On a célébré, il y a quelques mois, le 30^e anniversaire de la « Loi organique » relative aux lois de finances, sans évoquer assez, à mon gré — à côté de justes sujets de satisfaction — une espérance quelque peu déçue : la gestation progressive de « budgets d'objectifs », complétant et conditionnant les « budgets de moyens » traditionnels. Nous avons été nombreux, il y a longtemps déjà, à nous référer à des pratiques étrangères, que nous embellissions peut-être en les disant plus avancées que les nôtres, pour prôner des engagements réciproques, entre financeurs et financés, qui se fondent sur des résultats calculés, de préférence aux crédits-diktats, issus de simples marchandages. Le principe d'une telle substitution vaut, au-delà des procédures proprement budgétaires, pour les allocations et autorisations de toute sorte. Mais on n'a guère avancé dans cette voie d'une plus grande liberté donnée aux acteurs pour atteindre, en plusieurs années s'il le faut, avec ce qui est mis à leur disposition sans trop de contraintes préalables, sinon de précautions, des buts clairement mesurés, négociés, actés, dont l'atteinte est appréciée après coup, avec les sanctions prévues à la clé. On sait ce qu'il est advenu, notamment, de la « rationalisation des choix budgétaires » et le bilan assez mince des « budgets de programmes ». Est-ce que « l'évaluation » des actions, qui est, plus heureusement semble-t-il, très à la mode aujourd'hui, prendra le relais avec succès ? Je le souhaite vivement, considérant, pour simplifier l'idée, que le contrôle *a poste-*

riori est, à maints égards, meilleur que le contrôle *a priori* pour la pratique du *fair play* administratif et para-administratif. Il nécessite, bien évidemment, plus d'intelligentes concertations, au départ, suivies d'un « accompagnement » loyal, c'est-à-dire discret et utile, en cours d'exécution.

Je ne pense pas qu'il s'agisse là d'utopies ; ne serait-ce qu'en raison de l'importance prise, dans la réalité générale des mécanismes de la puissance publique, par l'art du « faire-faire », à côté de l'art du « faire ». Cette habileté, nouvelle ou renouvelée, n'est pas encore entrée suffisamment dans la formation des hauts fonctionnaires et n'a donc pas pris assez de place dans leurs ambitions ou leurs goûts, bien qu'elle ait, à mon avis, le plus d'avenir.

En toute hypothèse, l'apriorisme et l'arbitraire continuent de m'apparaître comme des signes d'impuissance, plus que comme des preuves de puissance.

RÉSUMÉ. — *Le ministère des Finances a-t-il en France plus de pouvoir relatif que dans les pays semblables ? Sa « puissance », souvent critiquée, combattue, mais toujours « affirmée », résulte-t-elle d'usages anciens ou de réalités permanentes ? Est-elle inusable ou fragile ? Que valent les modifications parfois proposées pour faire des hauts fonctionnaires de ce ministère des procureurs plutôt que des juges, ou des partenaires plutôt que des adversaires ?*

DENISE MAIREY ET PATRICK PEUGEOT*

*Le ministre et les directeurs :
qui commande?*

A question provocante, réponse lapidaire : le ministre, évidemment. C'est d'autant plus évident que l'administration des Finances est profondément — et sans doute du fait de ses privilèges aussi traditionnels qu'exorbitants en matière fiscale et douanière — une administration de droit écrit. Le patron ne saurait donc en être que celui à qui a été dévolu le pouvoir de signer, le ministre.

La sagesse voudrait que l'on se bornât à ces quelques lignes. Tout au plus pourrait-on y ajouter une suggestion à quelque valeureux étudiant de troisième cycle en sciences politiques : s'il s'en trouve un pour faire de la question posée un sujet de thèse, il bénéficiera de tout le soutien moral des auteurs de cet article. En attendant, ceux-ci vont aventurer quelques réflexions.

NATIONALISATIONS-PRIVATISATIONS : UNE SÉQUENCE EXEMPLAIRE

Au cours de la période récente, la rue de Rivoli a été le théâtre d'une suite d'événements que sa singularité historique même rend exemplaire. Il s'agit, on l'aura deviné, de la séquence nationalisations de 1981-1982 / privatisations de 1986-1987. Le choix d'une telle illustration présente l'inconvénient de mettre en avant une seule direction, celle du Trésor. Il offre un avantage : à chacune des deux périodes, le ministre arrivait avec, dans son portefeuille, les études et les projets concoctés par les adhérents les plus compétents de sa formation politique, soit un début de doctrine.

* Qui tiennent à remercier de leurs conseils éclairés quelques observateurs éminents que leurs fonctions cantonnent dans l'anonymat.

En 1981, le Gouvernement désigné par le Président nouvellement élu affiche parmi ses premières priorités, annoncées dans le discours programme du 8 juillet, « la nationalisation des compagnies financières et des banques, à l'exclusion des petites banques locales ».

Pour concrétiser cette vaste ambition, une structure politico-administrative complexe se met en place. Elle comporte, par ordre hiérarchique, un comité interministériel présidé par le Premier ministre ; un secrétaire d'Etat spécialement désigné pour mettre en œuvre la politique décidée par le comité ; le cabinet du Premier ministre dont le directeur adjoint suit particulièrement ce dossier ; le ministre de l'Economie et des Finances, au cabinet duquel au moins trois collaborateurs, dont le directeur de cabinet, sont chargés de ce problème ; le directeur du Trésor, un chef de service et un sous-directeur quasiment tout entier dédié à cette tâche ; sans oublier, hors hiérarchie, le secrétariat général de la Présidence de la République dont un conseiller assiste à toutes les réunions. Malgré son apparente pesanteur, cette structure va fonctionner. En deux mois à peine — vers la mi-septembre — elle propose au Premier ministre un vrai produit fini : le projet de loi de nationalisation.

Cette performance doit beaucoup à la capacité de présenter des idées, de produire des notes, de concevoir des textes législatifs, que manque rarement de déployer la direction du Trésor. En témoigne la réunion tenue à la demande du ministre pour préparer la première séance du comité interministériel : après quelques minutes de propos exploratoires, on aborda la question de la structure du projet de loi. Aussitôt le directeur du Trésor mit un projet de texte sur la table.

Entre cette rédaction et le texte final de la loi, point n'est besoin d'un œil exercé pour détecter quelques différences fondamentales. Les décisions essentielles, le fait est avéré, ont été prises par le Gouvernement, à huis clos (séminaire de Rambouillet), voire par le Président de la République lui-même. Mais l'expérience et le savoir-faire des fonctionnaires du Trésor avaient permis au pouvoir politique de disposer dès l'abord d'un « contenant » faisant apparaître clairement les choix principaux qui conduiraient à la définition du « contenu ».

DÉLICATE OSMOSE

La clé de la réussite formelle de ce processus tient à l'implication personnelle du ministre des Finances. Craignant de ne pouvoir transmettre ses idées avec assez de précision pour qu'elles soient

traduites sans interprétation dans les travaux du Trésor, il s'imposa, pendant plus d'un mois, une réunion quasi quotidienne avec ses collaborateurs et les fonctionnaires concernés. Ainsi, tout imprégnés de l'atmosphère gouvernementale, telle que la dégageait le ministre des débats avec ses collègues, des confrontations avec le groupe parlementaire et des indications de l'Elysée, les représentants de la rue de Rivoli savaient exactement quel ton il convenait de donner aux notes et documents destinés à l'extérieur du ministère.

Aujourd'hui, on peut d'ailleurs se demander si cette osmose n'a pas eu quelque effet pervers, empêchant tant le ministre que le Trésor de mesurer tout le poids de certaines positions dans la majorité ou dans l'opinion « éclairée ». Peut-être le refus du Président de la République de la solution « tempérée » (prise de contrôle à 50 % par augmentation de capital) ou le rejet par le Conseil constitutionnel des dispositions d'indemnisation peuvent-ils s'expliquer ainsi.

Néanmoins, dûment instruits par le ministre lui-même, les hommes du Trésor ont mis en forme ses idées de telle sorte que la plupart ont été approuvées au niveau interministériel et ultérieurement votées. Cette constatation n'est pas innocente : la philosophie du nouveau parti majoritaire, bien qu'attentivement analysée depuis des années par les fonctionnaires des Finances, contrastait assez vigoureusement avec les choix politiques personnels de bon nombre d'entre eux, et surtout dans le haut de la hiérarchie.

Au reste, toutes ces brillantes intelligences avaient le sens le plus aigu de leur responsabilité vis-à-vis des banques à nationaliser. Quelle que fût l'option de fond, la loi et ses dispositions d'application devaient permettre au système bancaire de fonctionner. Il s'agissait donc d'éviter à tout prix les embûches juridiques (Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel) et les obstacles judiciaires (recours des anciens actionnaires, opposition des autorités de tutelle étrangères ou même conflits avec le droit du travail).

C'est bien sur la suggestion du Trésor que le ministre fit mettre en place un réseau d'avocats-conseils qui, dans les principaux pays occidentaux où travaillent les banques françaises, s'employèrent à simuler toutes les démarches hostiles possibles et à préparer les ripostes adéquates, à suggérer des dispositions légales ou réglementaires, pour y parer. Résultat : aucune action judiciaire n'a été engagée contre aucune des banques nationalisées dans aucun pays étranger.

De même, prévoyant le travail matériel que représenterait l'échange des actions des banques contre des obligations émises par les Caisses nationales des Banques et de l'Industrie, le Trésor proposa une première mesure de « dématérialisation des titres »

qui fut intégrée au projet de loi de nationalisation. Divine surprise : on vit ainsi les sénateurs approuver au moins un article de ce texte par ailleurs jugé « scélérat », tandis que les députés, qui se croyaient engagés dans une grande œuvre nationale, avouèrent leur perplexité...

LA BOUCLE BOUCLÉE

Cinq ans plus tard vint la privatisation. Objectif opposé (et pourtant pas si différent à l'aune de la charge idéologique...), circonstances similaires : le Gouvernement issu des élections de mars 1986 avait besoin de mettre en œuvre rapidement cette disposition essentielle de sa plate-forme commune. Les dispositions retenues en termes d'organisation gouvernementale furent voisines de celles de 1981 : comité interministériel, ministre délégué à la privatisation, rôle particulier des cabinets du Premier ministre et du ministre d'Etat, implication directe du directeur du Trésor et de ses principaux collaborateurs. Deux différences notables, toutefois : le secrétariat général de la Présidence de la République fut exclu *ipso facto* du processus, tandis qu'était créée une commission d'experts baptisée « comité de privatisation ».

Le Gouvernement décida d'opérer en deux temps : vote d'une loi-cadre et mise en application, entreprise par entreprise, sous la seule responsabilité du ministre d'Etat. Et il semble bien que les difficultés principales qu'il rencontra dans la première phase fussent dues aux réticences du ministre d'Etat et du ministre délégué à travailler étroitement avec la direction du Trésor. La discussion parlementaire révéla des insuffisances sérieuses dans le projet de loi-cadre. Le Gouvernement dut réviser ses positions sans disposer des délais nécessaires pour faire face aux amendements, notamment des sénateurs, qui modifièrent assez profondément la physionomie du projet. La conclusion ne se fit guère attendre : dès l'été 1986, le ministre délégué disparut et une collaboration étroite s'organisa entre le cabinet du ministre d'Etat et la direction du Trésor pour mettre en œuvre la loi-cadre, entreprise par entreprise.

Une procédure nouvelle s'instaura alors, fondée sur des réunions qui rassemblaient les dirigeants des entreprises, avec leurs avocats et leur banque conseil, les fonctionnaires du Trésor avec la banque conseil de l'Etat et le cabinet du ministre d'Etat. Quel qu'en ait été l'impact politique, personne ne conteste la réussite technique des privatisations. Il fallut la conflagration boursière d'octobre 1987, mais aussi les tensions au sein de la majorité de l'époque, pour

les interrompre, encore que la machine fût si bien rodée qu'au tournant de l'année 1988 les conseillers du ministre d'Etat et les hommes du Trésor envisageaient de nouvelles opérations sans grande anxiété.

On notera, toutefois, que le ministre d'Etat ne laissa à personne le soin des décisions principales, ni même de certaines décisions secondaires. La commission de privatisation, quoique censée exhaler une aura d'indépendance, ne fut appelée à donner que des « avis ». Le Trésor fut exclu du choix des membres des « noyaux durs »... comme de celui des agences de publicité conviées à promouvoir le retour au marché des groupes privatisés ; mais, pour le reste, il avait les opérations bien en main.

Aucun des deux épisodes de la séquence qui vient d'être évoquée ne permet d'infirmer l'idée selon laquelle c'est le ministre qui commande. Cependant, ils délimitent assez clairement sa marge de manœuvre. A ne pas associer la direction concernée à ses réflexions, dès leur phase originelle, le ministre prend un risque grave. Technique, certes, mais aussi et surtout politique. Les parlementaires, et en particulier les sénateurs, plus rompus aux subtilités juridiques, hésitent rarement à s'engouffrer dans les failles d'un projet de loi. Les commentateurs s'empressent d'imputer au ministre, sans crainte de démenti, les dispositions contestées. Les professionnels concernés oublient leur prudence coutumière lorsqu'ils sentent que leur autorité de tutelle ne peut pas les éclairer sur le sens d'une décision. Bref, ce qu'une direction perd en efficacité, le ministre ne le gagne pas en autorité.

Si l'on essaie maintenant de prendre du champ, le débat ne se simplifie pas. Il prendra en compte la force des choses, le poids des idéologies, l'épaisseur du cabinet. Ce n'est que par rapport à cet ensemble complexe que le poids respectif du ministre et des directeurs peut s'apprécier.

LA FORCE DES CHOSES

Si elle n'est pas une science exacte, l'économie peut passer pour un art où se mêlent le vrai et le faux, la vérité et l'erreur, où le réel ne fait pas de cadeau. Le pouvoir du ministre de l'Économie, c'est d'abord de se soumettre au pouvoir de l'économie.

Voilà une vérité simple que l'on avait quelque peu perdue de vue au soir des « trente glorieuses ». Les régulations keynésiennes qui prévalaient alors, l'équilibre délicat qui avait pu être instauré

sur le plan international entre la fixité et l'adaptabilité des taux de change avaient incontestablement accru les possibilités d'action et les responsabilités du ministre des Finances. Celui-ci était en quelque sorte garant de la croissance et du plein emploi, non sans abus quant aux pouvoirs présumés des hommes sur les choses. Rétrospectivement, en effet, on se rend compte que le bon fonctionnement de la machine à croissance, dans la plupart des pays, était assez largement indépendant des politiques économiques mises en œuvre : celles-ci jouaient surtout à la marge, au demeurant pas si mince.

Quoi qu'il en soit, le changement des modes de régulation qu'a entraîné la crise, l'effondrement du système de Bretton-Woods, l'importance croissante des mécanismes de marché et de la micro-économie par rapport aux impulsions macro-économiques, l'internationalisation de l'économie et des flux de capitaux ont très fortement réduit les marges de manœuvre des Etats, et, partant, des ministres des Finances.

Ainsi le pouvoir de ces derniers a-t-il changé de nature. C'est moins un pouvoir sur l'économie qu'un devoir d'interprétation de ce qui est, à un moment donné, l'économie, et des comportements les plus adéquats qui doivent en résulter pour s'adapter le plus efficacement possible aux contraintes mondiales.

Cette perte apparente du pouvoir sur les choses s'est accompagnée paradoxalement d'une augmentation de la puissance sur les hommes : en particulier, le poids du ministre des Finances dans le dispositif gouvernemental a crû fortement, conséquence inévitable des politiques de rigueur budgétaire et financière, d'adaptation et de sortie de crise adoptées en France comme ailleurs. C'est au ministre des Finances, avec évidemment l'appui du Premier ministre, que revient d'opérer la mutation de nos représentations économiques.

Le poids des faits, surtout en période de mutation rapide, s'est donc accru. Une fois cette réalité de la mutation admise, que reste-t-il ? Où se trouve le pouvoir de commandement ? Il est là où, en réalité, il a toujours été, bien qu'il ne soit pas perçu comme tel. Là où il s'agit d'adopter collectivement et individuellement les comportements les plus efficaces pour répondre aux données d'une situation. Ce retour aux sources, ou plus simplement à la réalité, relativise le pouvoir du ministre, mais ne l'amointrit qu'en apparence. Peut-être moins instrumental, moins technique, il devient plus culturel. On ne change pas les comportements par décret, mais il y a des décrets qui pénalisent ou qui favorisent des comportements.

LE POIDS DES IDÉOLOGIES

En avant-scène de cette toile de fond paradigmatique, il y a, bien sûr, les idéologies, les systèmes culturels qui permettent d'interpréter les faits ; or, dans le jeu qui réunit le ministre et les directeurs, ce pouvoir d'interprétation est essentiel.

On n'aura garde d'oublier à quel point le ministère des Finances est une machine complexe et disparate où coexistent une multiplicité de « cultures de direction », comme on dit « culture d'entreprise ». Cette grande maison comprend trois administrations de l'impôt (l'une qui réglemente, la deuxième qui assiste, la troisième qui recouvre), une direction spécialisée dans le développement du commerce extérieur, une autre dans le contrôle des prix, ou plutôt, aujourd'hui, dans celui de la concurrence, une autre encore dans le contrôle douanier, sans parler du Budget, du Trésor, du service de la législation fiscale, et on en passe. Toutes ont leur système propre d'interprétation et leur idéologie, qui produit nécessairement une certaine forme de compromis entre l'intérêt collectif qu'elles ont pour mission de sauvegarder et la nécessité d'assurer l'assiette de leur légitimité. Il y a, aux finances, une culture DGI, une culture CP, une culture Prix, une culture DREE, une culture Budget, une culture Trésor, une culture Assurances. Cultures non figées, évolutives, elles ont dû interpréter la crise, et s'élaborent progressivement au contact des réalités.

L'existence de ces cultures administratives a des effets ambigus sur le pouvoir du ministre. D'un côté, elles préexistent à son arrivée, et tendent à s'imposer à lui avec toute la force de prestige, de cohérence, de valeur acquise qu'elles véhiculent. Le ministre ne se hasarderait pas facilement à les contredire, car elles ont été élaborées justement pour le convaincre.

De ce point de vue, la composition du cabinet du ministre apparaît comme particulièrement significative. Chacune des grandes directions délègue auprès de lui un conseiller technique sélectionné en fonction de son rang dans la hiérarchie, de son potentiel de carrière (après son passage au cabinet, il retournera dans sa direction avec une promotion), de sa capacité à incarner sa culture « maison » et, accessoirement, de sa coloration politique. La compétence va de soi... Mieux : le fauteuil du directeur de cabinet est en principe l'apanage des inspecteurs des Finances issus de préférence du Trésor ou du Budget. Lorsque, par quelque accident de l'histoire, le titulaire du poste déroge à la tradition, l'administration sait lui faire sentir le poids

de son étrangeté. Double administratif du ministre, dont il partage les vues et les préoccupations, le directeur de cabinet règne sur le bon fonctionnement de cette maison. Son rôle d'intermédiation est essentiel. Aucun autre département ministériel, même le quai d'Orsay ou la Défense, ne secrète de structure de cabinet aussi spécifique, aussi forte, et en même temps aussi apte à produire une cohérence entre le politique et l'administratif, qui y trouvent chacun leur compte. Bien entendu, cela n'empêche pas le ministre d'importer deux ou trois collaborateurs politiques proches, mais ils sont nécessairement en petit nombre.

D'un autre côté, la multiplicité même des cultures de direction, leur opposition parfois, ouvre au ministre des possibilités de manœuvre ou de choix non négligeables. Son pouvoir, c'est aussi d'arbitrer entre différentes cultures dont chacune prétend à une certaine prééminence. Dans les années 1970, par exemple, le dogme de l'équilibre budgétaire l'emportait sur les autres préoccupations, quitte à ce que, parallèlement, notre pays pratique allégrement l'inflation salariale et néglige la capitalisation de ses entreprises. La crise a progressivement modifié cette donnée au profit des données financières et monétaires : multiplication des réformes financières, hausse des taux d'intérêts nominaux et apparition de taux réels, prédominance de la modération salariale et du contrôle des effectifs sur l'équilibre budgétaire *stricto sensu*. Ce changement de culture a peut-être été imposé par les circonstances, il n'en a pas moins été arbitré, géré, accompagné par les ministres des Finances successifs.

LES FIGURES DU QUADRILLE

Tout ce qui précède explique que les ministres des Finances abordent la rue de Rivoli, sauf s'ils en ont déjà l'expérience, avec une méfiance certaine. (Parenthèse : le déménagement à Bercy s'est fait sous la houlette d'un ministre expérimenté. Son successeur y éprouvera-t-il en arrivant cette appréhension, ou bien l'abandon des ors de la République va-t-il entamer l'image de l'institution ?). Il faut reconnaître que la « forteresse finances » a de quoi impressionner, notamment par la quintessence de technocratie qu'elle représente pour tout observateur extérieur. La première réaction est plutôt de recul. On se demande même s'il ne faudrait pas mettre en place, comme cela se fait ailleurs, des structures parallèles. La circonspection des directeurs n'est pas moindre : qui est le nouveau ministre, quelles sont ses idées et, surtout, son importance à l'intérieur du Gouvernement ?

La période d'observation ne dure généralement guère. En dépit des rugosités initiales, les principes du « couplage » opèrent bientôt, grâce en particulier au cabinet. Le ministre mesure très vite qu'il dispose de la machine la plus performante de l'administration française, et que son intérêt est d'en jouer le mieux possible, plutôt que de tenter de créer d'autres structures de pouvoir qui n'atteindront jamais semblable efficacité. Il comprend aussi rapidement que cette belle machine lui donne à l'extérieur mais, surtout, au sein du Gouvernement un poids considérable.

Une fois que les directeurs, quant à eux, ont jaugé la faculté du ministre d'accepter leur culture dominante, d'intérioriser leur système de contraintes (les « grands équilibres »...) et de s'imposer au sein du Gouvernement, ils mettent à sa disposition, sans relâche, des solutions techniques finales, correspondant à ses orientations politiques et convenablement relayées vers la place financière et la communauté économique.

La relation ministre-directeur peut alors entrer dans la phase de croisière. Lorsqu'elle se passe bien — assez généralement —, elle atteint une efficacité certaine au sein de l'appareil gouvernemental. Au point, d'ailleurs, que se produit un phénomène fréquemment observé : les collègues du ministre des Finances, émus de cette efficacité, l'accusent d'être « prisonnier » de son administration et de perdre, ainsi, sa spécificité politique. Il arrive que ce discours, dont la majorité parlementaire se fait volontiers l'écho, agace un peu le ministre et complique ses relations avec les directeurs. Mais la pratique quotidienne des réalités, la qualité de ses relations avec les directeurs — dont certains, dans cette dernière figure du quadrille, ont été nommés par lui — l'aident beaucoup à assumer cette situation avec la sérénité qui convient aux grands serviteurs de l'Etat. Quel ministre des Finances, en effet, n'est pas convaincu, au bout d'un temps raisonnable, de mériter ce titre ?

En définitive, le poids respectif du ministre et des directeurs s'ordonne selon les lignes de force d'un jeu de légitimités. On peut en identifier quatre.

Le ministre bénéficie, d'emblée, d'une double légitimité, qui ne lui est pas contestée par les services :

- il a la possibilité immédiate, et le mandat, de mettre en œuvre les grands choix qui ont fait l'objet d'un débat national à l'occasion d'une campagne électorale (nationalisation, privatisation...);
- il a vocation à une trajectoire politique propre, qui lui permette

de marquer sa spécificité. Les directions ont tout intérêt à l'aider dans cette tâche. En effet, une mauvaise performance du ministre (d'ailleurs rare aux finances dans la période récente) retombe ou retomberait, d'une façon ou d'une autre, sur la réputation des services. Et réciproquement. En outre, l'appui apporté au ministre permet aussi, parfois, à l'administration de valoriser ses idées.

Du côté des directions, deux légitimités prédominent :

- d'une part, la légitimité de l'interprétation des faits : les marchés des changes ou des capitaux, la conjoncture économique ne peuvent être appréhendés que par un mélange d'expérience et d'expertise que les fonctionnaires détiennent. Lorsqu'ils interprètent une situation, ils ont un avantage immédiat quant aux décisions qui vont en découler. Certes, cette interprétation peut être discutée ou contestée par le ministre ou le cabinet. Mais, d'une certaine façon, la charge de la preuve est renversée ;
- d'autre part, la légitimité technique tient à la complexité des faits et des réglementations. Il n'est pas facile au ministre de déterminer si le taux des obligations cautionnées doit être élevé ou abaissé, ni de surveiller en détail toutes les données d'une circulaire fiscale, ni d'intervenir dans les problèmes techniques des assurances. On pourrait dérouler sans fin la liste des matières relativement opaques où l'intervention du ministre ne va pas de soi et où il est, de proche en proche, conduit à suivre les propositions des « bureaux », comme l'on disait sous la III^e République. Sauf bien entendu à attirer le sujet en cause dans l'une des deux sphères de légitimité où sa présence est reconnue...

Cette représentation pourra, au total, donner une impression de fluidité, d'indécision, de flou. Elle ne correspond pas moins à une réalité qui se complexifie de jour en jour. Et elle ne laisse qu'entreouverte la réponse à la question initiale : qui commande ? Finalement, c'est plutôt le ministre, à condition qu'il le veuille ou le sache, c'est-à-dire qu'il respecte et intègre (s'approprie) suffisamment la légitimité professionnelle de son administration pour faire prévaloir sa légitimité politique. D'ailleurs on n'a jamais vu un directeur du Budget ou un directeur du Trésor offrir sa démission...

RÉSUMÉ. — *Le ministre signe, il a la légitimité politique. C'est donc lui qui commande — à condition qu'il le veuille ou le sache, car la plus belle machine administrative de France est fortement adossée à la légitimité technique et culturelle.*

JEAN-YVES HABERER

*Le ministère de l'Économie
et des Finances
et la politique monétaire*

La politique monétaire est l'ensemble des actions par lesquelles on tente de rendre la création, la circulation et le stockage de monnaie compatibles avec la réalisation des objectifs économiques et financiers du Gouvernement, que ceux-ci soient d'ordre interne ou d'ordre externe : taux de croissance, taux d'inflation, taux de change, taux d'épargne, etc. Dire qu'il y a une politique monétaire, c'est donc dire que les pouvoirs publics ont la responsabilité de veiller à ce que des disponibilités monétaires soient allouées aux ménages, aux entreprises et, le cas échéant, au Trésor, dans des conditions de volume, de taux et de durée conformes à l'intérêt général qui par ailleurs inspire la politique économique. La politique monétaire a aujourd'hui deux points d'application privilégiés : l'offre de monnaie par le système bancaire, et les mouvements de capitaux à court terme entre la France et l'étranger.

Depuis trente ans, les gouvernements de la Ve République ont confié au même ministre la responsabilité à la fois de l'économie et des finances¹. Ils ont ainsi veillé à la stricte unité de la politique économique, dont la politique monétaire, comme la politique budgétaire, la politique fiscale, la politique des revenus, la politique de l'épargne, de l'investissement ou des marchés financiers, n'est qu'une composante, plus influente et plus insaisissable que les autres, et par sa nature, se prêtant moins facilement à la communication,

1. Avec une seule exception, de 1978 à 1981, expliquée par la compétence personnelle de M. Barre, Premier ministre, en qui se rejoignaient ainsi les deux responsabilités.

ce qui, dans une démocratie, est tantôt un avantage, tantôt un inconvénient.

Dans une réflexion aussi brève sur une matière aussi vaste, on peut regrouper, me semble-t-il, les plus importantes constatations ou interrogations en voyant, en deux temps, le ministère des Finances comme centre de pouvoir pour la politique monétaire, puis le ministère des Finances face aux limites de la politique monétaire.

I — LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CENTRE DE POUVOIR POUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Le ministère est simultanément inspirateur, promoteur et acteur de la politique monétaire.

1 / *L'organisation des autorités monétaires*

Dans une démocratie, toutes les composantes de la politique économique relèvent, d'une manière ou d'une autre, de la responsabilité politique. Même si l'excellente loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France confie à cette institution très spéciale la mission de « veiller sur »² la monnaie et le crédit, elle rappelle naturellement que cette mission reçue de l'État s'exerce « dans le cadre de la politique économique et financière de la nation ». Elle marque ainsi discrètement, à la française, la nécessaire subordination de la Banque centrale, technostructure non élue, dont le gouverneur assermenté est choisi par le Gouvernement, à l'autorité politique qui assume une responsabilité globale devant le Parlement et l'opinion. Mais si elle la marque avec une discrétion calculée, c'est parce qu'il est nécessaire de ne pas entamer l'autorité morale de la Banque centrale, autorité dont le ministre de l'Économie et des Finances a besoin non seulement pour lui déléguer des espaces de compétence et d'autonomie, mais aussi pour s'en servir comme partenaire et démultiplicateur de décisions techniquement difficiles et parfois politiquement impopulaires. Il est précieux de pouvoir dépasser cette ambiguïté structurelle en recourant à l'expression traditionnelle qui appelle « les autorités monétaires » un ensemble solidaire constitué par la Banque de France, en avant-scène, et la direction du Trésor, en arrière-scène.

2. Le choix de ce mot imprécis, emprunté au vocabulaire constitutionnel, fut sagement négocié et prémédité par M. Giscard d'Estaing et M. Olivier Wormser.

En apparence, il y a une séparation des compétences. Le ministère de l'Économie et des Finances fixe pour le compte du Gouvernement les orientations générales de la politique économique, prépare la loi de finances, détermine les opérations du Trésor, gère la dette publique, programme les dépenses d'investissement des entreprises publiques non concurrentielles et assure la responsabilité des relations monétaires internationales. La Banque de France émet la monnaie légale, règle les mouvements de fonds entre les différents circuits de paiement, assure la régularisation des rapports entre le franc et les devises, participe à la mise en œuvre de la politique monétaire par ses interventions sur le marché monétaire et par son rôle dans la réglementation bancaire, donne des avis au Gouvernement.

En fait, la coordination est très intime et très étroite. Diverses formules institutionnelles permettent de combiner la représentation et le point de vue des uns et des autres : Conseil général de la Banque de France, Conseil national du Crédit, Commission bancaire. En réalité, il y a un dialogue permanent entre les services de la Banque de France et la direction du Trésor, entre le gouverneur de la Banque de France et le ministre de l'Économie et des Finances. D'un côté, on est naturellement plus préoccupé des aspects proprement monétaires, et, de l'autre, on est plus soucieux des conséquences économiques, sociales, politiques. Mais c'est bien là que réside la fécondité du dialogue.

Pour ne pas commettre de malentendu sur le fameux problème de l'autonomie de la Banque centrale, il faut se rappeler à tout moment qu'elle n'a pas d'autre source, dans tous les pays, que la volonté du Gouvernement lui-même qui trouve son intérêt à construire un interlocuteur compétent et relativement indépendant, avec lequel le dialogue est possible et fécond. Ce dialogue peut apporter au Gouvernement des éléments pour ses décisions. Il peut aussi imposer un instant de raison avant une décision politique trop précipitée pour être sûre. Enfin, les pouvoirs publics peuvent trouver commode de reconnaître une grande autonomie à la Banque centrale, ne serait-ce que pour lui faire porter la responsabilité d'un certain nombre de mesures conjoncturelles parfois désagréables.

Dans tous les pays, les dispositions législatives et réglementaires ne sont donc essentielles qu'en cas de conflit ouvert. Dans la pratique, les relations dépendent beaucoup des personnalités en présence. Il ne faut donc pas accorder trop d'importance à la mythologie développée autour de la relative indépendance accordée à la Banque centrale dans deux pays fédéraux (États-Unis, Allemagne fédérale) :

cette indépendance n'est-elle pas la source de nombreux dysfonctionnements internationaux ? Mieux vaut faire confiance à la qualité des hommes qu'au mirage des textes³.

2 / *La promotion de la politique monétaire*

C'est la décennie commencée en 1970 qui a mis la politique monétaire au centre de la politique économique, du fait du flottement généralisé des monnaies, du renouveau de la théorie autour des idées de Milton Friedman, et de l'expansion des marchés de capitaux dans un climat de libéralisme offensif. Plus on s'est éloigné, en France, des illusions de la planification indicative, dont les objectifs manquaient de moyens sectoriels adéquats, plus on a vu dans la politique monétaire un système d'influence global jouant sur les décisions des ménages et des entreprises en matière de consommation, d'épargne, d'endettement et d'investissement, c'est-à-dire sur les choix des diverses formes d'anticipation qui sont le principal moteur de l'économie dans un pays industriel.

Le ministère de l'Économie et des Finances, comme technocrate au service de son ministre, a trouvé son compte dans la promotion de la politique monétaire, même si l'idée et l'exemple en sont venus des pays anglo-saxons qui, après avoir été keynésiens, étaient devenus monétaristes. En effet, la politique monétaire est faite de mesures discrètes prises sous une forme un peu ésotérique, lisibles pour les initiés et destinées aux initiés. La politique monétaire permet de ne pas avoir à affronter un Parlement (ce qu'impose, au contraire, toute politique budgétaire) ; de ne pas affronter les syndicats (ce que fait, naturellement, toute politique des salaires) ou les catégories socioprofessionnelles sensibles (ce qu'impose la politique des prix).

La politique monétaire s'accompagne donc d'un assez fort degré d'anesthésie politique et sociale. La politique budgétaire, la politique des prix, la politique des salaires mettent en cause directement des intérêts particuliers et des groupes d'intérêts qui n'ont aucune difficulté à s'identifier comme objets de telle ou telle décision. Refuser une augmentation des crédits budgétaires d'équipement universitaire ou routier, c'est déclencher aussitôt une vague de protestations. Modérer l'accroissement des revenus des cheminots, c'est

3. On ne peut oublier l'épisode désopilant du projet de réforme du statut de la Banque de France, donnant à celle-ci une grande autonomie, préparé avec grand fracas en 1985 par l'opposition d'alors, qui s'est bien gardée d'en faire une loi quand elle accéda au pouvoir de 1986 à 1988.

s'exposer à une grève des chemins de fer. En revanche, la signification globale des mesures monétaires fait perdre de vue la relation entre les causes et les effets. La hausse du taux des interventions de la Banque de France sur le marché monétaire ou l'augmentation des réserves obligatoires des banques n'inspirent pas d'émotion, sinon dans les banques, mais celles-ci ne font pitié à personne...

3 / *Le Trésor, source de création monétaire*

Le décalage saisonnier des recettes et des dépenses budgétaires, qui crée un problème de trésorerie, et surtout le déficit du budget, par volonté conjoncturelle, par faiblesse politique ou par erreur de prévision, qui crée un problème de financement, conduisent le Trésor à être une source de création monétaire. Le Trésor peut créer de la monnaie de deux façons. Ou bien, par les comptes du Trésor et les chèques postaux, il crée directement de la monnaie, comme le fait une banque, en créditant des comptes ouverts dans ses écritures. Ou bien, en s'endettant auprès du système bancaire, par l'émission de bons du Trésor, il se comporte comme une entreprise, et le crédit qui lui est ainsi fait crée de la monnaie. Il y a, au contraire, destruction de monnaie par le Trésor chaque fois qu'il prélève sur les agents économiques (ménages et entreprises) par l'impôt, l'emprunt ou la collecte des dépôts, une quantité de monnaie excédant celle qu'il va remettre à leur disposition.

Malgré l'effort continu pour les financer en partie par l'appel à l'épargne (mais il faut laisser une place aux autres emprunteurs du marché), les déficits budgétaires sont un des éléments principaux de la politique monétaire, parce qu'ils donnent à la création monétaire par le Trésor une sorte de priorité sur la création monétaire par les crédits bancaires à l'économie. Cette priorité est inévitable parce que les besoins du Trésor sont mesurables dès la préparation du budget et que, par son vote, ils ont force de loi. Les prévisions sur la seconde source de création monétaire, les opérations en devises avec l'extérieur sont beaucoup plus aléatoires, encore que la relation entre le compte extérieur et la macro-économie soit assez bien connue. C'est donc sur la troisième source de création monétaire, les crédits bancaires à l'économie, que se fait l'ajustement, depuis que les politiques monétaires sont devenues quantitatives. Le réglage, longtemps demandé arithmétiquement à l'encadrement du crédit, s'obtient aujourd'hui avec plus de souplesse par divers procédés, dont les taux d'intérêt et la liquidité bancaire sont le principal champ d'action.

Il reste que le ministère des Finances se trouve à la fois juge et partie, et que longtemps les deux tendances idéologiques qui sous-tendaient en France l'alternance entre la droite et la gauche ont eu une sorte de reflet dans la politique monétaire : restreindre la création monétaire des banques au profit de celle du Trésor, c'est donner une plus grande part aux canaux publics de financement de l'économie ; restreindre la création monétaire du Trésor au profit de celle des banques, c'est donner une plus grande part aux canaux privés de financement de l'économie, c'est agir en direction de l'économie de marché.

II — LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES FACE AUX LIMITES DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Parce qu'aux yeux de l'opinion et de la classe politique il assume toute la responsabilité de la politique économique, le ministère de l'Économie et des Finances vit, tantôt inconfortablement, tantôt douloureusement, certaines grandes infirmités de la politique monétaire.

1 / *La théorie monétaire n'est pas à la hauteur des attentes de la politique monétaire*

Certes, l'économétrie a dégagé un certain nombre de constatations. Tous les modèles macro-économiques convergent pour établir que l'offre de monnaie agit sur la production et l'emploi (en six à neuf mois) avant d'avoir un impact sur les prix (en douze à vingt mois). L'effet sur l'activité en volume est lui-même transmis à la fois par l'effet d'annonce, qui déclenche des anticipations, et par l'effet mécanique sur les actifs patrimoniaux, qui modifient les comportements d'encaisse, de consommation et d'investissement. L'avantage de la décision monétaire est dans son haut degré d'immédiateté, qui, pour le ministère, contraste avec la lourdeur des procédures budgétaires et fiscales et l'aléa des négociations salariales.

Mais, en agissant sur les comportements, c'est-à-dire sur les psychologies, la politique monétaire fait un pari qui est souvent perdu, parce que le grand nombre des variables rend la prévision difficile, l'explication ardue et changeante, l'effet mal identifiable.

D'ailleurs, dans le passé beaucoup de désordres monétaires ont été provoqués par une politique déraisonnable des autorités monétaires elles-mêmes. Ces dernières ont tendance à être trop émotives : elles

exagèrent leurs réactions en fonction de la conjoncture immédiate alors que l'histoire monétaire enseigne que les délais d'action des variations de la quantité de monnaie, par exemple, sont longs et variables.

Le rapprochement (jamais publié) des statistiques monétaires, *a posteriori*, et de l'évolution que l'on attendait, *a priori*, des mesures monétaires est souvent décevant. Il n'y a guère de preuve par les faits, même si l'on fait intervenir les aléas de toutes les variables économiques. Autrement dit, la théorie monétaire ne propose pas une base scientifique suffisante pour éviter à la politique monétaire les erreurs ou les illusions de la politique tout court.

2 / *Les délais et l'efficacité ne correspondent pas aux attentes du pouvoir politique*

Face aux impatiences de l'actualité vécues par le ministère, les délais de propagation des phénomènes monétaires ne sont pas en phase. On agit sur le volume de l'offre de monnaie pour qu'ensuite les taux du marché des capitaux prêtables en soient modifiés, ce qui influencera les décisions d'investissement, lesquelles finiront par entraîner une modulation effective des investissements et, par conséquent, un certain rythme de paiements. On introduit ainsi dans l'action conjoncturelle de longs délais, qu'on ne parvient d'ailleurs pas à bien mesurer. C'est ce qui explique que très souvent les mesures monétaires sont prises avec retard et que leurs effets se manifestent à contretemps.

Par ailleurs, la politique monétaire fonctionne beaucoup mieux dans le sens restrictif (plus habituel en France, en raison des poussées inflationnistes) que dans le sens de l'expansion. Une image expressive devenue commune consiste à comparer la politique monétaire à une corde : on peut retenir quelqu'un avec une corde, on ne peut pas la pousser.

En privilégiant l'inspiration libérale de l'action par les taux d'intérêt, le ministère des Finances a aggravé la vulnérabilité de la politique monétaire française aux politiques monétaires d'autres pays, tels que l'Allemagne fédérale, partenaire principal du Système monétaire européen, dont la Banque centrale se pilote elle-même par rapport au dollar américain, dans des conditions où la concertation communautaire est, pour le moins, insuffisante.

3 / *La complexité des aspects psychologiques résiste à toute politique de communication*

Sociologiquement et politiquement, les signaux d'alarme donnés par la Banque centrale ont une crédibilité limitée. Lorsque la Banque de France modifie le taux de ses interventions, elle indique une tendance : restrictive ou expansive. Or, l'inquiétude ne peut être ni très vive ni prolongée. Personne ne croit que la Banque centrale pourrait maintenir son action jusqu'au point de mettre en péril les entreprises. Cette absence d'inquiétude s'étend naturellement aux banques, dont la fonction stratégique dans une société moderne est de créer de la monnaie par le crédit. A partir du moment où il y a pluralité des banques et donc concurrence entre elles, il est vain d'espérer qu'elles fonctionnent spontanément comme un service public commandé par la volonté des autorités monétaires. C'est pourquoi la sécurité de l'ensemble du système bancaire imposera toujours aux autorités monétaires d'offrir une issue à la banque trop dynamique, trop imprudente ou trop désobéissante. Sur ce point, la France n'est en rien différente des autres grands pays industriels.

Enfin, la politique monétaire est de plus en plus caractérisée par le « principe d'incertitude ». En physique, on le sait, les limites de la précision sont déterminées par le principe d'incertitude, selon lequel la position d'une particule ne peut être déterminée avec précision, l'énergie appliquée pendant la mesure suffisant à modifier la position initiale de la particule. Le même principe existe de plus en plus pour la prévision financière et monétaire. Par exemple, le choix d'un agrégat monétaire comme repère de la politique monétaire modifie peu à peu le fonctionnement de cet agrégat. Les techniques de transmission immédiate des informations, la compréhension de plus en plus précise des objectifs et des méthodes des autorités monétaires par les services spécialisés des banques et des entreprises ont profondément modifié les comportements des opérateurs sur le marché monétaire, le marché des changes, le MATIF, le marché financier. Toutes les institutions financières et bancaires, équipées de télex, de téléphones et d'écrans disposent toutes au même moment des mêmes informations que les autorités monétaires. Chaque opérateur peut comprendre et deviner la manière dont les autorités monétaires vont réagir devant telle statistique monétaire, telle tendance du marché financier, tel résultat du commerce extérieur, telle implication de l'actualité et peut donc prendre des précautions pour se couvrir. Beaucoup de relations de cause à effet en sont perturbées.

Ainsi, l'accélération de la croissance de la masse monétaire entraînait naguère un fléchissement des taux d'intérêt. Aujourd'hui elle entraîne plutôt une hausse des taux d'intérêt, car les opérateurs savent parfaitement que l'augmentation de la masse monétaire va inspirer des mesures de restriction, et ils anticipent celles-ci.

L'observation assidue des problèmes monétaires des dernières années conduit à discerner, derrière l'apparent envahissement de l'actualité économique par le menu grain des décisions de politique monétaire, une impuissance grandissante des moyens de celle-ci. Le flottement des taux de change, la variabilité des taux d'intérêt, le démantèlement ultra-libéral des réglementations, l'érosion des déontologies professionnelles, la destruction, par l'informatique et la télématique, de ces freins naturels que constituaient l'espace et le temps, tous ces éléments sont à l'origine de cette énorme bulle financière et monétaire, névrotique et imprévisible, qui s'est installée depuis le début de la décennie 1980 au-dessus du paysage, lui-même en évolution, de l'économie réelle. Un des exemples les plus saisissants est donné par le marché des changes de Paris, dont le volume *quotidien* des transactions s'établit maintenant à environ 30 milliards de dollars, chiffre qui surplombe la petite fraction de ses réserves que la Banque de France peut consacrer à des interventions autres que psychologiques. Cela signifie que 85 à 90 % des transactions de change ne sont pas liées au règlement d'une transaction commerciale. Un autre exemple déroutant est donné par la baisse du taux d'épargne des ménages, alors que la désinflation et le niveau sans précédent des taux d'intérêt réels auraient dû la stimuler considérablement.

La vraie question est peut-être l'écart grandissant entre la conception d'un ministère de l'Economie et des Finances, construit autrefois pour être puissant à proportion de sa responsabilité, et la juste évaluation de ce qu'il peut attendre, en amical partenariat avec la Banque de France, de la politique monétaire, en tenant compte de ses illusions, de ses approximations et, peut-être, de ses mystifications. La réponse est à chercher du côté de la société dans laquelle on se sent à l'aise, selon qu'on la souhaite climatisée par une volonté, plus ou moins bien inspirée, ou par une météorologie, plus ou moins changeante.

RÉSUMÉ. — *Le ministère de l'Economie et des Finances est un centre de pouvoirs pour la politique monétaire, dont il est simultanément inspirateur, promoteur et acteur.*

Mais comme il assume la responsabilité de l'ensemble de la politique économique, le ministère vit inconfortablement les grandes infirmités de la politique monétaire qui sont les insuffisances de la théorie, la longueur des délais et la complexité des aspects psychologiques.

Il y a donc un écart croissant entre le ministère construit pour être puissant et l'évaluation modeste de ce qu'il peut attendre de la politique monétaire.

JEAN-LUC PERRON

*Le ministère des Finances.
Les avant-postes*

Le terme d'avant-poste comme titre de cet article place immédiatement les relations du ministère des Finances avec les autres départements ministériels sous le signe de l'affrontement armé. Au cœur de cet affrontement : la dépense publique que deux forces contraires s'emploient, l'une à réduire, l'autre à étendre démesurément. Sur le champ de bataille, les forces en présence paraissent bien inégales : d'un côté l'escouade légère de la direction du budget et ses quelque 150 « moines-soldats »¹ qui forment un solide carré, de l'autre côté les régiments compacts des ministères dépensiers précédés de leurs cheveu-légers budgétaires.

Le combat n'est inégal qu'en apparence, car la direction du budget, juchée sur la hauteur de l'intérêt général, tient une position quasi inexpugnable, défendue en outre par de solides redoutes, les directives du Premier ministre. De plus, elle sait comment traiter avec chacune des forces qui l'assiègent et au sein desquelles elle dispose de représentants permanents.

Après de furieux combats, des armistices sont régulièrement signés et les armées prennent leurs quartiers d'hiver. La paix ne vient jamais, car nulle montagne, nulle rivière ne trace une frontière naturelle entre les protagonistes. La guerre se rallume, chaque année, dans les premiers jours du printemps. Les armistices eux-mêmes sont fragiles, car il arrive très fréquemment que des violations soient perpétrées à l'initiative de l'une ou l'autre des forces en présence.

1. Pour reprendre l'expression utilisée par Henri Emmanuelli lorsqu'il était secrétaire d'Etat au budget de 1983 à 1986.

Il n'est sans doute pas très convenable de décrire la fabrication du budget, enjeu majeur du débat politique, sous les aspects d'une guerre picocoline. C'est bien pourtant au langage de la guerre que recourent explicitement les budgétaires ; il n'est question que de « menaces », de « gages » et de « redéploiement » et les considérations de tactique occupent une grande place dans leur esprit ; quant aux réunions interministérielles de négociation budgétaire elles ont un petit air de conférences diplomatiques.

Mais laissons là la métaphore et examinons comment s'organisent en droit et en fait les relations entre le ministère des Finances et les « ministères dépensiers » au stade de l'élaboration de la loi de finances de l'année (I) et au cours de son exécution (II).

I — LA FABRICATION DU BUDGET : L'ORGANISATION D'UN CONFLIT

L'élaboration de la loi de finances de l'année n'obéit à un scénario relativement immuable que seuls peuvent perturber un scrutin national et un changement de Gouvernement. Ce scénario comporte, sur une durée de neuf mois, plusieurs phases administratives scandées par la tenue de conférences budgétaires et l'envoi de directives du Premier ministre.

1 / La première séquence se déroule de janvier à mars de l'année $n - 1$ et correspond à l'exercice de « perspectives budgétaires » conduit par la direction du budget pour le compte du ministre du Budget et du ministre de l'Economie et des Finances ; il consiste en la réalisation d'une synthèse des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année suivante.

La direction du budget recueille auprès des autres directions du ministère des Finances les éléments d'évaluation prévisionnelle des recettes de l'Etat suivant différentes hypothèses macro-économiques élaborées par la direction de la prévision. Elle évalue l'évolution tendancielle des dépenses à partir du budget $n - 1$ dont l'exécution vient de commencer et qu'il convient déjà de corriger en fonction de différentes « menaces » identifiées ou de mesures de régulation en cours de préparation. Cette évaluation n'est pas un exercice mécanique de reconduction mais donne lieu à un intense débat d'idées et de propositions entre les sous-directions sectorielles et la première sous-direction chargée de la synthèse. Durant cette période, le *black*

out est de règle, du moins officiellement, vis-à-vis des ministères dépensiers. Toutefois, pour éclairer leurs perspectives, les bureaux de la direction du budget mettent à contribution les contrôleurs financiers et les contrôleurs d'Etat et ne détestent pas recueillir directement des informations ou des éléments de calcul auprès des directions techniques des ministères, en court-circuitant leurs interlocuteurs naturels des directions financières.

Après arbitrage par le ministre de l'Économie et des Finances, l'exercice de perspectives aboutit à la présentation au Premier ministre d'une enveloppe globale de dépenses de l'Etat et à une prévision de déficit budgétaire suivant plusieurs scénarios de politique économique et fiscale.

Cette première séquence se clôt par l'envoi par le Premier ministre de la « lettre de cadrage » qui fixe les règles principales de calcul du budget de reconduction, les priorités susceptibles de justifier l'adoption de mesures nouvelles et les axes de recherche d'économies. Au fil des années, on observe une grande permanence dans les termes et le style de cette directive.

Toutefois, il faut relever que la lettre de cadrage pour le budget 1990 comporte une innovation importante : elle comporte, à l'intention de chaque ministre, une indication globale d'évolution du budget de son département, anticipant ainsi sur la lettre-plafond. Si cette innovation devait être confirmée à l'avenir, elle signifierait un renforcement significatif du pouvoir du ministère des Finances, dont les travaux internes de perspectives préfigureraient largement l'enveloppe de chaque ministère, avant tout débat contradictoire.

2 / La deuxième séquence se déroule de fin mars à début août et vise à la confrontation puis à l'arbitrage des propositions respectives des ministères dépensiers et de la direction du budget. Cette discussion comporte trois volets :

- le budget de reconduction dont le calcul, théoriquement technique, donne lieu à quelques conflits d'interprétation des normes et à des démonstrations convaincantes, mais rarement couronnées de succès, sur leur caractère inadapté ;
- les mesures nouvelles, proposées par le ministère dépensier, et qui n'ont en principe de chances d'être retenues que si elles s'inscrivent dans les priorités gouvernementales et/ou sont gagées par des économies équivalentes ;
- les mesures d'économie, plus souvent proposées par la direction du budget que par les ministères dépensiers.

Au cours de la conférence budgétaire, dite de première phase, le budget de reconduction du ministère considéré est définitivement arrêté. Les mesures nouvelles et les mesures d'économie donnent lieu à un débat contradictoire dont la conclusion est renvoyée à l'arbitrage du Premier ministre ou, exceptionnellement, comme en 1986, à celui du ministre de l'Economie et des Finances.

La conclusion du débat est apportée par la « lettre-plafond », adressée, début juillet, par le Premier ministre à chacun des ministres. La lettre-plafond fixe définitivement, par titre, les dotations de chaque département et notifie, en détail, la liste des mesures nouvelles et des mesures d'économie retenues. Il n'y a, en principe, pas d'appel possible à la lettre-plafond, mais les règles les plus sacrées connaissent des exceptions.

L'envoi de la lettre-plafond ouvre une deuxième phase de discussion interministérielle destinée à vérifier les modalités précises de mise en œuvre des mesures nouvelles et des mesures d'économie et à opérer des redéploiements limités de dotations à l'intérieur du plafond global. Malgré le caractère relativement marginal des crédits ainsi redéployés, la conférence budgétaire de deuxième phase revêt une réelle importance pour les ministères dépensiers, contraints de rechercher des économies supplémentaires pour assurer le financement de quelques mesures prioritaires.

3 / La troisième séquence se déroule, en août et septembre exclusivement, entre le ministère des Finances et Matignon. Elle porte principalement sur la détermination définitive des prévisions de recettes et sur les projets gouvernementaux en matière fiscale. Elle détermine donc le niveau du déficit budgétaire affiché par le Gouvernement dans son projet de loi de finances. Au cours de la même période les annexes bleues, qui précisent pour chaque ministère la répartition des dotations par chapitre et article, sont définitivement mises au point.

Le scénario ainsi décrit se prête à deux lectures. Pour la direction du budget, c'est une procédure globalement adaptée². Elle permet en effet, au plan formel, le respect des stricts délais qu'impose au Gouvernement l'obligation qui lui est faite par l'article 38 de l'ordonnance organique de déposer le projet de la loi de finances à l'Assemblée nationale avant le 1^{er} mardi d'octobre. Elle assure surtout une

2. Cf. *Le budget de l'Etat*, Colloque de l'Institut français des Sciences administratives, Intervention de M. Prada, *La préparation du budget vue par la direction du budget*, Ed. Economica, p. 17 et s.

maîtrise effective des finances publiques et le respect des objectifs gouvernementaux d'évolution du déficit budgétaire et du niveau des prélèvements obligatoires. Elle permet enfin, au moins en apparence, une gestion administrative et politique des inévitables conflits sous l'arbitrage du Premier ministre.

A cette appréciation globalement positive s'oppose le jugement beaucoup plus critique porté par les responsables budgétaires des ministères dépensiers.

La procédure budgétaire est jugée « abstraite, blocante, autoritaire » par M.-C. Join-Lambert³, se référant à son rôle de négociateur du budget de l'Education nationale. Pour ma part, mon expérience, au titre du ministère de l'Agriculture, m'a donné l'occasion de constater le fonctionnement déséquilibré, voire unilatéral, de cette procédure.

Cette double lecture de la fabrication du budget par ceux-là mêmes qui en sont ou en ont été les acteurs directs mérite réflexion et nous incite, au-delà de la simple description de la procédure, à observer le jeu des acteurs administratifs.

La diversité et la complexité des sujets traités dans le cadre d'un examen contradictoire du budget d'un ministère justifieraient, en théorie, la tenue de réunions successives et spécialisées d'abord à un échelon subalterne, puis au niveau le plus élevé des hiérarchies administratives. Tel n'est pas le cas, la pratique a imposé une mise en scène du drame budgétaire suivant les principes du théâtre classique : l'unité de lieu et l'unité de temps.

Le lieu est traditionnellement le bureau du sous-directeur compétent de la direction du budget. Jusqu'au déménagement récent du ministère des Finances à Bercy, cette « hospitalité » de la direction du budget comportait pour les membres de la délégation du ministère dépensier conduite par le directeur de l'administration générale et le conseiller budgétaire du ministre quelques menus désagréments : ils prenaient place, au nombre de 15 à 20, dans un bureau étroit, ni climatisé, ni ventilé, et ne disposaient d'aucune table pour consulter leur dossier et prendre des notes. Si les nouveaux locaux de Bercy améliorent le confort matériel de la réunion, celle-ci continue à se tenir dans le bureau du sous-directeur et à se dérouler en une séance unique, véritable marathon d'une durée rarement inférieure à quinze heures.

Même en faisant la part de l'anecdote, il faut bien admettre que ce rituel n'est pas très propice à un débat contradictoire éclairé et

3. *Le budget de l'Etat, op. cit.*, p. 55.

méthodique. Le non-initié qui, tel un directeur d'administration centrale récemment nommé, y participe pour la première fois en retire l'impression durable d'un exercice ésotérique : les démonstrations les mieux argumentées viennent se briser net sur une norme de reconduction ou sur un argument de procédure ; le temps consacré à l'examen de chacune des rubriques budgétaires est souvent sans rapport avec l'importance relative du sujet traité au plan budgétaire et politique ; des marchandages étonnants s'instaurent entre des dotations n'ayant d'autre rapport entre elles qu'une harmonie provisoire des chiffres à un instant donné de la discussion.

Quant aux initiés, ils jouent avec talent, mais sans surprise, les rôles que leur assigne un scénario immuable. La direction du budget applique aux demandes présentées ce que l'on pourrait appeler « un libéralisme méthodique » : toute dépense publique doit être mise en doute dans son principe ou dans ses modalités. Elle oppose aux intérêts nécessairement catégoriels que représentent les ministères dépenriers l'intérêt supérieur de l'Etat.

Les représentants du ministère dépenrier se posent en exécutants scrupuleux des engagements pris par les plus hautes autorités de l'Etat, des lois votées par le Parlement ou des priorités du Plan. En cas de nécessité, ils ne détestent pas invoquer les risques politiques ou sociaux, voire le risque de trouble à l'ordre public que pourrait entraîner telle ou telle mesure d'économie. Cette notion d'économie donne lieu à un dialogue de sourds et à un savant jeu d'esquive. Les acteurs de la négociation ne sont en effet d'accord ni sur le mot ni sur la chose ; le mot donne lieu de part et d'autre à de subtiles distinctions entre les « économies de constatation » et les « économies volontaristes » ; quant à la chose, une fois admise, elle est au cœur d'une mêlée confuse sur le droit de suite que les uns et les autres entendent exercer sur le produit de l'économie : confiscation par le budget, ou redéploiement au profit du ministère ?

M. R. Laufer⁴ a raison de souligner que la négociation budgétaire fait la part belle aux arguments de nature politique, alors que les études quantitatives sont invoquées sans grande efficacité. Cette observation nous conduit à nous interroger, au-delà du cadre formel et du jeu des acteurs, sur la pertinence de la procédure au regard de ses objectifs affichés.

Un premier objectif est l'exhaustivité de l'examen critique des dotations et des mesures nouvelles de chaque département. L'exemple du ministère de l'Agriculture montre que la procédure ne permet

4. *Le budget de l'Etat, op. cit.*, p. 235.

pas, et de loin, une discussion systématique de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture, que le budget de programme du ministère évalue à 128 milliards de francs en 1988. En effet, trois blocs de dépenses échappent à cette discussion :

- la contribution française au financement de la politique agricole commune évaluée à 41,35 milliards de francs ne figure pas en dépense du ministère mais fait partie du prélèvement global sur recettes opéré au profit des Communautés européennes. Les répercussions que pourrait avoir sur les interventions nationales telle ou telle orientation nouvelle de la PAC ne sont que très imparfaitement prises en considération dans la discussion budgétaire ;
- les prêts bonifiés à l'agriculture ont constitué pendant les années 80 un instrument essentiel de modernisation de l'agriculture. Si l'incidence des prêts bonifiés sur le budget de l'agriculture est bien comptablement prise en compte, par l'inscription d'une subvention de bonification de l'ordre de 4 milliards de francs en 1988, la politique des prêts bonifiés, qu'il s'agisse de la réglementation applicable, ou du taux et du volume des enveloppes futures, n'est pas discutée au cours des conférences budgétaires. La négociation a lieu après le vote de la loi de finances entre le ministère de l'Agriculture et la direction du Trésor ;
- les dépenses fiscales ne sont pas davantage évoquées au cours des conférences budgétaires.

L'approche de la dépense publique apparaît donc partielle. Elle est en outre éclatée, le financement du régime social agricole et les dotations du budget civil de recherche et de développement faisant l'objet de négociations distinctes avec les bureaux spécialisés de la direction du budget. Ainsi, par solde, la conférence budgétaire du ministère de l'Agriculture ne porte que sur 16 % des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture.

Un deuxième objectif de la procédure budgétaire est d'évaluer aussi exactement que possible l'incidence à moyen terme des mesures en discussion. Or, contrairement à la pratique observée dans la plupart des pays développés⁵, il n'est prévu à aucun stade de la procédure l'élaboration de perspectives pluri-annuelles d'évolution de chacun des budgets.

Enfin le troisième objectif de la procédure budgétaire est ou devrait être d'assurer la maîtrise des finances publiques par une évaluation de l'efficacité des actions de l'Etat au regard des objectifs

5. V. OCDE, *La maîtrise et la gestion des dépenses publiques*, Rapport 1987.

poursuivis. Une telle ambition n'est que très partiellement satisfaite dans le cadre de la procédure actuelle. Il faut à cet égard souligner, fût-ce pour le regretter, l'échec des méthodes de rationalisation des choix budgétaires introduites au début des années 1970. Les développements consacrés par les manuels de finances publiques à ces méthodes ne reflètent pas l'influence marginale qu'elles exercent aujourd'hui sur la préparation du budget⁶.

L'échec des budgets de programmes est largement dû à l'excès d'ambition qui a présidé à la définition des domaines, des groupes de programmes et des indicateurs ainsi qu'à l'esprit de système qui a conduit à généraliser cette approche à tous les ministères.

Les contraintes de délai et de forme qui pèsent sur la préparation et le déroulement des conférences budgétaires et l'absence d'instruments reconnus d'évaluation des dépenses publiques conduisent le plus souvent à une approche forfaitaire ou arbitraire de la révision des services votés. Si une telle approche permet à court terme le respect de l'objectif de solde budgétaire fixé par le Gouvernement, elle ne contribue pas réellement à une meilleure efficacité de la dépense publique.

II — L'EXÉCUTION DU BUDGET :

LE MYTHE DU « MINISTRE DÉPENSIER »

« Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances » (art. 7 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). Cette notion, au demeurant traditionnelle⁷, de mise à disposition des crédits suggère que chaque ministre est le bénéficiaire direct de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement et que, sous réserve d'en respecter les termes, il est seul responsable de sa mise en œuvre. Cette mise à disposition s'opère en début d'année par un décret de répartition des crédits par ministère, par titre et par chapitre, pris conformément aux bleus annexés au projet de loi de finances et aux amendements votés par le Parlement. Chaque ministre prend à son tour un arrêté de sous-répartition des dotations par article, condition préalable de leur utilisation suivant les règles de la comptabilité publique.

6. R. Poincard, Les budgets de programmes, quinze ans après. *Economie et prévision*, n° 71, printemps 1985.

7. V. Christine Maitre, La mise à disposition des crédits budgétaires, *Revue française de Finances publiques*, 1988, n° 24.

Or le règlement général sur la comptabilité publique fait du ministre le dépositaire unique de la capacité à engager les finances publiques : « Les ministres sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes. »⁸

Ainsi la cause paraît entendue : la notion budgétaire de mise à disposition des crédits et la qualification comptable d'ordonnateur principal fondent en droit une théorie du « ministre dépensier ». Cette appellation, en général peu prise par les hommes politiques car elle suggère une certaine prodigalité dans l'utilisation de l'argent public, aurait au moins l'avantage d'affirmer une capacité autonome de chaque ministre dans l'exécution du budget de son département. Le ministre serait, selon Christine Maitre, « l'élément organique central du processus budgétaire, l'homme charnière du droit budgétaire et de la comptabilité publique »⁹.

Observation étant faite que le ministre de l'Economie et des Finances est lui-même, pour ce qui concerne son propre budget, le budget des charges communes et la plupart des comptes spéciaux du Trésor, un ministre dépensier et non des moindres, cette approche, bien que juridiquement fondée, ne rend pas compte de la réalité des pouvoirs respectifs du ministre des Finances et des autres départements ministériels dans l'exécution de la loi de finances.

L'intervention du ministre des Finances revêt des formes multiples :

- le contrôle *a priori* des engagements de dépenses des administrations par les contrôleurs financiers ;
- la tutelle financière exercée par les contrôleurs d'Etat sur les entreprises publiques et les organismes parapublics ;
- la modification des dotations budgétaires en cours d'année ;
- la participation directe à la gestion de certaines dotations.

1 / Le contrôle financier central s'applique à toutes les administrations centrales de l'Etat et aux établissements publics administratifs qui en dépendent. Il a été instauré, à l'initiative du Parlement, par la loi du 10 août 1922 en vue de mieux garantir la conformité de l'exécution de la loi de finances aux termes de l'autorisation budgétaire votée par la représentation nationale. La principale innovation de la loi de 1922 a consisté à placer ceux qu'on appelait alors

8. Art. 63 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

9. *Revue française de Finances publiques*, 1988, n° 24, p. 75.

« les contrôleurs des dépenses engagées »¹⁰ sous la seule autorité du ministre des Finances.

Recrutés parmi les hauts fonctionnaires du ministère des Finances¹¹, les contrôleurs financiers, au nombre de 35, sont soumis au pouvoir hiérarchique du directeur du budget dont ils constituent l'œil et le bras armé dans chacun des ministères. Ceux-ci mettent à leur disposition les locaux, les moyens matériels et les collaborateurs, nécessaires à l'exercice de leur mission. Hospitalité intéressée en vue « d'assimiler » le contrôleur financier et de s'en faire un allié ? la tentation existe sans doute mais la loi¹² et l'esprit de corps¹³ préviennent une telle dérive... Ainsi, après deux générations d'exercice continu, les administrations centrales se sont habituées à vivre et à composer avec ce pouvoir discret et redouté, le « CF »...

La principale arme du contrôle financier est l'obligation faite aux administrations centrales de soumettre à son visa préalable tout engagement de dépense, ainsi que les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation. L'intervention du contrôleur financier a donc un caractère universel¹⁴ et le conduit à tenir sa propre comptabilité des engagements, parallèle à celle de l'ordonnateur principal. Au-delà de la régularité purement financière (disponibilité des crédits, régularité de l'imputation, exactitude de l'évaluation), le contrôleur financier vérifie la régularité administrative des engagements, ce qui l'entraîne sur le terrain parfois controversé de l'interprétation des textes applicables. En outre, l'article 5 de la loi de 1922 dispose que le contrôle doit porter sur les « conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques », ce qui, entendu de façon extensive, autorise une prise de position du contrôleur financier sur l'opportunité de la mesure proposée à son visa.

Par ailleurs, le contrôleur financier donne son avis sur tous les textes soumis au contreseing du ministre des Finances, ainsi que sur

10. L'appellation de « contrôleur financier » a été introduite par le décret du 23 janvier 1956. A noter l'absence de mention du contrôle financier central dans le texte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

11. Et les magistrats de la cour des comptes ; en pratique, le contrôle financier constitue un corps de débouché pour les administrateurs civils du ministère des Finances. Toutefois le contrôle financier du ministère des Finances est confié à un inspecteur général des Finances...

12. Un contrôleur financier ne peut être décoré sur le contingent du ministre contrôlé... sage précaution.

13. « Ma maison », disait régulièrement un contrôleur financier à propos de la direction du budget.

14. En fait lui échappent un certain nombre de dépenses dispensées d'ordonnement préalable (dette publique, pensions...) ou faisant l'objet d'« engagements amorces » ou provisionnels (rémunération des agents de l'Etat, petites dépenses de gestion courante...).

les propositions budgétaires du département ministériel. Il participe aux conférences budgétaires et adresse chaque année au ministre des Finances un rapport sur la gestion budgétaire de l'exercice.

En pratique, le pouvoir du « CF » s'exerce moins sur le mode du conflit, par un refus de visa, que sur les modes de la prévention des erreurs et de la dissuasion des irrégularités. En cas de difficulté, une négociation s'ouvre avec le gestionnaire qui retire ou modifie sa proposition d'engagement ou de paiement. La surveillance du contrôleur financier s'exerce avec une particulière vigilance sur des rubriques réputées sensibles : les frais de mission et les crédits de représentation, les subventions aux associations, les études, les marchés...

Pour prévenir toute divergence ultérieure d'interprétation, les directeurs d'administration centrale associent le contrôleur financier à la rédaction des circulaires d'application de textes à portée financière.

Né dans le contexte d'un Etat limité à l'exercice de fonctions régaliennes, le contrôle financier central n'a pas desserré sa contrainte avec le développement considérable de l'intervention de l'Etat dans tous les domaines de la vie économique et sociale. Il n'a pas davantage été affaibli par la création du contrôle financier local¹⁵ ni par le mouvement de déconcentration des décisions et de la gestion sur les échelons régionaux et départementaux. L'informatisation de la comptabilité administrative, en cours dans la plupart des ministères, qui allège le contrôle financier d'une partie de ses tâches, ne semble pas davantage devoir remettre en cause un pouvoir si bien ancré dans les structures administratives. Au contraire, on assiste à un renforcement de ce pouvoir à la faveur de la politique de maîtrise des finances publiques poursuivie depuis 1983. Le contrôleur financier a été chargé par la direction du budget de la mise en œuvre des mesures de régulation budgétaire : gel de crédits et d'autorisations de programme à des fins conjoncturelles, régulation des effectifs par non-remplacement partiel des départs, régulation des autorisations du programme par les crédits de paiement, étalement dans l'année des engagements et des délégations de crédits...

A l'extrême, le contrôleur financier peut être chargé par la direction du budget de prendre des mesures conservatoires de blocage sur certains chapitres en vertu de décisions ignorées des gestionnaires

15. Instauré par le décret du 13 novembre 1970, le contrôle financier local a été confié au trésorier payeur général. Il est limité au contrôle préalable des engagements et comporte une possibilité pour l'ordonnateur de passer outre un avis défavorable.

ou qui n'ont pas encore fait l'objet d'accord interministériel. Cette technique a été fréquemment utilisée pour assurer le financement de certaines mesures par voie de « taxation interministérielle »¹⁶. Ainsi le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics¹⁷ s'est étonné que l'application informatique mise en place au ministère de la Coopération et qui sert de modèle de référence à la direction de la comptabilité publique permette au contrôleur financier de bloquer des crédits au moyen d'un programme auquel il est seul à avoir accès. Il ne semble pas que la proposition du comité d'écarter ce type de programme ait été suivie d'effets...

2 / Malgré des similitudes apparentes, le contrôle d'Etat¹⁸ est d'une inspiration bien différente de celle du contrôle financier central.

Comme ce dernier, il est recruté exclusivement au sein du ministère des Finances et placé sous la seule autorité du ministre des Finances. Toutefois, il n'est pas soumis hiérarchiquement au directeur du budget : c'est à un comité, constitué des principaux directeurs du département et du chef du service du contrôle d'Etat, qu'il revient de prendre les décisions de gestion du corps. Celui-ci comprend actuellement 12 chefs de mission et 56 contrôleurs d'Etat, chargés d'exercer le contrôle économique et financier sur un ensemble très disparate de quelque 500 entreprises publiques et organismes parapublics de toutes tailles et de toute nature. Sont soumis de plein droit au contrôle d'Etat les établissements publics industriels et commerciaux, les organismes para-professionnels autorisés à percevoir des taxes parafiscales et les entreprises nationales¹⁹. D'autres entreprises ou organismes peuvent être assujettis par décret ; notamment les entreprises bénéficiant d'un concours financier de l'Etat et les organismes de Sécurité sociale.

A la différence du contrôle financier central qui s'applique *ne varietur* à tous les départements ministériels, la tutelle financière exercée par les contrôleurs d'Etat obéit à des modalités variables suivant les entreprises et organismes. En particulier, la procédure du visa préalable n'est pas d'application générale. Lorsqu'elle est prévue par les textes, elle peut ne s'appliquer qu'à certains types de

16. Répartition autoritaire du financement d'une mesure entre plusieurs ministres.

17. Rapport 1983, p. 86.

18. Sous sa forme actuelle, le contrôle d'Etat a été organisé par le décret du 26 mai 1955.

19. A l'exception notable de la Régie Renault, de la SNCF, de la RATP, du CEA, des banques et des compagnies d'assurance nationalisées qui obéissent à un régime particulier.

décisions ou au-delà d'un certain seuil. Elle n'implique pas la tenue d'une comptabilité séparée. Disposant d'un droit étendu de communication de pièces et d'assistance aux conseils d'administration et aux principales instances de décision, le contrôleur d'Etat noue en général des relations confiantes avec les dirigeants de l'entreprise placée sous sa surveillance. Les modalités juridiques du contrôle peuvent évoluer dans le sens d'un resserrement ou d'un assouplissement en fonction de la nature de ces relations et de la plus ou moins grande rigueur des instruments internes de contrôle de gestion.

Le contrôle économique et financier est l'expression de la tutelle financière du ministère des Finances sur les entreprises publiques. Il s'applique parallèlement à la tutelle technique exercée par le ministère de rattachement au travers d'un commissaire du Gouvernement. Par la pratique qui en est faite, il est davantage l'instrument d'une collaboration que celui d'une opposition entre les deux tutelles.

3 / Les procédures de modification des dotations budgétaires en cours d'année ouvrent un vaste champ à l'exercice par le ministre des Finances des prérogatives que lui reconnaît en la matière l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En effet le recours à ces procédures n'a fait que croître au cours des dernières années et revêt une ampleur régulièrement critiquée par la Cour des comptes dans son rapport sur le projet de loi de règlement.

Certaines de ces procédures (transferts, reports, répartitions, rattachements de fonds de concours) correspondent à des ajustements techniques du montant ou de la répartition initiale des dotations. L'initiative en incombe normalement aux services gestionnaires qui en ont tenu compte dans leurs prévisions budgétaires. Toutefois leur mise en œuvre dépend exclusivement de la direction du budget qui a pouvoir, par délégation du ministère des Finances, de signer les arrêtés prévus par les articles 7, 14 et 19 de l'ordonnance organique. Le montant élevé²⁰ sur lequel portent ces procédures et le fait qu'elles correspondent très souvent à des actions précisément identifiées expliquent que les gestionnaires attachent beaucoup d'importance à leur bon aboutissement. Or leur mise en œuvre est généralement lente et enregistre parfois des accidents de parcours, qui perturbent profondément la gestion des services.

20. En 1986, les crédits ouverts à la suite de rattachement de fonds de concours se sont élevés à 46,8 milliards, soit 4 % des dotations initiales du budget général. Les transferts ont porté sur 112,5 milliards et les reports sur 31 milliards, soit respectivement 9,9 % et 2,7 % des dotations initiales.

D'autres procédures sont par nature conflictuelles ; elles tendent soit, pour un « ministre dépensier », à obtenir en cours d'année le financement de mesures nouvelles, soit, pour le ministre des Finances, à contenir ou à réduire le déficit budgétaire : décrets de virement, décrets d'avances, collectifs budgétaires, arrêtés d'annulation. L'habitude prise depuis 1982 d'annuler par voie réglementaire des montants très significatifs de crédits²¹ sur les budgets de tous les ministères, dans le cadre soit de la régulation budgétaire, soit d'un redéploiement pour le financement de mesures gouvernementales exceptionnelles, a pour effet de transformer l'exécution du budget en une négociation continue. Celle-ci reproduit tous les tics de la négociation budgétaire initiale. Elle revêt même un caractère encore plus déséquilibré. Tel ministre s'est trouvé dans la situation de recevoir à déjeuner le secrétaire d'Etat au budget le jour même où il venait de découvrir au *Journal officiel* l'annulation par simple arrêté de crédits ouverts à son budget, sans que lui-même, son cabinet ou ses services aient été préalablement informés des mesures envisagées. Le déjeuner manqua de cbaleur...

La procédure d'annulation de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959²², par l'utilisation excessive et irrégulière qui en est faite, est la manifestation la plus spectaculaire de l'immixtion du ministère des Finances dans l'exécution du budget de chaque département ministériel. Outre ses effets directs, elle entraîne une perturbation générale de la gestion des crédits en empêchant sur les chapitres frappés d'annulation l'ouverture de crédits supplémentaires par voie de transfert ou répartition dans le souci louable mais tardif de respecter l'esprit de l'ordonnance.

4 / Enfin les services du ministère des Finances prennent une part directe à la gestion de dotations intéressant tel ou tel secteur économique.

Tel est le cas des dotations en capital des grandes entreprises publiques, inscrites au budget des charges communes et versées directement aux entreprises sans transiter par le budget du ministère intéressé, à l'initiative du bureau compétent de la direction du budget.

De même les représentants de la direction du Budget ou de la direction du Trésor détiennent des mandats d'administrateur ou

21. Montant des annulations prononcées par arrêté (art. 13 de l'ordonnance organique : 20,4 milliards en 1983, 26 milliards en 1984, 13,8 milliards en 1985, 17,4 milliards en 1986).

22. « Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé. »

occupent des fonctions de membre permanent dans les instances de décision d'un très grand nombre d'entreprises, offices, organismes publics ou parapublics. Ainsi la direction du budget participe régulièrement aux comités de direction des offices agricoles où se décide l'affectation détaillée des crédits inscrits en loi de finances initiale au budget du ministère de l'Agriculture.

Les représentants du ministère des Finances siègent également dans un grand nombre de commissions et comités où se décide l'attribution d'aides publiques. Les comités du FDES, qui gèrent différents systèmes d'aides aux entreprises, sont illustratifs du propos.

Il n'entre pas dans l'objet de cet article de dresser un inventaire exhaustif des très nombreuses instances au sein desquelles siègent avec droit de veto les représentants de la direction du budget ou de la direction du Trésor. On peut faire l'hypothèse qu'un tel inventaire révélerait une participation directe très étendue de ces directions à la dépense publique dans des secteurs entiers de l'économie. Quant aux effets de cette participation sur les comportements administratifs, notons seulement que la rigueur et l'inflexibilité qui s'attachent à ces fonctions peuvent quelque peu s'émousser au contact des réalités sociales et économiques ou sous la pression des groupes d'intérêt. Heureusement, une rotation rapide des personnes permet de prévenir une dérive si dangereuse pour les finances publiques et pour la réputation du ministère des Finances.

Multiforme, très étendue, en renforcement continu, telle apparaît en réalité l'intervention du ministère des Finances dans l'exécution des autorisations budgétaires « mises à la disposition » des différents ministres. Cette intervention est en outre très concentrée puisque exercée par un nombre limité de personnes relevant pour la plupart de l'autorité du directeur du budget. Cette situation, très éloignée de celle que suggère la théorie du ministre dépensier, serait sans doute mieux décrite par le terme de « cogestion ».

L'analyse des procédures de fabrication et d'exécution du budget de l'Etat et l'observation de la pratique qui en est faite mettent en évidence deux tendances fortes :

- la première est la substitution progressive depuis 1975 d'une programmation budgétaire descendante à la procédure ascendante qui présidait traditionnellement à l'élaboration de la loi de finances (présentation des demandes, puis arbitrages successifs de niveau de plus en plus élevé). Témoignent de cette tendance un cadrage préalable de plus en plus directif, l'imposition de normes horizontales de plus en plus rigoureuses, la réduction

du champ de l'arbitrage du Premier ministre, voire même son escamotage pur et simple au profit du ministre de l'Economie et des Finances ;

- la deuxième tendance est depuis 1983 l'affaiblissement de la capacité du ministre dépensier à « disposer » effectivement des crédits qui lui sont ouverts et l'immixtion croissante des services du ministère des Finances ou de leurs représentants dans l'exécution budgétaire.

L'une et l'autre tendance sont très largement filles de la nécessité dans laquelle se sont trouvés les gouvernements successifs de réaliser, dans une période de stagnation économique, un ajustement structurel des finances publiques en vue de réduire à la fois le niveau du déficit budgétaire et la pression des prélèvements obligatoires.

L'efficacité immédiate de cette politique ne doit pas dispenser de s'interroger sur ses conséquences, sur l'efficacité de la dépense publique et la qualité de l'action administrative.

L'appauvrissement continu des phases administratives de la négociation budgétaire affaiblit au sein des ministères l'autorité des responsables administratifs. La conférence budgétaire est moins le lieu d'un accord interservices que celui de la constatation notariée de positions inconciliables. Le ministre et son cabinet sont de plus en plus sollicités d'intervenir pour sauvegarder telle ou telle dotation ou négocier une dérogation à telle ou telle norme. Il en résulte une survalorisation de l'argumentation politique au détriment d'une approche plus rationnelle des problèmes.

Le recours systématique à la technique des économies forfaitaires a pour conséquence une paupérisation généralisée des services au détriment de leur efficacité et de la motivation de leurs agents. Pour annuler les effets de mesures autoritaires d'économie et obtenir les moyens qui leur font défaut, les services profiteront de toute circonstance favorable en cours d'exercice. L'importance des dotations ouvertes, presque chaque année, au budget du ministère de l'Agriculture à l'issue de la conférence annuelle agricole est symptomatique.

L'application en cours d'année de mesures de régulation budgétaire, de taxations interministérielles ou d'annulations de crédits a pour effet de raccourcir plus encore un horizon de gestion déjà sérieusement borné par l'annualité budgétaire. Cette imprévisibilité budgétaire tient lieu d'excuse à l'imprévoyance des gestionnaires. Elle encourage la passivité, dissuade d'entreprendre une action nécessitant un effort continu sur plusieurs années.

Cette énumération non limitative des principaux effets négatifs des procédés actuels de fabrication et d'exécution du budget de l'Etat doit conduire à une réflexion approfondie sur la nécessaire adaptation des textes, des procédures et surtout des comportements aux exigences du management public²³.

Notre droit budgétaire a été dominé à l'origine par la préoccupation de garantir le respect scrupuleux de la démocratie parlementaire. Il a été ensuite influencé par la volonté des constituants de 1958 de donner à l'exécutif les moyens de conduire, dans le domaine des finances publiques, une action résolue « compte tenu d'un équilibre économique et financier ». Il doit aujourd'hui s'ouvrir à la préoccupation d'une meilleure efficacité de l'action administrative par la responsabilisation des agents de l'Etat, le contrôle de gestion et l'évaluation périodique des politiques.

23. V. Romain Laufer, Budget de l'Etat et management public, in *Le budget de l'Etat*, *op. cit.*, p. 227.

RÉSUMÉ. — *La politique de maîtrise des finances publiques conduite depuis 1983 s'est traduite par un rôle de plus en plus prééminent du ministère des Finances dans la fabrication du budget et par son immixtion croissante dans l'exécution budgétaire. Toutefois de nouveaux progrès de cette politique ne pourront être réalisés que si notre droit et notre pratique des finances publiques s'adaptent aux exigences d'un véritable management public.*

JEAN CHOUSSAT

*Le budgétaire et le dépensier.
Défense et illustration
de la direction du Budget*

Le dossier portait, en grandes lettres noires, la mention : « MENACE : MESURES EN FAVEUR DES HANDICAPÉS ». En ce jour de septembre 1967, je découvrais la direction du Budget, son jargon et son style. J'allais y rester près de vingt ans, en ayant l'honneur de la diriger pendant plus de quatre ans, de 1981 à 1985. Tout au long de ces années, j'ai vécu les relations conflictuelles du budgétaire et du dépensier. Je livre ici l'ABC de cette vie conjugale tumultueuse.

B COMME BONNE CONSCIENCE

J'avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l'époque : « Vous direz non, encore non, toujours non. Vous passerez souvent pour un imbécile. N'en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l'Etat. »

La première mission, le premier réflexe du budgétaire est effectivement de dire non. Il ne manque pas d'excellentes raisons de le faire avec la meilleure des bonnes consciences.

La direction du Budget est en permanence — l'image est banale — une forteresse assiégée. Les dépensiers ne sont pas mus seulement par le souci légitime de faire face à la pression des besoins. Ils sont animés par bien d'autres considérations : le souci de faire mieux (c'est-à-dire dépenser plus) que leurs prédécesseurs, la hantise d'obtenir au moins autant que leurs collègues, la nécessité de tenir compte des rivalités entre leurs propres services. Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour deviner que ces motivations sont forte-

ment inflationnistes. Peut-être se souvient-on de ce secrétaire d'Etat aux PTT qui avait cru bon, lors d'une grève, de traiter d'idiot le travail effectué par les agents des centres de tri postal. La maladresse n'avait pu être réparée qu'au prix d'importantes concessions. A peine étaient-elles connues que les principaux directeurs du ministère des Finances se précipitaient chez leur ministre pour réclamer l'équivalent au profit de leurs agents : il est impossible de comprendre le budgétaire si l'on ignore que l'une des principales caractéristiques de la dépense publique est d'être contagieuse.

L'expérience enseigne que les demandes des dépensiers sont toujours, année après année, sous tous les gouvernements, de l'ordre du double de ce que les budgétaires sont prêts à accepter. Le souci compréhensible de se ménager des marges de négociation n'est pas seul en cause. Le malentendu est plus profond. Qui pourrait contester — pour prendre des exemples d'actualité — la nécessité de construire davantage de logements sociaux, d'adapter le patrimoine universitaire au nombre d'étudiants, de renforcer l'effort de recherche, d'améliorer le sort des plus démunis ? Qui ? Mais la direction du Budget, bien sûr ! Son rôle n'est pas d'opérer un tri entre les bons dossiers, qui seraient automatiquement retenus, et les moins bons, naturellement écartés : il est — peu de dépensiers le comprennent — de tailler dans le vif des demandes légitimes, dont l'addition dépasse systématiquement les capacités de financement de l'Etat.

Le budgétaire n'étant pas moins intelligent que le dépensier, il ne peut procéder à longueur de journée à de telles amputations qu'en s'adossant à des principes qui lui paraissent supérieurs à ceux de ses interlocuteurs : il croit volontiers que les vertus macro-économiques de la maîtrise budgétaire l'emportent sur les inconvénients sectoriels des sacrifices qu'il impose. Il faut bien convenir, au demeurant, que nos partenaires étrangers, les observateurs internationaux et l'opinion publique elle-même sont plus sensibles au respect des grands équilibres qu'au détail de la cuisine budgétaire.

U COMME UKASE

Le budgétaire type ne fait pas dans la dentelle, il n'a pas d'états d'âme. Toute dépense nouvelle, aussi justifiée soit-elle aux yeux du dépensier, est *a priori* une « menace », qui déclenche tout naturellement un réflexe de légitime défense. Améliorer la situation des handicapés ? Menace ! Réduire le nombre d'élèves par classe ? Menace ! Augmenter le pouvoir d'achat des fonctionnaires ? Menace !

Le dépensier étant suspect par définition, il n'est pas jusqu'aux mesures d'économie qu'il proposera qui ne susciteront la méfiance des budgétaires les plus retors, qui y verront volontiers un piège. La direction du Budget ne se veut pas seulement la direction du refus, elle se veut la direction du pouvoir.

Les instruments utilisés pour asseoir ce pouvoir sont innombrables, des plus triviaux aux plus élaborés. En voici un échantillon.

L'arme la plus ancienne — et à vrai dire un peu désuète — est le silence : les demandes des dépensiers sont soigneusement classées et « mises à l'étude ». Si le demandeur s'impatiente, il est invité à fournir des informations complémentaires qui, hélas !, manquent au dossier. Un changement de Gouvernement ou un simple remaniement ministériel est toujours le bienvenu : les dossiers tombent avec les ministres.

Une arme plus subtile consiste, à l'inverse de la stratégie militaire, à montrer sa force pour pouvoir s'en servir. Tous les dépensiers qui ont participé au rite annuel des « conférences budgétaires » en conservent un souvenir exaspéré. Rien n'est épargné pour placer les demandeurs dans la position humble et soumise de quémandeurs. Le cérémonial commence traditionnellement par une longue attente dans les couloirs de la direction du Budget, où personne n'aurait l'idée de disposer des sièges. Les horaires de passage ne sont pas connus ou, s'ils le sont, ne sont pas respectés. Les dépensiers — toujours nombreux, car chacun tient à défendre son dossier — sont enfin introduits dans le bureau du responsable budgétaire, où ils s'entassent sur des chaises inconfortables, dans une atmosphère moite et enfumée. Le budgétaire, lui, est confortablement installé dans un large fauteuil, derrière un vaste bureau, flanqué d'un ou deux collaborateurs qui ont la mine de gardes du corps. J'ai connu un directeur de ministère particulièrement impulsif qui, chaque année, à peine assis, laissait tomber à dessein les volumineux dossiers empilés en équilibre sur ses genoux (les tables sont réservées aux budgétaires), ramassait furieusement les papiers éparpillés sur la moquette et se dirigeait vers la porte en jurant qu'on ne l'y reprendrait plus. Je constatais qu'il se refusait à la discussion et qu'il me faudrait donc, à regret, arrêter son budget sans son concours. Il se rasseyait en maugréant, transformant sa rébellion en soumission.

L'arme psychologique joue un rôle non négligeable. La négociation budgétaire n'a rien d'un combat de boxe, où il ne viendrait pas à l'esprit de l'un des pugilistes de laisser l'autre reprendre son souffle. Le bon budgétaire ne cherche pas la défaite de son interlocuteur, mais son accord. Il sait qu'il ne peut espérer obtenir ce

résultat s'il laisse la discussion atteindre son point de rupture. J'ai pu établir une loi quasi statistique selon laquelle le seuil de tolérance du dépensier est de l'ordre de sept ou huit refus successifs : dès que ce seuil est atteint, il est indispensable d'accepter la demande suivante pour faire baisser la tension. Le budgétaire conduisant la réunion à sa guise, il lui suffit d'évoquer au moment propice la mesure qui lui convient et de rendre les armes après une vive discussion, en ayant bien soin d'attribuer le bénéfice de sa défaite au plus influent de ses interlocuteurs, qui n'est pas toujours — loin s'en faut — le fonctionnaire le plus ancien dans le grade le plus élevé...

Le budgétaire expérimenté a une notion aiguë du temps. Il sait qu'il pourra obtenir après huit ou dix heures d'affrontement (les conférences budgétaires se prolongent souvent fort tard dans la nuit) ce qui n'aurait suscité que des haussements d'épaules ou des protestations véhémentes quelques heures plus tôt. Il « réserve » donc, chemin faisant, toutes les demandes qu'il lui paraît difficile de rejeter sans autre forme de procès. Le moment venu, il propose à ses interlocuteurs épuisés un compromis global, un « paquet », tout en se déclarant prêt à reprendre la discussion à son point de départ. Il suffit généralement d'une ultime concession pour emporter l'accord.

Le dépensier nourrit peu ou prou, au fond de lui-même, un complexe d'infériorité : le terme même de dépensier n'a-t-il pas une connotation péjorative dans le langage courant ? Le budgétaire, à l'inverse, est dans la position vertueuse du caissier qui défend son coffre face à des malfrats.

D COMME DÉFICIT

Le tonus du budgétaire est inversement proportionnel à la situation du budget. Est-on en excédent ? Le budgétaire est désarmé, ses critères habituels deviennent flous, ses modes de pensée traditionnels sont pris en défaut. Plonge-t-on au contraire dans le déficit ? Il retrouve alors ses réflexes, sa vigueur, sa raison d'être.

La recherche inlassable de l'équilibre budgétaire est évidemment l'objectif permanent de la direction du Budget. Lorsqu'il est atteint, sa défense intraitable l'emporte sur toute autre considération. L'équilibre étant depuis de longues années, et encore aujourd'hui, hors d'atteinte, la politique budgétaire a dû se donner des objectifs de substitution, conçus de telle sorte qu'ils permettent de maintenir sous forte contrainte le dialogue avec les dépensiers. Peu importent

les modalités de la contrainte, qu'il s'agisse de limiter le déficit à un certain pourcentage du produit intérieur brut, de réduire le déficit d'une année sur l'autre, de prendre comme référence la situation budgétaire des pays voisins : l'essentiel — vital pour le budgétaire — est de se doter d'un objectif suffisamment ambitieux pour que les dépensiers passent sous ses fourches caudines.

Le budgétaire n'est à l'aise que dans le drame, dont l'intensité donne l'exacte mesure de son pouvoir : les commissions de la hache jadis, plus près de nous les plans de redressement, les programmes d'économies, les annulations de crédits sans préavis ont pour effet immédiat de mobiliser les énergies et de mettre la direction du Budget en ordre de bataille. Le budgétaire jouant volontiers les Cassandra, il trouve dans le drame non seulement la justification de ses mises en garde réitérées, mais aussi l'occasion de regagner le terrain qu'il a dû parfois céder aux dépensiers.

Il ne faudrait pas pousser beaucoup les budgétaires pour leur faire admettre qu'ils appartiennent à une institution quasi indépendante, auto-investie de la mission de défendre les deniers publics. Il y a du despote éclairé au fond de tout budgétaire.

Parmi ses innombrables rôles, le budgétaire joue à merveille celui — indispensable en démocratie — de bouc émissaire. Notre système éducatif est-il dégradé ? C'est la faute du Budget. Les conflits sociaux se multiplient-ils ? C'est encore la faute du Budget. Les prisons sont-elles surpeuplées ? C'est toujours la faute du Budget.

C'est faire beaucoup d'honneur aux budgétaires que de leur prêter un tel pouvoir. S'ils reconnaissent volontiers leurs travers, ils revendiquent hautement le bénéfice de quelques mérites.

G COMME GESTION

Contrairement à un cliché complaisamment répandu, le budgétaire n'est pas seulement l'homme de la négation et du court terme. Il se sent investi de responsabilités à la mesure de ses pouvoirs. Principal actionnaire du « holding Etat », dont les différentes administrations sont autant de filiales contrôlées à 100 %, il est animé de longue date par la préoccupation constante d'une plus grande efficacité de la gestion publique.

Il y a donc contresens à imaginer que le budgétaire aurait les yeux rivés sur le principe étriqué de l'annualité budgétaire tandis que le

dépensier porterait intelligemment son regard sur le moyen et le long terme. La réalité est bien souvent l'inverse. Le dépensier a par définition des « clients » — élus, syndicats, catégories socioprofessionnelles, groupes de pression de toute nature — qui exigent des satisfactions immédiates sans remise en cause, bien entendu, des droits acquis. Le dépensier est au contact, le budgétaire ne l'est pas : retranché dans sa citadelle, il ne reçoit jamais ni syndicats, ni délégations d'aucune sorte. Il n'a finalement à faire, en la personne du dépensier, qu'à un intermédiaire. Il dispose ainsi d'une grande liberté de pensée et de proposition.

Je me souviens que le premier dossier qui me fut confié, à mon arrivée au Budget en 1967 concernait les Charbonnages de France. Il était évident, dès cette époque, que le charbon national était condamné et qu'un plan de fermeture des bassins devait être mis en œuvre. Le budgétaire eut une vision plus prospective que celle du dépensier.

Les exemples peuvent être multipliés : le budgétaire a mieux vu que d'autres, ou avant d'autres, l'évolution prévisible des chantiers navals, l'indispensable restructuration du réseau SNCF, la croissance problématique des charges de retraite, les effets cumulatifs de la dette publique, les risques liés aux exportations vers des pays insolubles, etc.

Convenons cependant que le budgétaire, s'il est plus porté sur les vues à long terme qu'on ne veut bien le croire, analyse mieux les risques que les chances : régresser, fermer, renoncer, abandonner sont des notions qui font davantage partie de son univers que développer, augmenter, créer, investir. Cette opposition des schémas mentaux est l'une des différences profondes entre le budgétaire et le dépensier. Il y a entre eux toute la distance, incommensurable, qui sépare le pessimiste de l'optimiste. Le budgétaire, qui a une conscience aiguë de la prodigieuse inertie de la dépense — qui ne fait que traduire celle des comportements —, tente sans relâche de recréer des marges de manœuvre, que le dépensier n'a de cesse de consommer. C'est là que se trouve l'explication de la traditionnelle allergie du budgétaire à l'égard de tout ce qui lui paraît figer l'avenir et anticiper sur l'équilibre toujours aléatoire des recettes et des dépenses, qu'il s'agisse des plans pluriannuels, des lois de programmation ou plus généralement de tous les engagements chiffrés à moyen terme. Il dénonce volontiers dans ce type d'approche — et il est en cela en avance sur le dépensier dans la conception d'une nouvelle problématique budgétaire — l'absence des contreparties tangibles : il veut bien signer des contrats, pas des chèques en blanc.

E COMME ÉTAT

Le budgétaire se juge volontiers comme l'ultime défenseur de l'Etat. Le dépensier a nécessairement une clientèle, des administrés, des usagers. Le budgétaire se veut le représentant intransigeant et quasi exclusif de l'intérêt général. Il y a toujours en lui un intégriste qui sommeille.

Cette vocation austère de moine-soldat (la première femme administrateur civil n'est arrivée au Budget qu'en 1972...) le porte souvent à des excès. Mais elle lui donne aussi la force d'ébranler les certitudes et de faire vaciller les tabous dont les dépensiers sont souvent prisonniers.

Le budgétaire a compris avant d'autres que l'intérêt et la crédibilité de l'Etat lui interdisaient de prôner inlassablement la modernisation de notre économie et de notre société sans entreprendre simultanément un énorme effort de modernisation de la gestion publique. L'arrivée de la gauche au pouvoir a incontestablement favorisé cette prise de conscience — au demeurant tardive — et a facilité le déclenchement d'un processus qui est loin d'avoir atteint son terme.

Le renouveau du service public est un thème à la mode. L'Administration bouge. L'une des principales origines du mouvement peut être située en 1983-1984 quand, pour la première fois dans l'histoire, à l'instigation des budgétaires, qui défendaient cette thèse depuis des années, la courbe ascendante des effectifs de la Fonction publique a été stabilisée, puis infléchie à la baisse. Une telle évolution, une telle révolution, était, il y a peu d'années encore, un sujet tabou. Les dépensiers unanimes considéraient comme allant de soi une augmentation régulière des effectifs, qu'ils ne prenaient d'ailleurs guère la peine de justifier, sinon de façon très sommaire : la complexité croissante de la réglementation, les exigences accrues des usagers, la réduction de la durée du travail, la nécessité de lutter contre le chômage avaient bon dos. Le Budget a mené un long combat solitaire pour convaincre les décideurs que le seul levier permettant de rompre avec l'immobilisme résidait dans la réduction des effectifs. Faute de disposer de l'aiguillon du marché, quel autre substitut mettre en place pour donner l'élan nécessaire à la modernisation des méthodes, à la simplification des réglementations, à l'informatisation des procédures, à la formation continue du personnel, à la déconcentration des responsabilités, au renouvellement du dialogue social ?

Le budgétaire croit, par fonction, à la possibilité d'une gestion publique moderne et compétitive — s'il n'y croit pas, il s'est trompé sur sa vocation. Il n'y a au demeurant nul paradoxe à voir le Budget

se placer à l'avant-garde d'un secteur public rénové. Il se fait, là comme ailleurs, l'avocat de l'efficacité et de la performance. Comment s'étonner que ses vues ne convergent pas toujours avec celles des dépensiers, trop souvent convaincus que l'Etat ne saurait rivaliser avec le dynamisme du secteur privé ? Le débat reste ouvert mais le temps est révolu, Dieu merci, où un secrétaire d'Etat sans portefeuille étant apparu dans la composition d'un Gouvernement, on apprenait dans les jours suivants que, n'ayant en effet aucune attribution, il s'occuperait de la Fonction publique...

T COMME TECHNICIEN

Le Budget n'occuperait pas la place qui est la sienne au sein de l'Administration française s'il n'était composé d'excellents techniciens. Le budgétaire est un vrai professionnel : professionnel des techniques et procédures budgétaires, cela va sans dire, mais professionnel aussi des principaux domaines d'intervention de l'Etat, professionnel de la négociation, professionnel également des relations souvent complexes entre l'administratif et la politique.

Le temps n'est plus (mais a-t-il existé ailleurs que dans la légende ?) où il suffisait que l'adjoint d'un chef de bureau du Budget laisse tomber un « non » dédaigneux en réunion interministérielle pour que l'affaire soit entendue et la séance levée. Si le budgétaire use encore, parfois, de l'argument d'autorité, sa principale force vient de sa parfaite connaissance des dossiers. Il n'est pas rare qu'il les maîtrise mieux que le dépensier. Cette constatation n'emporte aucun jugement de valeur sur la compétence respective des interlocuteurs. Certes, la direction du Budget est plus riche en hommes et en femmes de qualité que beaucoup d'administrations. Mais l'essentiel est ailleurs : dans la bataille qui l'oppose au dépensier, le budgétaire impose son terrain (au sens littéral du terme : son bureau), ses critères, ses délais, ses procédures, et jusqu'à la présentation matérielle des dossiers. Dans ces conditions, la bataille est à moitié gagnée avant que d'avoir commencé. La capacité de travail et la maîtrise des problèmes font le reste, sauf évocation au niveau politique : mais quel dépensier osera soumettre des dizaines de questions techniques à l'arbitrage du ministre des Finances ou du Premier ministre ? Quel dépensier prendra le risque, sauf en enjeu majeur, d'un conflit ouvert avec son correspondant budgétaire, dont il sait qu'il devra solliciter le concours tout au long de l'année pour régler les mille et un problèmes que pose toujours l'exécution du Budget ?

La force budgétaire est celle de toute entreprise performante : une technicité élevée conjugée à une position dominante.

Le jargon budgétaire est à cet égard plus éloquent qu'un long discours : la procédure annuelle d'élaboration du Budget s'ouvre par une « lettre de cadrage », qui détermine les principales orientations pour l'année à venir, et se termine par une « lettre-plafond », qui fixe le montant global des crédits alloués à chaque ministère. Dans l'intervalle, le dépensier n'aura pu obtenir une partie — généralement modeste — des « mesures nouvelles » qu'il réclame qu'après que son Budget eut été préalablement invité à financer les « mesures acquises », puis les « mesures inéluctables », voire les « transferts de dépenses » en provenance d'autres ministères. Est-ce la faute du budgétaire si, une fois ces mesures financées, il ne reste guère de place pour les projets qui tiennent à cœur au dépensier... ?

Il n'y a pas de technique qui vaille sans un bon réseau d'information. Le budgétaire est présent au cœur du dispositif adverse grâce aux contrôleurs financiers implantés dans chaque administration ; il participe à la quasi-totalité des réunions interministérielles et des arbitrages ; il connaît seul, à tout moment de l'année, la situation exacte de l'exécution de la dépense ; il a enfin — *last but not least* — un accès privilégié aux centres de décision, souvent peuplés d'agents (j'utilise à dessein ce terme équivoque !) issus de la direction du Budget.

Chacun aura compris que j'ai, ici et là, forcé le trait, parfois jusqu'à la caricature. Je ne souhaite pas, cependant, laisser croire (qui le croirait d'ailleurs ?) que le budgétaire appartiendrait à une sorte d'espèce supérieure, n'obéissant qu'aux rites et aux règles de sa tribu. La direction du Budget a une conscience aiguë du service de l'Etat et son loyalisme n'a jamais été pris en défaut. Mais elle a appris de longue date qu'elle manquerait gravement à sa mission en faisant preuve de servilité. Peut-être cette indépendance d'esprit la distingue-t-elle d'autres administrations et lui donne-t-elle la force de mener les combats les plus difficiles.

L'image que j'ai donnée des relations du budgétaire et du dépensier pourrait laisser penser, à tort, que c'est un jeu d'enfant pour le premier que d'imposer ses vues au second : ce serait largement sous-estimer la formidable dynamique intrinsèque de la dépense. Les armes dont dispose le budgétaire lui permettent seulement, et dans le meilleur des cas, de rétablir l'équilibre des forces en présence. N'est-ce pas moral ?

RÉSUMÉ. — *Le budgétaire et le dépensier obéissent à des logiques différentes. Moine-soldat, despote éclairé, intégriste des finances publiques, le budgétaire est un professionnel convaincu d'être le dernier rempart contre le déficit, le gaspillage, l'inflation, bref l'anarchie ! Le dépensier est un homme de terrain, confronté à la montée incessante des besoins, aux pressions de ses propres agents, des usagers, des administrés, des catégories socioprofessionnelles de tous ordres. Le premier dispose d'instruments redoutables, le second est porté par la dynamique intrinsèque de la dépense. Bref, contrairement aux apparences, un combat à armes égales.*

ALAIN RICHARD

Les Finances et les investisseurs institutionnels

Le pouvoir économique est un objet de débat politique entouré de mystères, encadré de préjugés ploutocratiques et, dans la mythologie plus typiquement française, souvent examiné au travers de la thèse du complot. L'économie du pays a été, à toute époque, décrite comme dirigée par une association ramifiée au service d'intérêts privés d'autant plus formidables qu'ils demeuraient quasi invisibles. Cette approche machiavélienne de l'économie, bien sûr dominante dans les formations politiques extrêmes, a notablement pesé sur les attitudes de l'ensemble du monde politique et sur son dialogue avec l'opinion en matière économique. De Gaulle refusant « la politique faite à la corbeille » ou Mitterrand réitérant sa méfiance des « puissances d'argent » expriment, dans leur rôle d'interprètes des sentiments communs des Français, cette vision vigilante face à un grouillement souterrain et néfaste.

Le ministère des Finances et les investisseurs institutionnels, couple séculaire et étroitement solidaire aux commandes de notre vie économique, prennent leur part dans la construction psychologique collective. Ils devraient normalement s'en dissocier à cause de leur appartenance à la sphère publique, et pourtant ils sont associés à l'ambiance de mystère, pour une série de raisons qu'il conviendra d'élucider. Ils concourent en tout cas à une centralisation réelle du pilotage économique dans des conditions qui, une fois approfondies, donneront prise à une approche politique raisonnée.

Les investisseurs institutionnels sont, d'abord, une réalité financière tout à fait pratique. De grands organismes dépositaires de fonds ont comme contrainte majeure, du fait de la destination de ces

fonds, de les répartir en placements productifs tout en préservant une disponibilité élevée face aux droits de leurs créanciers. Ce sont les compagnies d'assurance, les fonds de pension par capitalisation, les organismes bancaires soumis à des obligations particulières de dépôt ou de placement. Ils se différencient des autres intermédiaires financiers, et particulièrement des banques d'affaires, en ce que leur objet et leur métier ne sont pas le placement à long terme assorti d'un contrôle stratégique. Outre le rôle majeur qu'ils jouent sur le marché des obligations, leur intervention est influente sur le marché monétaire. Et, sur le marché des actions — donc du contrôle des entreprises — leur ambition gestionnaire limitée ne peut faire oublier le poids de leurs achats et de leurs participations de portefeuille.

C'est essentiellement au regard de cette régulation, à court et moyen terme, des marchés financiers que l'alliance ministère-investisseurs institutionnels représente un outil décisif. En effet le Trésor compte parmi ses missions traditionnelles, en France, le contrôle du bon fonctionnement de ces marchés. Certes, il s'agit au départ d'une mission d'ordre public visant à assurer autant que possible la continuité, la transparence de ce marché et la régularité des transactions. Mais, même dans un marché traditionnel et de taille moyenne, comme l'était la place de Paris, le strict maniement des outils réglementaires ne pouvait donner qu'une sécurité très imparfaite aux épargnants et l'intervention directe du Trésor a été ressentie comme un débouché logique de sa fonction régaliennne, à l'opposé des concepts de pouvoirs compensateurs que la tradition anglosaxonne emploie en pareil cas.

Cette participation au jeu financier, en cohérence avec les réflexes interventionnistes de la puissance publique française, se trouve historiquement confortée par deux autres caractéristiques contribuant, elles aussi, à l'originalité du système financier français. D'une part le ministère des Finances est à la tête d'une sorte de constellation financière, les correspondants du Trésor, présentant une grande variété mais tous voués, par la loi, à un partenariat financier étroit avec lui. Donc, pour leurs intérêts au moins, le Trésor a été amené à prendre position sur le marché. D'autre part le budget de l'Etat a depuis très longtemps présenté un déficit prévisionnel, accepté politiquement comme une des réponses normales aux nécessités financières. Le financement de ces déficits successifs, même s'il a couramment donné lieu à une création monétaire pure, se réalisait par emprunts placés sur le marché financier où le ministère a donc joué, traditionnellement, le rôle de premier emprunteur.

En général, le ministère des Finances et les investisseurs institu-

tionnels ont une convergence de préoccupations qui est, justement, le bon fonctionnement des marchés financiers. Sur n'importe quelle place financière, on observe des habitudes de concertation, l'exercice d'un pouvoir réglementaire assorti de contrôles, et aussi le recours aux techniques d'influence que permet, dans les démocraties stables, la détention de responsabilités économiques majeures. Il serait paradoxal de croire qu'en quelque pays développé que ce soit, les deux outils fonctionnent en totale indépendance.

En revanche le cas français porte bien sa part d'originalité, qui justifie qu'on en fasse un cas d'étude politique plutôt que de simple description fonctionnelle. Pour commencer, c'est la stature du ministère lui-même qui requiert l'analyse. Sans remonter loin dans l'histoire, la formation institutionnelle de ce ministère et son réseau d'influence lui donnent un relief particulier, qui confère non seulement à son détenteur politique mais plus encore à sa technocratie permanente un rôle véritablement dirigeant. Il y aurait d'ailleurs une réflexion à conduire sur les inspirations fort variées des critiques contre la toute-puissance des Finances. Nul doute qu'en matière d'orientation politique, beaucoup de ces critiques contestent en réalité l'exigence, jugée trop douloureuse, de la cohérence dans l'action publique, sous couvert d'observations sur la manière dont cette cohérence est obtenue. Mais il reste que la France est un des rares pays développés où la politique budgétaire, la régulation globale, les relations financières internationales, la fiscalité et la politique du secteur public sont réunies dans un seul centre de pouvoir.

A l'époque moderne, la « prise » d'un tel ministère sur les circuits de décision économique est donc nettement plus affirmée que dans la configuration politico-administrative de beaucoup de pays partenaires, sans même parler de l'effet des structures fédérales ou de l'autorité propre des banques centrales, quelque peu « hypertrophiée » chez certains. Quand des opérateurs internationaux observent notre système d'encadrement des marchés financiers, la place que tient le ministère leur paraît plus forte que dans les autres pays développés à cause de cette synergie avec les autres fonctions de régulation. Les appréciations que leur inspire ce constat varient selon les époques et les penchants personnels mais le fait politique est avéré : auprès de ce géant, les autres partenaires du jeu financier semblent nécessairement plus petits.

C'est la première composante de l'originalité française dans la répartition des pouvoirs financiers, mais il y en a d'autres. L'une est négative, c'est l'absence des fonds de pension par capitalisation

qui forment des masses stabilisatrices sur les marchés financiers de la plupart des grands pays industriels. La philosophie française de la protection sociale a réduit à presque rien cette fonction, puisque non seulement les retraites « de base » mais aussi les retraites « complémentaires » sont versées par des caisses détenant quelques jours ou semaines de trésorerie. Le fait est d'autant plus déterminant que, partout où ils existent, des fonds de pension ont une spécificité socio-professionnelle qui les fait échapper à l'influence directe du ministère des Finances et des grandes institutions financières privées. Indépendamment de ses effets macro-économiques, la prééminence du système de retraite par répartition prive d'existence ce qui pourrait être un « outsider » de la technocratie financière.

Car, c'est l'autre originalité de notre situation nationale, les grands investisseurs institutionnels que sont les compagnies d'assurances et les organismes bancaires spécialisés sont soit inclus dans le secteur public concurrentiel, soit soumis à une réglementation technique strictement administrée par le ministère des Finances. Effet de la vague de nationalisation de 1945 sous l'empire du programme du Conseil national de la Résistance — sans doute inspiré par le rôle visible de ces pouvoirs privés dans les marchés financiers d'avant-guerre — le secteur public reste dominant, les dénationalisations de 1986-1988 ayant à peine équilibré les nouvelles nationalisations de 1982. Or même à l'égard du secteur privé — d'ailleurs cloisonné par l'existence de réseaux mutualistes puissants — le pouvoir d'encadrement technique du ministère, pourvu d'une direction des assurances, est très étendu comparativement à ce qu'on trouve ailleurs.

S'agissant des organismes bancaires spécialisés, les mêmes constats peuvent être faits. Ce second secteur est illustré, en matière de répartition de pouvoirs, par une institution très particulière à l'organisation financière française, la Caisse des Dépôts et Consignations. Il s'agit d'un groupe particulièrement puissant, assis sur une tradition séculaire et remarquablement installé dans le système relationnel de l'Etat central comme des collectivités territoriales. Son partenariat avec le ministère des Finances appelle quelques notations spécifiques, car la polyvalence de ses missions et sa structure originale le placent dans une plus grande indépendance. Dans la gamme subtile des relations du ministère avec le secteur public de la banque et de l'assurance, la Caisse des Dépôts et Consignations détient des atouts parce qu'elle est plus interministérielle, plus décentralisée et plus diversifiée économiquement ; la solide tradition consacrant l'autonomie de son directeur général, ainsi que l'assise parlementaire

bipartisane de son Conseil de surveillance, complète son profil d'investisseur institutionnel apte à coopérer avec le ministère plutôt qu'à le suivre.

La Caisse des Dépôts, avec son poids et son prestige, fournit un exemple poussé, mais non isolé, du caractère bilatéral de notre structure financière centrale. Les grands investisseurs institutionnels n'agissent pas comme les préposés dociles d'un ministère des Finances « seul maître après Dieu ». Ils ont leurs positions de marché, toujours disputées, leurs stratégies d'entreprise, personnalisées et évolutives, leurs « domaines réservés » qui rééquilibrent la relation de dépendance. Et le ministère des Finances détient vis-à-vis d'eux une position qui est, elle aussi, complexe. Ils sont ses partenaires dans la régulation des marchés, mais ils assurent d'autres fonctions qui importent à l'Etat. Ils l'aident à dynamiser et à orienter deux secteurs économiques clés : la banque et l'assurance. Ils lui fournissent des appuis parfois décisifs dans des opérations de restructuration et de développement d'un secteur public industriel (au sens large, avec les transports) qui lui-même constitue l'épine dorsale de l'économie française. Le ministère des Finances ne peut pleinement réussir ses missions stratégiques que s'il laisse prospérer ses grands correspondants.

Cette relation d'interdépendance se trouve confortée par une autre structuration en réseau, qui est celle des hommes et des mentalités. A travers des procédures d'affectation qui se sont rôdées depuis maintenant deux générations, fonctionne un véritable marché du travail des dirigeants financiers au sein de l'ensemble ministère-correspondants. A partir des services du ministère — et principalement de la direction du Trésor, qui y incarne la fonction de régulation financière — s'organise de manière souple et efficace une circulation des responsables, qui essaime vers les institutions monétaires nationales et internationales, mais dont les débouchés essentiels sont le secteur bancaire public, les institutions spécialisées, le secteur public des assurances et le groupe Caisse des Dépôts. L'expérience prolongée démontre que cette filière très particulière n'a pas nui à la compétitivité ni à la capacité d'adaptation des entreprises en cause, ce qui lui permet de perdurer à travers des situations politiques et des cycles économiques très variés. Mais, abstraction faite de l'évaluation technique et économique qu'on peut en faire, cette communauté humaine constitue une donnée politique digne d'examen.

Cette réalité peut suggérer plus qu'un développement classique sur la technocratie. La réflexion peut éclairer les facteurs d'unité qui relient les principaux chefs de service de la direction du Trésor, leurs partenaires au cabinet du ministre et du Premier ministre,

les nombreux dirigeants d'institutions financières issus de leurs rangs. Ils ont une mission commune qui est la bonne marche des marchés financiers français et leurs réflexes professionnels y contribuent. Mais ils ont aussi comme fonction de faire vivre un système financier complexe, en prise directe sur l'économie internationale, dont l'originalité est bien connue des partenaires du monde entier. A l'image collective d'une profession se trouvent associés des enjeux importants de l'économie nationale dans un contexte de compétition croissante. Démontrer la réussite du complexe financier public français au regard d'autres acteurs, pétris d'un libéralisme inconditionnel, est une motivation unifiante et ancrée dans la réalité. Il n'est donc pas exagéré d'évoquer, à l'égard de ce groupe dirigeant, un facteur d'intérêt supérieur. Des appréciations variées, dont certaines caustiques, peuvent entourer ce phénomène ; il n'est cependant pas de l'ordre du dérisoire.

En contrepoint, la capacité de dialogue de ce noyau de responsabilité avec les autres pouvoirs publics demeure évidemment réduite. Des règles démocratiques élémentaires assurent une subordination, tant du ministère des Finances que de ses correspondants, aux échelons supérieurs de l'exécutif, lorsque sont en jeu des choix majeurs, et aussi lorsque se décide l'affectation des hommes. Elles soumettent aussi le système financier au contrôle du Parlement et dans leurs relations avec les intérêts privés, à la sanction de la justice. Mais les facteurs « isolants » sont puissants. La gestion des marchés financiers, en particulier dans les conjonctures agitées, relève de l'immédiat et ne se prête pas à la délibération, même à huis clos. La connexité des décisions en cause avec la stabilité monétaire, à la fois attribut de souveraineté et garantie de solidité économique, inhibe fortement les prises de positions publiques, surtout si elles sont critiques. Ne mentionnons la complexité des dossiers que pour souligner que les choix de présentation, tant des documents publics soumis au débat que des éléments présentés à l'examen des décideurs, ne visent pas toujours à l'éclaircir. Enfin, la médiatisation croissante de la vie publique met au premier plan des réflexes et des mécanismes psychologiques, tournés vers l'immédiat et l'affectif, qui facilitent le repli dans la pénombre des questions clés de l'économie financière.

Toute la question qui demeure, à la phase actuelle d'évolution de nos structures économiques, repose sur la pérennité d'un système interdépendant à base publique. L'immersion croissante de l'économie française — et encore plus de son système financier — dans les marchés mondiaux ne milite guère dans ce sens. Mais la persistance des facteurs culturels, idéologiques et presque ethnologiques qui ont

atrophie le capitalisme français, est tout aussi réelle. Or, le substitut que constitue le secteur public à la française subit, année après année, un « examen de passage » plutôt concluant devant des milieux économiques internationaux méfiants mais pragmatiques. Qu'on mesure la distance entre les tentations de rétraction qui accompagnaient les nationalisations de 1982 et les partenariats fort classiques qui entourent les acquisitions internationales des mêmes groupes en 1989-1990... Aussi vaut-il mieux maintenir la question ouverte. Assurée par de solides contreforts institutionnels et techniques, confortée par la faible implication dans son domaine des autres pouvoirs politiques, organisée en centre nerveux efficace d'une économie très internationalisée, la ferme alliance entre ministère des Finances et investisseurs institutionnels ne paraît pas soumise prochainement à une remise en cause radicale. Elle encourt tout au plus un subtil déplacement de son centre de gravité, qui ne la rapprocherait sans doute pas des lieux ordinaires du débat politique.

RÉSUMÉ. — *Le rapport entre ministère des Finances et investisseurs institutionnels appelle, en France, une analyse politique. Le rôle dirigeant du ministère, l'absence des fonds de pension par capitalisation, la nationalisation ou le contrôle des grands investisseurs institutionnels et organismes bancaires spécialisés, la structuration en réseaux des hommes et des mentalités en font un système technocratique peu adapté au dialogue avec les autres pouvoirs publics, mais capable de perdurer.*

THOMAS LE VIGAN

Les Finances et « Bruxelles »

L'accélération récente de la construction européenne ne pouvait pas manquer d'avoir, s'agissant du ministère des Finances, de profondes répercussions puisque plusieurs des principaux chantiers communautaires les plus récents ou encore en cours (libération des mouvements de capitaux, abolition des frontières fiscales, mise en place du grand marché des services financiers, union économique et monétaire, fiscalité de l'épargne...) concernaient directement, et souvent dans les domaines les plus sensibles, plusieurs de ses attributions.

Ces grands chantiers, toutefois, n'ont constitué que la partie la plus apparente de l'activité « législative », ou pré-législative, de la Communauté, celle qui attirait le plus volontiers l'attention des commentateurs. Mais il y a aussi tout le reste et ce reste, quantitativement comme par ses effets, est tout à fait considérable. Il recouvre l'activité législative ordinaire de la CEE, toute son activité budgétaire ainsi naturellement que la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des différentes politiques prévues par les traités ou par le droit dérivé.

Les changements appelés par cette intensification d'activité ont été d'autant plus marqués, dans le cas français, que notre pays, du fait de sa place dans l'ordre alphabétique des États membres, s'est trouvé, comme on le sait, devoir assurer la présidence du Conseil (c'est-à-dire de toutes les réunions, quel qu'en soit le niveau, tenues par cette institution communautaire), pendant le deuxième semestre 1989, c'est-à-dire à un moment tout à fait crucial pour la négociation de plusieurs grands dossiers.

La principale conclusion proposée par cet article est que la montée

en puissance des affaires communautaires est en train de provoquer, au sein du ministère des Finances, comme dans d'autres administrations, l'accélération d'une véritable mue qui aura conduit d'une part à la généralisation de l'introduction d'une dimension ou de préoccupations internationales dans pratiquement tous les secteurs d'activité et d'autre part à l'apparition, dans de très nombreuses directions, d'un double niveau, national et européen, de responsabilités.

Il n'y a là, au demeurant, rien de surprenant. Cela ne fait que traduire, à certains égards, comme pour d'autres administrations et entreprises, quel que soit leur objet ou leur statut juridique, la montée en puissance, dans une économie ouverte, de la dimension internationale des situations à prendre en considération et, dans certains domaines, des problèmes à régler. Mais cela traduit aussi le fait que, depuis l'Acte unique, notre pays est économiquement et politiquement devenu, avec ses partenaires, dans le cadre des institutions communautaires, l'un des co-décideurs de l'organisation d'un grand marché désormais étendu à l'ensemble des biens et services et complété par diverses politiques d'accompagnement.

Après avoir illustré l'accroissement de la place prise par les affaires communautaires et s'être posé la question de savoir quelle a été, au regard de cette tendance, l'attitude du ministère des Finances, le présent article examinera l'étendue de la mue qui est en train de s'opérer.

I — ILLUSTRATION D'UNE TRÈS FORTE MONTÉE EN PUISSANCE

a) La construction européenne, depuis les décisions du Conseil européen de Milan et la signature de l'Acte unique, n'a pas changé simplement de rythme et d'intensité. Elle a véritablement changé de portance. Pour le ministre des Finances elle signifie notamment, sans que les énumérations qui suivent comportent un quelconque ordre d'importance ou de priorité :

1 / *Sur le plan communautaire*

— La participation à l'élaboration de la législation relative au « grand marché » notamment dans les secteurs et pour les règles qui le concernent le plus directement (services financiers, règles de concurrence, marchés publics, etc.). Il s'y ajoutera, ultérieurement, la perspective d'avoir à participer à la surveillance de celui-ci de

même qu'à la bonne adaptation, en fonction de ce que l'on observera, des règles qui auront été mises en place au départ (protection adéquate des consommateurs, règles prudentielles, appréciation du bon positionnement des règles relatives aux concentrations, etc.) ;

— La participation à l'élaboration, sur proposition de la Commission, des « politiques d'accompagnement » (fonds structurels, recherche, etc.) qui ont pour but, comme leur nom l'indique, de faire en sorte que le grand marché ne soit pas uniquement une zone de libre-échange. Il faudra ensuite participer à l'évaluation de l'efficacité de ces dernières. Ces attributions nouvelles, au moins par l'importance qu'elles ont prise, viennent s'ajouter, naturellement, à la poursuite de celles qui sont liées à l'exercice des principales politiques communautaires « traditionnelles » : politique agricole commune, politique commerciale, politique d'aide aux pays en voie de développement (Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à la CEE par la Convention de Lomé, Etats associés du pourtour méditerranéen, autres pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie) ;

— La participation très active à tous les travaux qu'impliquera la marche progressive vers l'Union économique et monétaire (« Il faudra dix ans », a dit récemment le président Delors). Cela nécessitera, comme précondition, la recherche d'une plus grande convergence des politiques économiques (mise en place, à cet effet, d'exercices de « surveillance multilatérale ») ;

— La participation régulière aux réunions du Comité monétaire, du Comité de politique économique et du conseil d'administration de la BEI ;

— La participation à la définition des relations avec les pays de l'Association européenne de Libre-Echange (AELE)¹, dans le cadre notamment du projet d'Espace économique européen (EEE) qui a été lancé, au début de l'année 1989, par le président Delors ; la participation également à la définition d'un cadre de relations avec les Etats d'Europe centrale et orientale désireux de progresser dans une politique de réforme ;

— La poursuite de l'harmonisation fiscale et la mise en place, à l'intérieur de la Communauté comme avec les principaux partenaires extérieurs, de règles et de procédures permettant d'assurer, sans bureaucratie excessive ni coûts disproportionnés, les ajustements nécessaires ;

1. L'AELE regroupe la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Islande et le Liechtenstein,

— L'accomplissement de tous les travaux impliqués par le travail budgétaire ordinaire (budget annuel, perspectives quadriennales, exploitation des rapports de la Cour des comptes européenne, etc.) ainsi que l'examen, quand elles interviendront, des demandes qui seront présentées par la Commission en vue de relever le plafond maximal des dépenses autorisées ;

— La participation enfin, sur les grands sujets qui doivent se traiter à l'échelon mondial, à la définition d'une stratégie communautaire (*Uruguay Round*, système monétaire international, etc.).

2 / Sur le plan national

— L'incorporation du droit communautaire dans tous les domaines relevant des attributions du ministère de l'Économie et des Finances ;

— La poursuite de l'adaptation de notre législation et de nos règles ou pratiques administratives pour les mettre, lorsqu'elles ne le sont pas, au gabarit des contraintes du fonctionnement d'une économie en milieu ouvert (c'est la part d'« ajustement structurel » que nous avons à faire, comme les autres, et que nous ne cesserons probablement jamais d'avoir à perfectionner pour continuer à rester adaptés à notre environnement) ;

— Le maintien enfin d'une politique économique générale compatible avec nos objectifs européens (volonté, notamment, de parvenir progressivement à la réalisation de l'Union économique et monétaire).

Il est donc très loin le temps où les « affaires européennes » pouvaient rester, en dehors des questions les plus importantes et les plus politiques qui remontaient jusqu'au ministre ou résultaient de son initiative (questions monétaires, principales questions fiscales, niveau des ressources propres, aspects financiers de la politique agricole commune et de l'aide aux pays en voie de développement), l'apanage quasi exclusif, au sein de chaque direction, d'un très petit nombre de « spécialistes » qui étaient seuls à bien les connaître.

Désormais, ce sont pratiquement toutes les directions et tous les niveaux de la hiérarchie qui se trouvent concernés par tel ou tel aspect des affaires communautaires ou de leurs conséquences.

b) Deux faits doivent également être gardés à l'esprit si l'on veut avoir une vue correcte des conditions dans lesquelles notre pays a dû s'organiser pour faire face à cette « montée en puissance » :

1^o D'abord le fait qu'il n'y a pas une coïncidence parfaite entre les attributions du ministère français de l'Economie et des Finances et celles des diverses formations du Conseil qui, à Bruxelles, lorsqu'on arrive au niveau des ministres, ont à traiter de sujets qui, à Paris, relèvent, du moins partiellement, des attributions du ministère des Finances :

— Toutes les questions de protection des consommateurs relèvent d'un conseil particulier, le Conseil « Consommateurs ». Il existe en effet, en ce domaine, une politique communautaire explicite depuis 1975 et pour des raisons de commodité aussi bien que d'affichage politique, il a été décidé, en 1983, de créer, pour traiter des dossiers afférents à ce sujet, une instance particulière du Conseil. C'est Mme Neiertz, pendant la présidence française, qui a présidé ce Conseil ;

— La négociation du budget communautaire, qui se fait sur la base de procédures fort complexes et selon un calendrier très précis, au moins jusqu'à la discussion finale des deux « branches » de l'autorité budgétaire (Conseil d'un côté et Parlement européen de l'autre), relève, elle aussi, d'un conseil particulier, le Conseil « Budget ». M. Charasse, pendant la présidence française, en a été le président ;

— Les questions relatives au droit des sociétés, les questions douanières, les marchés publics et les règles relatives aux concentrations relèvent du Conseil « Marché intérieur » qui, sous la présidence française, a été présidé par Mme Cresson, ministre des Affaires européennes. Il en est de même pour toutes les questions relatives aux assurances car, dans plusieurs pays, la responsabilité de ce secteur n'appartient pas au ministre des Finances. Tel est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, Etat membre dans lequel c'est le ministère du Commerce et de l'Industrie qui est responsable de ce secteur. Les limites des compétences de ce Conseil ont varié suivant les époques (les assurances, dans le passé, ont, à certains moments, relevé du Conseil Ecofin) mais, dans la période la plus récente, elles ont eu tendance à se renforcer ;

— La politique commerciale enfin de même que certains sujets partiellement liés à la politique extérieure ou à la définition de la politique d'ensemble de la Communauté (fixation du plafond des ressources communautaires par exemple) relèvent enfin, les uns du Conseil « Affaires générales », que M. Dumas a présidé pendant la présidence française et les autres du Conseil « Coopération au développement », qui a été présidé par M. Pelletier, ministre de la Coopération ;

— Certains sujets, en raison de la pluralité de leurs aspects,

peuvent, exceptionnellement, relever de la compétence de plusieurs conseils. Tel a été principalement le cas, sous la présidence française, du dossier relatif à l'Union économique et monétaire (traité par le Conseil Ecofin et le Conseil Affaires générales). Il en a été de même pour certains dossiers relatifs à l'aide aux pays de l'Est (invitation adressée à la Banque Européenne d'Investissement de prendre toute disposition utile pour accorder des prêts à la Pologne et à la Hongrie (prêt communautaire à la Hongrie) ;

— M. Bérégovoy, comme président du Conseil Ecofin, a eu pour sa part à traiter les affaires qui, traditionnellement, sont rattachées à ce Conseil, à savoir toutes les questions fiscales (fiscalité directe et indirecte), les questions monétaires (UEM), les sujets macro-économiques (deux exercices de surveillance multilatérale et discussion du rapport économique annuel) ainsi que la réglementation du marché des services financiers à l'exception du secteur des assurances (deuxième directive de coordination bancaire, directive ratio de solvabilité, directive délit d'initiés, première discussion sur la directive OPA, etc.) et quelques autres sujets plus ponctuels. C'est également au sein de ce Conseil que se préparent, à douze, les réunions des organismes de Bretton Woods (assemblée annuelle et Comité intérimaire) et que se discutent, pendant le déjeuner, en cercle restreint, certains sujets sensibles dictés par l'actualité du moment. Il est significatif de l'évolution des affaires communautaires que ce Conseil, qui a pendant longtemps été un conseil relativement court (réunion d'une demi-journée, précédée d'un déjeuner de travail), soit devenu, en fin de présidence espagnole et sous présidence française, un conseil se prolongeant une partie de la nuit et comportant un ordre du jour sensiblement allongé.

2° On notera également que les réunions tenues à Bruxelles (ou à Luxembourg) ne constituent qu'une partie seulement de la charge de travail appelée, aux différents niveaux de la hiérarchie du ministère, par la participation aux affaires communautaires. Il faut en effet y ajouter :

— Les réunions dites « informelles » qui réunissent, deux fois par an, les ministres et les gouverneurs des banques centrales des douze Etats membres ;

— Toutes les activités appelées, au moins en période de présidence, par la participation aux travaux du Parlement européen. M. Bérégovoy, en tant que président du Conseil Ecofin, a participé ainsi, par exemple, à deux séances de questions orales avec débat à Strasbourg (l'une sur l'UEM et l'autre sur l'abolition des frontières fiscales) tandis que Mme Neiertz s'est rendue devant la commission

compétente en matière de protection des consommateurs. C'est pour le président du Conseil Budget toutefois que la participation aux travaux du Parlement européen a été la plus importante puisqu'il a dû participer aux réunions de la commission compétente (Bruxelles) ainsi qu'aux travaux en séance plénière (Strasbourg) pour défendre, tout au long de la procédure budgétaire, la position spécifique du Conseil et trouver les moyens de parvenir à un accord avec le Parlement européen ;

— Toutes les rencontres bilatérales, entretiens avec des membres de la Commission ou d'autres personnalités de la vie communautaire, toutes les participations à des sommets bilatéraux (rencontres franco-allemandes, franco-espagnoles, franco-italiennes, franco-britanniques, etc.) dans lesquelles sont traités, pour une part de plus en plus importante, des sujets communautaires. Ces rencontres sont de plus en plus nombreuses et, en période de présidence, il est naturel qu'elles aient tendance à se multiplier. M. Charasse, pour faire réussir la discussion du budget communautaire, a dû ainsi se rendre, au moins une fois, chez chacun de nos onze partenaires. Il a probablement passé davantage de temps dans ces divers déplacements et dans ses négociations avec le Parlement européen ou le commissaire chargé du budget, M. Schmidhuber, qu'à Bruxelles dans la salle du Conseil bien que celui-ci ait tenu deux réunions inévitablement longues (car il y a douze délégations susceptibles de s'exprimer et seuls les problèmes les plus difficiles restent à négocier lorsque l'on arrive au niveau des ministres) ;

— Il faut tenir compte naturellement aussi de tout le travail qui, pour préparer ces réunions, doit se dérouler dans sa propre capitale ainsi que des possibilités qu'offre désormais, pour traiter certaines urgences, la panoplie croissante des moyens de télécommunications (qui ont déjà été utilisés deux fois pour procéder à des réaménagements monétaires relativement simples) ;

— Et il y a enfin toute la gestion des activités, et quelquefois des contentieux, qui ne débouche pas sur des réunions du Conseil ou des discussions avec les autres États membres mais sur des discussions avec la Commission, c'est-à-dire avec l'« exécutif » communautaire.

Les énumérations qui précèdent ne montrent pas seulement que la place prise, dans la charge de travail des ministres et de leurs services, par les affaires européennes est devenue très importante. Elles montrent aussi qu'il serait très erroné de croire que les questions communautaires échappent aux « politiques ». Cela ne serait pas exact, bien entendu, au niveau des choix fondamentaux comme l'ont

été, par exemple, le choix, en 1983, de vouloir rester dans le SME, la relance de Milan, l'acceptation du paquet Delors et de ses politiques d'accompagnement, la volonté d'aller vers l'UEM et la libération des mouvements de capitaux. Mais cela ne le serait pas non plus au niveau des négociations elles-mêmes car, dans une négociation, les facteurs personnels gardent toujours, qu'il s'agisse de négociations d'Etat ou de négociations privées, un rôle non négligeable qui, parfois, peut faire la différence.

II — DANS CETTE ÉVOLUTION, LE MINISTÈRE DES FINANCES A-T-IL ÉTÉ UN FREIN OU UN MOTEUR ?

La question peut paraître brutale mais on ne voit pas comment on pourrait traiter le sujet sous examen en l'évitant. Elle est au demeurant périodiquement posée d'une façon ouverte. Et il arrive même souvent que les jugements lus et entendus sur ce sujet soient spontanément moins complexes que la situation à analyser.

La réponse à une telle question, naturellement, ne peut pas être unique ni, probablement, totalement objective puisqu'elle varie en fonction du jugement que l'on porte sur les résultats obtenus et sur le rythme de leur obtention. Elle est susceptible, au demeurant, de varier dans le temps et suivant les sujets. Elle peut être posée, enfin, à plusieurs niveaux : celui de chacun des Etats membres individuels et celui des groupes d'experts, comités ou conseils, dans lesquels leurs ministres ou leurs représentants se réunissent pour traiter de sujets financiers.

On se limitera donc à quelques observations très générales :

a) On ne voit pas comment les ministres et ministères des Finances qui ont la charge, sur le plan intérieur, des équilibres généraux de l'économie (budget, prix, équilibre extérieur, taux de change), pourraient ne pas être très attentifs à l'incidence que pourront comporter, pour ces derniers, les décisions qui leur sont proposées à Bruxelles. Cela se note, en particulier, pour tous les sujets qui comportent soit une forte incidence budgétaire soit un risque d'incidence à la hausse sur le niveau des prix (après une hausse des taux de la fiscalité indirecte par exemple). L'étalement dans le temps des conséquences peut alors devenir une condition de l'acceptation des mesures proposées.

Il est clair, par ailleurs, que les conséquences de la modification des règles fiscales nationales ne se limitent pas à leurs aspects budgé-

taires (incidence en plus ou en moins sur le niveau des recettes) mais qu'elles possèdent le plus souvent d'autres effets qui peuvent compliquer, au moins temporairement, la recherche d'une harmonisation au niveau communautaire (incidence sur la politique économique générale, incidences économiques ou sociales sectorielles, plus ou moins bonne insertion des mesures proposées, lorsqu'elles le sont, dans les schémas de politique fiscale ou de justice sociale prévalant, à tort ou à raison, dans les différents Etats membres, etc.). La malléabilité, pour ces raisons aussi, ne peut venir quelquefois, surtout dans une négociation à douze, qu'avec le temps.

Il faut tenir compte enfin du temps nécessaire aux consultations intérieures (milieux professionnels et travaux interministériels), des délais nécessaires à la bonne assimilation des données et contraintes des négociations les plus complexes (« paquet Delors » ou négociation sur l'UEM par exemple) et respecter, quelquefois aussi, les contraintes de politique intérieure auxquelles peut se trouver soumis tel ou tel Etat membre.

Il y a donc des dossiers qui, pour avoir toutes leurs chances, doivent « mûrir » pendant un certain temps. Tout délai n'est donc pas forcément un retard.

b) Les Etats membres possèdent presque toujours, pour des raisons diverses, sur un sujet ou sur un autre, des situations spécifiques qui ne sont complètement connues, dans leur existence ou plus encore dans leurs raisons, ni de la plupart des autres Etats membres ni même, quelquefois, de la Commission. Il faut les examiner et les trier. Cela prend inévitablement du temps mais, si on ne le prend pas, on risque de passer à côté de certains problèmes et de compromettre les possibilités d'accord. Tous les délais n'appellent donc pas, là aussi, le même jugement.

c) Lorsqu'on examine, au regard de ces contraintes, les résultats qui ont été obtenus, dans la période la plus récente, sur les principaux sujets financiers, on observe, semble-t-il, que les résultats ont été meilleurs et plus rapides que ceux auxquels la majorité des observateurs informés s'attendaient :

— Le « paquet » sur le financement futur (« paquet Delors ») a été adopté, à l'unanimité, en février 1988, malgré son éloignement du schéma de référence initial auquel s'attendaient, depuis le Conseil européen de Fontainebleau, tous les Etats membres (simple relèvement de 1,4 à 1,6 % du taux d'appel des ressources propres TVA et non « paquet Delors »). La décision a été prise par le Conseil européen mais elle intéressait au premier chef, sur le plan national, les ministres

des Finances. Aucun d'entre eux, pour autant qu'on puisse le savoir, ne semble avoir recommandé une attitude négative. Ils semblent au contraire avoir tous estimé, à la réflexion, que la solution d'un paquet politiquement équilibré était la seule à pouvoir faire l'objet d'un accord unanime et, financièrement, à répondre aux contraintes de la situation de négociation du moment ;

— Les ministres des Finances sont parvenus, s'agissant des textes relatifs à la première étape de l'UEM, à un accord politique avant la date limite qui avait été fixée par le Conseil européen. Ce sont les ministres des Finances eux-mêmes qui s'étaient donné, en accord avec la Commission et sur la proposition de M. Bérégoïov, ce calendrier plus ambitieux qu'ils ont d'ailleurs tenu pour ce qui les concerne.

S'agissant de la préparation de la Conférence intergouvernementale, il paraissait, de la même façon, très difficile d'espérer, au début du mois de septembre, lorsque l'idée du groupe Guigou a été lancée (groupe mixte présidé par le secrétaire général du SCCI et dont la particularité était de réunir, dans chaque délégation, deux représentants à haut niveau, l'un désigné par le ministre des Finances et l'autre par celui des Affaires étrangères), que l'on pourrait parvenir, avant le Conseil européen de Strasbourg, à la mise au point d'un questionnaire susceptible de faire l'unanimité. Le groupe y est pourtant parvenu en quatre réunions.

— L'ensemble des directives relatives à la mise en place du marché des services bancaires aura été adopté dans un délai d'environ un an ;

— S'agissant de l'abolition des frontières fiscales, dossier qui n'avait pas bougé d'un pouce depuis sa présentation initiale par Lord Cockfield à l'été 1987, un compromis a pu être élaboré qui ne soulève plus d'objection de la part de la Commission que parce qu'un Etat membre a laissé subsister, au moins à ce stade, une réserve sur un point que la Commission et les onze autres Etats membres considèrent, pour leur part, comme très important (suppression, le 1^{er} janvier 1993, des limitations à l'exonération, dans le pays de résidence, des achats effectués par des particuliers lorsqu'ils se rendent dans un autre Etat membre). Ce compromis, tout en assurant la suppression des contrôles aux frontières, ne va pas aussi loin toutefois, au moins dans l'immédiat, que le dispositif de taxation dans le pays d'origine que la Commission avait proposé d'introduire dès 1993. Il traduit cependant l'acceptation, par tous les Etats membres, de sortir du *statu quo* et de s'engager, avec prudence, dans la voie de la suppression des contrôles aux frontières et d'un rapprochement concerté des taux. C'est donc, à certains égards, même si le

projet actuel est moins ambitieux que celui de la Commission, l'acceptation du franchissement d'une étape de type « qualitatif » à laquelle, il y a quelques mois, certains Etats membres se disaient encore opposés.

d) On ne peut oublier enfin qu'à de multiples reprises il y a eu, sur certains sujets, des propositions qui émanaient, au moins au départ, des ministères des Finances pour faire avancer divers aspects de la construction communautaire qui relevaient de leurs compétences. L'histoire du système monétaire européen est, à cet égard, significative puisqu'elle a été jalonnée, notamment du côté français, par le dépôt de notes et de mémorandums successifs, le dernier en date étant celui qu'a déposé M. Balladur au mois de janvier 1988.

III — L'ACHÈVEMENT D'UNE MUE

a) La construction européenne, depuis le départ, a concerné au premier chef le ministère des Finances qui s'est adapté, comme les autres administrations, pour y faire face : création, sous l'autorité directe du Premier ministre, d'une structure de coordination interministérielle, le SCCI, où, depuis le départ, plusieurs de ses agents ont régulièrement été détachés et dont la direction est souvent revenue à l'un des siens ; création, dans plusieurs directions du ministère, de bureaux spécialisés dans le suivi de certaines au moins de ces questions ; prise en charge directe, chaque fois que c'était possible, de la dimension européenne de leurs attributions par les bureaux les plus directement concernés par l'élaboration de la législation et des politiques communautaires ; participation régulière de plusieurs de ses plus hauts fonctionnaires dans diverses instances communautaires prévues par le traité ou par la législation dérivée (Comité monétaire, Comité de politique économique, etc.) ; mise en place, à Bruxelles, au sein de notre représentation auprès des Communautés européennes, comme les autres administrations les plus directement concernées par les politiques communautaires, de services fonctionnellement spécialisés bien qu'ils soient placés dans un cadre interministériel ; désignation, au sein de son corps de contrôle, de plusieurs inspecteurs généraux chargés d'assurer la liaison avec les services « antifraude » bruxellois, etc.

Jusqu'à une date très récente toutefois, les questions européennes ne concernaient activement que certains domaines particuliers de la vie du ministère : gestion des aspects financiers de la politique

agricole commune et des affaires budgétaires communautaires ; politique commerciale ; négociations relatives à l'introduction puis à l'harmonisation progressive des règles relatives à la TVA ; construction monétaire européenne enfin.

Dans la plus grande partie des autres activités du ministère, la dimension « bruxelloise » était ou bien négligeable (c'était le cas le plus fréquent) ou bien ressentie comme un risque d'intrusion indésirable et presque illégitime. « Bruxelles », dans bien des cas, était avant tout synonyme de risques de contentieux.

b) La principale nouveauté c'est, avant tout, semble-t-il, que depuis plusieurs années, la montée en puissance de l'aspect international et, plus encore, de l'aspect européen de très nombreux dossiers ne se fait plus seulement dans les services qui, jusqu'ici, avaient été le plus impliqués dans les relations communautaires (bureau compétent du Budget, service des Affaires internationales du Trésor, sous-direction TVA du service de la Législation fiscale, direction de la Prévision...) mais aussi, et d'une façon parfois très substantielle, dans des parties du ministère qui, pendant longtemps, n'avaient été qu'assez peu concernées par ces évolutions ou ne l'avaient été qu'au niveau d'un très petit nombre de leurs agents.

La décision de créer un marché unique a provoqué, à de multiples égards, une véritable mutation :

— Mutation dans la signification et la portée des textes qui se négocient à Bruxelles puisqu'il s'agit désormais d'organiser un marché unique dans lequel les personnes, les marchandises, les services et les capitaux pourront circuler librement. Il ne s'agit donc pas seulement de fixer une date nouvelle dans les domaines où les articles du traité initial n'étaient toujours qu'imparfaitement appliqués (services financiers et libre circulation des capitaux notamment). Il s'agit, avant tout, avec l'Acte unique, d'un changement de nature en ce qui concerne l'objectif poursuivi (volonté de suppression de tout ce qui contribue au cloisonnement du marché communautaire) ;

— Mutation dans la nature des délais qui, dans ce nouveau contexte, s'imposent à la prise des décisions : cela aurait constitué un échec manifeste, par exemple, au regard des nouveaux objectifs du traité, que d'arriver à la date fatidique du 1^{er} janvier 1993 sans avoir défini une politique dans le domaine des concentrations. Cela aura été l'un des faits marquants de la présidence française que d'avoir mené à son terme une négociation qui, faute d'avoir un objectif suffisamment contraignant, traînait sous des formes diverses, malgré plusieurs efforts de relance, depuis plus de quinze ans ;

— Mutation enfin et surtout dans la place relative qu'a prise, du fait des changements précédents, le « fait européen » dans la gestion des attributions de certaines directions ou de certains bureaux. Il ne s'agit plus en effet de participer à des négociations ponctuelles dont seuls, à la limite, pouvaient avoir à connaître les spécialistes du dossier (comme cela pouvait être encore le cas lorsqu'il s'agissait, par exemple, de discuter d'une directive d'harmonisation comptable) mais d'une situation nouvelle qui, au-delà des négociations appelées par sa mise en place, change la façon de concevoir et d'exercer les attributions dont on a la charge. Tel est notamment le cas pour tous ceux qui sont responsables de services financiers (banques, bourse, assurances, etc.), de fiscalité (qu'il s'agisse de législation, de recouvrement ou de contrôle) ou encore de questions de concentrations. Il faut désormais, tout à la fois, organiser son rôle national d'une façon nouvelle et s'organiser pour exercer au niveau communautaire en concertation avec les autres administrations françaises intéressées, les fonctions de co-décision et les différentes formes de coopération qu'implique, pour notre pays, la nouvelle situation.

c) Si les choses se sont transformées d'une façon aussi profonde, en si peu de temps et, somme toute, avec autant de facilité, c'est parce que, semble-t-il, il y a eu, sur les points les plus essentiels, une convergence croissante entre :

— Ce que nous souhaitions faire sur le plan national pour des raisons d'efficacité économique générale (choix, en 1983, de ne pas rester dans le SME ; volonté d'assainissement en profondeur des structures de notre économie ; adoption d'objectifs ambitieux dans le domaine de la lutte contre l'inflation ; renforcement du rôle des marchés et décloisonnement de ces derniers ; allègement progressif du contrôle des changes et suppression du contrôle des prix ; réduction progressive du rôle des prêts bonifiés ; volonté de plus grande égalisation des conditions de concurrence du secteur bancaire ; réaffirmation régulière du fait qu'il était de notre intérêt d'avoir une monnaie forte, etc.) ;

— Et ce que nous avons décidé de faire, en liaison avec nos partenaires, sur le plan européen (réalisation du grand marché et de ses politiques d'accompagnement ; recherche d'une plus grande convergence des politiques économiques ; réalisation progressive de l'union économique et monétaire ; rapprochement des fiscalités, etc.).

Dans un tel contexte, en effet, même s'il peut y avoir, sur certains points, comme dans toute forme de vie commune, des différences d'appréciation momentanées, et même quelquefois des différences

d'appréciation importantes sur ce qu'il convient de faire, soit avec la Commission (cf. le dossier de l'abolition des frontières fiscales) soit avec certains Etats membres, il n'en reste pas moins qu'il y a désormais, sur les points essentiels, un fort épaulement réciproque entre le versant national et le versant européen de la plupart des attributions du ministère :

— Très souvent (libération des mouvements de capitaux, baisse du taux majoré de la TVA...), les obligations communautaires, que notre pays a, au demeurant, librement négociées, impliquent des mesures que nous aurions prises nous-mêmes en raison de l'intérêt intrinsèque qu'elles présentent pour le bon fonctionnement de notre économie. Si ce sont des « contraintes » au sens technique ou juridique de ce mot, ce ne sont pas pour autant des obligations non recherchées. Il est d'ailleurs significatif, à cet égard, que nous ayons, à plusieurs reprises, spontanément anticipé, s'agissant de la date de leur mise en œuvre, sur les obligations découlant du droit positif communautaire ;

— L'arrière-fond de la construction économique européenne contribue par ailleurs, de plusieurs façons, à promouvoir les adaptations et l'ajustement structurel qu'il est dans les fonctions du ministère de l'Economie et des Finances, en liaison avec le Plan et les autres ministères concernés, de chercher à faciliter. Les contraintes du traité ont l'avantage d'être « objectives » et le « mythe de 1992 » a provoqué, à tous les niveaux, une prise de conscience dont l'absence ou le retard aurait pu, le moment venu, compliquer les choses. La mise en place progressive du grand marché comporte par ailleurs, sur le potentiel de croissance de la Communauté et de notre pays (travaux du groupe Cecchini), des effets induits positifs qui, économiquement et psychologiquement, ne peuvent que faciliter l'acceptation des réformes nécessaires. Certains pays en voie de développement et les pays d'Europe centrale et orientale n'ont malheureusement pas, pour accomplir leur propre ajustement structurel, un arrière-fond aussi confortable. Les contraintes du droit communautaire peuvent servir enfin, lorsqu'on les prend en compte, à débloquer certaines situations ou certaines querelles interprofessionnelles qui, sur un plan national, auraient risqué de demeurer durablement inextricables. La suppression du monopole de distribution des prêts bonifiés à l'Agriculture, pour ne citer qu'un seul exemple, aurait probablement été plus difficile à faire comprendre à tous les intéressés si le maintien durable de ce monopole ne s'était pas autant trouvé en porte à faux avec plusieurs dispositions du traité. En acceptant de négocier son abandon, le Crédit Agricole s'est débarrassé, par anticipation, d'un risque de contentieux et il aura pu atteindre plus rapidement, dans

d'autres domaines, des extensions de compétence qui n'auraient probablement pas été jugées compatibles, sur le plan interne français, avec le maintien de son privilège antérieur. Dans ce travail d'« ajustement » le traité tend plutôt, de surcroît, on le voit, à renforcer indirectement la main du ministère des Finances ainsi que la convergence spontanée de l'action des différentes administrations ;

— La construction européenne apporte enfin, dans le cas du ministère des Finances comme dans celui des autres administrations, diverses possibilités d'action sur l'environnement international qui n'existeraient pas en son absence. Le SME a créé une zone de relative stabilité monétaire. La TVA ne s'est sans doute aussi largement répandue dans le monde que parce qu'elle est d'abord devenue européenne. Il paraît clair, de la même façon s'agissant des problèmes d'environnement ou de protection des consommateurs, que l'influence des mesures que l'on prend (retrait des produits dangereux ou organisation de la représentation des consommateurs par exemple) est très différente suivant que l'on agit dans la dispersion au niveau des douze Etats membres ou que l'on agit au niveau communautaire. Tel était le sens de la « relance de la politique communautaire des consommateurs » que Mme Neiertz avait préparée, dès le début de la présidence espagnole en liaison avec celle-ci et qui a pu être adoptée après deux discussions du Conseil et quelques contacts bilatéraux.

Les pouvoirs du ministère des Finances paraissent donc, *in fine*, beaucoup plus se transformer que s'affaiblir. A certains égards, ils se recentrent mais il s'en crée aussi de nouveaux qui, dans un contexte aussi bien européen que mondial, paraissent, au moins dans une vue à terme, beaucoup plus importants que ceux qui disparaissent.

Cette situation se retrouve dans tous les Etats membres et elle contribue sans doute à expliquer la quasi totale disparition, à un moment où l'on parle de fiscalité et de monnaie, des argumentations fondées sur des seules considérations de souveraineté. Ceux qui craignent, désormais, une réduction de leur souveraineté effective, ce ne sont pas, semble-t-il, les Etats membres, quels qu'ils soient (ils n'abandonneront jamais plus, en ce domaine, que ce que, après mûre réflexion, ils jugeront de leur intérêt d'abandonner) mais certains de leurs voisins les plus proches, et notamment certains Etats de l'AELE. Il n'est pas indifférent en effet, même si, sur le plan juridique, on reste totalement souverain, dans tous les domaines, de vivre dans un monde qui tend à se globaliser, aux côtés immédiats d'un ensemble de 320 millions d'habitants qui décide et entreprend de définir en quelques années un corpus sans précédent de normes et de règles communes.

Ce qui importe, maintenant que la mutation est presque achevée, c'est la façon dont ce double niveau de responsabilité, national et européen, sera reconnu et assumé. De la réponse qui sera, dans le temps, donnée à ce défi, dépendra en effet une bonne partie de l'évolution de l'influence du ministère qui repose, traditionnellement, sur sa capacité à conjuguer, en termes conjoncturels et structurels, l'adaptation de l'économie et des finances de la France.

RÉSUMÉ. — *L'accélération récente de la construction européenne ne peut manquer d'avoir de profondes répercussions sur le ministère des Finances. Mais ses pouvoirs paraissent, in fine, beaucoup plus se transformer que s'affaiblir. De la façon dont sera assumé et reconnu le double niveau national et européen dépend l'évolution de l'influence effective du ministère des Finances.*

MICHEL BAZEX

*Les prérogatives juridiques du ministère
de l'Economie et des Finances :
pouvoirs ou privilèges ?*

« Tout est dit et l'on vient trop tard... » : le célèbre aphorisme s'applique aisément aux prérogatives du ministère de l'Economie et des Finances. Sans doute, l'approche juridique n'est-elle pas la seule à adopter pour se faire une idée de ce qu'est le ministère, tout autant produit empirique d'un ensemble de fonctions et de pratiques, volontiers discrètes ou confidentielles. Il n'empêche : les prérogatives que les textes définissent font une bonne partie de la puissance de ce qui est maintenant la « rue de Bercy ».

Or, ces prérogatives, qui ne les connaît ? A côté des responsabilités d'administration générale (élaboration des textes, contrôle de leur application, tâches de coordination, etc.), le noyau dur reste la fonction fiscale, puisque le ministère a en charge de lever l'impôt. Il s'y ajoute l'exécution de l'ensemble des opérations financières de l'Etat et d'autres organismes publics (collectivités locales, par exemple) ou tout au moins leur contrôle. Au-delà, des tâches de politique économique, au nom de la « maîtrise des grands équilibres » dont le ministère a la gestion, et qui l'amènent à intervenir tant au plan interne que vers l'extérieur, pour définir et maintenir les conditions favorables à la croissance. Selon sa propre doctrine (*Notes bleues*, n° 369), le ministère de l'Economie et des Finances considère « avoir en charge deux missions fondamentales : il joue un rôle directeur dans la conduite de l'économie... et par là s'intéresse à l'ensemble de l'activité économique... Il joue un rôle directeur de tutelle et de conseil, dans la gestion financière des activités de l'Etat, des collectivités publiques et du secteur public... ».

Est-ce bien la détention en soi de ces *pouvoirs* qui est originale ? La situation n'est guère différente à cet égard pour les autres grandes administrations de l'Etat, anciennes ou modernes, que sont la Défense, l'Education, les Postes et Télécommunications, l'Equipe-ment et les Transports, etc. Tout au plus nous observons un usage plus effectif, par le ministère de l'Economie et des Finances, des pouvoirs exorbitants du droit privé que les textes lui remettent : il est ainsi bien connu que, dans le cadre du recouvrement des impôts, l'exercice des poursuites et la mise en œuvre des garanties autorisées par le code général des impôts permettent au Trésor de procéder à l'exécution forcée des créances fiscales, dans des conditions plus expéditives que pour le « droit commun » des actes administratifs. Il est vrai aussi que, en contrepartie, les agents des impôts sont assujettis à des obligations des plus strictes, renforcées par la législation récente (par exemple la nécessité d'obtenir l'autorisation du juge judiciaire pour l'exercice du droit de visite et de saisie en vue de la recherche des infractions en matière d'impôts directs et de TVA, en vertu des dispositions de l'article L-16-B du Livre des procédures fiscales).

En réalité, ce qui est spécifique au ministère de l'Economie et des Finances et fait donc l'originalité de sa position, c'est la portée de ses prérogatives, qui lui confèrent une sorte d'aptitude à sortir du cadre budgétaire de l'Etat pour intervenir dans la gestion financière de l'ensemble des organismes publics, et au-delà dans la conduite globale de l'économie, comme l'exprime clairement la doctrine ci-dessus mentionnée des *Notes bleues*.

« Privilège : droit ou avantage particulier accordé à un seul individu ou à une seule catégorie, en dehors de la loi commune », écrit le *Dictionnaire Robert*. En ce sens, et si on le compare aux autres administrations publiques, le ministère de l'Economie et des Finances détient bien de véritables *privilèges*, et ce tant sur le plan proprement financier qu'économique.

LA « DISCIPLINE FINANCIÈRE » (P. LALUMIÈRE)

La fonction proprement budgétaire du ministère des Finances, qui a quelque chose de naturel, n'en résulte pas moins d'une longue évolution historique qui a permis le regroupement, sous l'autorité du ministre, des différents services permettant l'établissement des dépenses et des recettes, et l'alimentation des caisses. A l'heure actuelle V^e République oblige, et les projets de lois de finances,

arrêtés en conseil des ministres, sont simplement « préparés » par le ministre, selon l'article 37 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Mais les projets une fois adoptés par le Parlement, le rôle des administrations financières est essentiel dans l'exécution des opérations budgétaires et de trésorerie. Il est ainsi bien connu que, s'agissant des ressources, les dispositions du Code général des impôts donnent aux agents compétents le pouvoir d'établir l'impôt et de l'encaisser, ainsi que les tâches complémentaires de contrôle fiscal et de traitement des réclamations au plan administratif. Pour ce qui est des charges, leur quasi-totalité est payée par les services extérieurs du Trésor, sur la base des dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. C'est encore au Trésor public que l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 confie le soin d'exécuter les opérations de trésorerie, qu'il s'agisse des opérations à caractère global permettant d'assurer l'équilibre général des ressources et des charges, ou des émissions d'emprunt et de la gestion de la dette publique.

C'est à partir de cette base logistique que le ministère de l'Economie et des Finances va imposer sa « discipline financière » (P. Lalumière, *Finances publiques*, Editions A. Colin, 1980, p. 319) à l'ensemble du secteur administratif et public.

Et tout d'abord aux *Administrations de l'Etat*.

Eliminons la perception des impôts, dont la responsabilité incombe directement aux administrations financières comme on vient de le voir. Notons néanmoins le caractère général de la compétence du ministère en matière de ressources, même si elles intéressent spécialement les autres départements ministériels comme c'est le cas pour les créances étrangères à l'impôt ou au domaine. Ainsi, aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les rémunérations de services rendus ne peuvent être établies et perçues que si elles sont instituées par un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre intéressé et du ministre des Finances ; c'est l'un des enjeux de l'actuelle réforme du statut des télécommunications que de savoir si l'autonomie de gestion envisagée pour le futur opérateur public peut conduire à lui donner néanmoins la liberté tarifaire. L'ordonnateur retrouve son pouvoir s'agissant de l'émission des ordres de recette, encore que, pour l'arrêté de débet qui est le plus énergique d'entre eux, le titre exécutoire ne peut procéder que de la contrainte délivrée par le seul ministre des Finances (art. 84 du règlement général sur la comptabilité publique). En revanche, en matière de recouvrement, c'est une véritable exclusivité qui est confiée aux agents des administrations financières, ou à l'agent

judiciaire du Trésor, tant au plan administratif que pour représenter l'Etat devant les juridictions compétentes.

Même chose pour ce qui concerne les charges : il est ainsi bien connu que, sur la base du principe fondamental de la séparation des ordonnateurs et des comptables, les dépenses de toutes les administrations de l'Etat ne peuvent être réglées que par les comptables publics, qui ne procèdent aux paiements qu'après avoir effectué les contrôles financiers réglementaires. Or le règlement général sur la comptabilité publique précise que ces agents sont nommés par le ministre des Finances ou avec son agrément (art. 16) ; dans la pratique, ce sont les services extérieurs du Trésor qui assurent la plus grande partie de ces opérations.

Le « service » ainsi rendu par le ministère des Finances n'est cependant qu'un élément d'un ensemble beaucoup plus important de prérogatives, et qui comprend d'abord la définition du cadre général de la comptabilité des ordonnateurs (art. 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, complété par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986). Il faut ensuite rappeler le contrôle exercé en amont du paiement pendant la phase d'exécution, sur la base de la fameuse loi du 10 août 1922 « relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées » devenu « contrôle financier » en vertu du décret du 23 janvier 1956. Opérations administratives, l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement relèvent du pouvoir de chaque ordonnateur, dont la gestion en bonne logique ne devrait pouvoir être sanctionnée que par application des règles du droit commun administratif. Aussi bien, considérait-on initialement que toute procédure permettant l'intervention de l'administration des finances aurait institué « entre les ministres une inégalité contraire à l'esprit des institutions, et anéanti le principe de leur responsabilité personnelle » (J. de Forges, *Le contrôle financier central*, *RDP*, 1984, p. 1027). Ceci ne devait pas néanmoins empêcher la loi de 1922 de confier au contrôleur financier le soin de veiller à la régularité des engagements et ordonnancements de l'ordonnateur principal. Depuis, un dispositif semblable a été mis en place au plan local par le décret du 13 novembre 1970 qui a donné des attributions analogues aux trésoriers-payeurs généraux à l'égard des ordonnateurs secondaires. A tout cela s'ajoute le contrôle effectué par l'Inspection des Finances qui, débordant lui aussi les frontières du ministère, s'exerce sur les comptabilités administratives tenues par les ordonnateurs secondaires du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor (loi du 30 mars et décret du 8 avril 1947).

L'évolution récente va plus loin encore, qui donne pouvoir au

ministre de l'Economie et des Finances jusque dans la mise à disposition des crédits budgétaires aux administrations dépensières (voir sur la question l'ouvrage fondamental de C. Maitre, *La mise à disposition des crédits budgétaires*, LGDJ, 1989). Certes, le principe reste que la répartition s'effectue toujours par décret sur la base des autorisations législatives et compte tenu des modalités proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives des lois de finances. Mais l'ordonnance du 2 janvier 1959 a reconnu au ministre des Finances une « marge d'initiative » (G. Zalma, *L'hégémonie du ministre des Finances dans le droit budgétaire de l'Etat*, RDP, 1985, p. 1674), lui permettant d'assurer une gestion plus souple des autorisations budgétaires, et lui donnant le droit d'apporter des modifications tant au montant qu'à la répartition ou l'utilisation des crédits. La moindre de ces prérogatives n'est pas celle de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui dispose que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé », et dont la Cour des comptes a dénoncé l'utilisation contestable qui en avait été faite ces dernières années. Ainsi le ministre peut-il, sinon assurer lui-même, au moins participer à l'exercice de la fonction de régulation budgétaire destinée à adapter la consommation des crédits à la politique économique du Gouvernement.

Mais ce n'est pas qu'à l'égard des administrations de l'Etat que s'exerce cette discipline.

Les textes donnent au ministère des Finances des privilèges semblables vis-à-vis des autres *organismes publics*, et tout d'abord des collectivités locales. A première vue la chose a de quoi étonner dans un régime de décentralisation, surtout après l'adoption de la loi du 2 mars 1982 modifiée « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » qui prévoit explicitement « la suppression des tutelles financières ».

Pourtant, le fait est là : le texte (qui soit dit en passant ne fait qu'aménager les pouvoirs du représentant de l'Etat au titre du contrôle budgétaire) ne remet absolument pas en cause les prérogatives antérieures du ministère des Finances. Ainsi la fonction fiscale des collectivités locales est-elle presque totalement prise en charge par ses services qui assurent l'assiette et le recouvrement des impôts locaux, sous réserve de la fixation des taux par les instances délibérantes lorsque c'est possible, et de l'émission des rôles par l'exécutif local ; il n'y a guère que pour les revenus domaniaux

ou les rémunérations de services rendus que l'autorité décentralisée retrouve une compétence en matière d'assiette. Même situation pour la gestion financière, la loi du 2 mars 1982 disposant, exactement dans les mêmes termes pour les communes, départements et régions, que « le comptable (de la collectivité) est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal. Il est nommé par le ministre du Budget après information préalable du maire (ou : du président du conseil général ou régional) » ; ce sont ainsi les services extérieurs du Trésor qui, outre le recouvrement de créances dont il a déjà été question, effectuent le règlement des charges locales après avoir exercé les contrôles réglementaires, et qui tiennent les comptabilités. A quoi il faut ajouter l'apurement des comptes administratifs des petites communes depuis l'article 23 de la loi du 23 août 1986.

Pas davantage non plus n'a été supprimée l'obligation traditionnelle du dépôt des disponibilités au compte du Trésor (art. 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et 43 du règlement général sur la comptabilité publique) ; il est vrai que, en contrepartie, les collectivités locales bénéficient des avances que leur verse l'Etat, à partir d'un compte spécial du Trésor (le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements ou divers organismes), en attendant la perception des impôts à la fin de l'année. Ce n'est là que juste mesure, mais c'est aussi la mise en place d'une gestion centralisée de trésorerie qui en dit long sur les prérogatives de l'Administration des Finances.

La solution est du même ordre pour les établissements publics. Le règlement général sur la comptabilité publique, dans sa deuxième partie visant les établissements publics nationaux dotés d'un agent comptable (art. 151 et suivants), confie au ministère des Finances le soin d'élaborer leur réglementation financière et comptable. C'est encore le ministre qui nomme, seul ou conjointement avec le ministre de tutelle selon les cas, l'agent comptable qui, ayant la qualité de comptable public, procédera aux encaissements et paiements après les vérifications réglementaires ; le rôle des administrations financières de l'Etat est cependant moindre en matière de ressources, car c'est à l'ordonnateur de procéder à la liquidation sur les bases fixées par les textes institutifs. Les fonds de l'établissement sont également déposés au compte du Trésor, sauf autorisation donnée là encore par le ministre des Finances, etc.

La compétence du ministère s'exerce même sur les entreprises publiques ainsi que sur tous les organismes aux statuts les plus divers qui participent à un titre ou à un autre à l'action administrative.

Certes, le non-assujettissement aux règles de la comptabilité

publique sanctionnée par le juge des comptes, et surtout l'absence de comptable public rendent ici difficile une intervention directe ; encore que les textes puissent parfois la prévoir : ainsi, une loi déjà ancienne du 10 janvier 1948 fait du ministre des Finances le seul gestionnaire des participations de l'Etat au capital de toutes les sociétés, publiques comme privées, lui conférant par là tous les droits attachés à la qualité d'actionnaire et la maîtrise des décisions les plus importantes dans les entreprises publiques. D'autres dispositions confient des tâches de gestion aux agents des administrations financières, et par exemple la prise en charge de l'organisation comptable de la Sécurité sociale, ou le recouvrement forcé des taxes parafiscales levées par les organismes autorisés, etc. En tout état de cause, il reste le contrôle d'Etat, qui résulte des décrets du 9 août 1953 et du 26 mai 1955, et donne au ministre des Finances le droit de surveiller l'activité financière des organismes contrôlés et d'approuver leurs décisions les plus importantes, conjointement avec le ministre de tutelle. Le caractère extensif de son champ d'application permet au mécanisme de triompher des revendications « séparatistes », comme celle des entreprises publiques du secteur concurrentiel : le décret du 2 décembre 1982 ne supprime pas mais seulement « allège le contrôle de l'Etat sur les nouvelles sociétés nationalisées... ».

Au-delà de ces fonctions de gestion, le ministère de l'Economie et des Finances assure donc « l'unité financière du secteur public » (Lalumière, ouvr. cité, p. 322). Les privilèges qu'il exerce à ce titre sur les organismes dépensiers, même s'ils sont plus ou moins bien supportés, n'ont jamais été sérieusement entamés. Bien au contraire, ils expliquent le glissement des prérogatives du ministre sur le terrain économique.

LE « RÔLE DIRECTEUR DANS LA CONDUITE DE L'ÉCONOMIE » (Notes bleues, déjà cité)

C'est un ancien directeur du Trésor, M. Haberer, qui a certainement le mieux expliqué le phénomène, surprenant à première vue puisqu'il amène le ministère de l'Economie et des Finances à exercer des attributions sortant de son domaine initial de compétence : le cours professé à l'Institut d'Etudes politiques sur Les fonctions du Trésor et la politique financière (*Cours de Droit*, 1975-1976, p. 18-20) expose que « le Trésor désigne d'abord une fonction première : gérer la trésorerie de l'Etat... Mais, à côté de cette fonction première, permanente, interne, il y a la deuxième fonction du Trésor, une

fonction dérivée et en quelque sorte externe : exercer les missions dévolues à l'Etat dans le domaine des échanges de capitaux entre agents économiques. Pourquoi "dérivée" ? Pour des raisons pratiques : il a été inévitable de confier la tutelle de l'Etat sur les marchés de capitaux aux services qui étaient déjà à leur contact pour assurer le fonctionnement de la trésorerie de l'Etat ; pour des raisons de politique économique : il n'est pas possible, en raison de leur volume, de dissocier les opérations financières de l'Etat des opérations financières du reste de l'économie... ».

Ce qui est vrai pour la politique financière l'est aussi de façon générale pour toutes les interventions de politique économique ayant des conséquences sur la compétence propre du ministère de l'Economie et des Finances, et par exemple les actions en matière de prix et de concurrence, d'échanges extérieurs, d'assurances, etc. En d'autres termes, c'est en considération de leur incidence sur les budgets publics et au premier chef celui de l'Etat que l'Administration des Finances a pu intégrer à sa mission la maîtrise des « grands équilibres économiques » intérieurs et extérieurs, et déboucher ainsi sur le terrain économique.

Cela dit, l'exercice de cette responsabilité n'ira pas sans soulever des contestations, et ceci explique l'évolution des prérogatives du ministère.

Ces nouvelles attributions reflètent d'abord le « *volontarisme économique de l'Etat* » (P. Jurgensen et D. Lebègue, *Le Trésor et la politique financière*, Editions Montchrestien, 1988, p. 46) qui s'est manifesté à plusieurs reprises au cours de la période contemporaine.

Certes, les services financiers disposaient déjà de leurs moyens traditionnels d'intervention, et auraient donc pu les utiliser pour cette autre mission. Par exemple le contrôle des dépenses engagées : « A partir du moment où le budget est devenu un instrument d'intervention économique et le ministre le principal responsable de la définition et de l'exécution d'une politique économique, les contrôleurs financiers ont été transformés, par le seul effet de leur subordination au ministre des Finances, en surveillants de cette politique par chaque membre du Gouvernement... » (de Forges, *ouvr. cité*, p. 1038). Le contrôle d'Etat également aurait pu être employé, puisqu'il porte sur l'ensemble de l'activité économique des organismes qui y sont assujettis.

Mais ceci n'a pas dû être jugé suffisant, et c'est pourquoi le ministère a cherché à intervenir directement sur la conduite de

l'économie. L'exemple de la politique financière a déjà été signalé ci-dessus qui montre comment, par l'intermédiaire de la direction du Trésor, le ministre exerce sa tutelle sur les principales activités financières et monétaires du pays, joue un rôle actif dans le financement de l'économie, applique la réglementation des investissements et des changes, comme on vient de le voir tout récemment encore avec l'arrêté du 29 décembre 1989.

Le cas de la politique des assurances est moins connu mais tout aussi exemplaire : relevant du ministère du Commerce à sa création en 1899, la direction des Assurances est rattachée au ministère du Travail en 1906 et depuis 1940 au ministère des Finances ; jusqu'à la récente loi du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances, elle a permis au ministre de l'Economie et des Finances d'exercer tous les pouvoirs que lui donnait le code pour l'agrément des entreprises d'assurances et de capitalisation et le contrôle permanent de leur activité, ainsi que de façon générale pour la surveillance de toutes les opérations d'assurance et de capitalisation. Même évolution pour ce qui concerne le fonctionnement du « marché intérieur », puisque, depuis la célèbre ordonnance du 30 juin 1945 qui lui attribuait le pouvoir de fixation des prix et des mesures accessoires, le ministre s'est vu successivement confier la répression des pratiques anticoncurrentielles (1953, 1962 et 1967 ; avec toutefois sur ce point le coup d'arrêt résultant de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, voir *infra*), le contrôle des concentrations (1977), puis plus récemment la responsabilité des actions en matière de consommation et de répression des fraudes. Enfin, l'édiction des décisions dans tous ces secteurs impliquant une information économique appropriée, le ministère a été conduit à centraliser sous son autorité les services de production et de diffusion des données statistiques, et à se doter des moyens d'établissement des prévisions à court et moyen terme.

Cette évolution a finalement permis au ministère des Finances d'acquérir la responsabilité de la politique économique générale dans le cadre des orientations définies par le Parlement et le Gouvernement, ne laissant qu'une compétence sectorielle aux ministères techniques. Nul ne peut douter de l'importance de son rôle à cet égard, quand on constate que, pour un total de presque 1 292 milliards de dépenses du budget général au titre de l'année 1988, les crédits qui lui ont été affectés se sont élevés à plus de 512 milliards, soit 39,67 % (Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988, *Journal Officiel, Documents de l'Assemblée nationale*, 1989-1990, n° 1169).

Mais il s'en faut qu'une position aussi privilégiée soit facilement acceptée. Les raisons de caractère plus ou moins technique qui fondent les responsabilités proprement financières du ministère de l'Economie et des Finances ne jouent pas ici au même degré, le problème n'étant d'ailleurs qu'un aspect d'une question plus générale qui est celle de la détermination des compétences dans l'ordre de la politique économique. L'expérience semble montrer que jamais l'administration des Finances n'a pu être durablement évincée de ce secteur, la dernière tentative en date, résultant du décret du 12 avril 1978 ayant institué deux départements autonomes de l'économie et des finances, ayant fait long feu. En revanche, on observe bien, plus ou moins en parallèle avec le développement des attributions économiques du ministère, le recours de sa part à des *formes plus souples de régulation*.

Ce mouvement est d'ailleurs en partie le fait spontané de l'Administration. Il est ainsi parfaitement connu que l'exécution de la politique financière passe par des instances de concertation où le ministre de l'Economie et des Finances partage ses pouvoirs avec d'autres administrations ou organismes intéressés (Conseil national de crédit par exemple), et surtout par le vaste réseau des « auxiliaires » ou « alliés du Trésor » qui démultiplie et renforce son action (Banque de France, Caisse des Dépôts et Consignations, etc.). M. Haberer, dans son ouvrage déjà mentionné (p. 44-45), relève que l'influence du Trésor sur l'ensemble des institutions placées dans sa mouvance utilise de façon plus spécifique « certains pouvoirs de l'Etat : régler, nommer, être présent, contrôler les ressources financières et les emplois ». Peu de rapport, on le voit, avec les instruments de la « discipline financière » évoquée plus haut.

Sans doute, il arrive que le ministère se voie imposer un désengagement, mais là aussi l'observation montre qu'il arrive toujours à conserver une forme de prérogative. Le meilleur exemple à cet égard est celui de la politique de la concurrence, où la répression des pratiques anticoncurrentielles initialement confiée au ministre relève depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 de la compétence du conseil de la concurrence. Mais il s'en faut que l'Administration ait perdu tout pouvoir en la matière, comme le notait explicitement le ministre dans sa présentation du nouveau texte (*Notes bleues*, 26 novembre 1986) : « ... L'administration perd tous ses pouvoirs de sanction... Ce que l'on reprochait souvent au système ancien, était que l'administration était à la fois juge et partie. Elle édictait le droit en étant à l'origine de la réglementation sur les infractions économiques, souvent par simple arrêté, et elle avait délégation du parquet pour,

dans de nombreux cas, fixer les sanctions pécuniaires sous la forme de "transactions"... Le projet d'ordonnance qui vient d'être approuvé par le conseil des ministres rompt complètement avec cet état de fait. Désormais, l'Administration, si elle conserve certains pouvoirs d'initiative pour déclencher des enquêtes, n'aura plus aucun pouvoir de sanction propre. L'issue d'une investigation ne peut être que l'abandon pur et simple de la procédure pour défaut d'intérêt, la transmission au conseil de la concurrence ou la transmission à un juge... »

Le recours à la technique de l'autorité administrative indépendante, ou à une forme approchante, est fréquent dans le cadre des tâches de politique économique générale : commission de contrôle des banques devenue commission bancaire, commission des opérations de bourse, commission de la sécurité des consommateurs, etc., et la loi déjà mentionnée du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances en offre encore une illustration avec la création de la commission de contrôle des assurances. Peut-être n'est-ce pas un hasard : en évitant de faire dépendre l'exercice de fonctions économiques de préoccupations exclusivement financières, le mécanisme ne prévient-il pas tout « impérialisme » du ministère de l'Economie et des Finances ?

RÉSUMÉ. — *Le ministère de l'Economie et des Finances n'est pas simplement le caissier de l'Etat. Il peut également imposer une discipline financière à l'ensemble du secteur administratif et public. Bien plus, il peut assumer la responsabilité de la politique générale, mais ses privilèges à cet égard semblent menacés par les autorités administratives indépendantes.*

MICHEL MARGAIRAZ

*Les ministres des Finances :
personnalités, structures, conjonctures*

Le rôle de l'historien ne devrait pas se limiter au pittoresque d'une galerie de portraits. A propos du ministre des Finances, l'intérêt d'une approche historique pourrait provenir, semble-t-il, de la tentative de mesurer la marge de manœuvre d'une personnalité, placée au cœur de contraintes et de filiations de nature et de durée diverses.

Nous avons retenu d'aborder la question sous un triple éclairage. Le ministre des Finances se trouve situé au carrefour entre des forces politiques et des experts. Dans le même temps, il s'inscrit dans des choix stratégiques et reflète à sa manière des traits de mentalité de moyenne, ou même de longue durée. Enfin, son action s'inscrit dans une conjoncture donnée et s'ajuste à des structures économiques et sociales qui apparaissent comme autant de limites à son intervention. Laissant à d'autres le soin d'analyser la période récente, nous nous limiterons aux deux décennies de ce siècle qui, des années trente aux années cinquante, comprennent la crise, la guerre et les premières des Trente Glorieuses. Intervalle chronologique propice pour mesurer quelle a pu être la part du ministre des Finances dans le passage de la dépression à la croissance.

I — LES MINISTRES DES FINANCES : EXPERTS
OU « POLITIQUES » ?

Déjà, avec les perturbations issues de la première guerre mondiale, et tout particulièrement la fin de la monnaie stable, les questions financières et économiques occupent une place accrue dans les

affaires gouvernementales, largement dominées avant 1914 par les problèmes politiques, qu'il s'agisse de la défense républicaine, de l'école, de la lutte contre l'Eglise ou du socialisme. La grande crise dite « de 1929 » accentue ce trait, du fait du marasme économique et de ses retombées budgétaires, à partir de 1931-1932. La relative nouveauté et la complexité de ces questions incitent plusieurs présidents du Conseil à choisir un expert pour occuper la rue de Rivoli, et à s'écarter ainsi du profil moyen du ministre de la III^e République, souvent issu des professions libérales (avocat, médecin...) et aguerri par la conjonction de mandats locaux et de l'activité parlementaire. Ces figures de ministres-techniciens, plutôt rares dans cette république, proviennent soit de l'Université, soit de l'Administration des Finances elle-même. Parmi les premiers, Louis Germain-Martin apparaît comme le plus notoire. Sommité de la science financière d'alors, il professe à la Faculté de Droit de Paris, et dirige le *Journal des Economistes*. Ministre des Finances ou du Budget à plusieurs reprises, il a appartenu aussi bien à des gouvernements dominés par la droite (en 1930), par les radicaux (en 1932), ou par la combinaison des deux dans l'Union nationale (en 1934). Adeptes de la politique d'« ajustement de la dépense à la ressource », nul ne semblait mieux armé pour résorber le déficit budgétaire — hantise des gouvernants — dont la déflation devait constituer le (vain) remède¹.

Au rang des experts venus de l'Administration, on compte Yves Bouthillier, ministre des Finances du premier Vichy, de juillet 1940 à avril 1942. Produit de la trilogie classique et prestigieuse (Faculté de Droit, Ecole libre des Sciences politiques, Inspection des Finances), il a été directeur du Budget, avant d'être écarté en 1936 par Vincent Auriol pour son hostilité trop manifeste au nouveau cours, puis réintégré comme tout-puissant secrétaire général des Finances en 1938 par Paul Reynaud. De ce point de vue, la rupture n'est pas si grande entre la III^e République finissante et le régime de Vichy, plusieurs hauts fonctionnaires de celle-là devenant ministres de celui-ci.

La promotion de l'expert des Finances situé au plus haut dans la hiérarchie de 1939 au rang de ministre en 1940 reflète la tentative plus générale de constitution d'une technocratie au sens propre, désormais libérée, à l'abri des pleins pouvoirs du maréchal Pétain mais aussi... des troupes de l'occupant, de tout contrôle du Parlement, de l'opinion ou du mouvement syndical. Cette évolution se manifeste essentiellement pour les tâches de direction économique et financière

1. Louis Germain-Martin, *Le problème financier, 1930-1936*, Domat-Montchrestien, 1936.

qui échoient à un groupe de responsables, mêlant des experts éminents de l'Administration (outre Yves Bouthillier, citons Robert Gibrat ou Jean Bichelonne), des dirigeants d'entreprises privées (François Lehideux, Pierre Pucheu, Jacques Barnaud) ou nationales (Jean Berthelot).

Evolution d'ailleurs parallèle dans la France libre, puis au Gouvernement provisoire, puisque le général de Gaulle confie d'abord le commissariat des Finances (avant de l'attribuer à Pierre Mendès France) à Maurice Couve de Murville, directeur adjoint du Trésor lors de son départ pour rejoindre Giraud à Alger en février 1943, et, après la Libération, à Aimé Lepercq, dirigeant du Comité d'organisation des Combustibles solides. Ces experts bénéficient d'une sorte de prime de non-représentativité de leur groupe, resté massivement étranger à la Résistance précoce.

Pendant, en France, la tendance consistant à réserver la rue de Rivoli à un expert semble avoir été retardée par le double échec de la politique de déflation avant guerre, par celui de la politique financière du « circuit » en 1940-1944, et, plus généralement, par celui de Vichy.

L'action des Finances a été d'autant moins supportée qu'elle impliquait une compression draconienne de la demande intérieure, parallèlement à l'alourdissement du tribut et des prélèvements de l'occupant². Retardée seulement, car avec la V^e République, le mouvement s'amorce de nouveau.

Mais, même si, avec la IV^e République et les contraintes d'un régime d'Assemblée, le ministère est le plus souvent tenu par un « politique », son parcours n'est pas toujours conforme à celui du ministre moyen. Plusieurs des ministres des Finances d'alors ont eu l'expérience, directe ou familiale, de la gestion des affaires privées. Il en est ainsi pour René Pleven (en 1944-1945), René Mayer (en 1948 et 1951), Maurice Petsche (de 1948 à 1951) ou Antoine Pinay (en 1952). Pour Pierre Mendès France et Edgar Faure, si leur fonction originelle d'avocat semble plus classique, leur formation « financière » à la Faculté de Droit les situe dans une catégorie mixte, chevauchant « politiques » et experts. En retour, le passage par la rue de Rivoli a été souvent la pénultième étape avant l'accès à Matignon. Ainsi, de 1944 à 1952, pas moins de quatre d'entre eux (Pierre Mendès France, René Pleven, Robert Schuman, René Mayer) sont ensuite devenus des présidents du Conseil, sans compter ceux qui ont été

2. Cf. Yves Bouthillier, *Le drame de Vichy*, t. II, Plon, 1951.

préalablement secrétaires d'Etat aux Finances ou à l'Economie, tels Antoine Pinay, Edgar Faure ou Félix Gaillard.

La complexité des questions tranchées, l'ampleur et l'importance des arbitrages effectués apparaissent comme un terrain préparatoire aux plus hautes fonctions de l'exécutif.

Dernier aspect, le dialogue entre le ministre et les experts de l'Administration. L'histoire nous livre plusieurs cas de figures. Lorsque le ministre est lui-même un expert, la communication est plus aisée. Dans d'autres cas, la personnalité du ministre apparaît trop ouvertement étrangère aux traditions, mentalités ou préoccupations de la maison. Ainsi, en 1936, la politique « reflationniste » de la demande de Vincent Auriol n'est, pour des raisons techniques mais dont les retombées sont aussi politiques, guère recevable par l'*Establishment* de la rue de Rivoli, dominé par le directeur du Trésor d'alors, Jacques Rueff. Et, à l'heure de la « pause », Georges Soulès, *alias* Raymond Abellio, raconte que l'homme fort de la rue de Rivoli n'était pas le ministre³.

A l'inverse, en 1952, les velléités déflationnistes d'Antoine Pinay et de son Cabinet se trouvent en partie découragées par les responsables des grandes directions (François Bloch-Lainé au Trésor, Roger Goetze au Budget ou Guillaume Guindeg aux Finances extérieures) qui, depuis 1948, appliquent, non sans pragmatisme, la politique de financement public des investissements de base du Plan Monnet⁴. Et, même en matière de politique des prix, malgré un discours libéral à l'origine, le ministre se rallie à des mesures de blocage parmi les plus radicales, sur la suggestion de Louis Franck, dont la direction fait alors figure de « Babylone dirigiste »⁵.

II — LES AUSTÈRES OU LES PRODIGES : UNE (FAUSSE) BONNE DIFFÉRENCIATION

Ne peut-on déceler parmi les ministres de ce second tiers du *xx^e* siècle des traits de mentalité durables, reflet de choix stratégiques ?

Il existe au ministère des Finances une orthodoxie, forgée par les experts dès le *xix^e* siècle et observée par leurs héritiers du pre-

3. Raymond Abellio, *Ma dernière mémoire*, t. II, Gallimard, 1975.

4. Cf. François Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976 ; François Bloch-Lainé, Jean Bouvier, *La France restaurée, 1944-1954, dialogue sur les choix d'une modernisation*, Fayard, 1986.

5. Louis Franck, *697 ministres*, autoédité, 1986.

mier ^{xx}e siècle, que nous avons qualifiée d'*austéro-libérale*⁶. Dans leur pratique financière intérieure, ceux-ci se montrent à la fois austères — dans le souci de maintenir l'équilibre des finances publiques en comprimant les dépenses, afin de limiter les prélèvements — et libéraux, l'idéal demeurant un Etat léger pour la nation. Libéraux également à l'extérieur, ils défendent les bienfaits de la libre convertibilité des monnaies, de la liberté des mouvements de capitaux et de marchandises. Les ministres ne peuvent être insensibles au dogme et à la vulgate issus de cette orthodoxie. Mais la crise économique, à partir de 1930-1931, les incite, qu'ils soient modérés ou radicaux, à enfreindre doublement ces principes : à l'extérieur, par l'édification d'un appareil de protectionnisme bilatéral bien plus redoutable, quoi qu'on en dise, que celui de Méline ; à l'intérieur, par la multiplication des dépenses en faveur de secteurs (l'agriculture), d'entreprises (notamment bancaires), de collectivités locales (dont Paris) ou encore pour rémunérer la dette contractée lors de la première guerre mondiale. Il n'est guère que Paul Reynaud pour avoir signalé les risques d'un abandon des principes libéraux, mais au prix de la dévaluation du franc⁷. Pendant la guerre, Yves Bouthillier comme son successeur Pierre Cathala, compagnon de Pierre Laval, défendent une politique de compression austère de la demande, mais assortie de l'édification d'un gigantesque appareil administratif de direction des prix et de la répartition des quantités, bâti sous le contrôle et les exigences accrues de l'occupant, qui en aggravent l'inefficacité et les excès.

A un autre pôle, apparaissent dans la famille socialiste des ministres favorables à une politique de la dépense. Mais leur difficile cohabitation avec les experts de la rue de Rivoli (Vincent Auriol en 1936 et, à un moindre degré, André Philip en 1946) les incite à construire une structure rivale, le ministère de l'Economie nationale, qui ne peut toutefois menacer l'hégémonie des Finances et s'y trouve intégré de fait, à partir de 1948, avec l'arrivée de René Mayer et le glissement gouvernemental vers le centre. Cependant, le choix de ministres de Finances radicaux (René Mayer, Henri Queuille) ou modérés (Maurice Petsche) ne signifie pas retour à une politique austère. Le ministre contribue largement, sur ses ressources et sur celles, il est vrai, provenant de l'aide Marshall, à la

6. Michel Margairaz, *L'Etat, la direction de l'économie et des finances en France (1932-1952) : remarques à propos d'une conversion*, in *Etudes et Documents*, Imprimerie nationale, 1989, p. 191-204.

7. Cf. les multiples ouvrages d'Alfred Sauvy sur la politique économique et financière de Paul Reynaud.

reconstruction et à l'équipement de la France. Mais il y est conduit par l'ampleur des engagements antérieurs, et l'aiguillon d'intervenants extérieurs, tel le nouveau Commissariat général au Plan animé par Jean Monnet, ou les ministères techniques, et aussi, à l'intérieur, par la génération de hauts fonctionnaires des Finances promue peu après la Libération. Ces experts déjà cités, auxquels on peut ajouter Claude Gruson ou Pierre-Paul Schweitzer, constituent sur la première décennie d'après-guerre un groupe assez stable, dont la mentalité a été davantage marquée par les exemples à ne pas suivre de la part de leurs aînés, tels Jacques Rueff, sorte d'anti-modèle⁸. Ils ont procédé à une substitution de hantise : plus que le dirigisme et la prodigalité de l'Etat, ils redoutent la stagnation et les effets de la politique d'ajustement qui, au nom de l'équilibre financier, sacrifie l'expansion économique. Ils pratiquent, selon un keynésianisme plus souvent implicite, ce que Robert Marjolin nomme l'« intervention compensatrice » de l'Etat, y entraînant le ministre, qu'il soit conservateur (Petsche, Pinay) ou radical (Queuille)⁹.

Ainsi, l'histoire se montre assez rusée pour brouiller les pistes et les filiations trop hâtivement construites. L'analyse de la confrontation entre une personnalité face à des structures et à une conjoncture donnée devrait apporter quelque clarté.

III — LES MINISTRES ENTRE STRUCTURES ET CONJONCTURE : CASSANDRE OU PILATE ?

L'historien, sceptique par profession quant au poids effectif des personnalités sur l'évolution constatée, l'est particulièrement au sujet du ministre des Finances. Les intentions ou professions de foi de ce dernier sont à mesurer à l'aune des résultats effectifs, eux-mêmes tributaires de contraintes multiples. Ainsi, le ministre se trouverait-il souvent condamné à cette triste alternative : rester fidèle à ses engagements et formuler des mises en garde, sans nécessairement avoir prise sur l'événement, ou bien se laisser porter par la conjoncture, au prix de certains reniements ? Cassandre ou Pilate ?

Dans le premier groupe, on a coutume de ranger Pierre Mendès France, en particulier le ministre de 1944-1945. Commissaire aux Finances à Alger, il proposait, démarqué par rapport à la plupart des courants politiques d'alors, une politique certes adaptée à la

8. Cf. François Fourquet, *Les comptes de la puissances*. Encres, 1980.

9. Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires (1911-1986)*. R. Laffont, 1986.

conjoncture de pénurie, à la fois austère sur le terrain monétaire et financier et dirigiste, par le maintien des contrôles sur les prix et les quantités établis au temps de Vichy. On sait que, désavoué par les principaux ministres et par le Général, il a préféré se retirer en avril 1945, tout en brandissant publiquement la menace d'un dérapage inflationniste, prix à payer pour les politiques de « facilité » à venir, qui éludent le nécessaire choix entre les charges¹⁰. Mais ses remèdes se trouvaient en porte à faux avec les structures de la société française. Toutes les politiques de rigueur dans les années cinquante se sont heurtées à un double obstacle socio-politique. D'abord, la présence de multiples petits entrepreneurs, relativement préservés par l'inflation — qu'ils ont contribué à alimenter — et pourvus d'avocats influents sur la scène parlementaire. Ensuite, un parti communiste hégémonique dans la classe ouvrière et résolument hostile à une politique d'austérité des salaires comme à un compromis réformiste vertical sacrifiant les petites et moyennes entreprises. Les uns comme les autres manifestent de surcroît un rejet des organes vichystes de répartition, largement déconsidérés. Au-delà de déterminations individuelles, on peut ainsi interpréter la trajectoire solitaire de ce Cassandre.

À l'inverse, certains ministres des Finances ont attribué à leurs choix personnels le mérite de réussites notoires. Il en est ainsi de Paul Reynaud en 1938, inlassablement célébré par Alfred Sauvy depuis lors, ou d'Antoine Pinay en 1952¹¹. Or, on peut se demander, à juste raison, s'ils n'ont pas été d'abord servis par la conjoncture, celle d'une demande largement gonflée par les besoins du réarmement pour le premier, ou d'un épuisement du boom coréen pour le second, assorti d'une relance keynésienne (inconsciente) issue d'un allègement fiscal¹².

D'autres éléments nous incitent encore à ne pas croire le ministre sur parole. Nombreux sont les économistes à opposer les équipes gouvernementales libérales de la crise d'avant guerre aux ministres interventionnistes d'après 1945. Nous avons pu établir que l'impasse de trésorerie — indice pertinent — était, quels que soient les discours tenus, plus élevée *avant* qu'après la guerre. Et c'est sous le ministère d'un des responsables les plus conservateurs et orthodoxes, Maurice Petsche, que la France connaît, en 1949-1950, l'apogée du

10. *Pierre Mendès France et l'économie*, sous la dir. de Michel Margairaz, Editions Odile Jacob, 1989.

11. Sylvie Guillaume, *Antoine Pinay ou la confiance en politique*, Presses de la FNSP, 1984.

12. Claude Gruson, *Origine et espoirs de la planification française*, Dunod, 1968.

financement public des investissements productifs¹³. La poussée rénovatrice de la Résistance, la pression de la conjoncture, celle des besoins issus de l'Occupation et de ses pénuries, la prise de conscience du retard français, consigné dans les documents du Plan Monnet, ainsi que les efforts du département d'Etat après 1947 ont davantage pesé que les choix personnels du ministre. Sans omettre le rôle, déjà mentionné, de l'équipe de hauts fonctionnaires du ministère. Alors que la stagnation économique des années 1930-1944 semblait condamner les Finances, la grande force de la rue de Rivoli a été, quelle que soit la vigueur des poussées exogènes, de les amortir et les assimiler par la greffe d'organes nouveaux, tels ceux du financement du Plan (le FME en 1948, ancêtre du FDES) ou de la Comptabilité nationale (le SEEF en 1950). Ainsi, a pu s'opérer une conversion à une politique de la dépense productive, mouvement qui débordait la question de la personnalité du ministre.

13. Cf. notre contribution dans les *Mélanges en l'honneur de Jean Bouvier*, in *Le capitalisme français, XIX^e-XX^e siècle*, Fayard, 1987.

RÉSUMÉ. — *La personnalité des ministres des Finances des années trente aux années cinquante, tout en s'inscrivant dans des filiations repérables, ne peut être analysée sans référence aux évolutions structurelles et conjoncturelles.*

JOURNAL

Jürgen Habermas et la théorie politique

JACQUES ROLLET

Après avoir été longtemps ignoré, J. Habermas occupe depuis deux ans une place enviable dans l'édition française : quatre ouvrages ont été publiés¹, sans compter les articles² et la thèse de Jean-Marc Ferry est désormais disponible³. Il devrait donc être possible à la science politique française d'accorder à cet auteur l'attention qu'il mérite. Cela n'a pas été le cas jusqu'alors⁴, peut-être parce que les chercheurs en science politique estiment que de telles œuvres ne fournissent pas d'éléments suffisamment opératoires pour leur travail d'investigation empirique⁵. Nous voudrions dans cet article montrer que l'œuvre d'Habermas peut constituer un apport important à la théorie politique. Avant d'en venir là, nous présenterons les éléments essentiels de sa problématique. Signalons, en terminant cette brève introduction, l'actualité des problèmes posés par cet auteur. Il estime que la raison et la communication entre les hommes doivent informer la vie en société et le système politique. Or deux intellectuels

1. *Morale et communication*, Cerf, 1986 ; *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987 ; *Logique des sciences sociales et autres essais*, PUF, 1987 ; *Le discours philosophique de la modernité*, Gallimard, 1988.

2. La modernité, un projet inachevé, *Critique*, n° 413, oct. 1981 ; Questions et contre-questions, *Critique*, n° 493-494, juin-juillet 1988.

3. Habermas, *l'éthique de la communication*, PUF, 1987. Signalons également *Les cahiers de philosophie*, n° 3 : « Habermas, l'activité communicationnelle ».

4. On ne relève en effet que de brèves approches dans le *Traité de science politique* de J. Leca et M. Grawitz ; dans le volume 1, l'article de Leca, « Théorie politique », présente la pensée d'Habermas mais sans tenir compte des œuvres citées ci-dessus. Il en va de même pour G. Lavau dans son article « La démocratie », où est résumée la problématique de *Raison et légitimité*. Mentionnons encore l'article de J. Gerstlé : La communication et la dualité public-privé, *Revue française de Science politique*, octobre 1987.

5. Ce que relève pour le contester J. Leca dans Le désenclavement des études électorales en France, *Revue française de Science politique*, octobre 1987, p. 721-722.

français, P. Bourdieu et E. Morin, nous ont invités, il y a quelque temps dans le journal *Le Monde*⁶, à réfléchir dans le même sens ; Bourdieu fait l'éloge de la raison communicationnelle contre l'instrumentalisme cynique et Morin nous dit que « plus la politique devient technique, plus la compétence démocratique régresse ».

Plus récemment, les problèmes liés à l'intégration des musulmans en France, et particulièrement à l'école, ont posé la question de la communication et de ses conditions minimales. Le travail théorique d'Habermas se trouve ainsi en phase avec la vie sociale, culturelle et politique, au nom du lien qu'il a toujours établi entre la connaissance et l'intérêt. Habermas peut à cet égard aider la science politique à devenir (à travers ses praticiens) consciente de ses motivations le plus souvent occultées. Il est à noter que les théoriciens les plus importants et les plus dignes d'intérêt sont ceux qui s'efforcent de penser les problèmes de nos sociétés. C'est également le cas de J. Rawls dans *Theory of justice*.

I — DÉMARCHÉ THÉORIQUE D'HABERMAS : ÉLÉMENTS ESSENTIELS

L'œuvre d'Habermas est importante ; elle s'étend actuellement sur vingt-sept ans : depuis *L'espace public* paru en 1961 en Allemagne jusqu'aux publications actuelles (*Le discours philosophique de la modernité* est paru en 1988 en France). Il n'est pas question de la présenter ici en détail. Nous avons retenu ce qui présente le plus d'intérêt pour notre recherche : la fin de la philosophie politique classique, les trois niveaux d'intérêt et la technocratisation de la politique, les recherches sur la légitimité, l'agir communicationnel.

A / La fin de la philosophie politique classique

Dans *Théorie et pratique*, Habermas pose une question de fond : comment relier la réflexion politique classique et la science sociale moderne ? Il constate en effet la rupture intervenue depuis la fin du XVIII^e siècle entre la politique au sens classique, qui faisait partie de la philosophie et les sciences sociales ; celles-ci et le droit public ont capté cet héritage de la philosophie ; l'ancienne réflexion sur la politique ne correspond plus aux problématiques contemporaines pour trois raisons essentielles : 1^o La politique était dans le prolongement de l'éthique : il s'agissait de vivre selon le bien et la justice. Pour Aristote c'est la *politeia* (le régime constitutionnel le mieux équilibré)⁷ qui permet au citoyen de vivre selon

6. P. Bourdieu, La vertu civile, *Le Monde* du 16 septembre 1988 ; E. Morin, Le grand dessein, *Le Monde* du 22 septembre 1988.

7. Voir à ce sujet : Châtelet, Duhamel et Pisier, *Dictionnaire des œuvres politiques*, PUF, article « Aristote ».

le bien. Chez Kant par contre le comportement moral de l'individu est différent en soi de la légalité de ses actions dans le monde ; 2^o La politique se rapportait à la formation des personnes ; sa démarche était pédagogique dans le cadre de l'agora. Dans le contexte de la modernité, la technique politique organise l'Etat ; 3^o Le pouvoir de la philosophie pratique est la *phronésis*, vertu de prudence ; elle se veut aussi connaissance. A l'opposé de cette perspective grecque, la modernité (la démarche de Hobbes est significative à cet égard) développe une philosophie sociale qui se veut fondée scientifiquement. Sa mise en œuvre apparaît donc comme un problème technique et non moral.

La question que se pose alors Habermas est double ; elle dessine le champ de son œuvre : « Comment assumer l'héritage des promesses de la philosophie classique quant à la possibilité pratique de s'orienter vers les solutions concrètes et justes dans une situation déterminée, sans par ailleurs renoncer à la rigueur scientifique que la philosophie sociale moderne, contrairement à la philosophie pratique des classiques, requiert pour les connaissances ? Et comment peut-on, inversement, assumer les promesses de la philosophie sociale quant à l'analyse théorique des structures de la vie sociale sans renoncer par ailleurs à l'analyse pratique de la politique classique ? »⁸ La mise en œuvre d'un tel programme va constituer l'essentiel de sa recherche.

Elle est commandée par la conviction que les questions d'ordre pratique sont susceptibles de vérité. Il faut entendre ici le terme pratique au sens kantien : il s'agit de l'action des libertés humaines en société. Partant du fait humain fondamental qu'est la communication, Habermas veut fonder une pragmatique universelle, c'est-à-dire « repérer et reconstruire les conditions de possibilité universelles de l'intercompréhension »⁹. Dès sa thèse, *L'espace public*, il avait montré que l'examen du concept d'opinion publique exige qu'on étudie le champ de la politique, qu'on cherche, au sens de Weber, à comprendre ce qui se joue là. La réflexion sur la politique engagée dans cette démarche devait être philosophique mais aussi empirique, car il s'agissait de rendre compte du fonctionnement effectif de ce devenir public de l'opinion. Habermas s'acheminait ainsi vers une démarche critique, empruntant à la science et à la philosophie ses éléments d'élaboration : « C'est donc sur une base qui lui soit propre qu'une telle critique devrait obligatoirement s'assurer des données qu'elle serait obligée d'accepter, et de la part des sciences à contenu empirique et de la part des traditions à contenu utopique ; selon la terminologie reçue, elle serait théorie des sciences et philosophie pratique en même temps. »¹⁰

Habermas, comme nous le verrons plus loin, vise l'idéal d'une communauté de communication exempte de toute domination ; l'activité commu-

8. In *Théorie et pratique*, t. 1, p. 74.

9. In *Logique des sciences sociales et autres essais*, PUF, 1987, p. 329.

10. In *Profils philosophiques et politiques*, Gallimard, 1974, p. 47.

nicationnelle fonde selon lui la possibilité de la société comme telle. Elle est orientée vers l'intercompréhension alors que l'activité instrumentale et l'activité stratégique sont orientées vers le succès. Il veut montrer que ces deux derniers types d'action supposent une précompréhension de soi et d'autrui. Mais seule l'activité communicationnelle peut produire l'interprétation et la régulation de l'expérience sociale et politique. C'est ce qu'il nous faut à présent étudier en parcourant les différentes étapes de l'œuvre critique de l'auteur.

B / *Connaissance et intérêt*

C'est dans un texte déjà ancien, « *Connaissance et intérêt* » (publié dans *La science et la technique comme idéologie*¹¹) qu'Habermas a posé les bases de sa théorie critique. Il constate en effet que le positivisme s'est imposé dans les sciences sociales ; elles veulent habituellement se garder de tout jugement de valeur pour se contenter d'analyser des faits et des comportements. Cela découle de la volonté de rester fidèle à une attitude théorique qui consiste à séparer la connaissance de l'intérêt, à distinguer le jugement de fait et le jugement de valeur. La tâche d'une épistémologie critique est donc de mettre en évidence le lien existant entre l'acte de connaître et l'intérêt qui lui est sous-jacent : on va retrouver cela dans les trois types de science qu'Habermas distingue : dans les sciences empirico-analytiques, des ensembles hypothético-déductifs de propositions jouent le rôle de théorie, mais il ne faut pas méconnaître que les faits considérés comme significatifs ne se constituent qu'à travers une organisation préalable de l'expérience. Les sciences expérimentales, c'est d'elles qu'il s'agit ici, sont motivées par un intérêt : étendre et assurer l'activité orientée vers le succès, c'est-à-dire l'activité scientifique et technique.

Dans les sciences historico-herméneutiques, c'est la compréhension du sens qui donne accès aux faits. Il ne peut y voir ici de théorie pure, car les faits ne se constituent qu'en relation avec les critères qui permettent de les isoler. Le monde d'un sens légué par la tradition ne devient accessible à l'interprète que dans la mesure où son propre monde s'éclaire pour lui. La recherche herméneutique explore donc la réalité passée parce qu'elle est conduite par un intérêt. Il y a le désir de maintenir et d'étendre l'intersubjectivité, la compréhension entre individus pour orienter l'action. L'intérêt de connaissance est, ici, pratique.

Enfin, dans les sciences praxéologiques comme la sociologie, l'économie et la politique, c'est la production d'un savoir nomologique qui est recherchée. Il s'agit, en d'autres termes, de dégager les lois invariantes de l'activité sociale. Mais la sociologie critique dont se réclame l'auteur ne s'en tient pas là. Elle s'efforce de débusquer les rapports sociaux idéologiquement figés mais, en fait, modifiables. Le processus d'autoréflexion où le

11. Paru chez Gallimard en 1973 (1968 en allemand).

sujet se dégage de cet environnement qui peut apparaître d'abord contraignant est déterminé par un intérêt de connaissance émancipatoire. Ces trois types d'intérêt correspondent à trois données humaines dans lesquelles ils se développent : l'intérêt technique se développe dans le milieu du travail, mettant en œuvre les forces productives ; l'intérêt pratique se développe dans le milieu du langage par lequel se transmet la tradition culturelle ; l'intérêt émancipatoire se situe par rapport à la domination. Il concerne les légitimations qu'une société accepte ou critique. Dans le même ouvrage, Habermas étudie ce qu'il appelle la scientification de la politique qu'il voit se développer dans les années 60. C'est, selon lui, Max Weber qui a contribué à présenter ce phénomène de façon positive quand il a distingué, à propos du rapport entre savoir technique et pratique politique, la domination administrative et la direction politique. Celle-ci est conduite à prendre des décisions qui ne s'imposent pas au terme d'un raisonnement purement logique. La question est aujourd'hui de savoir si ce modèle qu'on appelle décisionniste de Weber peut encore prétendre à la validité. On constate en effet que la politique tend à être soumise à une *intelligentsia* scientifique : le modèle technocratique présuppose qu'il se dégage du progrès technique une orientation qui conduit à une décision et une seule. Ceci, en réalité, n'apparaît pas évident, dit Habermas, car l'aide à la décision, poussée à l'extrême, ramène cette dernière à sa véritable dimension qui est de trancher.

Au-delà de ces modèles, décisionniste et technocratique, le modèle pragmatique articule la technique et la politique sur la base d'un apport mutuel : les politiques accueillent les possibilités nouvelles offertes par la technique ; les technocrates doivent tenir compte des exigences du citoyen tenant à voir respecter son monde vécu. En ce sens, ce modèle pragmatique est le seul à respecter les exigences de la démocratie ; le modèle décisionniste ne voit dans la démocratie qu'une fonction : choisir les gouvernants qui vont décider ; quant au modèle technocratique, il rend sans objet l'expression de la volonté du peuple puisque la décision est dans la droite ligne des impératifs techniques. On entrevoit déjà dans ces premières recherches d'Habermas l'orientation qui sera totalement développée dans *L'agir communicationnel*. Entre-temps, il a approfondi sa problématique sociologique.

C / *Légitimité : régulation et légitimation*

C'est dans *Raison et légitimité*¹², en effet, qu'Habermas étudie, dans la perspective de la sociologie critique, la situation du capitalisme en Occident. L'ouvrage a été publié en 1973 mais la problématique en reste très éclairante ; l'approche est divisée en trois parties : un concept de crise dans les sciences sociales, les tendances à la crise dans le capitalisme avancé, sur la logique des problèmes de légitimation.

12. Payot, 1978.

Les crises dans la perspective d'Habermas sont des troubles de l'intégration que doit réaliser le système économique et politique. Ces troubles ne sont dangereux pour son existence que dans la mesure où l'intégration sociale est en jeu. Celle-ci concerne le monde vécu. Ce terme, qu'on trouvera plus longuement étudié dans *Théorie de l'agir communicationnel*, désigne ici les valeurs et les institutions qui rendent possible la vie en société. Par système, il faut entendre les mécanismes de régulation des sociétés économiquement développées qui mettent en jeu des données politico-administratives. Habermas, à ce sujet, s'élève contre la théorie des systèmes dont le principal représentant en Allemagne est Niklas Luhmann pour lequel il n'est question d'étudier que des événements et des états empiriques et jamais les valeurs qui sont à leur principe. Elle traduit en effet les problèmes de validité en problèmes de comportement : la vérité, la justesse, sont mises sur le même plan que le pouvoir, l'argent, l'influence.

Un système social en effet ne peut être analysé comme un mécanisme faisant l'objet d'une approche relevant des sciences exactes : à la prétention à la vérité adéquate dans l'analyse empirique correspond la prétention à la justesse en ce qui concerne les normes d'action (relevant de l'éthique). Habermas, commençant alors à approfondir les données de la communication, relève que les structures de l'intersubjectivité contenues dans le langage sont aussi essentielles à l'activité instrumentale (technique, économique) qu'à l'activité proprement communicationnelle. Il analyse sur ces bases « la formation sociale » du capitalisme libéral : l'autonomisation du système politique fait que l'activité est orientée selon les intérêts et que les rapports de production n'ont plus besoin d'être légitimés, mais ceci peut conduire à une crise du système d'ensemble (économique, culturel, politique) car la légitimation du capitalisme par l'intérêt ne peut se fonder sur l'éthique communicationnelle qui exige qu'on parvienne à un accord sur le caractère universalisable des intérêts. La crise dans le cadre du capitalisme fait que les conflits d'intérêts posent le problème de la régulation du système ; c'est particulièrement vrai dans le capitalisme avancé qui est au principe des sociétés occidentales développées. Avant d'étudier les différents types de crise, Habermas élabore un modèle descriptif de cette formation sociale : l'Etat planifie l'économie et se substitue quelquefois aux mécanismes du marché. Il prend en charge toutes les infrastructures matérielles et immatérielles : aménagement du territoire, santé, recherche scientifique, scolarisation. Le système de légitimation de ce type d'agencement scientifique doit beaucoup au technocratisme. Les institutions et les procédures de la démocratie formelle sont faites de telle sorte que les décisions de l'Administration peuvent être prises de façon largement indépendante des opinions des citoyens. La participation des masses n'est pas souhaitée ; le citoyen est orienté vers les loisirs, la consommation, la carrière. Il attend du système des compensations en temps libre, en sécurité, en argent. La justification de cette dépolitisation est donnée comme nous l'avons déjà vu par les théories élitistes de la démocratie, développées par Weber et Schumpeter.

Habermas présente alors une classification des tendances à la crise : le système politique peut connaître une crise de rationalité (crise du système) ou une crise de légitimation (crise d'identité). Le système socio-culturel peut connaître une crise de motivation (crise d'identité). La crise de rationalité est une crise du système politique ; elle est une crise de sortie (de *output*) : le système administratif agissant sur la société ne parvient pas à rendre compatibles entre eux les impératifs de régulation qu'il reçoit du système économique ; il doit planifier dans l'intérêt du capitalisme et, ce faisant, ne pas le mettre en péril.

La crise de légitimation est une crise d'entrée (*input*) : la loyauté des masses censée supporter le système n'est plus suffisante, car celles-ci ne voient pas leurs attentes satisfaites, soit parce qu'elles sont plus importantes que la masse des valeurs disponibles, soit parce que les dédommagements conformes au système ne peuvent être fournis.

La crise de motivation relève du système culturel : dans le cadre du capitalisme avancé, l'opinion publique, comme nous l'avons étudié précédemment, a été dépolitisée. Il en résulte une accentuation de la dimension privée de l'existence. L'intérêt pour le loisir, la consommation, la carrière professionnelle, est dominant. De plus, il faut bien constater que la culture bourgeoise n'a jamais pu se reproduire à partir de son propre fonds. Elle a toujours eu besoin d'images du monde traditionalistes, que le capitalisme tend à dissoudre. Habermas le relève sur trois points : 1^o Les éléments dominants de la tradition culturelle perdent leur caractère d'images du monde, d'interprétations de la nature et de l'histoire ; il n'y a plus de vision unifiée de l'histoire humaine ; 2^o Les questions pratiques ne sont plus susceptibles de vérité au sens où les valeurs sont choisies de façon irrationnelle ; il y a ainsi pluralisme des convictions religieuses en concurrence pour la vérité sans qu'on puisse parvenir à une décision à cet égard ; 3^o Dans cette même problématique, les représentations morales ne sont plus liées à des systèmes d'interprétation théorique. L'utilitarisme est régissant.

Dans la troisième partie de l'ouvrage, Habermas revient sur « la logique des problèmes de légitimation ». Il tient que les questions d'ordre pratique sont susceptibles de vérité (les hommes en tant que libres doivent pouvoir établir la vérité de leurs démarches) et ceci contre les argumentations décisionniste et empiriste qui récuse la valeur de vérité des controverses dans ce domaine moral. Or, pour l'auteur, le consensus au terme d'une argumentation ne peut naître que sur des intérêts universalisables : dans le cadre de la raison communicationnelle (qui sera étudiée ci-après) chacun est appelé dans la discussion à transformer ses aspirations subjectives en aspirations universalisables ; ceci suppose un consensus fondé sur la raison ; le compromis, qui est de niveau inférieur, est une forme d'équilibre entre intérêts particuliers. Ceci étant, même à propos du compromis dit « de classe », il n'est pas sûr, selon Habermas, qu'il s'agisse d'intérêts particuliers qui ne soient pas susceptibles d'être universalisés. En tout état de cause, un compromis ne peut être justifié que si deux conditions sont

réunies : un équilibre des pouvoirs entre les parties concernées, le caractère non universalisable des intérêts. Il revient, en terminant son ouvrage, sur le problème de la démocratie dans ce contexte : elle n'a plus pour but dans les théories élitistes la rationalisation de la domination grâce à la participation des citoyens à des processus discursifs de formation de la volonté. Elle doit rendre possibles des compromis entre élites dominantes. C'est contre une telle approche, justifiant en fait ces processus, que s'élève Habermas, ce qui le conduira à la théorie de l'agir communicationnel.

D / *L'agir communicationnel*

La théorie de l'agir communicationnel est l'ouvrage majeur de l'auteur ; publié en 1981 en Allemagne, il n'a été disponible qu'en 1987 en France. Il est l'aboutissement d'une recherche entamée dans les années 70, au cours desquelles l'auteur a étudié le langage en partant des travaux de Searle et d'Austin entre autres. Le texte « Signification de la pragmatique universelle » de 1976 étudiait déjà les conditions universelles de possibilité de l'intercompréhension. Ses acquis vont être intégrés dans l'ouvrage de 1981 qui ne se résume pas à une étude de linguistique de la communication ; il s'agit d'énoncer une théorie de la société, à partir d'une théorie de la raison communicationnelle. Il veut démontrer qu'une compréhension purement instrumentale ou stratégique de la rationalité est insuffisante et constitue une menace pour le potentiel de l'être humain dans son existence sociale et politique.

Habermas commence par noter que la science politique à orientation empirique traite la politique comme un sous-système de la société « tout en se délestant de la tâche de concevoir la société dans son ensemble » (p. 19) ; elle exclut donc de ses considérations scientifiques les questions morales-pratiques de la légitimité. Elle coupe les ponts par conséquent avec la problématique de la rationalité dans toutes ses dimensions. Le projet d'Habermas est plus vaste et peut nous fournir un cadre plus pertinent pour la compréhension des phénomènes politiques. Nous nous contentons ici de rappeler les apports principaux de l'ouvrage en laissant de côté les chapitres consacrés aux différents sociologues.

Il distingue quatre types fondamentaux d'action : l'agir téléologique (orienté vers une fin) dans lequel l'acteur choisit les moyens les plus appropriés pour l'atteindre, l'agir stratégique dans lequel l'acteur intègre dans son calcul les décisions d'au moins un autre acteur, associé ou adversaire, l'agir régulé par des normes concerne les membres d'un groupe social qui orientent leur action selon des valeurs communes ; l'agir dramaturgique concerne les participants d'une action dans laquelle chacun est acteur et public à la fois.

L'agir communicationnel concerne l'interaction d'au moins deux sujets qui engagent une relation interpersonnelle. Ils recherchent une entente afin de coordonner leurs plans d'action. C'est dans le cadre de cet agir

communicationnel que le langage est présupposé comme médium d'intercompréhension : « Locuteur et auditeur partant de l'horizon de leur monde vécu interprété se rapportent à quelque chose à la fois dans le monde objectif, social et subjectif afin de négocier des conditions communes de situation » (t. 1, p. 111).

Ce modèle d'action suppose en fait trois prétentions à la validité de la part de l'acteur, à savoir que : l'énoncé effectué est vrai (ce qui se rapporte au monde objectif), l'action langagière est juste par rapport à un contexte normatif (rapport au monde social des normes), l'intention manifestée est bien pensée par lui telle qu'il l'exprime à d'autres (rapport au monde subjectif). La vérité, la justesse et la véracité sont donc les éléments nécessaires de l'agir communicationnel.

Celui-ci n'est pas seulement un jeu de langage superficiel. Il constitue le mécanisme central de reproduction du monde vécu. Habermas désigne par là cet arrière-plan non thématique constitué par l'histoire antérieure d'une société, par les données actuelles et par la constitution de l'identité personnelle. (Nous verrons plus loin comment ce monde vécu est actuellement disjoint du système économique et politique.) Sous l'aspect fonctionnel de l'intercompréhension, l'agir communicationnel sert à transmettre et renouveler le savoir culturel ; sous l'aspect de la coordination de l'action, il intègre socialement, établit des solidarités ; sous l'aspect de la socialisation, il contribue à la formation des identités personnelles. Par ces trois voies, la reproduction symbolique du monde vécu peut avoir lieu. Elle suppose en effet qu'un lien soit fait entre le passé et le présent. La tradition culturelle, l'espace social, la succession des générations ont besoin d'un apport continu qui se nourrisse d'un état donné : à ces processus que sont la reproduction culturelle, l'intégration sociale et la socialisation correspondent les composantes structurelles du monde vécu que sont la culture, la société et la personne. La culture est la provision disponible de savoir où les participants de la communication puisent les interprétations quand ils s'entendent sur une réalité du monde ; la société est l'ensemble des ordres légitimes au moyen desquels les participants à la communication règlent leur appartenance à des groupes sociaux et assurent leur solidarité ; la personnalité quant à elle est constituée par l'ensemble des compétences grâce auxquelles un sujet acquiert la faculté de parler et d'agir ; l'ensemble permet la reproduction symbolique du monde vécu.

C'est dans la deuxième considération intermédiaire (constituant les p. 125-216 du tome 2) qu'Habermas aborde le problème central des rapports entre système et monde vécu. Il entend, par système, le complexe constitué par l'économie avec pour médium l'argent et la politique qui a pour médium le pouvoir. Le système contribue à la reproduction matérielle du monde vécu mais ce faisant, il s'enclôt dans ses contraintes techniques, en devenant le véritable régulateur fonctionnel des sociétés. L'auteur nous présente les relations entre système et monde vécu dans la perspective du système : dans l'ordre de la sphère privée, l'individu de nos sociétés contem-

poraines fournit au système économique sa force de travail et, recevant des revenus, il est consommateur de biens et services ; il est donc dans cette sphère, employé et consommateur. Dans l'espace public, il paie des impôts au système politico-administratif et offre sa loyauté. Il reçoit en retour des prestations et des décisions politiques ; il est donc dans cet ordre, client et citoyen.

On assiste à travers ces mécanismes à une véritable colonisation du monde vécu au nom de régulations venant exclusivement du système. La raison fonctionnaliste, telle que la présente un sociologue comme Niklas Luhmann, justifie ce processus. Dans sa critique, Habermas va plus loin que Marx. Celui-ci, selon lui, n'a pas vu que la différenciation entre appareil d'Etat et économie représente un niveau supérieur de différenciation du système ; il a fait de l'aliénation une analyse purement économique. Par ailleurs, au-delà de la destruction par le capitalisme des formes de vie traditionnelles, il y a une réification du monde vécu le plus contemporain. C'est ainsi qu'Habermas voit ce processus se développer autant dans l'espace public que dans la sphère privée. Il se produit autant pour le rôle de consommateur que pour celui de travailleur ; le monde vécu est ainsi atteint dans sa reproduction symbolique. Le rôle de citoyen est neutralisé, celui de client, par contre, est en plein développement : le citoyen non participant est devenu client de l'Etat social qui lui fournit des services et remboursements divers. De plus, la colonisation du monde vécu se fait par une intégration au système à la place de ce qu'était l'intégration sociale et ce, par l'extension du droit qui intervient de plus en plus dans le monde vécu : action sociale de l'Etat, rôle des juges dans le droit de garde de l'enfant, organisation du système scolaire (contraintes pesant sur les enseignants). Le médium de l'argent quant à lui est présent dans les domaines de l'information, de la culture, des loisirs.

Face à ces mécanismes actuels, Habermas inventorie les tâches d'une théorie critique de la société ; les nouveaux conflits surgissent dans les sphères de la reproduction du monde vécu : culture, intégration sociale, socialisation. Les formes de protestation en sont extra-parlementaires. Ces nouveaux conflits ne naissent pas de problèmes de redistribution, mais de mise en cause des formes de vie. C'est la critique de la croissance économique qui est ici première, dans la mesure où celle-ci détruit l'environnement urbain, produit les migrations de population, la pollution. Il termine son ouvrage par un retour sur sa démarche : la théorie de l'agir communicationnel doit être compatible avec les autres démarches de type scientifique. Il ne prétend pas en effet faire une œuvre philosophique qui trônerait au-dessus de la recherche empirique.

II — L'APPORT DE J. HABERMAS A LA THÉORIE POLITIQUE

1 / *La théorie politique d'après l'œuvre d'Habermas*

Au terme de cette présentation d'ensemble de la pensée d'Habermas, il doit être possible de situer plus précisément son apport à la connaissance de la politique. Peut-on considérer qu'il a jeté les bases d'une théorie politique et en quoi est-elle opératoire ? C'est la question que se poseront immédiatement les enseignants et chercheurs en science politique. Elle a été abordée par l'un d'entre eux, Jean Leca, dans son texte « La théorie politique ». Après une brève présentation de la démarche de la théorie critique, l'auteur conclut ainsi : « Théorie sociale, sociologie qui est en même temps une philosophie politique développée dans une perspective pratique, la théorie critique est donc plus une critique de la science qu'une théorie scientifique (quelle qu'en soit la forme). »¹³ Nous pensons que la théorie critique d'Habermas, dans la mesure où elle est effectivement une critique de la démarche empiriciste en science politique, peut constituer une théorie du politique. Il faut, pour admettre cela, prendre conscience du fait que le domaine politique ne se réduit pas au système régulé par l'argent et le pouvoir. Ce sont des hommes qui sont en jeu : le rapport entre le système et le monde vécu doit donc entrer dans le champ de considération du politiste : il ne peut faire l'économie d'une anthropologie. Habermas par conséquent serait d'accord avec Bernstein pour dire qu'une théorie sociale et politique adéquate doit être empirique, interprétative et critique¹⁴. On rejoint ici la triade présentée dans le texte « Connaissance et intérêt » : aux intérêts, technique, pratique, émancipatoire, correspond une approche scientifique (empirique), herméneutique, critique, du politique. Habermas ne reproche pas à la science politique ses travaux d'observation et de mesure. Ils sont légitimes à condition de ne pas se suffire à eux-mêmes et de s'intégrer à une double préoccupation : herméneutique et critique. L'herméneutique consiste en un travail d'interprétation, de compréhension. Max Weber a ainsi développé une sociologie compréhensive. Prenons l'exemple de la volatilité électorale, du fait que les électeurs sont moins fidèles dans leur vote. Il ne suffit pas de le constater. Il faut tenter de comprendre pourquoi, ce qui peut obliger à s'interroger sur le rapport de cet électorat au système politique et aux idéologies. La préoccupation critique ou émancipatoire relève d'une philosophie politique : elle vise à rendre possibles les conditions d'une communication sans entraves étudiée dans l'agir communicationnel. En ce sens son approche se situe dans la mouvance des « théories qui recherchent l'ambivalence du subjectif et de l'objectif de modes de vie et de systèmes sociaux

13. Ceci est quelque peu corrigé dans l'article de J. Leca cité à la note 5.

14. R. Bernstein, *The restructuring of social and political theory*, Oxford.

instables, de la vérité empirique et de la théorie »¹⁵. Il reprend en le complexifiant le projet d'Alfred Schutz qui écrivait : « Seule une analyse radicale des moments authentiques et originels de l'action sociale, ceux du *Lebenswelt*, est en mesure de garantir une solide fondation du travail ultérieur à réaliser dans le domaine sociologique. »¹⁶ Ceci implique une anthropologie sociale. La théorie de l'agir communicationnel est bien de cet ordre dans la mesure où ce concept de communication n'est pas nécessaire seulement d'un point de vue empirique : il légitime une théorie de la fondation du social. L'interaction fondée ainsi est un facteur de rassemblement et de légitimation, en même temps qu'un principe critique et régulateur qui permet l'analyse des distorsions entre système et monde vécu.

En basant sa démarche sur cette distinction, il rend possible la compréhension d'un certain nombre de phénomènes qui se produisent dans le cadre du système politique. Celui-ci, qui est l'objet d'étude légitime de la science politique, ne peut cependant pas être considéré par la théorie politique comme l'unité dont l'étude devrait livrer tous les secrets. Pour expliquer ce qui se passe dans la vie politique d'une nation, il faut comprendre que l'action du système administratif et du système économique sur le monde vécu a des effets dont le comportement politique va être la traduction détournée, symptomale. Il oblige la théorie politique à dévoiler ses présupposés philosophiques et idéologiques. Prenant comme horizon dernier l'agir communicationnel, il invite à percevoir les limites de l'agir stratégique orienté vers l'accès au pouvoir. Ces limites n'apparaissent pas tant que la croissance économique (système régulé par le médium argent) faisait admettre l'emprise de l'Etat social, à cause des compensations qu'il fournissait. Habermas permet de penser ainsi, tout à la fois, les systèmes et les acteurs en ne réduisant pas les seconds aux premiers.

Avant de donner des exemples de la portée heuristique de sa théorie, précisons le rapport à la modernité : Habermas parvient dans le cadre de celle-ci à montrer ses limites. Il est dans le cadre de la modernité dans la mesure où il est un homme de l'*Aufklärung* : l'agir communicationnel est fondé sur la raison et le débat qu'elle rend possible et qu'elle exige. Son universalisme est ainsi réel sans être un retour au fondamentalisme de la philosophie antique tel qu'il est revendiqué par Léo Strauss. Il ne s'agit pas d'en revenir à un univers hiérarchisé où les droits de l'homme n'ont pas de sens (voir M. Villey, *Le droit et les droits de l'homme*, PUF). C'est au nom de la raison conçue comme communication libre entre les hommes et, par là, instrument d'une éthique sociale que peut être dénoncée la colonisation moderne du monde vécu par les systèmes régulés par l'argent et le pouvoir ; il postule ici qu'une critique de la modernité est possible dans son cadre même. En cela il peut être considéré comme un théoricien critique des démocraties occidentales.

15. A. Ardigo, Sociabilité et démocratie, in J. Leca, R. Papini, *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Economica, p. 57.

16. Cité par A. Ardigo.

2 / La valeur heuristique de la problématique d'Habermas

Il semble donc possible d'établir que la problématique d'Habermas permet d'orienter la recherche en science politique, dans la mesure où elle pense le rapport système-monde vécu dans le cadre d'une anthropologie. La plupart des chercheurs en science politique ne veulent pas se lier à un donné philosophique de ce type, mais on en reste alors à la répétition d'études empiriques à dominante électorale qui ne font pas comprendre le pourquoi des comportements ni le pourquoi de la non-participation. C'est ce que permet par contre la problématique sociologique et philosophique de l'auteur. On peut en donner plusieurs exemples qui relèvent tous d'une façon ou d'une autre de la pratique actuelle de la démocratie en Occident et de ses difficultés. La théorie de l'agir communicationnel comme l'ensemble de l'œuvre d'Habermas posent en principe que la démocratie est le régime politique qui découle normalement de l'avènement de la modernité. Mais ceci n'implique nullement, selon lui, une consécration de l'agir stratégique en politique, qu'il prenne la forme d'une scientification de la politique dirigée par les experts ou d'une monopolarisation de l'accès au pouvoir au nom de la légitimité des partis : de même que l'intercompréhension entre sujets est pour lui la condition transcendante d'une pensée valide, de même la communication entre citoyens est la condition de décisions politiques justes, qui respectent les exigences du monde vécu, dans la façon de gérer le système économique et politique. Le monde vécu conçu comme fait de la raison en tant que raison sociale fait du social une réalité éthique : l'interaction communicationnelle joue le double rôle de principe critique du fonctionnement de la démocratie et de régulation de celle-ci.

Sur ces bases, on doit pouvoir étudier plusieurs traits des démocraties occidentales contemporaines : le problème de la gouvernabilité, l'apathie politique, le succès des écologistes, les mouvements de conservatisme extrême. Le problème de la gouvernabilité est bien posé dans l'ouvrage collectif *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* publié sous la direction de J. Leca et R. Papini. Ce dernier, dans la présentation, fait référence à J. Maritain qui, dans *L'homme et l'Etat*, stigmatisait déjà la rationalisation technique de la politique. Le repli actuel de l'homme sur lui-même n'est-il pas le reflet de cette situation ? Il est alors erroné de préconiser, comme l'ont fait certains représentants de la trilatérale, dans la ligne de Schumpeter, une plus faible participation des citoyens à la vie politique ; ces auteurs indiquent ainsi clairement leur penchant technocratique : laissons aux experts le soin de gouverner et chacun s'en trouvera mieux. Cette transposition en politique de la logique économique du libéralisme (que chacun cherche son intérêt et l'optimum sera atteint) vide de son sens l'exigence démocratique.

L'apathie politique devrait au contraire alerter les acteurs d'une scène qui se joue devant un public de plus en plus clairsemé : le taux d'abstention

a brusquement monté en France lors des élections présidentielles et législatives de 1988. Il a encore été élevé lors des élections municipales de mars 1989 et lors des élections européennes de juin 1989, un Français sur deux n'a pas voté. La comparaison des enquêtes effectuées en commun par le CEVIPOF et la SOFRES en 1978 et 1988 est instructive : ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique passent de 12 à 10 %, assez : de 34 à 31 %, peu : de 36 à 18 %, pas du tout : de 18 à 21 %. L'attachement partisan est également en baisse ; ceux qui se sentent très proches d'un parti politique passent entre 1978 et 1988, de 13 à 9 %, assez proches : 33-33 %, peu proches : de 21 à 24 %, pas proches du tout : de 29 à 32 %. On assiste en même temps à une montée importante du score écologiste aux municipales de 1989 (score de 12 %). Comment ne pas voir là le signe d'une revanche du monde vécu qui entend faire respecter ses droits et ne pas laisser le développement industriel détruire les équilibres de la nature : le phénomène est nouveau dans la mesure où la préoccupation n'est pas seulement le fait d'une infime minorité. Le Parlement européen va être une caisse de résonance pour cette sensibilité. Le développement de l'extrême droite en France à travers le phénomène du Front national, en Allemagne de l'Ouest à travers le succès des républicains, illustre de manière problématique la réaction contre l'emprise d'un système qui ouvre et détruit tout à la fois les sociétés : présence massive de travailleurs immigrés, montée de la délinquance et de l'insécurité, libéralisme en matière de mœurs. Tous ces phénomènes sont l'indice d'une modernité dominée par le développement technique et qui n'a pas encore trouvé sa régulation. L'islamisme radical, selon la formule de Bruno Etienne, dont la figure de proue est l'Iran, fait savoir à l'Occident par le terrorisme, l'appel au meurtre (affaire Rushdie) qu'il le considère comme le grand Satan. Tous ces phénomènes peuvent être pensés dans le cadre de la théorie d'Habermas alors même qu'ils ne le sont pas encore par la plupart des politologues occidentaux, qui ne travaillent généralement que dans le cadre du système dont ils sont les bénéficiaires et les commentateurs complaisants.

III — LES LIMITES

J. Habermas oblige en effet la science politique à penser son domaine d'étude, ce qui implique qu'on ne se contente pas de décrire les phénomènes, tels que le comportement électoral, la pratique des partis, le jeu institutionnel. Est-ce à dire qu'on ne puisse parler de limites dans son apport ? Sans discuter ici l'anthropologie de l'auteur et le cadre philosophique de sa théorie de la communication (ce que fait son ami K. O. Apel)¹⁷, on peut en discerner deux de type différent. La théorie

17. Voir Une théorie des types de rationalité, *Le Débat*, mars-avril 1988.

d'Habermas n'a pas de valeur directement opératoire pour la recherche en science politique ; comme je l'ai signalé en donnant des exemples, elle ouvre en fait des pistes ; il est évident que l'importance du monde vécu par rapport au système ne peut faire directement l'objet d'une quantification. En ce sens, le sociologue de la vie politique rompu aux analyses quantitatives sera tenté de dire que cela n'est pour lui d'aucun apport, ce en quoi il se tromperait lourdement ; la sociologie de Weber comporte peu de quantification ; elle n'en est pas moins essentielle... Plus importante est la critique faite par P. A. Taguieff dans son ouvrage *La force du préjugé*. Selon lui, l'idée d'une communication sans bornes et sans contraintes méconnaît naïvement « la polémique constitutive des actes d'interlocution »¹⁸. Il ajoute quelques pages plus loin : « L'éclipse des rapports de force est la faiblesse de toute la métapolitique rationaliste. » Le reproche mérite d'être pris au sérieux. En ce sens, on peut sans doute estimer qu'Habermas accordait trop confiance à la raison pour être capable de penser le phénomène totalitaire et qu'à cet égard, Adorno, au cœur de son pessimisme tragique, l'a mieux appréhendé. Mais n'oublions pas qu'Habermas développe sa théorie de l'agir communicationnel dans le cadre des démocraties occidentales. Ces régimes prétendent bien respecter les droits de l'homme et le principe de l'égalité de tous. Habermas prend au sérieux cette volonté éthique et juridique. Il veut que la pratique politique soit jugée à partir des objectifs affirmés. Il va, il est vrai, plus loin encore, en affirmant que les citoyens, au nom de leur vie quotidienne (monde vécu), exigent la véritable démocratie et que la pure rationalité du système ne peut les satisfaire. Le sondage qu'a publié *L'Express* (10 novembre 1989) sur les Français et la politique¹⁹ ne peut lui donner tort. Il est une invitation pour tous les politologues à s'interroger sur la pertinence de l'action politique conçue de façon élitiste ; invitation leur est faite de ne pas l'encourager par leurs écrits. S'il est vrai que la politique a le visage de Janus, peut-on reprocher à l'auteur ici étudié de penser à partir de sa face la plus exigeante, afin que soit dénoncée la domination qui s'avance masquée ?

18. *La force du préjugé*, La Découverte, p. 442.

19. Le titre de *L'Express* est : « Ce que veulent les Français ». Voici quelques chiffres qui méritent d'être considérés : 55 % pensent que la société française est bloquée ; 69 % pensent qu'ils exercent sur les gouvernants une influence très faible, 25 % : assez faible ; au total : 96 %. Pour 33 %, les partis sont responsables de ce qui va mal en France. 69 % (45 % : un peu, 24 % pas du tout) s'intéressent peu ou pas à la politique ; 44 % pensent que le travail de leur maire est ce qu'il y a de plus intéressant dans la vie politique ; 63 % pensent que les problèmes qui les concernent ne sont pas pris en compte dans la vie politique française ; 79 % par contre sont favorables à des référendums nationaux d'initiative populaire ; 37 % aimeraient être consultés sur la création d'emplois ; 71 % pensent que les associations de consommateurs doivent jouer un rôle plus important dans l'avenir.

Voir à propos de tout cela l'article d'Habermas : La souveraineté populaire comme procédure, paru dans *Lignes*, n° 7, septembre 1989, Librairie Séguier.

L'utilisation de la clause dérogatoire par le Québec en 1988

JEAN-CLAUDE RONDEAU*

INTRODUCTION

Le 21 décembre 1988, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la loi modifiant la Charte de la langue française (projet de loi 178), quelques jours à peine après un jugement de la Cour suprême du Canada, invalidant certaines dispositions relatives à l'affichage public et à la publicité commerciale contenues dans la Charte.

La loi 178 comportait deux dispositions principales : d'abord le maintien de l'unilinguisme français dans l'affichage public et la publicité commerciale extérieurs, puis la possibilité laissée à certains commerçants d'utiliser aussi une autre langue que le français dans l'affichage public et la publicité commerciale intérieurs, pourvu que le texte français demeure nettement prédominant. Pour maintenir l'unilinguisme français dans l'affichage et la publicité extérieurs, l'Assemblée nationale avait dû recourir à l'utilisation de la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés, de façon à légaliser ce qui venait d'être déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême du Canada.

Cette nouvelle législation devait soulever immédiatement une véritable tempête politique et sociale, d'abord au Québec puis ensuite dans l'ensemble du Canada. Les échos devaient même se faire entendre dans un grand nombre de pays intéressés aux questions politiques canadiennes. Ce qui provoquait la surprise, l'incompréhension et parfois même l'hostilité, c'était l'utilisation de la clause dérogatoire. Obnubilés qu'ils étaient par l'utilisation de cette clause fermant la porte à toute possibilité d'affichage extérieur bilingue, les anglophones oubliaient complètement l'assouplissement apporté en regard de l'affichage intérieur pour concentrer leur ressentiment

* Secrétaire à la politique linguistique, Gouvernement du Québec.

et leur frustration sur ce qu'ils percevaient comme la négation de leurs droits fondamentaux. Quant à l'assouplissement pour l'affichage intérieur en français et dans une autre langue, il choquait de toute évidence les nationalistes¹ francophones qui souhaitaient plutôt un renforcement de la législation linguistique.

Pourquoi le Gouvernement du Québec a-t-il pris alors un tel risque politique et social en s'attirant à la fois les foudres des nationalistes francophones et celles de la communauté anglophone du Québec et de l'ensemble du Canada ? Pourquoi l'Assemblée nationale n'a-t-elle pas suivi simplement la voie qui lui était suggérée par le jugement de la Cour suprême et permis l'affichage extérieur bilingue, avec prédominance du français ? Avant d'exposer les motifs qui ont amené le Québec à recourir à la clause dérogatoire pour maintenir l'unilinguisme français dans l'affichage commercial extérieur, il importe d'abord d'examiner la Charte canadienne des droits et libertés pour bien saisir la portée du mécanisme dérogatoire. Mais pareille considération ne peut suffire pour apprécier à leur juste valeur les motifs d'une telle décision. Un rappel du contexte historique et social québécois et canadien s'impose de toute évidence. Il faut ainsi revoir les grandes étapes de l'histoire du Canada et du Québec au plan linguistique, si l'on veut comprendre les véritables enjeux de la décision du gouvernement québécois.

I — QUELQUES JALONS DE L'HISTOIRE LINGUISTIQUE DU QUÉBEC ET DU CANADA

S'il n'est pas requis de remonter à la période du Régime français qui se termine avec la capitulation de Québec en 1759, on ne peut toutefois pas passer sous silence cet événement majeur dans l'histoire du Canada et du Québec. Avec le passage de la souveraineté française à la domination anglaise, la question linguistique va commencer à se poser.

De la capitulation de Québec en 1759 à l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1867, les lois, ordonnances, décisions des autorités n'offriront aucune garantie pour l'usage du français, sauf en regard de la langue de la justice et de la législation². Dans ces deux cas, les dispositions vont varier durant ce siècle. Le régime militaire qui commence en 1760 permet l'utilisation du français dans l'administration de la justice et la rédaction des ordonnances³. Puis en 1763, les *Instructions* du gouverneur Murray lui donnent toute latitude pour « introduire le droit privé

1. Le mot « nationalistes » comporte ici une connotation légèrement doctrinaire, selon le sens que lui donne Léon Dion dans *Québec*, t. 1, PUL, 1987, p. 109-114.

2. Pour la partie historique, voir François Chevrette et Herbert Marx, dans *Droit constitutionnel*, Notes et documents, Montréal, PUM, 1982, 1 728 p.

3. André Braen, dans *Les droits linguistiques au Canada*, Ed. Yvon Blais Inc., 1986, p. 28.

anglais et favoriser l'assimilation de la population française »⁴. L'Acte de Québec de 1774 vient corriger cette orientation en rétablissant le droit privé français⁵ et permettre la rédaction dans les deux langues des lois et ordonnances. Le bilinguisme juridique et législatif se poursuit avec l'Acte constitutionnel de 1791⁶.

Avec le début du XIX^e siècle, les relations se corsent entre francophones et anglophones, pour culminer dans les rébellions ouvertes de 1837-1838, et l'arrivée d'un gouverneur général, Durham, qui va chercher à réaliser l'assimilation des francophones. L'Acte d'Union de 1840 abolit le français comme langue de la législation et décrète l'anglais comme langue officielle. Il faudra attendre une loi du Parlement britannique de 1848 pour voir restaurer le bilinguisme dans la législation et les tribunaux⁷.

La Confédération est mise en place en 1867 ; l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique consacre officiellement le bilinguisme au Parlement fédéral et à la Législature du Québec. En effet, la loi constitutionnelle de 1867 précise à l'article 133 que : « Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif ; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité du présent acte, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux de Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues » — « Les lois du Parlement du Canada et de la Législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues ».

Durant la période qui suit, le Canada se développe de l'Atlantique au Pacifique. L'immigration prend progressivement de l'importance, pour connaître un bond exceptionnel après la deuxième guerre mondiale : 3 millions d'immigrants entre 1947 et 1967. L'impact sur le Québec est considérable, la majorité des immigrants qui viennent s'y établir choisissant de s'intégrer à la communauté anglophone qui compense ainsi largement sa fécondité plus faible que celle des francophones.

Après 1960, la question linguistique revient à l'ordre du jour à la fois au Québec et pour l'ensemble du Canada. En 1963, le Parlement canadien met sur pied la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. Au Québec, en 1968, le Gouvernement crée la Commission d'enquête sur la situation de la langue française (Commission Gendron), qui rendra son rapport en 1972. Un conflit scolaire éclate à Saint-Léonard en banlieue de Montréal, à propos du choix de la langue d'enseignement pour le primaire et le secondaire, dans un milieu de forte immigration d'origine italienne. Ce

4. Braen, *ibid.*, p. 28.

5. Braen, *ibid.*, p. 28.

6. Braen, *ibid.*, p. 28.

7. Braen, *ibid.*, p. 29.

conflit amène le gouvernement de l'Union nationale à adopter la loi 63 en 1969. Cette loi consacre la liberté de choix de la langue d'enseignement. De plus, l'Office de la Langue française se voit confier le mandat de conseiller les autorités sur les mesures à prendre en vue de corriger les inégalités linguistiques qui confinent le français dans un statut d'infériorité. La même année, le rapport Laurendeau-Dunton vient clore les travaux de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme ; le rapport donnera naissance à la loi sur les langues officielles. Acte législatif majeur dans l'histoire du Canada, cette loi définit le statut de l'anglais et du français comme langues officielles, précise les devoirs des ministères fédéraux à l'égard de ces deux langues et crée la fonction de commissaire aux langues officielles.

La loi 63 adoptée par le Québec en 1969 n'a évidemment pas réussi à freiner l'inscription des immigrants à l'école anglaise. C'est pourquoi le Gouvernement libéral donne un autre tour de vis en 1974. La loi 22 proclame le français comme langue officielle dans l'administration publique, l'entreprise publique, les professions, l'industrie et le commerce. L'accès à l'école anglaise est désormais réservé aux seuls élèves maîtrisant suffisamment cette langue.

L'année 1977 commence une nouvelle étape : l'adoption de la Charte de la langue française (ou loi 101) vient restreindre l'accès à l'école anglaise primaire et secondaire aux seuls élèves dont les parents ont fait leurs études primaires en anglais au Québec ou qui sont déjà inscrits à l'école anglaise au Québec ou dont les frères ou les sœurs sont déjà à l'école anglaise. L'admissibilité s'étend également aux enfants de parents ayant fait leurs études ailleurs en anglais, et qui sont présents dans les écoles anglaises en 1977. La Charte précise les objectifs et les modalités de la francisation des entreprises, crée une Commission de protection de la langue française et un Conseil de la langue française. Ignorant les prescriptions de l'article 133 de la loi constitutionnelle de 1867, la Charte établit le français comme langue officielle de la législation et de l'administration de la justice. Cette disposition sera invalidée par la Cour suprême du Canada quelques années plus tard. C'est également la Charte (art. 58) qui établit le principe de l'unilinguisme dans l'affichage public et la publicité commerciale.

La décision du Parlement canadien de rapatrier la constitution canadienne s'est réalisée par l'adoption de la loi constitutionnelle de 1982. La première partie de cette loi contient la Charte des droits et libertés. Les articles 16 à 23 de la Charte précisent les garanties linguistiques des Canadiens. L'article 23 consacre le droit à l'instruction dans la langue de la minorité officielle et à des établissements pour cette minorité, si le nombre le justifie. Les critères qui y sont définis constituent ce qu'on appellera la clause Canada (instruction primaire reçue *au Canada* dans la langue de la minorité), par opposition à la clause Québec (instruction primaire reçue *au Québec*) définie dans la Charte de la langue française. En 1984, un jugement de la Cour suprême viendra confirmer la prééminence de la clause

Canada sur la clause Québec. C'est l'article 33 de cette Charte canadienne qui prévoit la clause dérogatoire dont s'est prévalu le Québec pour maintenir l'unilinguisme français dans l'affichage public et la publicité commerciale extérieurs. Compte tenu de l'importance de cette Charte dans cette présentation, elle fera plus loin l'objet d'une analyse plus approfondie.

En 1983, le Gouvernement du Parti québécois, qui avait adopté la Charte de la langue française, apporte de nombreux assouplissements pour mieux tenir compte de la situation des anglophones et des allophones.

En début de mandat du nouveau gouvernement libéral en 1986, le ministre de l'Éducation, Claude Ryan, fait sanctionner le projet de loi 58 qui accorde une « amnistie » aux 1 500 élèves alors présents illégalement dans les écoles anglaises. Cette situation d'illégalité s'était développée après 1977, suite au refus de certaines commissions scolaires de se conformer aux prescriptions de la loi 101, et n'avait pas encore trouvé de solution à l'arrivée du nouveau gouvernement à la fin de 1985.

La même année, le gouvernement fait également adopter la loi 142, garantissant à la communauté anglophone le droit à des services dans sa langue dans un certain nombre d'établissements de santé et de services sociaux.

Finalement, le 21 décembre 1988, le gouvernement libéral fait voter la loi 178, après le jugement de la Cour suprême du Canada.

Ces différents événements, s'ils n'ont pas tous un lien direct avec l'objet de la présente étude, témoignent toutefois du climat linguistique au Canada et tout particulièrement au Québec. Ils retracent le contexte permettant de mieux comprendre les choix réels qui s'offraient au gouvernement québécois au moment du jugement de la Cour suprême du Canada.

II — LE JUGEMENT DE LA COUR SUPRÊME DU 15 DÉCEMBRE 1988

Ce jour de décembre 1988, la Cour suprême du Canada rendait un jugement unanime dans deux contestations judiciaires portées devant elle, après des jugements en cour supérieure et en cour d'appel. L'une de ces causes⁸, celle du commerçant Allan Singer, soulevait pour la Cour les questions suivantes en regard de la langue de l'affichage public et de la publicité commerciale :

1 / Les prescriptions de la Charte de la langue française en regard de la langue du commerce et des affaires outrepassent-elles les compétences de l'Assemblée nationale du Québec aux termes de la loi constitutionnelle de 1867 ?

La Cour suprême répondit que le Québec avait compétence pour réglementer cet aspect du commerce sur son territoire.

8. Allan Singer Ltd. et le procureur général du Québec et le procureur général du Canada, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de l'Ontario.

2 / Y a-t-il une disposition dérogatoire valide et en vigueur, adoptée en vertu de l'article 33 de la Charte des droits et libertés, qui soustrait les dispositions de la Charte de la langue française du Québec à l'application de la Charte canadienne ?

Pour la Cour suprême, la disposition dérogatoire dont s'était prévalu le Québec en 1982 n'était plus en vigueur depuis le 23 juin 1987 (la clause ne peut s'appliquer que pour une durée de cinq ans). En conséquence, le Québec était soumis à la totalité des prescriptions de la Charte canadienne.

3 / La liberté d'expression garantie par l'article 2 b) de la Charte canadienne des droits et libertés et par l'article 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec inclut-elle la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix ?

La Cour suprême répondit par l'affirmative à cette question, appliquant de ce fait la notion de liberté d'expression au domaine linguistique et rejetant ainsi les prétentions des procureurs du Québec.

4 / La restriction imposée à la liberté d'expression par les dispositions contestées de la Charte de la langue française est-elle justifiée aux termes de l'article 1^{er} de la Charte canadienne des droits et libertés et de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec ?

La Cour répondit que l'article 58 de la Charte de la langue française, parce qu'il imposait l'usage exclusif du français dans l'affichage commercial ne pouvait pas se justifier en vertu de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec ; il faut rappeler que cet article subordonne l'exercice des libertés au respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec et prévoit que la loi peut en fixer la portée et en aménager l'exercice.

Ce premier jugement de la Cour suprême signifiait en clair que l'article 58 sur la langue de l'affichage public et de la publicité commerciale était déclaré invalide.

Le second pourvoi en Cour suprême avait été soumis par cinq commerçants⁹ : la Chaussure Brown's, Valérie Ford, McKenna, Nettoyeur et Tailleur Masson, la Compagnie de Fromage nationale. Le texte même du jugement rappelle la question posée : « La principale question soulevée par le présent pourvoi est de savoir si les articles 58 et 69 de la Charte de la langue française du Québec..., qui exigent que l'affichage public et la publicité commerciale se fassent uniquement en français et que seule soit utilisée la raison sociale en langue française, portent atteinte à la liberté d'expression garantie par l'article 2 b) de la Charte canadienne des droits et libertés et par l'article 3 de la Charte des droits et libertés

9. Le procureur général du Québec et la Chaussure Brown's et Valérie Ford et McKenna Inc. et Nettoyeur et Tailleur Masson Inc. et la Compagnie de Fromage nationale LTEE et le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick.

de la personne du Québec. La question se pose en outre de savoir si les articles 58 et 69 de la Charte de la langue française violent la garantie contre la discrimination fondée sur la langue énoncée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec »¹⁰.

Le plus haut tribunal du pays admettait d'abord l'importance et la légitimité de l'objectif poursuivi par la loi 101 et acceptait la preuve de la vulnérabilité de la langue française au Québec démontrée par les procureurs québécois. Le Gouvernement avait donc le droit de prescrire le français et même de lui donner un caractère prédominant. Mais la Cour soutenait toutefois que l'exclusion totale de l'anglais dans l'affichage public n'est pas seulement contraire à la liberté d'expression, mais constitue également une forme de discrimination à l'égard des non-francophones.

Aux questions posées, la Cour suprême devait répondre « que la langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix »¹¹. La Cour soutenait que l'unilinguisme français exigé par la loi 101 (par exemple dans l'affichage commercial) est également discriminatoire à l'égard des non-francophones et donc invalide en vertu de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

La Cour s'est aussi prononcée sur la question fort controversée de la protection constitutionnelle du discours commercial. Contrairement à la prétention du Québec à l'effet qu'il s'agissait d'un droit économique et non d'un droit fondamental, la Cour suprême a décidé qu'il fallait donner une interprétation large et libérale à la Charte canadienne des droits et qu'il n'y avait « aucune raison valable d'exclure l'expression commerciale de la protection de la Charte »¹².

Finalement, les juges devaient aborder l'objet principal de la présente étude, soit la clause dérogatoire, dite « nonobstant ». Ils ont commencé par rejeter la théorie, invoquée devant d'autres instances judiciaires, selon laquelle la dérogation doit être très précise et impliquer un prix politique pour quiconque veut l'utiliser. Il suffit, pour les juges de la Cour suprême, de mentionner le numéro des articles auxquels on entend déroger pour que cette dérogation soit valide. En faisant part de cette orientation, la Cour suprême confirmait la justesse de la position adoptée par le Gouvernement du Québec en 1982, quand ce dernier avait décidé de protéger la Charte de la langue française par le recours systématique à la clause dérogatoire de l'article 33 de la Charte canadienne.

Compte tenu de l'importance de cette clause dérogatoire, il sera sûrement utile d'examiner non seulement cette disposition, mais également ce que les chartes canadienne et québécoise contiennent de clauses dérogatoires et limitatives.

10. Cf. (9), p. 2.

11. Cf. (9), p. 36.

12. Cf. (9), p. 58-59.

III — LES CLAUSES DÉROGATOIRES ET LIMITATIVES DANS LES CHARTES

En fait, on trouve non pas un mais deux articles qui comportent des dispositions dérogatoires dans les deux chartes en vigueur sur le territoire québécois. De plus, dans chacune des chartes, on trouve des clauses limitatives permettant de restreindre la portée des droits qui y sont prévus.

La Charte québécoise

Cette Charte des droits et libertés de la personne adoptée en 1975 comporte une clause dérogatoire, soit l'article 52. Cet article 52 doit cependant être lu en même temps que l'article qui le précède, soit l'article 51 : « La Charte ne doit pas être interprétée de manière à augmenter, restreindre ou modifier la portée d'une disposition de la loi, sauf dans la mesure prévue par l'article 52. » Et l'article 52 est formulé de la manière suivante : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »

On peut faire observer, à la suite de Marx¹³, que la clause dérogatoire n'a pas été inscrite de façon inutile dans la Charte québécoise puisque l'Assemblée nationale avait déjà eu recours à cette clause à neuf reprises entre 1975 et 1982. En plus de cette clause dérogatoire, la Charte québécoise comporte également une clause limitative introduite par amendement en 1982, l'article 9.1, dont il a été question précédemment.

Quand on considère en même temps la clause dérogatoire et la clause limitative, on ne peut que partager le commentaire émis par le Pr Louis Perret¹⁴, à savoir que les droits garantis par la Charte québécoise n'ont donc aucun caractère absolu.

La Charte canadienne des droits et libertés

Cette Charte qui constitue la première partie de la loi constitutionnelle de 1982, fait partie de la loi fondamentale du Canada et à ce titre lie les deux ordres de gouvernement. Elle est normative. Devra donc céder le pas toute loi fédérale ou provinciale qui serait incompatible avec cette Charte. Elle comporte une clause dérogatoire à l'article 33 et une clause limitative à l'article 1^{er}.

13. Herbert Marx, dans G.-A. Beaudoin et W. S. Tanopolsky (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Laffeur, 1982, p. 90.

14. L. Perret, *De l'impact de la « Charte des droits et libertés de la personne » sur le droit civil des contrats et de la responsabilité de Québec* (1981), 12, RGD 121, 149.

La clause dérogatoire de l'article 33

Cet article est formulé comme suit :

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente Charte.

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la Charte.

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

L'utilisation de cet article peut restreindre la mise en œuvre de la Charte dans trois secteurs importants : les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité, sauf, dans ce dernier cas, l'égalité des sexes, qui échappe à toute possibilité de dérogation.

L'introduction de cette clause dérogatoire ne constitue pas une première au Canada. En effet, la Déclaration canadienne des droits de 1960 comportait une clause dérogatoire, l'article 2, permettant de déroger à toute la Charte, sans limite de temps. Ce pouvoir dérogatoire fut utilisé une seule fois par le Parlement canadien, soit en octobre 1970, à l'occasion de l'adoption de la loi sur l'ordre public (loi des mesures de guerre).

Il est intéressant d'observer que le Québec était absent de la table des discussions constitutionnelles quand cet article 33 a été introduit dans la Charte canadienne des droits et libertés. Ce pouvoir dérogatoire, d'autres provinces l'avaient prévu pour elles-mêmes, parce qu'elles n'acceptaient pas la perspective d'une charte qui aurait préséance absolue sur les décisions des législatures provinciales. Par la suite, seules deux provinces s'en sont prévalu, soit le Québec et la Saskatchewan. Le Québec s'en est servi d'abord en 1982, pour soustraire l'ensemble de ses lois à l'application de la Charte canadienne. Après les cinq ans d'application prévus au paragraphe (3), le Québec y a eu recours à cinq reprises, notamment pour maintenir les droits confessionnels des catholiques et des protestants au plan scolaire. Quant à la Saskatchewan, elle y a recouru une seule fois, soit en 1986, pour s'opposer à une forme d'exercice de la liberté d'association et ainsi mettre fin à une grève dans le secteur public¹⁵.

15. *Statutes of Saskatchewan, 1984-1985-1986, c. 111, The SGEU Dispute Settlement Act.*

La clause limitative de l'article 1^{er}

Le texte se lit comme suit : « 1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »

S'il est vrai d'affirmer que tous les droits énoncés dans la Charte sont garantis, il est également exact de dire, à la lumière du premier article, que tous ces droits garantis peuvent être aussi restreints dans une certaine limite, comme le note le Pr André Morel¹⁶. Donc la clause limitative a une portée générale, à part évidemment le cas de l'article 28 qui garantit de façon absolue l'égalité des sexes, disposition qui, en raison de la terminologie utilisée, constitue la seule exception au caractère général de l'article 1^{er}.

La limite de l'application de l'article 1^{er} porte sur le caractère de raisonnable d'une loi fédérale ou provinciale qui viendrait restreindre l'exercice des droits et libertés prévus par la Charte. Comment définir ce caractère de raisonnable ? Il n'y a pas de doctrine uniforme à ce sujet. Pour le Pr Guy Tremblay¹⁷, c'est le critère de proportionnalité qui doit être utilisé : « Dans sa recherche de ce qui est raisonnable, le juge devrait enfin, par respect du législateur et de la présomption de constitutionnalité des lois, se contenter de ne rejeter que ce qui est clairement disproportionné ou manifestement exagéré. » Pour le Pr André Morel¹⁸, il n'est pas nécessaire que les restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi ; « l'acte déraisonnable, c'est celui qui est manifestement fait de mauvaise foi, celui qui est capricieux et arbitraire ». Pour le Pr Hogg, plus exigeant, la limite ne peut être acceptable que s'il s'agit d'un moyen raisonnable d'accomplir un objectif gouvernemental légitime¹⁹. Le Pr Gil Rémillard identifie quant à lui deux tests de la raisonnable : la sagesse de la règle de droit et le caractère non arbitraire de cette règle²⁰. Pour le Pr Brun enfin, le caractère raisonnable se situerait entre la simple pertinence et la rigoureuse nécessité²¹.

16. André Morel, La clause limitative de l'article 1^{er} de la Charte canadienne des droits et libertés : une assurance contre le gouvernement des juges, dans *Revue du Barreau canadien*, vol. 61, 1983, p. 84.

17. Guy Tremblay, *La Charte canadienne des droits et libertés* et quelques leçons tirées de la *Convention européenne des droits de l'homme* (1982), 23, *C. de D.*, 795.

18. André Morel, *op. cit.*, p. 94.

19. P. W. Hogg, *Canada Act 1982 Annotated*, Toronto, Carswell, 1982, note 46, p. 10.

20. Gil Rémillard, Les conditions d'application de la Charte, dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, Barreau du Québec, cours de formation n° 72, Montréal, Les Editions Yvon Blais Inc., 1983, 57, 81-85.

21. Henri Brun, Quelques notes sur les articles 1^{er}, 2, 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), 23, *C. de D.*, 781.

La formulation même de l'article 1^{er} amène à penser que la Cour suprême sera de plus en plus appelée à juger des buts des lois, de la pertinence des moyens utilisés pour atteindre ces buts, des principes à défendre et des valeurs à promouvoir. Une tendance qui présage d'une approche plus philosophique que strictement juridique.

IV — LES MOTIFS DE RECOURS A LA CLAUSE DÉROGATOIRE

Lors de la discussion du projet de loi 178 le 20 décembre 1988, le Premier ministre Bourassa a exposé les motifs qui ont amené son Gouvernement à recourir à l'utilisation de la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pour M. Bourassa, il fallait d'abord concilier les droits individuels et les droits collectifs, c'est-à-dire tenir compte à la fois des droits fondamentaux et autres droits individuels préservés par les chartes canadienne et québécoise, et de ce droit collectif de la communauté francophone de vivre en français sur le territoire du Québec, droit collectif défini dans l'ensemble de la Charte de la langue française du Québec. Le Premier ministre déclarait à l'Assemblée nationale : « Il faut que mon Gouvernement trouve une solution pour concilier les droits individuels et collectifs »²². Il rappelait alors que ce n'était pas la première fois que ce dilemme se posait au Québec en matière linguistique. En effet, lors de l'adoption de la Charte de la langue française en 1977, le Premier ministre Lévesque avait insisté pour que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne ait préséance sur la Charte de la langue française. M. Lévesque consacrait alors le primat des droits linguistiques individuels sur le droit collectif de la communauté francophone du Québec.

M. Bourassa a rappelé dans son intervention à l'Assemblée nationale la vulnérabilité de la société québécoise : vulnérabilité sur le plan du nombre, puisque les francophones du Québec comptent pour moins de 2 % de la population en Amérique du Nord. Vulnérabilité également sur le plan du déclin démographique, avec un taux de fécondité qui est l'un des plus faibles des pays industrialisés. Le Premier ministre Bourassa n'hésitait pas à déclarer : « Je crois que je suis le seul chef de Gouvernement en Amérique du Nord qui avait la justification morale d'agir de la sorte, parce que je suis le seul chef en Amérique du Nord qui est à la tête d'une communauté très minoritaire dans l'ensemble du continent. Qui peut le mieux et qui doit le plus défendre, protéger et promouvoir la culture française, si ce n'est le Premier ministre du Québec ? » Si le Gouvernement a décidé de protéger le visage français du Québec aux dépens des droits individuels des commerçants d'afficher à l'extérieur en français ou en anglais, c'est donc qu'il estimait que le bilinguisme dans l'affichage exté-

22. Robert Bourassa, Allocution prononcée à l'Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 20 décembre 1988, vol. 30, n° 83, p. 4423-4426.

rieur pouvait mettre en péril les droits collectifs de la communauté francophone.

D'autres motifs ont été invoqués à l'Assemblée nationale pour justifier le recours à la clause dérogatoire. Pour le ministre Ryan, ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur²³, en invoquant la clause dérogatoire, le Gouvernement « n'a fait qu'obéir à une volonté manifeste et très largement répandue de la population. Il n'a fait que constater, sans préjuger en rien de l'avenir, qu'à ce stade de son évolution, la population québécoise tient très fortement au maintien du visage français toujours fragile et dangereusement menacé au Québec.

Pour Claude Ryan, le recours à la clause dérogatoire pour protéger l'unilinguisme dans l'affichage extérieur n'est aucunement la négation de libertés individuelles fondamentales ; « Nous estimons plutôt que les décisions prises sont reliées à l'ordre public et découlent de la politique visant à exprimer publiquement le caractère français du Québec »²⁴.

Dans la même allocution, prononcée environ une année après l'adoption de la loi 178, le ministre Ryan, responsable depuis mars 1989 de l'application de la Charte de la langue française, ajoutait une autre pierre à l'édifice : « Dans une cause comme celle de l'affichage commercial, le recours à la clause dérogatoire a eu pour effet de rapatrier dans un parlement démocratiquement élu la responsabilité d'une décision éminemment pratique dont les effets politiques ne pouvaient être que considérables »²⁵. Sur ce point, il faut citer un autre passage de l'allocution du ministre Ryan à Kingston en décembre 1989 : « L'attachement des Québécois à la loi 101 est si fort qu'advenant un conflit entre cette législation et une loi fédérale, ils donneraient toujours spontanément leur appui à la législation québécoise. Le Québec éprouve le besoin d'être prémuni contre toute modification de sa législation linguistique qui pourrait être imposée de l'extérieur. L'utilisation qu'il a faite de la clause nonobstant (clause dérogatoire) en 1988 visait autant à affirmer cette volonté qu'à protéger la législation sur l'affichage commercial »²⁶.

Le Gouvernement du Québec avait un autre motif de bloquer l'application de la décision de la Cour suprême du Canada. Dans son jugement, le plus haut tribunal du pays avait étendu la notion de liberté d'expression à la liberté commerciale en prétendant que la langue de l'affichage commercial relevait de la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés. Le ministre Ryan ne partageait pas ce point de vue, comme il l'a exprimé à l'Assemblée nationale, le 20 décembre 1988 : « Il faut se garder de confondre trop facilement les droits fondamentaux et les droits linguistiques. Il arrive que ces droits coïncident. Il arrive aussi très

23. Claude Ryan, Allocution prononcée à l'Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, *op. cit.*, p. 4450-4453.

24. Claude Ryan, Allocution prononcée le 8 décembre 1989 à l'Institut des Relations intergouvernementales de Kingston, Ontario, p. 20.

25. Claude Ryan, *ibid.*, p. 7-8.

26. Claude Ryan, *ibid.*, p. 4.

souvent qu'ils ne coïncident pas. Le droit à la liberté de pensée, le droit à la liberté d'expression, le droit à un juste procès... sont des droits fondamentaux que l'on trouve aujourd'hui évoqués dans toutes les grandes chartes modernes des droits humains. Il arrive beaucoup plus rarement, en contrepartie, que l'on trouve dans des chartes des droits une évocation le moins précisément des droits linguistiques »²⁷. En formulant des réserves sur cet aspect du jugement de la Cour suprême, le ministre Ryan se retrouvait en bonne compagnie puisque deux ans auparavant, soit en 1986, dans un autre jugement de la Cour suprême (*Société des Acadiens v. Association of Parents*), le juge Beetz, qui faisait partie du tribunal, formulait une remarque analogue, en rappelant que les droits linguistiques sont fondés sur un compromis politique et qu'à ce titre, ils doivent être interprétés par les tribunaux avec plus de retenue que ce n'est le cas pour d'autres droits fondamentaux, comme celui à un juste procès²⁸.

En adoptant la loi 178 et par conséquent la clause dérogatoire, l'Assemblée nationale envoyait un message à la fois à la majorité francophone, à la communauté anglophone et aux allophones, quant à sa volonté de préserver le visage français du Québec.

Mais le message ne s'adressait pas aux seuls Québécois. Dans le cadre de l'Accord constitutionnel du Lac Meech du 3 juin 1987, accord qui doit être ratifié par toutes les provinces canadiennes au plus tard le 23 juin 1990 et qui devrait permettre au Québec de reprendre officiellement sa place au sein de la confédération canadienne, le maintien de l'unilinguisme français dans l'affichage extérieur donnait un sens précis à la notion de « société distincte » qui doit être reconnue pour le Québec. Cet accord prévoit d'ailleurs, à l'article 1^{er}, alinéa (3), que la législature et le Gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec²⁹.

Les motifs qui viennent d'être invoqués permettent de mieux saisir pourquoi le Gouvernement québécois a usé du pouvoir que lui conférait l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés en recourant à une clause d'exception qui suspend l'application des droits et libertés : protection du visage français menacé au Québec, expression d'une volonté populaire très forte, volonté des élus de demeurer les maîtres d'œuvre de la politique linguistique du Québec, message politique à la population québécoise et aux autres Gouvernements du Canada.

Au-delà de ces arguments contemporains, la thèse défendue par le Québec rejoint la trame profonde de l'histoire linguistique du Québec : un attachement inébranlable à la langue française, une volonté répétée de s'opposer aux institutions ou législations fédérales quand elles prétendent modifier le visage français du Québec, l'affirmation énergique de l'autorité de l'Assemblée nationale dans une société démocratique. Cette

27. Claude Ryan, à l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 4450-4453.

28. IRCS (1986), p. 578.

29. Accord constitutionnel du 3 juin 1987.

attitude a été partagée par tous les partis appelés à gouverner le Québec depuis le siècle dernier.

Les droits fondamentaux des citoyens québécois n'ont pas été foulés aux pieds, comme le prétend encore une partie de la communauté anglophone du Québec et des autres provinces canadiennes. Pour les anglophones, qui se réclament pour la plupart de la tradition protestante, les droits individuels ont toujours revêtu la plus grande importance, et le recours à une clause d'exception qui limite certains de ces droits n'est jamais pris à la légère. Mais on ne peut prétendre dans ce cas à la violation de droits fondamentaux comme le droit d'exprimer ses opinions ou de pratiquer la religion de son choix. La Charte de la langue française prévoit d'ailleurs à l'article 59 que les restrictions relatives à l'affichage ne s'appliquent pas aux messages de type religieux, politique, idéologique ou humanitaire, pourvu qu'ils ne soient pas à but lucratif. Les limites apportées par la loi 178 aux modalités de l'affichage commercial ne constituent pas les seules brimades à la liberté individuelle des commerçants. Comme dans la plupart des pays industrialisés, les pratiques commerciales sont soumises ici à d'autres contraintes au moins aussi sévères que celles de l'affichage, par des lois et règlements de niveau fédéral, provincial et municipal.

Le Québec a décidé de mesures concrètes pour maintenir son visage français, estimant, devant la gravité de la situation, que les restrictions apportées à l'exercice des droits commerciaux des citoyens se justifient par les nécessités de l'ordre public. Il a, pour ce faire, utilisé les prérogatives que lui confère la loi constitutionnelle du Canada. Selon toute vraisemblance, il est peu probable que, dans un avenir prévisible, le Québec modifie son attitude.

15 janvier 1990.

Repères étrangers

Octobre à décembre 1989

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE

Du 19 octobre au 11 décembre 1989 : *Gouvernement ; Parti communiste.*
Le 7 octobre, la République démocratique allemande célèbre son 40^e anniversaire. Onze jours plus tard, lors de la réunion du Comité central du SED (Parti socialiste unifié d'Allemagne) M. Erich Honecker, au pouvoir depuis le 3 mai 1971 et dont la gestion était de plus en plus critiquée, demande à être remplacé par un « réformateur », M. Egon Krenz, dans ses fonctions de secrétaire général du SED, de président du Conseil d'Etat de la RDA et de président du Conseil national de défense.

Le 7 novembre, en réaction aux manifestations populaires qui ne cessent de se développer, le Gouvernement présidé par M. Willi Stoph depuis 1964 (avec une brève interruption de 1973 à 1976) et le bureau politique du SED démissionnent.

Le 8 novembre, l'ouverture du mur de Berlin est décidée. Il tombe le 10.

Le 17 novembre, le nouveau gouvernement est constitué ; il est présidé par M. Hans Modrow, qui avait joué un rôle ouvert lors des manifestations à Dresde. Il comprend 28 ministres, 11 n'appartenant pas au SED mais aux quatre petites formations qui lui étaient associées au sein du Front national : Parti chrétien démocrate (CDU), Parti libéral démocrate (LDPD), Parti national démocrate (NDPD), Parti paysan (DBD). Dans le Gouvernement sortant chacun d'eux disposait d'un seul portefeuille sur un total de 42 ministres.

Le 1^{er} décembre, la *Volkskammer*, parlement est-allemand, abroge à l'unanimité moins cinq abstentions l'article 1^{er} de la Constitution qui consacrait jusqu'ici le rôle dirigeant du Parti.

* Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.

Le 3 décembre le comité central du SED, se considérant discrédité auprès de la population, démissionne.

Réunis en congrès extraordinaire, les 8 et 9 décembre, les 2 800 délégués désignent M. Gregor Gysi, président du Parti et modifient totalement les structures de direction d'un parti qui quelques jours plus tard prend le nom de SED-DPS (Parti socialiste unifié d'Allemagne - Parti du socialisme démocratique). A la suite d'une table ronde entre les mouvements d'opposition et le SED-DPS un accord intervient pour décider d'élections libres le 6 mai 1990 et de l'élaboration d'une nouvelle constitution qui sera adoptée par référendum.

Le 6 décembre, M. Egon Krenz est remplacé dans sa fonction de président du Conseil d'Etat par M. Manfred Gerlach, LDPD.

La porte de Brandebourg est ouverte dans la nuit du 21 au 22 décembre (*Le Monde* du 20 octobre au 11 décembre 1989 ; *Libération*, 2-3 décembre 1989).

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

12 octobre 1989 : *Droit de vote des étrangers*. Le tribunal constitutionnel fédéral annule les dispositions adoptées le 21 février par le *Landtag* du Schleswig-Holstein permettant aux étrangers originaires de certains pays de voter aux élections locales (cf. *RE*, 50). La Cour de Karlsruhe ne se prononce cependant pas sur le fond, une nouvelle décision plus complète devant intervenir dans quelques semaines (*Le Monde* du 15-16 octobre 1989).

20 décembre 1989 : *Parti social démocrate*. Trente ans après le Congrès de Bad Godesberg, au cours duquel le SPD avait adopté un programme fondamental qui se ralliait à l'économie sociale de marché de Ludwig Erhard, les sociaux-démocrates se dotent d'un nouveau programme manifestant des préoccupations plus actuelles : écologie, Europe, féminisme, etc. (*Le Monde* du 22 décembre 1989).

BRÉSIL

15 novembre et 17 décembre 1989 : *Election présidentielle*. Pour la première fois depuis l'élection de Janio Quadros le 3 octobre 1960, les Brésiliens désignent leur président au suffrage universel direct. Lors du premier tour, vingt et un candidats s'affrontent. M. Fernando Collor de Mello, 40 ans, gouverneur de l'Etat d'Alagoas, membre du Parti de la reconstruction nationale (PAN, populiste de droite), devance M. Luiz Inacio da Silva, dit « Lula », 45 ans, député et ancien dirigeant syndical, candidat du Front brésilien populaire, dominé par le Parti des travailleurs (PT). Il obtient 17,2 % des voix, battant d'une courte tête M. Leonel Brizola, ancien gouverneur de Rio de Janeiro, qui incarne une autre forme de populisme (16,5 %).

A l'exception du sénateur Mario Covas (Parti de la sociale-démocratie brésilienne) qui recueille 11,5 % des suffrages, les autres candidats ne dépassent pas la barre symbolique des 10 %.

Des deux candidats restés en lice au deuxième tour, M. Fernando Collor l'emporte sur M. Luiz Inacio da Silva d'un peu plus de cinq millions de suffrages¹. Il succédera le 15 mars 1990 à M. José Sarney, en fonction depuis le 21 avril 1985, qui avait été élu vice-président par le Congrès et avait remplacé peu après le président Tancredo de Almeida Neves, décédé. Notons que le vote est obligatoire au Brésil (*Le Monde* des 16, 21 novembre et 19 décembre 1989 et *Journal des élections*, novembre-décembre 1989).

BULGARIE

10 novembre 1989 : *Parti communiste, chef d'Etat*. Au cours d'une réunion du comité central du PC bulgare (БКР), M. Todor Jivkov, 78 ans, en fonction depuis trente-cinq ans, et plus ancien dirigeant de l'Europe de l'Est, « donne sa démission » de secrétaire général du Parti communiste et de chef d'Etat. Il est par la suite (8 décembre) exclu du comité central et sa politique est vivement critiquée.

M. Petar Mladenov, 53 ans, ministre des Affaires étrangères depuis 1971, lui succède. Il annonce la tenue d'élections libres d'ici la fin mai 1990, l'abolition du rôle dirigeant du Parti communiste et la réunion d'un congrès extraordinaire du PC en mars prochain (*Le Monde*, 12-13 novembre et 10-11, 13 décembre 1989 ; *Libération*, 14 décembre 1989).

CANADA

6 octobre 1989 : *Gouverneur général*. La reine Elizabeth II, sur proposition du Premier ministre, Brian Mulroney, nomme M. Ramon Hnatyshyn au poste de gouverneur général, afin de succéder à Mme Jeanne Sauvé qui avait été la première femme à occuper cette fonction. Respectant l'alternance linguistique, le nouveau gouverneur est un anglophone... d'origine ukrainienne (*Le Monde*, 8-9 octobre 1989).

CHILI

14 décembre 1989 : *Election présidentielle*. Conséquence du référendum du 5 octobre 1988 (*RE*, 49), les premières élections présidentielles depuis la chute du président Allende ont vu la victoire de Patricio Aylwin Azocar, 71 ans, candidat du Parti démocrate chrétien.

1. Les résultats définitifs de l'élection n'étaient pas disponibles au moment où ce numéro a été composé.

Le même jour les Chiliens devaient élire 32 sénateurs et 120 députés.
Election présidentielle du 14 décembre 1989 (le vote est obligatoire) :

Inscrits	7 348 437 (au 20-8-1989)
Votants	7 142 080
Blancs	75 069 (1,05 %)
Nuls	103 334 (1,45 %)

Patricio Aylwin Azocar (Parti démocrate chrétien) : 3 842 887 (53,81 %) ; Hernan Büchi (candidat gouvernemental) : 2 046 580 (28,66 %) ; Francisco Javier Errázuriz (libéral) : 1 074 210 (15,04 %) (*Le Monde*, 16 décembre 1989, ambassade du Chili).

CHINE

9 novembre 1989 : *Parti communiste*. M. Deng Xiaoping démissionne de la présidence de la commission militaire du Parti communiste, seule fonction qu'il avait conservée après son retrait du pouvoir à l'automne 1987 et qui lui permettait de contrôler l'armée (cf. *RE*, 45). Il est remplacé à ce poste par le nouveau secrétaire général du Parti, M. Jiang Zemin (cf. *RE*, 51), sur lequel il exerce une très grande influence personnelle.

Les vétérans et les retraités n'en conservent pas moins un rôle primordial au sein du parti (*Le Monde*, 10 novembre 1989).

ESPAGNE

29 octobre 1989 : *Elections législatives, Gouvernement*. A la suite de la dissolution des Cortes (cf. *RE*, 52) le Parti socialiste (PSOE) de M. Felipe Gonzalez Marquez, Premier ministre depuis 1982, manque la majorité absolue d'un siège. Celui-ci sera attribué à la gauche unie dominée par le Parti communiste, à la suite de péripéties juridiques.

Grâce à la voix d'un député canarien, M. Gonzalez obtient la majorité nécessaire à son investiture le 5 décembre. Lors du débat, les députés basques de Herri Batasuna, qui avaient accepté pour la première fois de siéger au Parlement, ont été expulsés pour avoir refusé de prêter serment dans les formes prévues par la loi (*Le Monde*, 31 octobre, 1^{er} et 8 novembre, 6 et 7 décembre 1989, ambassade d'Espagne, et *El País*, 30 octobre 1989).

Elections au Congrès des députés et au Sénat :

Inscrits	29 460 150
Votants	20 597 629 (69,92 %)
Nuls	149 050 (0,72 %)
Blancs	135 110 (0,65 %)

Congrès des députés

Partis	Voix	%	par rapport à 1986
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	8 088 072	39,55	(— 3,89)
Parti populaire (PP)	5 282 877	25,83	(— 0,17)
Gauche unie (IU)	1 851 080	9,05	(+ 4,44)
Centre démocratique et social (CDS)	1 617 104	7,91	(— 1,32)
Convergence et union	1 030 476	5,04	(+ 0,02)
Parti nationaliste basque (PNV)	253 769	1,24	(— 0,29)
Ruiz Mateos	218 963	1,07	(+ 1,07)
Herri Batasuna (Basques proches ETA)	216 822	1,06	(— 0,09)
Parti andalou	212 807	1,04	(+ 0,57)
Les Verts. Liste verte	154 958	0,76	(+ 0,76)
Union valencienne	144 655	0,71	(0,39)
Eusko Alkartabuma (Basques)	136 595	0,67	(+ 0,67)
Les Verts écologistes	134 868	0,66	(+ 0,66)
Euskadiko Ezkerra (Basques)	105 217	0,51	(— 0,02)
Parti des Travailleurs d'Euskadi (gauche basque)	86 747	0,42	(+ 0,42)
Gauche républicaine de Catalogne	84 400	0,41	(— 0,01)
Parti socialiste des Travailleurs	83 500	0,41	(+ 0,02)
Parti aragonais régionaliste	71 628	0,35	(— 0,01)
Groupe indépendant des Canaries	64 989	0,32	(— 0,01)
Parti communiste du peuple d'Euskadi	62 833	0,31	(+ 0,31)
Coalition gallicienne			
Divers régionalistes			

(Ambassa

ÉTATS-UNIS

19 octobre 1989 : *Projet d'amendement*. Afin de faire échec à un arrêt de la Cour suprême du 21 juin (cf. *RE*, 51), les sénateurs se prononcent sur un amendement interdisant la profanation du drapeau américain. Recueillant 51 voix contre 48, ce projet ne parvient pas à obtenir la majorité des deux tiers nécessaire pour franchir cette première étape de la procédure de révision de la Constitution (*Le Monde*, 21 octobre 1989).

7 novembre 1989 : *Noirs*. Les élections locales qui ont eu lieu dans certains Etats afin de pourvoir différents postes ont été marquées non seulement par l'élection du premier maire noir de New York, David Dinkins, démocrate, qui succède à Edward Koch, éliminé lors des élections primaires, mais également par l'élection du premier gouverneur noir des Etats-Unis, Douglas Wilder, démocrate, en Virginie (*Le Monde*, 9 novembre 1989).

GRANDE-BRETAGNE

5 décembre 1989 : *Parti conservateur*. Comme chaque année, les députés conservateurs se sont réunis pour désigner leur leader. Pour la première fois depuis 1975, 60 parlementaires tories sur les 374 ont refusé de renouveler leur confiance à Mme Thatcher. Jusqu'alors, elle avait été désignée leader à l'unanimité, sans vote (il n'y avait pas d'autre candidat) et par acclamations (*Le Monde*, 7 décembre 1989).

GRÈCE

5 et 22 novembre 1989 : *Elections législatives, Gouvernement*. La situation politique grecque reste toujours aussi confuse. Les élections législatives du 18 juin 1989 n'avaient pas permis d'assurer une majorité absolue à la nouvelle démocratie (cf. *RE*, 51). Le Gouvernement de coalition conservateur-communiste de M. Tzannatakis n'a pu être une solution durable. Il a démissionné le 7 octobre. M. Yannis Grivas, président de la Cour de cassation, a dirigé un gouvernement intérimaire pour permettre le déroulement d'élections législatives anticipées. Celles-ci n'ont toujours pas permis de sortir de l'impasse née du scrutin de juin : conservateurs et socialistes ont également progressé, sans pour cela obtenir la majorité absolue.

Le 22 novembre, M. Xenophon Zolotas, ancien gouverneur de la Banque de Grèce, forme un gouvernement de coalition comprenant neuf conservateurs, sept socialistes, trois extrême gauche, huit indépendants.

Il obtient la confiance par 292 voix sur 295 (*Le Monde*, 13 octobre, 7, 8, 23, 24 novembre 1989).

Elections législatives du 5 novembre 1989 :

Inscrits	8 636 458
Votants	6 797 509 (78,70 %)
Nuls	70 493
Blancs	31 148
Suffrages exprimés	6 685 668

Partis	Suffrages	%	Par rapport à juin 1989	Sièges	Par rapport à juin 1989
Nouvelle démocratie (ND)	3 092 901	46,19	1,94	148	+ 3
Mouvement socialiste	2 723 504	40,67	+ 1,52	128	+ 3
Coalition de la gauche et du progrès (Parti communiste et divers gauche)	734 515	10,97	— 2,15	21	— 7
Indépendants	48 429	0,72		2	=
Ecologistes	39 110	0,58	+ 0,46	1	+ 1

HONGRIE

6 au 10 octobre 1989 : *Parti communiste*. Lors d'un congrès extraordinaire, le Parti communiste hongrois (PSOH), au pouvoir depuis 1948, décide de se saborder par 1 059 voix contre 159 et 38 abstentions. Pour le remplacer, il est créé un Parti socialiste (PSH) présidé par M. Reszö Nyers. Les nouveaux statuts de celui-ci ne reconnaissent plus les deux postulats du communisme : dictature du prolétariat et centralisme démocratique. Le PSH se déclare favorable au multipartisme et à l'économie de marché (*Le Monde*, 9, 10 et 11 octobre 1989).

18, 19 octobre 1989 : *Révisions de la Constitution*. Les députés hongrois adoptent, par 333 voix contre 5 et 8 abstentions, une centaine d'amendements qui modifient profondément la Constitution de 1949, élaborée après la prise du pouvoir par les communistes. La nouvelle Loi fondamentale modifie notamment l'appellation du pays qui de « République socialiste et populaire de Hongrie » devient « République de Hongrie ». Elle abandonne la notion de « pouvoir des travailleurs » et le rôle dirigeant du Parti communiste. Elle reconnaît à la fois « les valeurs de la démocratie bourgeoise et du socialisme démocratique ». Elle codifie les droits de l'Homme et les droits civiques. Elle impose la séparation des pouvoirs. Elle crée la fonction de Président de la République, en remplacement de l'actuel Conseil présidentiel ainsi qu'une Cour constitutionnelle.

Pour compléter cette révision, une nouvelle *loi électorale* a été adoptée

le 20 octobre : le futur Parlement, dont la désignation aura lieu au cours du premier semestre 1990, sera composé de 386 députés : 176 élus directement par circonscription, 152 à la représentation proportionnelle par district et 58 sur une liste nationale.

26 novembre 1989 : *Référendums*. A la suite d'une initiative populaire (près de 200 000 signatures ont été recueillies), un référendum a dû être organisé le 26 novembre pour décider des modalités de l'élection du nouveau chef de l'Etat. A une faible majorité, les citoyens ont décidé, contre le souhait du Parti socialiste, que les élections présidentielles se dérouleraient après les législatives, ce qui induit la désignation du chef de l'Etat par le nouveau Parlement.

Electeurs inscrits	7 824 775
Votants	4 541 077, soit 58,03 %
Suffrages exprimés	4 297 751
Oui	2 151 926, soit 50,07 %
Non	2 145 825

Le peuple a ratifié à une écrasante majorité trois autres décisions prises par le Parlement : la suppression des organisations du parti sur les lieux de travail (95,1 %), la redistribution du patrimoine de l'ex-PSOH (95,4 %), la dissolution des milices ouvrières (94,9 %) (*Le Monde*, 20, 22, 23, 25 octobre, 2, 26, 27, 28 novembre et 1^{er} décembre 1989, ambassade de Hongrie).

INDE

22 au 26 novembre 1989 : *Elections législatives, Gouvernement*. M. Rajiv Gandhi, Premier ministre depuis novembre 1984 et qui avait succédé à sa mère assassinée, perd le pouvoir à la suite des élections législatives provoquées par la dissolution du 17 octobre.

C'est une situation confuse qui résulte de ce scrutin. Le parti du Congrès en perdant 222 des 415 sièges qu'il possédait auparavant est battu mais reste néanmoins la première force du pays. Le Front national qui regroupe le Janata Dal et d'autres petits partis est loin d'atteindre avec 145 sièges la majorité absolue. Le Parti nationaliste hindou (BJP) avec ses 88 sièges devient l'arbitre de la situation. Néanmoins, M. Vishwanath Pratap Singh, leader du Janata Dal, réussit à former un gouvernement de coalition (*Le Monde*, 19 octobre, 28, 29, 30 novembre et 3-4 et 8 décembre 1989).

IRAN

11 octobre 1989 : *Conseil des Sages*. Le président Ali Hakbar Hachemi Rafsandjani, en fonction depuis le 28 juillet 1989 (cf. *RE*, 52), renforce son pouvoir en étant élu à la tête du Conseil des Sages, une instance

composée de dix-huit membres et chargée de résoudre les conflits entre le Parlement et le conseil de surveillance dont la mission est de se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution et à la Charia (*Le Monde*, 13 octobre ; *Libération*, 12 octobre 1989).

JORDANIE

8 novembre 1989 : *Elections législatives*. Depuis 1967, c'est la première fois que se déroulent des élections législatives en Jordanie. Les partis politiques étaient interdits depuis 1957. 648 candidats individuels étaient en compétition. Seuls les Frères musulmans, mouvement considéré comme une association et non comme un parti, présentaient un bloc uni de candidats.

Les islamistes sortent vainqueurs de ces élections : ils remportent trente et un sièges sur les quatre-vingts, dont vingt au profit de la confrérie des Frères musulmans, cinq d'islamistes indépendants et six de parlementaires considérés comme proches des mouvements islamiques.

Seuls deux députés de gauche ont été élus. Pour les autres (47 sièges), ils sont considérés pour la plupart comme des indépendants, proches du pouvoir. Le taux de participation demeure faible : 52,3 % des inscrits. C'est la première fois que les femmes participaient à une élection. Cependant, aucune des douze candidates n'a été élue (*Le Monde*, 8 et 11 novembre 1989 ; *Le Figaro*, 9, 10, 11, 12 novembre 1989).

LIBAN

30 septembre, 22 octobre 1989 : *Institutions*. Les 62 députés (31 chrétiens et 31 musulmans), réunis à Taëf (Arabie saoudite), afin de trouver une solution à partir des propositions du triumvirat arabe (Maroc, Algérie, Arabie saoudite), parviennent à un accord le 22 octobre.

Celui-ci, rejeté par le général Aoun, ainsi que par Nabih Berri (Amal pro-syrien), doit remplacer le Pacte national organisant la vie politique libanaise depuis 1943.

Tout en maintenant l'équilibre confessionnel de 1943 (Président de la République maronite, Premier ministre sunnite, président de la Chambre chiïte), il améliore la représentation musulmane au Parlement, en établissant une parité entre chrétiens et musulmans et il réduit assez largement les pouvoirs du Président de la République au profit du Premier ministre (*Le Monde*, 24 octobre 1989).

5 et 24 novembre 1989 : *Elections présidentielles*. En dépit du décret de dissolution du Parlement pris la veille par le général Aoun, chef du Gouvernement militaire chrétien au Liban, 58 députés se réunissent, sur une base aérienne du Nord-Liban sous contrôle syrien, pour procéder à l'élection, au second tour, de M. René Moawad, comme neuvième Président du Liban, après quatre cent sept jours sans chef de l'Etat.

Le 22 novembre, celui-ci est victime d'un attentat. Cinquante députés se réunissent de nouveau à Chtaura et désignent au premier tour par 47 voix M. Elias Hraoui.

Un Gouvernement d'union nationale est immédiatement constitué sous la présidence de M. Selim Hoss, qui avait déjà été nommé à ce poste le 13 novembre par M. R. Moawad (*Le Monde*, 5, 6, 7, 26-27 novembre 1989).

PANAMA

Du 15 décembre 1989 au 3 janvier 1990 : *Coup d'Etat*. Le 15 décembre, le général Manuel Antonio Noriega, jusque-là chef des forces de défense panaméennes, est proclamé chef du Gouvernement par l'Assemblée nationale. A son initiative, celle-ci déclare l'état de guerre avec les Etats-Unis.

Le 20 décembre, après divers incidents ayant opposé militaires américains et panaméens, les troupes américaines interviennent.

M. Guillermo Endara, vainqueur de l'élection présidentielle de mai dernier, annulée par le général Noriega, prête serment sur une base américaine au Panama.

Réfugié à la nonciature du Vatican, le général Noriega se rend le 3 janvier. Il est immédiatement transféré aux Etats-Unis (*Le Monde* du 15 décembre 1989 au 3 janvier 1990 ; *Le Figaro* du 5 janvier 1990).

POLOGNE

29 décembre 1989 : *Révision constitutionnelle*. Le Parlement polonais abolit le rôle dirigeant du Parti ouvrier unifié (POUP, communiste) et supprime les articles de la Constitution qui définissent la Pologne comme étant un « Etat socialiste » et « populaire ». Il redonne au pays le nom de « République de Pologne » qui était celui de cet Etat avant la seconde guerre mondiale.

Il adopte un ensemble de lois établissant une économie de marché (*Le Monde*, 25 novembre et 31 décembre 1989).

ROUMANIE

Du 16 au 27 décembre 1989 : *Révolution populaire*. L'insurrection populaire sanglante déclenchée le 22 décembre oblige le conducator, Nicolae Ceausescu, au pouvoir depuis le 22 mars 1965, à se retirer. Fait prisonnier avec son épouse Elena, premier vice-Premier ministre, ils sont exécutés le 25 décembre après un jugement sommaire.

Appuyé par l'armée qui soutient la révolution du peuple, un Front de Salut national s'empare du pouvoir. Sa présidence est confiée à M. Ion Iliescu, ancien secrétaire du comité central du Parti communiste roumain. Son conseil est composé de 36 membres, chargé d'assurer la direction du

pays jusqu'aux élections prévues pour avril 1990. Il entend garder la haute main sur le Gouvernement et sur l'armée. M. Petre Roman devient Premier ministre. Le 28 décembre la République socialiste de Roumanie change de nom en celui de République de Roumanie (*Le Monde* du 17 au 27 décembre 1989).

SUISSE

26 novembre 1989 : *Référendums*. A la suite d'une double initiative populaire, 68,6 % des électeurs suisses, ce qui constitue la plus forte participation à un tel scrutin depuis le 20 octobre 1974, se sont prononcés contre les projets qui leur étaient soumis et qui visaient d'une part à supprimer l'armée et d'autre part à modifier les limitations de vitesse.

On notera cependant que le Jura et Genève se sont prononcés pour le « oui » à propos de l'armée et que cinq cantons romands sur six ont été favorables à la libéralisation des limitations de vitesse.

Initiative « Suisse sans armée » : oui : 1 052 218 (35,6 %), non : 1 903 797 (64,4 %).

Initiative « pro-vitesse 130-100 km/h » : oui : 1 125 960 (39 %), non : 1 835 642 (61 %).

Jusqu'à maintenant, les Suisses ont participé à 358 votations de ce type (*Le Monde*, 28 novembre 1989, ambassade de Suisse).

TAÏWAN

2 décembre 1989 : *Elections législatives*. Pour la première fois depuis 1949 des élections libres se sont déroulées à Taïwan. Il s'agissait de renouveler le Yuan législatif (Parlement). Le taux de participation a été de 75 %.

La caractéristique des résultats est la progression de l'opposition, Parti démocratique progressiste (PDP), qui recueille environ 35 % des suffrages et double presque sa représentation au Parlement (de 12 à 21 sièges). Le Kuomintang (KMT) remporte 71 sièges ; neuf vont aux indépendants et aux autres petits partis.

A noter qu'en complément des 101 élus, 29 députés sont nommés par le président Lee Teng-Hui et que 128 autres sont députés à vie (*Le Monde*, 5 décembre 1989).

TCHÉCOSLOVAQUIE

24 novembre 1989 : *Parti communiste*. Sous la pression populaire menée par un Forum civique, mouvement d'opposition, la direction du Parti communiste tchécoslovaque démissionne en bloc. Sept membres du bureau politique sont exclus de cette instance : parmi eux figurent tous les responsables qui étaient liés à l'écrasement du « printemps de Prague » de 1968, ainsi que le Premier ministre, M. Ladislav Adamec. M. Karel Urbanek remplace M. Milos Jakes comme secrétaire général du Parti

communiste tchécoslovaque. Le 29, les députés votent à l'unanimité l'abolition du rôle dirigeant du Parti communiste et la suppression du marxisme-léninisme comme idéologie officielle.

6 décembre : démission des membres du bureau politique et du secrétariat du PC.

20-21 décembre 1989 : XVIII^e Congrès du PC. M. Adamec est choisi comme président (*Le Monde*, 26-27, 30 novembre, 8 et 23 décembre 1989).

Du 3 au 29 décembre 1989 : *Gouvernement, Président de la République*. Le nouveau Gouvernement, qui reste dominé par les communistes et toujours présidé par M. Ladislav Adamec, est obligé, sous la pression de la rue, de démissionner quatre jours après sa formation (7 décembre).

M. Gustav Husak, Président de la République, fait de même le 9 décembre. Le communiste « réformateur » M. Marian Calfa devient Premier ministre le 10 décembre et forme un Gouvernement d'entente nationale de vingt et un membres dont onze non communistes. C'est la première fois depuis quarante et un ans qu'est constitué un gouvernement pluraliste.

Le 29 décembre, M. Vaclav Havel, candidat unique présenté par le Forum civique, est élu à l'unanimité par le Parlement, à main levée, à la présidence de la République. La veille, M. Alexandre Dubcek avait été élu à la présidence du Parlement fédéral qui réunit les Parlements tchèque et slovaque. L'un et l'autre étaient les opposants les plus connus au régime issu de l'intervention soviétique de 1968.

Entre-temps, le 21 décembre, la police politique (STB) est dissoute et le multipartisme reconnu (*Le Monde* du 3 au 28 décembre 1989).

UNION SOVIÉTIQUE

12 décembre 1989 : *Parti communiste*. Par un vote secret, le Congrès des députés de l'URSS a, au cours de sa deuxième réunion, refusé d'ouvrir un débat sur l'abolition du rôle dirigeant du Parti communiste, fixé par l'article 6 de la Constitution (839 voix en faveur du débat, 1 138 contre et 56 abstentions).

A l'inverse, le 7 décembre, le soviet suprême de Lituanie avait décidé d'abroger l'article 6 de la Constitution de cette République qui posait le rôle dirigeant du Parti communiste. Et le 20 décembre le XX^e Congrès du PC de Lituanie proclame son indépendance à l'égard du PC soviétique (*Le Monde*, 9 et 13 décembre 1989).

20-23 décembre 1989 : *Révisions constitutionnelles*. Une loi du 20 décembre modifie 15 articles de la Constitution concernant l'organisation des élections. Une autre, datée du 23 décembre, change la composition du comité de contrôle constitutionnel, précise le statut de ses membres et fixe ses règles de fonctionnement².

2. *Pouvoirs* remercie M. Patrice Gélard d'avoir attiré son attention sur ces lois dont il ne semble pas que la presse française ait fait état.

*Lettre de Londres**

Mme Thatcher et le Gouvernement

G. W. JONES

Introduction : une perspective historique et l'année 1989

L'année 1989 a compté dans l'évolution du Gouvernement britannique. Elle a été le témoin du dixième anniversaire, le 10 mai, de l'avènement au pouvoir de Margaret Thatcher, la consacrant ainsi comme le seul Premier ministre du *xx^e* siècle reste si longtemps au pouvoir. Puis, au mois de décembre, son rôle dirigeant fut ouvertement défié pour la première fois, au sein de son propre parti, depuis qu'elle était devenue le chef des Conservateurs en l'emportant sur Edward Heath en 1975. Sir Anthony Meyer, un obscur *backbencher*¹, s'opposa à elle, et, dans le débat final, 60 conservateurs sur 374 membres du Parlement refusèrent d'appuyer leur Premier ministre en votant pour Meyer ou en s'abstenant. Au cours de cette dernière année, on a vu paraître un nombre important de livres et d'articles consacrés à Mme Thatcher, à sa façon de gouverner et au « thatchérisme ». Son sexe, sa longévité, sa manière autoritaire font d'elle un phénomène bien spécial. Une question entre autres suscite de nombreux débats et se trouve au centre de cette lettre de Londres : son influence sur le Gouvernement.

Une opinion courante aujourd'hui sur les fonctions du Premier ministre et sur le Gouvernement a été formulée par un démocrate libéral Alan Beith, au cours des débats à la Chambre des Communes le 31 octobre 1989 :

« Le caractère même du Gouvernement britannique a changé sous le Premier ministre pour devenir autocratique, centralisé et protectionniste. Le pouvoir est concentré plus que jamais. Le Cabinet a suivi le chemin d'une administration locale. Le Premier ministre n'a pas le temps de s'en

* Traduit de l'anglais par Elena Froidefond.

1. Membres sans portefeuille (à la Chambre des Lords ou à la Chambre des Communes).

occuper, et les gens de ce pays en payent les conséquences. » On soulignera deux points quant à cette citation. Premièrement, nous sommes déjà passés par là et, deuxièmement, les événements en 1989 ont démenti ce jugement.

Pendant et tout de suite après la première guerre mondiale, Lloyd George fut critiqué pour sa conduite à la César, régnant par l'intermédiaire de son secrétariat personnel situé à « La cité jardin », 10, Downing Street. A la fin des années 30, Neville Chamberlain fut attaqué pour son soutien à la politique d'apaisement et pour la confiance qu'il accordait à son conseiller Horace Wilson. Pendant la deuxième guerre mondiale, Winston Churchill fut critiqué pour son ingérence dans les responsabilités des ministres par l'intermédiaire de son conseiller, le Pr Lindemann, qui allait devenir Lord Cherwell. Clement Attlee fut accusé d'avoir construit des armes atomiques et Anthony Eden d'avoir envahi le canal de Suez sans tenir compte de l'opinion du Gouvernement. Les méthodes de Harold Macmillan ont amené John Mackintosh et Richard Crossman à soutenir que la Grande-Bretagne fonctionnait comme un système présidentiel. On reprocha à Harold Wilson d'agir par l'intermédiaire d'un « Kitchen cabinet », et à Edward Heath de s'en remettre entièrement aux conseils du soi-disant « délégué du Premier ministre », le fonctionnaire Sir William Armstrong.

L'accusation d'autocratie est souvent formulée contre le Premier ministre par ses opposants, qu'il s'agisse de l'opposition officielle ou de mécontents au sein du parti majoritaire. La persistance de cette accusation donne à penser qu'il n'y a pas eu de transition entre quelque âge d'or où les premiers ministres étaient des chefs de Gouvernement géniaux capables d'instaurer un consensus et une période où ils seraient devenus des dictateurs élus.

1989 constitue l'exemple idéal pour étudier les fonctions de Premier ministre. Jusqu'au mois de juin, qui marqua les dix ans de pouvoir du Premier ministre, sa cote de popularité est restée à un haut niveau, et les commentateurs considéraient que cela devait continuer. Puis ses scores dans les sondages tombèrent tandis que l'économie chancelait ; sa position fut ébranlée par le remaniement ministériel de juillet puis, en octobre, par la démission du chancelier de l'Echiquier ; ses scores dans les sondages s'effondrèrent jusqu'à devenir les plus bas qu'aucun Premier ministre ait atteint depuis que l'on a commencé à pratiquer ce genre d'enquête de popularité sous Neville Chamberlain ; et son rôle de dirigeant fut contesté pour la première fois depuis quatorze ans. 1989 vit ainsi le pouvoir du Premier ministre atteindre des sommets, et s'effondrer.

Cette année a révélé les tensions subtiles de la Constitution britannique. D'un côté, Mme Thatcher fut décrite comme autocrate, traitant son Gouvernement avec mépris, se reposant sur les conseils de son entourage personnel, Alan Walters, son conseiller économique, Charles Powell, son secrétaire personnel pour les Affaires étrangères, Bernard Ingham, son conseiller pour la presse, et sa tendance politique. Elle fut aussi décrite

comme une maniaque du travail, dormant peu, pénétrée de sa mission, s'ingérant dans le détail des questions politiques, victime de la folie des grandeurs, employant pour parler d'elle-même le « nous » de majesté. Mais alors même qu'elle exerçait le seul pouvoir réel qu'elle eut, nommer et destituer les ministres (pouvoir qui est celui du Premier ministre depuis deux siècles), elle fit jouer des contre-tensions. Elle provoqua la grogne de ses ministres, puisqu'elle ne pouvait pas user de son pouvoir de destitution et de nomination contre des ministres qu'elle venait de mettre en place. Son glaive pourrait devenir un boomerang, comme ce fut le cas pour Harold Macmillan, après qu'il eut démis le tiers de son Cabinet en juillet 1962. Des ministres comme Sir Geoffrey Howe, Douglas Hurd aussi bien que d'autres n'appartenant pas à sa tendance au sein du Parti conservateur, mais nommés par elle afin d'apaiser l'opinion du parti (les anciens partisans de Heath, Kenneth Baker, Kenneth Clarke, Chris Patten, Peter Walker) s'opposèrent à elle. Seuls deux ministres apparaissent comme de véritables thatchériens, Cecil Parkinson et Nicholas Ridley, ni l'un ni l'autre n'occupant une position prépondérante au sein du Cabinet. Toute affirmation de puissance de la part du Premier ministre a toujours provoqué une réaction chez ses ministres ; ce fut souvent le cas par le passé.

LA NATURE DES FONCTIONS DU PREMIER MINISTRE

Les fonctions du Premier ministre, tout comme celles du Cabinet, sont de nature conventionnelle. Les seuls « statuts » à mentionner le Premier ministre concernent son salaire et son domicile. Conventionnelles, ces fonctions sont élastiques. Elles peuvent être élargies pour convenir à un Premier ministre autoritaire ou se rétrécir lorsque le chef du Gouvernement a un style plus détendu. Quatre facteurs rendent compte de cette élasticité : la conception que le Premier ministre se fait de ses fonctions ; ce que les ministres sont prêts à accepter ; les objectifs qui sont fixés ; la popularité du Gouvernement.

a / Les fonctions du Premier ministre se résument à ce que celui-ci entend en faire. Les Premiers ministres changent : certains se contentent d'agir en président, laissant l'initiative aux ministres, tout en leur facilitant la tâche en ramenant leurs objectifs au plus petit dénominateur commun acceptable par le Cabinet. D'autres, telle Mme Thatcher, se sentent investis d'une mission qu'ils cherchent à faire accepter par le Gouvernement, amenant les ministres à se conformer à un consensus ministériel représentant un dénominateur commun bien plus élevé.

b / La capacité du Premier ministre à réaliser ses objectifs dépend de la bonne volonté des ministres à le suivre. Si un Premier ministre devient trop « puissant », c'est parce que ses ministres le lui ont permis. Il n'a de

puissance que ce qu'ils lui en accordent. En 1981-1982, les « mous » ne sont jamais parvenus à s'unir sérieusement pour défier le Premier ministre et ses ministres économiques ; reste à voir si les « pro-Européens » sauront le faire en 1990. Toute discussion sur le pouvoir doit tenir compte des deux versants de l'équation : le Premier ministre et les ministres. Ce serait une erreur que de ne voir que le premier.

c / La bonne volonté des ministres envers le chef de Gouvernement, le poids de leur opinion dépendent du problème abordé. Certains sont plus sujets à controverse et provoquent plus de divisions au sein du parti au pouvoir. Ils suscitent plus d'émotions, plus de réactions de la part des *backbenchers* et amènent les ministres en désaccord avec le chef de Gouvernement à lui résister plus vigoureusement. Ainsi bloquèrent-ils, en 1986, les propositions de Mme Thatcher de vendre des parts de British Leyland à des compagnies américaines ; il serait intéressant de voir s'ils peuvent pousser la Grande-Bretagne vers une position plus européenne qu'elle ne semble le désirer. Le Premier ministre est moins à l'abri des pressions ministérielles quand il s'agit des problèmes qui divisent son parti et agitent les *backbenchers*.

d / Le Premier ministre est encore plus vulnérable lorsque les sondages qui le concernent ou qui concernent son Gouvernement sont mauvais. S'il semble en position de force, ses ministres le soutiennent ; si la défaite semble se profiler, le soutien s'évapore, les résistances augmentent, et jusqu'à sa position de leader est ébranlée.

Depuis que Mme Thatcher est devenue Premier ministre, une nette alternance dans les relations entre elle-même et son Gouvernement s'est instaurée. Son élection a été suivie d'une période d'état de grâce durant laquelle les ministres avaient tendance à suivre le leader qui les avait conduits à la victoire et les avait promus à de hautes fonctions. Puis, comme toujours, la situation s'est gâtée. Le Gouvernement a multiplié les faux pas, l'économie a commencé à se dégrader, les sondages sont devenus mauvais et les conservateurs ont perdu les élections partielles. Le chef du Gouvernement subit alors la pression de ses ministres les plus déterminés. Au printemps 1982, la situation économique se redressa et Galtieri envahit les Malouines. La popularité du Gouvernement se releva et celui-ci gagna les élections de 1983. S'ensuivit une nouvelle période d'état de grâce durant laquelle la position du Premier ministre était inattaquable jusqu'à la fin de 1985 et à l'affaire Westland. Cette controverse affaiblit à tel point le chef du Gouvernement qu'elle craignit de devoir démissionner. Elle fit entrer dans son Cabinet un plus grand nombre d'anciens partisans de M. Heath. Les indicateurs économiques s'améliorèrent, et elle parvint à remporter les élections de 1987. Nouvel état de grâce jusqu'en 1989, lorsque l'économie s'effondra en même temps que sa popularité et celle de son Gouvernement. En 1989, l'opposition apparut plus forte que jamais au cours de la décennie, plus unie, et plus apte à

gouverner. A la fin de l'année, le chef de Gouvernement semble assiégé, aux prises avec un Cabinet plus agressif, incapable de se reposer sur les *backbenchers* qui lui sont restés fidèles, et contraint de combattre durement pour sa survie politique. Parler d'un Premier ministre puissant semble ridicule. Elle est en liberté surveillée.

LA PUISSANCE DU CABINET

On considère que le Gouvernement a décliné sous Mme Thatcher parce qu'il se réunit moins souvent, une seule fois par semaine, le jeudi ; et parce qu'on prétend que les décisions ont déjà été prises ailleurs par des commissions ministérielles (bien qu'il semble qu'elles-mêmes se réunissent moins souvent), par des réunions de Cabinet *ad hoc* et par le Premier ministre elle-même. Cependant, le simple fait que le Cabinet se réunit moins souvent ne prouve pas qu'il soit affaibli. Il pourrait être plus puissant, car son influence s'étend à un plus grand nombre de problèmes à résoudre : Mme Thatcher a modernisé le système ministériel, évitant de surcharger le Gouvernement en traitant un plus grand nombre de problèmes à l'avance, ce qui a accru sa capacité à gérer les cas les plus critiques qu'on ne parvenait pas à résoudre auparavant. Libéré des questions de routine, il peut se concentrer sur la solution des problèmes vitaux.

Il y a peut-être moins de commissions ministérielles mais il en reste encore un certain nombre pour s'occuper des problèmes importants. En leur sein sont arrêtées des mesures qui ont valeur de décisions prises en réunion de cabinet. Un ministre mécontent de telle ou telle décision pourrait la soumettre au conseil pour qu'il tranche définitivement, mais il est peu probable qu'il le fasse, car ces commissions cherchent à agir en quasi-conseil, en anticipant les réactions qui seront certainement celles du conseil. Leur composition leur permet de fonctionner en « Cabinets restreints ». Ils comprennent toujours deux types de ministres : d'une part, ceux dont le secteur d'activité est concerné par le sujet traité, les ministres « techniques » les plus directement impliqués et dont la présence est nécessaire ; d'autre part, les ministres « politiques » qui ne sont pas directement concernés par le sujet, mais qui ont un poids déterminant au sein du Cabinet. Les premiers sont susceptibles d'avoir un rôle prépondérant dans les réunions du Cabinet au complet et d'être écoutés avec la plus grande attention par leurs collègues ; les autres compteront lorsqu'il s'agira de prendre une décision en conseil. Puisqu'ils expriment l'opinion du Cabinet, on peut les laisser décider. Ce serait une perte de temps que de reprendre la discussion en conseil. On en a eu un exemple lorsque, en 1981, Michael Heseltine a été battu en commission sur ses propositions concernant les ghettos et a décidé de ne pas faire appel au conseil siégeant en séance plénière.

Les commissions font gagner du temps au conseil et lui permettent de se concentrer sur les questions critiques. Ils traitent de deux types de

problèmes : d'une part, des problèmes qui ne suscitent pas controverse et peuvent être aisément résolus ; d'autre part, des questions très controversées et très délicates que les ministres préféreraient ne pas avoir à régler au cours des séances plénières, houleuses et grosses d'affrontements, du conseil des ministres : la question de la dépense sociale, ou celle de la guerre. L'unité du Cabinet est préservée grâce au pouvoir qu'il donne aux commissions d'agir en son nom et, du fait de leur composition, on peut être sûr qu'elles agiront comme si elles étaient le Cabinet lui-même.

Les réunions ministérielles *ad hoc*, dont on dit que Mme Thatcher fait un plus grand usage que tous ses prédécesseurs, diffèrent des commissions en ce qu'elles sont moins des instances de décision que des lieux où sont élaborées les décisions à prendre, par les ministres, par les commissions ou par le Cabinet lui-même.

Dans ces réunions qui regroupent d'un côté les ministres et leurs conseillers et, de l'autre, le Premier ministre et ses conseillers, beaucoup de travail préparatoire peut être déblayé, en posant les questions, en abordant les points difficiles, en analysant les sujets sur lesquels un accord peut être trouvé, et en dégageant les problèmes disputés sur lesquels il faudra encore travailler. Elles permettent aux ministres, y compris le Premier ministre, d'être mieux informés sur les questions à l'ordre du jour : en réalité, elles renforcent l'engagement des ministres dans l'élaboration de la politique en leur permettant de participer dès le début au processus, d'intervenir à un niveau laissé autrefois aux soins des fonctionnaires.

Le Premier ministre est parfois accusé de négliger le Cabinet sur des décisions cruciales, comme lorsqu'elle a autorisé les Américains à utiliser les bases britanniques pour aller bombarder la Libye en 1986. Et pourtant, Mme Thatcher avait consulté les ministres les plus impliqués, le secrétaire au Foreign Office et le secrétaire à la Défense ainsi que William Whitelaw, ministre « politique » très important. Les solutions furent ensuite soumises à la commission de l'outre-mer et à celles de la défense, puis au conseil des ministres lui-même, où « personne ne pensait que la demande de Reagan aurait pu être réellement rejetée ». Mme Thatcher et ses quelques collègues avaient anticipé à bon escient les réactions probables du Cabinet.

Elle ne fut pas non plus seule à diriger la campagne des Malouines. La décision de dépêcher le corps expéditionnaire fut prise par le Cabinet dans son ensemble, le Premier ministre demandant à chacun de ses membres de déclarer s'il était d'accord, et la guerre fut conduite par une commission composée du Premier ministre, des ministres les plus directement impliqués, des secrétaires au Foreign Office et à la Défense, et de ces grandes figures que sont William Whitelaw et Cecil Parkinson, le président du Parti conservateur.

Conduire les affaires grâce à des commissions et des réunions ministérielles ne renforce pas le pouvoir personnel du Premier ministre. Elle a beaucoup moins de marge de liberté dans un petit groupe où elle fait face à quelques ministres politiquement puissants que dans le Cabinet entier où elle pourrait compter sur le soutien des membres plus jeunes et plus

dépendants de sa protection. En utilisant ces petits groupes, le Premier ministre a permis au Cabinet de survivre comme centre de contrôle, comme le lieu où la décision finale est prise. Son influence rejait sur les autres instances de réunion, et le Cabinet lui-même s'en trouve renforcé. Il ne constitue pas un séminaire académique, ni un lieu de prospective ou de réflexion, mais une instance de décision quant à des questions urgentes et potentiellement sujettes à controverse. Il tranche des problèmes qui n'avaient pu être résolus auparavant. Le débat réel y a sa place, en vérité bien davantage que sous le gouvernement impérieux d'Edward Heath. Le style de Mme Thatcher stimule la discussion. Elle attaque de front, adoptant une approche procédurière pour forcer ses ministres à justifier leurs propositions. Elle attend d'eux qu'ils répondent par un plaidoyer vigoureux, et non pas qu'ils se plaignent d'être manipulés.

LE PREMIER MINISTRE,**GARDIEN DE LA STRATÉGIE COLLECTIVE DU GOUVERNEMENT**

L'autoritarisme n'équivaut pas à l'autocratie. C'est la manière dont Mme Thatcher met en œuvre la décision et le débat collectifs. Le Premier ministre est le garant du Gouvernement, considéré comme un tout, contre le danger de départementalisation rampante immanente au Gouvernement britannique. Le pouvoir repose sur les ministres qui dirigent de larges secteurs en les conseillant et en réalisant leurs souhaits. Le danger est qu'ils se singularisent et mettent en avant la ligne de leur propre département ministériel, provoquant des dommages dans la stratégie d'ensemble du Parti et du Cabinet. Il faut un Premier ministre autoritaire pour reconduire dans la ligne générale les ministres trop indépendants. C'est lui qui fait passer la dimension collective dans le conseil, dans les commissions et les réunions ministérielles.

Cependant, même un Premier ministre autoritaire n'a pas toute liberté pour maintenir ses ministres dans la ligne générale. Il peut nommer ceux dont il pense qu'ils sauront travailler ensemble, mais ceux-là mêmes peuvent être victimes des contraintes de leur secteur. Il n'ose pas alors les destituer trop rapidement de peur d'être traité de « Père fouettard ». Plus qu'à la démission, Mme Thatcher a habituellement recours à une technique de gestion des hommes qui révèle sa faiblesse plus que sa force et qui consiste à les affaiblir derrière leur dos. On en trouve des exemples évidents dans la manière dont elle a utilisé Leon Brittan contre Michael Heseltine lorsque ce dernier poursuivait sa propre politique contre la décision du Cabinet de laisser Westland choisir le parti qu'elle devait prendre, dans la façon dont elle s'est servie de Lord Young contre Norman Tebbit quand, lors des élections générales de 1987, elle fut mécontente de son action en tant que président du Parti conservateur ou dans la manière dont elle fit jouer Alan Walters, son conseiller économique, contre le chancelier de l'Échiquier, Nigel Lawson, quand la politique de ce dernier mettait en péril le redressement économique du pays.

Ses réticences à affronter directement les ministres qui deviennent trop indépendants ont fini par affaiblir sa propre position. On aurait pu penser qu'elle utiliserait le conseil pour refroidir les élans des ministres tentés de suivre leur propre chemin, ou même pour les destituer. Elle craint probablement qu'une telle manière de faire divise le Parti et atteigne son moral, et espère que les manipulations en coulisse les ramènent dans le droit chemin sans qu'il soit besoin de recourir à la démission ou à la destitution. Elle évalue les dangers qu'il peut y avoir à laisser « ronchonner » des figures politiques importantes perdues sur les *backbenches*² : mieux vaut leur laisser exprimer leur grogne ouvertement.

Lors du remaniement ministériel de juillet 1989, elle a montré sa faiblesse, ou sa réceptivité aux sentiments du parti, en ne destituant pas Sir Geoffrey Howe et Nigel Lawson, qui tous deux soutenaient une politique européenne bien en avance sur la ligne du Cabinet, qu'elle fût implicite ou explicite. Elle garda l'un et l'autre aux affaires et se retrouva elle-même cernée par eux et par les anciens partisans de M. Heath. En octobre, elle recula de nouveau pour maintenir Lawson au poste de chancelier alors que, entouré de son département et de conseillers personnels, il avait eu l'arrogance d'insister pour que le Premier ministre se défasse de son propre conseiller économique. Ce fut là un bon exemple de la menace que fait peser sur la collectivité gouvernementale un ministre qui reste trop longtemps à la tête de son département, six ans dans le cas d'espèce.

On pourrait prétendre qu'elle-même est devenue une menace pour la collectivité gouvernementale dans la mesure où elle est Premier ministre depuis si longtemps, plus longtemps qu'aucun de ses prédécesseurs au cours de ce siècle. Sa longévité la place au-dessus de ses collègues, mais elle ne la rend pas invulnérable. En fait, parce qu'elle occupe son poste depuis si longtemps, elle s'est fait des ennemis, parmi ceux qui sont déçus de ne pas être nommés au Gouvernement comme parmi ceux qui redoutent d'être destitués. Sur ses *backbenches* siègent des dissidents qui limitent son pouvoir et dont les opinions trouvent des porte-parole au sein du Cabinet.

Sous Mme Thatcher, le Cabinet a été un lieu de débat animé, et le Premier ministre ne l'a pas toujours emporté dans la discussion. De plus, dans la mesure où elle a souvent exprimé ses vues avant que le conseil se réunisse, les défaites qu'elle y a connues ont été notoires. Son style diffère de celui de Clement Attlee, qui avait tendance à n'exprimer aucune opinion avant que le Cabinet n'ait trouvé un accord, auquel il se ralliait. Elle a changé d'avis sur le rythme de la réforme des syndicats, sur les coupes à effectuer dans les dépenses publiques, la Rhodésie, l'Irlande du Nord, Hong-Kong, le projet de « guerre des étoiles » du Président Reagan, la vente de British Leyland, la réforme du Service national de santé et celle de la BBC. Sa manière nouvelle de gérer le système gouvernemental n'a pas amoindri le Cabinet.

2. Bancs sur lesquels siègent les *backbenchers*.

Le caractère seulement expérimental de ses interventions dans les responsabilités sectorielles est révélé par une lettre confidentielle de son secrétaire particulier au département de l'Education et des Sciences datant de mars 1988 et concernant les projets d'évaluation des enfants à 7, 11, 14 et 16 ans. Elle trouve certains aspects « troublants » ; elle pose des questions ; elle « tient à noter » ; elle « se demande si » ; elle « serait reconnaissante au secrétaire d'Etat de bien vouloir tenir compte de ce souci dans son appréciation future du rapport » ; et il fut donné copie de cette lettre à d'autres membres de la commission ministérielle. Elle ne manifeste pas l'autocratie du Premier ministre, mais l'assiduité avec laquelle celle-ci examine un cas sectoriel qui pourrait être en décalage sur la stratégie collective.

Elle n'a pas mis en place un cabinet particulier du Premier ministre, mais continue à s'appuyer sur un petit groupe de personnes et d'auxiliaires temporaires, qui se réunit au 10, Downing Street, et ne saurait rivaliser de puissance avec les grandes bureaucraties ministérielles en ce qui concerne la compétence et l'expérience. Ils l'aident à suivre l'activité des départements ministériels et à soulever des questions concernant leurs propositions ; il ne s'agit pas de les dominer, il s'agit de maintenir une vision collective qui risquerait de disparaître sous la pression de la départementalisation.

C'est le bureau du Cabinet qui aide le Premier ministre à promouvoir un gouvernement collectif. Son titre même et l'absence de communication directe entre le 10, Downing Street, et le 70, Whitehall, siège du bureau du Cabinet, symbolisent le fait que celui-ci ne constitue pas la machine bureaucratique personnelle du Premier ministre. Il constitue la garantie que tous les départements concernés par une décision à prendre donnent un avis au Cabinet ou à la commission ministérielle ; une fois cette décision prise (et l'on notera que ce n'est pas celle du seul Premier ministre), elle est répercutée par Whitehall vers les départements et prend force de loi. Le bureau du Cabinet protège et soutient le caractère collectif du Gouvernement.

TROIS MYTHES PRÉSIDENTIALISTES :

LE SERVICE PUBLIC, LES MÉDIAS ET LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES

1 / On dit souvent que Mme Thatcher a renforcé son pouvoir personnel en ne nommant hauts fonctionnaires que des thatchéristes dont elle pense qu'ils lui sont acquis. Une enquête conduite par le Royal Institute of Public Administration a permis de rejeter cette accusation. Il n'existe aucune preuve qu'elle ait politisé le service public. Elle s'intéresse de plus près aux nominations de haut niveau que ses prédécesseurs, mais ne va pas jusqu'à placer ses acolytes ou ses supporters conservateurs. Elle cherche à s'assurer qu'il s'agit d'hommes capables de trouver des solutions aux problèmes plutôt que d'inventer des problèmes lorsqu'ils ont des solutions, à l'instar des aimables sceptiques traditionnels.

2 / Les médias adorent présenter le Premier ministre sous les traits d'un président, image renforcée, d'aucuns le pensent, par la retransmission télévisée des débats aux Communes. Cependant, bien que les nouveaux programmes se concentrent sur la figure du Premier ministre, les affaires courantes et les débats aussi bien que la future retransmission des séances de la Chambre des Communes, en leur donnant l'occasion de se faire une réputation, renforcent l'image de ses collègues. De fait, la retransmission des débats peut amoindrir le prestige du Premier ministre, car les spectateurs la verront au cœur de la mêlée et non pas, comme à l'accoutumée, discutant avec les grands chefs d'Etat ou de hauts dignitaires, ou encore discourant du haut de la tribune comme au cours d'entretiens exclusifs. La retransmission télévisée des débats aux Communes met sur un pied d'égalité tous les membres du Parlement.

D'une manière générale, radio et télévision ébranlent le Premier ministre par la manière agressive qu'ils ont de mettre en question tout ce qu'il fait — présupposant quoi qu'il en soit qu'il n'est bon à rien.

3 / Les élections n'ont pas pris un tour présidentiel, malgré la concentration de la propagande du parti sur son leader. S'il en avait été ainsi, les Premiers ministres n'auraient pas perdu les élections de 1970, 1974 et 1979, alors même que, d'après les sondages, leur popularité dépassait celle des chefs d'une opposition finalement victorieuse. Les enquêtes montrent qu'un leader doit avoir 10 points d'avance sur son rival pour donner à son parti un avantage de 1,5 % : influence marginale et cependant essentielle dans un combat serré. Un sondage « sortie des urnes » réalisé en 1987 a montré que la personnalité du leader ne constitue un facteur clé du choix de vote que pour 6 % de l'électorat.

CONCLUSION : UN STYLE PROCÉDURIER MAIS UNE MANIÈRE COLLECTIVE DE GOUVERNER

Certains anciens ministres prétendent qu'elle a une manière autoritaire de diriger. N'est-ce pas la moindre des choses pour ceux dont les ambitions ont été frustrées ? Mais le point de vue d'un Biffen, d'un Gilmour, d'un Heseltine, etc., fait contrepoids à celui de Carrington, de Tebbit ou de Whitelaw, qui soulignent son goût pour la procédure consistant à découvrir la vérité à travers l'analyse contradictoire, comme ils soulignent le fait qu'elle sait se laisser convaincre par une bonne argumentation qui l'a souvent fait changer d'avis. Ses interventions ne visent pas un caprice personnel mais servent à promouvoir une stratégie collective, la politique de son parti. Elle se donne beaucoup de mal pour rester en contact avec le parti, aux Communes comme à l'extérieur. Elle prend soin de ne pas aliéner ses *backbenchers* et ses supporters partout dans le pays.

Mme Thatcher n'a pas transformé les fonctions de Premier ministre. Elle les a adaptées à sa manière autoritaire, profitant de leur nature « élastique ». Elle a affermi son ascendance grâce à sa lucidité et à son

flair politique ; elle a été aidée par la chance, comme par la réaction trop violente ou apathique de ses opposants, par leur soumission et par leurs erreurs de calcul. Sa prépondérance n'est pas structurelle ; elle est politique et contingente, elle dépend de sa volonté, des réponses de ses collègues, des solutions à trouver, et de la popularité du Gouvernement à un moment donné. C'est le succès de sa politique qui assure son ascendant. Elle est obligée de marcher avec son temps et se faire l'écho des changements au sein de l'électorat. Tant que sa manière de gouverner assurera le succès de son parti, elle sera acceptée, mais si la chance tourne et si elle apparaît comme un poids mort, on la laissera tomber. L'« élasticité » jouera contre elle. Un autre leader, au style différent, apparaîtra. Il se servira à sa manière de l'élasticité de ses fonctions de Premier ministre, et jouira de la puissance que ses collègues voudront bien lui accorder.

Chronique constitutionnelle française

(4 octobre - 31 décembre 1989)

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).

REPÈRES

- 6 octobre. M. Valéry Giscard d'Estaing propose la fusion des partis de l'opposition en un « Rassemblement de l'union pour le renouveau ».
- 13 octobre. Déclaration critique de M. Charles Fiterman, lue devant le comité central du PCF.
- 17 octobre. Réunion commune des députés RPR, UDF et UDC qui fixent les règles de fonctionnement de l'intergroupe de l'opposition.
- 28-29 octobre. Congrès extraordinaire du MRC à Toulouse.
- 29 octobre. « Si je censurais M. Bérégovoy, je me censurerais moi-même », déclare M. Raymond Barre.
- 4 novembre. Le ministre de l'éducation nationale demande l'avis du Conseil d'Etat à propos de l'affaire du « foulard islamique ».
- 18-19 novembre. Assemblée générale des Verts à Marseille.
- 19 novembre. X^Ce congrès du parti radical à Thonon-les-Bains.
- 20 novembre. Le directeur de la DST déclare que c'est sur ordre de M. Charles Pasqua que le « vrai-faux » passeport a été remis à M. Yves Chalié.
- 21 novembre. Dans le cadre de la présidence tournante du MRC, M. Emile Zuccarelli, député-maire de Bastia, remplace M. Yvon Collin, sénateur du Tarn-et-Garonne.
- 24 novembre. Le PSU décide sa dissolution.
- 26 novembre - 3 décembre. Elections législatives partielles de Dreux et de Marseille. Le Front national revient au Palais-Bourbon.
- 2 décembre. M. Philippe Séguin propose, dans sa contribution au conseil national du RPR, l'instauration d'un « vrai » régime présidentiel.

- 5 décembre. Incidents devant le Quai d'Orsay où des députés de l'opposition manifestant pour le Liban sont bousculés par la police.
- 10 décembre. M. Jacques Chirac demande qu'un référendum soit organisé sur le droit de vote des immigrés.
- 14 décembre. Réunion au complet du bureau politique de l'UDF sur la réforme des structures de la confédération.
- 14 décembre. Le comité central du PCF se prononce pour l'élection du Président de la République par le Parlement.
- 15 décembre. M. Jacques Gossot, maire RPR de Toul, est inculpé dans l'affaire des fausses factures de Nancy et écroué.
- 19 décembre. « Nous sommes sur le fil du rasoir », déclare le Premier ministre devant le Conseil économique.
- 22 décembre. Le Conseil d'Etat annule les élections municipales de Cannes.
- 26 décembre. Retombée de la révolution roumaine : les « reconstruc-teurs » du PCF demandent la démission des dirigeants du Parti.

ALTERNANCE

— *Bibliographie.* A. Chaussebourg, Les bénéfiques de l'alternance, *Le Monde*, 24-11.

— *L'oxygène de la démocratie.* Portant un jugement sur la décennie qui vient de s'achever, le chef de l'Etat, dans un entretien à *Paris-Match*, le 30-11, a indiqué que l'événement le plus notable avait été son élection de 1981, *qui a réalisé la première alternance de la V^e République... la première alternance réelle depuis 1936... La France se porte mieux. L'alternance est l'oxygène de la démocratie. Je vous en parle en connaissance de cause puisque j'ai eu à gérer trois alternances en sept ans : 1981, 1986, 1988. Tout compte fait, cela s'est plutôt bien passé. Une quatrième ? Tout est possible. Mais on passerait alors de l'alternance au tournis, a-t-il conclu. L'alternance ou l'hygiène de la République, est-on tenté de conclure.*

AMENDEMENT

— *Amendement de suppression.* Voté dans les mêmes termes par les deux assemblées en première lecture et donc juridiquement acquis, l'art. 33 *ter* de la loi de finances n'en a pas moins fait l'objet, en nouvelle lecture, d'un amendement de suppression auquel les sénateurs reprochaient d'avoir été adopté dans des conditions contraires à la Constitution. La décision 89-268 DC du 29-12 ne se prononce pas au fond, à la différence des autres amendements adoptés en nouvelle lecture (v. ci-dessous), au motif que seuls peuvent être déferés les textes qui ont le caractère de loi à la date de la saisine et « qu'est exclue en revanche toute contestation d'une disposition qui ne figure pas dans la loi soumise à l'examen du Conseil ».

Outre le fait que ce n'était pas la « disposition » qui était contestée, mais la régularité procédurale de son élimination, il faudrait, compte tenu du caractère péremptoire de la formulation, en conclure que l'application de l'art. 40 c ne peut pas être contestée devant le Conseil lorsqu'elle entraîne l'irrecevabilité d'une disposition qui se trouve *ipso facto* écartée du texte voté. Un tel raisonnement va d'autre part à l'encontre d'une jurisprudence illustrée tout récemment par la décision 89-261 DC du 28-7 (cette *Chronique*, n° 52, p. 176) qui examinait les conditions dans lesquelles des amendements avaient été repoussés en commission par un vote bloqué et ne confirmait la régularité de la procédure d'adoption de la loi qu'après avoir observé qu'aucun amendement n'avait été rejeté en séance en application de l'art. 44, al. 2 c, au motif qu'il n'aurait pas été soumis à la commission.

— « *Limites inhérentes* ». Les amendements à la loi de finances contestés sur la base des jurisprudences Séguin (cette *Chronique*, n° 42, p. 169) et Le Guen-Mexandeau (*ibid.*, n° 50, p. 180) ont été déclarés conformes par la décision 89-268 DC.

— *Nouvelle lecture*. Bien qu'il ait été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées en première lecture, l'art. 73 de la loi de finances a été modifié en nouvelle lecture devant l'AN après échec de la CMP, tandis qu'un article additionnel devenu l'art. 108 était introduit à ce stade de la procédure. La décision 89-268 DC reprend l'affirmation formulée à propos des amendements du Gouvernement au texte de la CMP par la décision 86-221 du 29-12 1986 (cette *Chronique*, n° 41, p. 201), selon laquelle le droit d'amendement peut, sous réserve des limitations posées aux 3^e et 4^e alinéas de l'art. 45 c, s'exercer à chaque stade de la procédure, y compris sous forme d'articles additionnels, et, « par suite, des amendements peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées » (sur cette interprétation de la notion de « dispositions restant en discussion », v. notre *Droit parlementaire*, p. 171).

— *Sur une opinion doctrinale*. Le Premier ministre confirme l'appréciation portée naguère par son conseiller, notre collègue Guy Carcassonne (in *La constitution de la V^e République*, PUF, 1985), au terme de laquelle l'exercice du droit d'amendement conforte l'institution parlementaire (AN, Q, p. 5068).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie*. AN, *Connaissance de l'Assemblée*, Economica, 1989 : fasc. I, *Le statut du député* ; II, *Les questions à l'AN* ; III, *La séance publique à l'AN* ; IV, *Les principales étapes de la procédure législative* : l'eau vive du droit parlementaire ; J. Daniel et Cl. Emeri, *L'AN et son devenir*, RDP, 1989, p. 1245.

— *Composition*. M. Valéry Giscard d'Estaing (UDF) a démissionné de son mandat (Puy-de-Dôme, 3^e), le 3-11 (p. 13741), en application de la loi anti-cumul. A la suite du renouvellement du Sénat (cette *Chronique*, n° 52, p. 177), deux élections partielles ont été organisées : au second tour, le 3-12, Mme Marie-France Stirbois (FN) a été élue (Eure-et-Loir, 2^e) (p. 15056) et M. Jean-François Mattei (UDF) dans la 2^e circonscription des Bouches-du-Rhône (*ibid.*).

— *Patrimoine immobilier*. L'AN poursuit son extension (cette *Chronique*, n° 29, p. 168). Elle a acquis l'hôtel Sofitel-Bourbon (4 étoiles), sis 32, rue Saint-Dominique, en vue de favoriser les moyens d'hébergement et de disposer de salles de travail supplémentaires (*Le Monde*, 8-11).

V. *Commissions, Contentieux électoral, Droit parlementaire, Elections, Parlement, Partis politiques, Responsabilité gouvernementale*.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie*. R. Badinter (sous la direction de), *Une autre justice*, Fayard, 1989.

V. *Conseil constitutionnel*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Réforme du contentieux administratif* (suite). La gestion des TA et des cours administratives d'appel (CAA) fait l'objet du décret 89-915 du 19-12 (p. 15997), tandis que le décret 89-916 du même jour (*ibid.*) modifie celui du 30-7-1963 (63-766) relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat. En dernière analyse, la loi 89-1017 du 31-12 (p. 120) précise divers aspects d'intégration.

V. *Contentieux électoral, Engagement international, Loi, Premier ministre*.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire*. 44 lois ont été votées, dont 14 autorisent la ratification d'un engagement international. Deux lois d'origine parlementaire (en matière d'immunité parlementaire, qui sera censurée par le CC et une LO relative aux incompatibilités parlementaires) ont contribué au flux normatif.

A cet égard, 48 % des projets de loi ont été déposés, en première lecture, au Sénat (*BIRS*, n° 457, p. 34) ; l'urgence a été déclarée à 15 reprises, à l'exception notable du projet relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques qui

devait se dérouler sur 7 lectures, après que le Sénat eut repoussé l'accord réalisé en CMP. Par ailleurs, 8 lois ont été adoptées, après CMP, tandis que 7 d'entre elles l'ont été sur décision définitive de l'AN (programmation militaire ; amnistie d'infractions en Nouvelle-Calédonie ; entrée et séjour des étrangers ; loi de finances rectificative pour 1989, loi de finances pour 1990 ; dispositions relatives à la Sécurité sociale et à la santé et limitation des dépenses électorales). Le dernier mot de l'AN devait connaître son dénouement devant le CC.

V. Amendement, Loi.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* A. Gruber, Le statut de la Nouvelle-Calédonie, *JJA*, 13-11.

— *Continuité de la vie communale.* Les membres de la délégation spéciale instituée par le préfet, en cas de dissolution du conseil municipal ou d'annulation définitive de l'élection (art. L. 121 du code des communes), sont choisis librement. Les délégués doivent satisfaire tout au plus aux conditions d'éligibilité au conseil municipal. Les inéligibilités étant de droit strict, ces derniers sont éligibles audit conseil, en l'absence de toute mention aux art. L. 228 à L. 233 du code électoral, indique le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 5708).

— *Délibération du conseil municipal.* A la faveur d'une question écrite, le ministre de l'intérieur rappelle que le maire exerce seul la police de l'assemblée (art. L. 121-16 du code des communes). A ce titre, il lui appartient de diriger les débats. Si, en principe, l'auditoire n'est pas admis à intervenir, il est loisible toutefois qu'une personne puisse y être entendue en vue de compléter l'information des conseillers (CE, 1^{er}-7-1927, Ribains, *Rec.*, p. 735, 3-12-1975, ministère de l'Intérieur c/ Mouvement des intérêts des habitants de Plottes, p. 617). A l'opposé, un conseiller ne peut *proprio motu* interroger le public, en dehors d'une suspension de séance décidée par le maire (AN, Q, p. 4532).

— *Recours intentés contre les actes.* Le ministre de l'intérieur dresse le bilan de ce contentieux, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2-3-1982. On observe, à cet égard, que la saisine du juge administratif par le préfet n'a pas eu pour effet de clore la concertation. A meilleure preuve, le désistement d'action s'élève à 35 % des cas. Le bien-fondé de l'argumentation préfectorale a été reconnu par les TA dans 77 % des espèces, tandis que le CE l'approuvait statuant en appel, dans la proportion de 56 % (AN, Q, p. 5707).

COMMISSIONS

— *Auditions publiques.* En application de l'art. 46, al. 3. RAN, la mission d'information sur la politique énergétique de la commission de la production et des échanges a procédé à une série d'auditions au cours d'une séance ouverte à la presse écrite et audiovisuelle (rapport d'information de Mme Huguette Bouchardeau, AN, n° 1055, 5-12), en prélude au débat sur la déclaration du Gouvernement du 12-12. V. *Ordre du jour, Parlement.*

La commission des affaires culturelles a procédé dans les mêmes conditions à une série d'auditions sur la situation de l'Agence centrale de presse (BAN, n° 38) et à celle de M. Jean-Noël Jeanneney sur le bilan de la mission du Bicentenaire (*ibid.*, n° 39).

— *Mission d'information.* Les six commissions de l'AN ont constitué une mission d'information commune sur les problèmes d'intégration, à la présidence de laquelle M. Philippe Marchand (s) a été élu le 20-12 (*Bulletin quotidien*, 21-12).

En application de l'art. 21 rs, le Sénat a autorisé le 11-12, sur demande conjointe des présidents de ses six commissions, la désignation d'une mission d'information commune pour étudier les problèmes posés par l'immigration et proposer les éléments d'une politique d'intégration (p. 4765). M. Chérioux (RPR) a été élu président le 20-12 (*BIRS*, n° 457).

— *Présidence des commissions permanentes.* Les présidents des six commissions du Sénat ont été réélus le 5-10 à la suite du renouvellement de la série A (cette *Chronique*, n° 52, p. 182). En revanche, l'Union centriste a perdu le poste de rapporteur général de la commission des finances, M. Maurice Blin ayant été battu par M. Roger Chinaud (UREI). Le groupe socialiste qui ne dispose plus de présidence depuis le renouvellement de 1986 (*ibid.*, n° 41, p. 205) en a vainement revendiqué une par la voix de son président, M. Claude Estier.

M. Michel Vauzelle (s) a été élu le 16-11 président de la commission des affaires étrangères de l'AN en remplacement de M. Valéry Giscard d'Estaing qui a démissionné de son mandat de député (V. *Assemblée nationale*).

— *Rapports d'information.* M. Edmond Hervé (s) a présenté le rapport sur la fiscalité locale (AN, n° 906, 4-10) de la mission d'information de la commission des finances (cette *Chronique*, n° 49, p. 195). La commission des lois a constitué une mission sur l'application de la clause de nationalité pour l'accès aux emplois publics dans quatre Etats d'Europe (AN, n° 950, 24-10). La commission des affaires étrangères a déposé un rapport sur le bilan d'application de la convention entre le Gouvernement français et le Gouvernement algérien relative aux enfants issus de couples mixtes séparés, faite à Alger le 21-6-1988 (AN, n° 821, 23-6).

COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Secret*. Les déclarations faites à la presse par M. Douyère, rapporteur de la commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisation d'entreprises et de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986 (cette *Chronique*, n° 50, p. 184), avant que celle-ci n'adopte le rapport, ont provoqué des protestations (AN, p. 3400).

— *Article 142 RAN*. Le rapport de la commission d'enquête sur les privatisations comporte en annexe la totalité des procès-verbaux des auditions effectuées, auxquels sont jointes pour la première fois, conformément à l'art. 242 RAN, les observations de certaines personnes entendues, notamment M. Ballardur (AN, n° 969, 28-10).

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

— *Loi de finances*. La conférence des présidents de l'AN a décidé le 2-11 qu'à partir du 8 les suppléances ne seraient plus admises dans la phase des questions sur la loi de finances (p. 4737).

V. *Ordre du jour*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. CC, *La Déclaration des droits de l'homme et la jurisprudence*, actes du colloque du bicentenaire, PUF, 1989 ; F. Chevallier, *L'exception d'inconstitutionnalité. L'Etat de droit et la construction de la Communauté européenne*, D., 1989, p. 255 ; G. Lyon-Caen, *La jurisprudence du CC intéressant le droit du travail*, *ibid.*, p. 289 ; E. Dupin, *Vers un CC à la portée du citoyen*, *Libération*, 9/10-12 ; J. J. Dupeyroux, *La saisine par les particuliers : à voir !*, *Le Monde*, 26-12.

Notes. J. Chevallier, sous 88-281 DC, 28-7-1989, *AJDA*, 1989, p. 619 ; Léo Hamon, 88-251 DC, 12-1-1989, *D.*, 1989, p. 573 ; B. Maligner, 11-5-1989, *AN Bouches-du-Rhône*, 6^e, *AJDA*, 1989, p. 716 ; B. Mathieu, 88-250 DC, 29-12-1988 (validations législatives), *RFDA*, 1989, p. 862 ; F. Benoît-Rohmer, 89-257 DC, 25-7-1989, *AJDA*, 1989, p. 796.

— *Conditions des membres de droit*. Conformément à la décision de principe (CC, 7-11-1984, AN Puy-de-Dôme, 2^e, cette *Chronique*, n° 33, p. 156), le CE a considéré, s'agissant de M. Valéry Giscard d'Estaing, tête de liste RPR-UDF, le 20-10 (arrêt Sithon, *RFDA*, 1989, p. 1049), que *l'élection au Parlement européen d'un membre de droit du CC fait obstacle à ce que celui-ci siége au sein de ce conseil... ; en revanche [cette] qualité... ne*

saurait, en l'absence de dispositions expresses dans ce sens, priver celui-ci du droit reconnu à tout citoyen dans les conditions et sous réserves, prévues par la loi, d'être candidat à tout mandat électif.

La démission ultérieure de l'ancien Président de la République de son mandat de député à l'AN n'affecte en rien sa situation par rapport à la Haute Instance, à partir de l'instant où l'art. 6 de la loi du 7-7-1977 étend aux élus de Strasbourg l'incompatibilité visée à l'art. LO 152 du code électoral.

V. Contentieux électoral.

— *Consultation.* Le président Robert Badinter a été appelé en consultation, en URSS, dans le cadre de la mise en place de l'Etat socialiste de droit (*Le Monde*, 25-10).

— *Contrôle de constitutionnalité.* Le CC a réitéré dans la décision du 29-12-1989 (*Loi de finances pour 1990*) sa position de principe, selon laquelle il ne lui appartient pas, en application de l'art. 61 C, d'examiner la conformité de la loi aux stipulations d'une convention internationale. Tout au plus, il lui revient de s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'art. 55 C en écho à la décision 86-216 DC du 3-9 (*Rec.*, p. 136). Pour le reste, si l'on ose dire, le juge ordinaire veille au lendemain de l'enrôlement du Conseil d'Etat.

V. Amendement, Engagement international, Loi.

- *Décisions.* 11-10 (p. 12890). Nomination de rapporteurs adjoints.
- 89-161 L, 24-10 (p. 13457). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*
- 89-162 L, 5-12 (p. 15352). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*
- 89-262 DC, 7-11 (p. 14099 et 14153). Loi relative à l'immunité parlementaire. V. *Immunité parlementaire.*
- 89-268 DC, 29-12 (p. 16498 et 16512). Loi de finances pour 1990.
- V. *Gouvernement, Loi de finances, Premier ministre, Président de la République* et ci-dessus.
- 89-270 DC, 29-12 (p. 16504 et 16524). Loi de finances rectificative pour 1989. V. *Loi de finances.*
- 89-8 I, 7-11 (p. 14101). Situation du président du conseil d'administration de l'association Associc-services. V. *Incompatibilités parlementaires.*
- 89-1130, 7-11 (p. 14100). AN, Gironde, 3^e. V. *Contentieux électoral.*
- 89-1131-1132, 5-12 (p. 15353). s, Gers à 89-1137 5-12 (p. 15354), s, Charente et Corrèze. V. *Contentieux électoral.*

— *Exposition.* Pour la première fois, le CC a organisé, avec le concours des ministères de la justice et de la culture, une exposition à Paris, au musée de la Conciergerie intitulée : *La justice de la Révolution ou les révolutions de la justice.* Elle a été inaugurée par le chef de l'Etat, guidé par M. Robert Badinter le 6-10 (*Libération*, 7/8-10).

— *Mise en cause.* En l'espèce (cette *Chronique*, n° 48, p. 180), l'attaque a été portée par le rapporteur de la commission des lois à l'AN, M. Suchod (s), s'agissant du projet de loi de mise en conformité, en matière d'entrée et de séjour des étrangers, consécutive à la censure opérée par la décision 89-261 DC du 28-7-1989 (*ibid.*, n° 52, p. 177). Le préopinant a mis en cause ladite décision, tant dans son rapport (n° 972) que devant la commission (BC, n° 22, p. 2691) en dénonçant le fait que le CC avait *substitué sa propre appréciation à celle du législateur*. En séance publique, le 21-10, il réitéra ces appréciations (p. 5442) n'hésitant pas à déclarer : *M. Badinter... nous le connaissons tous assez bien : il sait ce que nous pensons du sujet (ibid.)*. Dans un rappel au règlement, l'opposition devait s'élever contre ces propos et demander la réunion du bureau (*ibid.*).

Quant au PCF, il poursuit (cette *Chronique*, n° 48, p. 180) l'instruction du procès en illégitimité du conseil sur rapport de M. Le Pors, le 14-12, il se livre à une sévère critique de ce véritable *pouvoir constituant qui usurpe la souveraineté populaire*. En résumé, *le couple Président de la République - Conseil constitutionnel apparaît de plus en plus antagoniste du couple peuple-Parlement (Le Monde, 19-12)*.

V. *Contentieux électoral, Loi de finances, Libertés publiques, Pouvoir réglementaire, Pouvoirs publics, Premier ministre, Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Refus d'audition d'un membre du Gouvernement.* La demande présentée au garde des Sceaux par le doyen des juges d'instruction tendant à entendre M. Jack Lang, ministre de la culture et de la communication, comme témoin dans l'affaire *Canson*, relative à l'achat d'un tableau de Murillo (*Le Monde*, 2-11) a été repoussée par le conseil des ministres, réuni le 2-11.

V. *Gouvernement.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Présidence.* M. Jean Mattéoli a été reconduit dans ses fonctions le 11-10 (cette *Chronique*, 42, p. 174).

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* E. Dupin, Les glissements progressifs de la Constitution, *Libération*, 25-10 ; J. Barrot, Pour un régime présidentiel, *Libération*, 26-12 ; Ph. Séguin, Le régime présidentiel, remède au présidentielisme ?, *Le Monde*, 27-12.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* Ed. Honorat et E. Baptiste, *Chr. générale de jurisprudence administrative, AJDA*, 1989, p. 763.

— *Elections européennes.* Outre l'arrêt de principe *Nicolo (V. Engagement international, Loi)*, le CE a été appelé à statuer en assemblée (art. 25 de la loi du 7-7-1977) sur divers aspects du scrutin (arrêt *Horblin et autres*, 20-10, *Chr. précitée*). Par un revirement de jurisprudence, la Haute Juridiction s'est reconnue compétente pour examiner la légalité des actes réglementaires organisant les préliminaires des opérations électorales, par voie de recours pour excès de pouvoir. En matière de propagande, le juge a appelé au respect du pluralisme, les sociétés publiques et privées, et ce, dès la pré-campagne. Dans cet ordre d'idées, la fin de la campagne officielle doit être respectée sur l'ensemble du territoire de la République (art. L 49 du code électoral). Il incombe donc au CSA de prendre en considération le décalage horaire insulaire (Réunion, Wallis-et-Futuna entre autres). L'irrégularité n'a pas affecté, cependant, le scrutin.

V. Conseil constitutionnel.

— *Elections législatives.* L'élection de la Gironde, 3^e, a donné lieu à recours. Par une décision 89-1130 du 7-11 (p. 14100), le juge a repoussé l'argumentation développée. Les conditions de la propagande n'ont pas porté atteinte à la sincérité du scrutin, ni excédé les limites de la polémique. Quant aux listes d'émargement, les manquements observés (une croix remplaçant des signatures au sens de l'art. L. 62-1 du code électoral) n'ont pu exercer une influence déterminante.

Le cc apporte, cependant, une utile précision dans l'hypothèse de *concomitance* d'élections, ce qui était le cas présent (la partielle se déroulant le même jour que les élections européennes) : *Un défaut grave d'organisation de ces consultations serait susceptible d'affecter leur régularité.*

— *Elections sénatoriales.* Le retard dans l'ouverture du premier tour de scrutin, ainsi que le fait que certains électeurs, en nombre limité, n'ont pas utilisé l'isoloir en dehors de pressions ou de contraintes n'affectent pas la sincérité de la consultation (5-12, s, Gers, p. 15353). Le droit de contester selon une jurisprudence établie (cette *Chronique*, n° 49, p. 197), ne peut qu'être exercé par un parti politique ou un groupement, ou en son nom, alors que la personne mandatée serait inscrite sur les listes électorales ou candidate dans la circonscription (5-12, s, Gironde, p. 15353). A l'évidence, le fait pour une personne de renoncer à la candidature n'est pas de nature à vicier l'élection (5-12, s, Cher, p. 15354) ; de même la tenue d'une exposition littéraire dans les locaux du conseil général, le jour du

scrutin, (5-12, s, Allier, p. 15354) ; reste que la requête d'un majeur en tutelle est irrecevable (5-12, s, Charente et Corrèze, p. 15354).

V. *Conseil constitutionnel.*

DISSOLUTION

— *Acte de gouvernement.* Saisi d'un recours dirigé contre le décret du 14-5-1988 prononçant la dissolution de l'Assemblée, le CE a jugé, conformément aux conclusions du commissaire du Gouvernement Patrick Frydman, qu'il ne lui appartenait pas « de se prononcer sur la légalité des actes relatifs aux rapports entre le Président de la République et l'Assemblée nationale » (CE, 20-2-1989, M. Allain c/Président de la République, *RFDA*, 1989, p. 866).

DROIT ADMINISTRATIF

— *Bibliographie.* A propos des sources constitutionnelles, on saluera : J. Moreau, *Droit administratif*, PUF, 1989 ; M. Rougevin-Baville, R. Denoix de Saint-Marc, D. Labetoulle, *Leçons de droit administratif*, Hachette, 1989.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* L. Dubouis, Un exemple de coopération entre le juge administratif français et la Cour de justice des Communautés européennes : l'affaire de la centrale de Cattenom, *RFDA*, 1989, p. 857 ; J. F. Flauss, Les incidences du droit européen sur les théories du droit administratif français, *JJA*, 29-11 ; M.-P. Subtil, L'indiscipline des Etats menace la construction communautaire (état de transposition dans le droit national des directives), *Le Monde*, 6-10.

V. *Engagement international, Loi.*

DROIT PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* Léo Hamon, Une discipline juridique ancienne et nouvelle : le droit parlementaire, *D.*, 1989, ch. 294.

V. *Assemblée nationale.*

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Gérard Soulier, Citoyenneté et condamnation pénale. L'incapacité électorale, *Rev. science crim.* (3), juillet-sept. 1989 ; Rapport

d'information sur le cadre juridique des campagnes électorales, présenté par Robert Savy en conclusion des travaux de la mission d'information de la commission des lois, AN, n° 901, 3-10.

— *Note*. B. Pacteau, sous TA Bordeaux, 14-6-1989, Elections municipales de Talence (la qualité d'électeur comme condition d'éligibilité municipale), *JJA*, 23-10.

— *Dépouillement*. Le ministre de l'intérieur indique que des art. L. 65 et R. 62 du code électoral, il résulte implicitement que le dépouillement a lieu sur place, en d'autres termes, dans la salle où le scrutin s'est déroulé. Cependant, le juge électoral a estimé valable le dépouillement opéré à la sous-préfecture, dès lors que l'urne y a été transportée dûment fermée et sans avoir cessé d'être sous la surveillance régulière du public et des membres du bureau (CE, 23-2-1889, *Fajolles* ; 17-5-1901, *Avapessa*) (AN, Q, p. 5348).

— *Elections législatives partielles*. Afin de pourvoir aux sièges rendus vacants par l'élection au Sénat de deux députés (cette *Chronique*, n° 52, p. 182), deux scrutins se sont déroulés les 26-11 et 3-12 dans les Bouches-du-Rhône (2^e) et l'Eure-et-Loir (2^e). M. Jean-François Mattéi (UDF-PR) et Mme Marie-France Stirbois (Front national) ont été élus au second tour en remplacement de MM. Jean-Claude Gaudin (UDF-PR) et Martial Tau-gourdeau (RPR).

— *Incapacité électorale*. Au 1^{er} septembre 1989, 222 533 personnes étaient privées de capacité électorale en raison de condamnations (AN, Q, p. 6716).

— *Taux d'inscription sur les listes électorales*, L'INSEE estime la population métropolitaine à même de voter, en 1988, à 38 916 000. Rapporté au nombre d'électeurs inscrits (34 048 629) lors de l'élection présidentielle, ce chiffre donne un taux de non-inscrits de 4,8 %, soit environ 2 millions de citoyens. Toutefois, un afflux de nouvelles demandes se présente à la veille des élections législatives ou présidentielle (AN, Q, p. 5127).

V. *Correspondance*, p. 193.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie*. M. Aurillac, Le dernier verrou de la souveraineté, *Le Monde*, 3-11 ; M. Kajman, Un revirement spectaculaire, *ibid.*, 21-10.

B. Genevois, Le juge administratif, le traité et la loi postérieure, *RFDA*, 1989, p. 813 ; A. Gruber, L'arrêt Nicolo ou la victoire du Conseil d'Etat sur le Conseil d'Etat, *JJA*, 15-11 ; G. Lebreton, La supériorité des traités sur les lois postérieures, *ibid.*, 11-12 ; Ed. Honorat et E. Baptiste, Chr. générale de jurisprudence administrative, *AJDA*, 1989, p. 756 ; D. Simon, *ibid.*, p. 788.

— *Effectivité de la hiérarchie des normes.* La primauté de la norme internationale et communautaire sur la norme nationale (art. 55 C) est désormais pleinement consacrée par le juge administratif.

A l'invitation conjuguée de la CJCE (9-3-1978, Simmenthal), *AJDA*, 1978, p. 323, note J. Boulouis), du CC (15-1-1975, IVG, 21-10-1988, AN, *Val-d'Oise*, 5^e, cette *Chronique*, n° 49, p. 203) et de la Cour de cassation (24-5-1975, Société des cafés Jacques Vabre, *AJDA*, 1975, II, p. 567, note J. Boulouis), le Conseil d'Etat vient de renoncer à son splendide isolement, en rompant avec sa position de principe traditionnelle (1^{er}-3-1968, Syndicat général des fabricants de semoule de France, *AJDA*, 1968, p. 235, concl. N. Questiaux).

V. V. Coussirat-Coustère, Le juge administratif et le juge communautaire, cette *Revue*, n° 46, p. 85.

A cet effet, après avoir fait plier la loi antérieure contraire à un traité (7-7-1978, Croissant, *Rec.*, p. 235), la Haute Juridiction a couronné sa démarche s'agissant d'une loi *postérieure* (20-10-1989, Nicolo, bibliographie précitée). Le monisme peut, dès lors, savourer sa pleine réussite.

Mais, en l'occurrence, l'humilité jurisprudentielle a su se concilier avec une volonté institutionnelle. Le jeu de masques n'est point, en effet, ignoré au Palais-Royal.

V. Conseil constitutionnel, Loi.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* F. Burdeau, *Histoire de l'administration française*, Montchrestien, 1989 ; ministère des affaires étrangères, attribution-organisation, *JO*, brochure n° 1620, I, 1989 (à l'occasion du 4^e centenaire du règlement du 1^{er}-1-1589 relatif aux *affaires du dehors*) ; PM et SCDN, organisation générale de la défense, *ibid.*, n° 1033, 1989.

— *Avis du Conseil d'Etat.* A la demande de M. Lionel Jospin, le CE a émis un avis le 27-11 (*Le Monde*, 29-11), à propos de la compatibilité à l'école publique entre le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse et le principe de laïcité.

V. *Libertés publiques.*

— *Cabinets ministériels.* En réponse à une question écrite, le Premier ministre indique que les membres desdits cabinets ne sont pas tenus au même devoir de réserve que celui auquel sont astreints les fonctionnaires : *ils n'ont de compte à rendre qu'au ministre dont ils sont les collaborateurs et qui assume la responsabilité politique que pourrait éventuellement justifier l'attitude d'un membre de son cabinet* (AN, Q, p. 5537).

— *Condition des membres.* M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération, élu au Sénat, lors du dernier renouvellement (cette *Chronique*,

n° 52, p. 183) a opté, en définitive, pour sa fonction gouvernementale, le 1^{er}-11 (S, p. 2888).

— *Conseil de sécurité intérieure.* Sous la présidence de M. Michel Rocard, ce conseil créé en 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 173) s'est réuni, le 13-12 (*Le Monde*, 15-12), en prévision de menaces terroristes. La précédente réunion remontait à mai 1988 (cette *Chronique*, n° 47, p. 199).

— *Continuité de l'action gouvernementale.* Il appartient au Président de la République, sur la base de l'article 5 C, de prendre les dispositions nécessaires, à cet effet, par un décret individuel chargeant un ministre de l'intérim du Premier ministre, a jugé le cc, le 29-12 (89-268 DC). Ce principe dégagé par la Haute Instance est accordé à celui de la *continuité de la vie nationale*, visé, le 30-12-1979, loi de finances pour 1980 (CCF, 13, p. 289).

— *Réprimande présidentielle.* A la faveur d'une question au Gouvernement, le 13-12, à l'AN, M. Jean-Jacques Hyst (UDC) a mis en cause l'absentéisme de ses membres : *Tous les mercredis, vous avez rendez-vous ici avec la représentation nationale. Pratique-t-on de la même manière le mercredi matin pour le conseil des ministres ? Je pense que le Président de la République ne le supporterait pas ! Nous non plus* (p. 6440).

En écho, lors du conseil des ministres du 20-12, le chef de l'Etat s'est dit *préoccupé par l'absentéisme parlementaire et l'absentéisme du Gouvernement au Parlement*. Il a exprimé le souhait que les ministres *ne prennent pas d'engagements internationaux auxquels ils ne seraient pas nécessairement tenus le mercredi* (*Le Monde*, 20-12).

— *Solidarité.* Nonobstant le rappel à l'ordre du Premier ministre, au cours de l'été (cette *Chronique*, n° 52, p. 183), l'affaire du foulard islamique a mis aux prises les tenants d'une laïcité adaptée, prônée par MM. Rocard et Jospin (*Le Monde*, 7-11) et ceux favorables à une laïcité stricte, tels MM. Poperen (*Lyon-Figaro*, 3-11) et Chevènement (La politique, les principes et la volonté, *Le Monde*, 9-11).

V. *Libération*, 4/5-11, et F. Gaussen, Les deux écoles de la gauche, *Le Monde*, 7-11).

V. *Conseil des ministres, Majorité, Pouvoirs publics, Premier ministre, Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Sénat.* A la suite de l'échec de M. Josy Moinet aux élections sénatoriales, la présidence du groupe du Rassemblement démocratique et européen a finalement été attribuée à M. Ernest Cartigny (Seine - Saint-Denis).

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Adaptation de la législation applicable à la collectivité territoriale de Mayotte.* La loi 89-923 du 23-12 (p. 16103) habilite le Gouvernement, en application de l'art. 38 C, à prendre par ordonnances, avant le 15-9-1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable à Mayotte et à l'extension de la législation métropolitaine, sous bénéfice d'adaptation dans des domaines énumérés, conformément à la jurisprudence (CCF, 1, p. 201). Les projets d'ordonnances sont soumis pour avis au conseil général mahorais. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement au plus tard, le 2-10-1991.

V. *Loi.*

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition.* A la diligence du Sénat, qui dès le 26-10, suivant son renouvellement triennal, élisait ses juges titulaires et suppléants (p. 2770), l'Assemblée nationale a fait montre de carence, à nouveau (cette *Chronique*, n° 50, p. 192), en ne parvenant pas, le 20-12 (p. 6924), à désigner ses représentants, à la majorité absolue, à l'issue d'un deuxième tour.

V. *Pouvoirs publics.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité.* La décision 89-262 DC du 7-11 consacre la jurisprudence judiciaire en jugeant que le rapport établi par un député ou un sénateur « lorsqu'il exerce une mission dans les conditions définies à l'article LO 144 du code électoral, ne saurait être regardé comme un acte accompli par lui « dans l'exercice de ses fonctions » au sens du 1^{er} alinéa de l'article 26 de la Constitution ».

La loi déferée au conseil répliquait à un jugement du 6-3-1986 de la 17^e chambre correctionnelle du TCI de Paris, confirmé en appel le 11-3-1987, qui déclarait recevables les plaintes contre M. Alain Vivien à la suite de la publication de son rapport sur les sectes (cette *Chronique*, n° 36, p. 187), et qui rappelait notamment que l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, repris par l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, ne vise que les discours tenus dans le sein des assemblées ainsi que les rapports imprimés par ordre d'une assemblée.

Pour renverser cette jurisprudence, les députés socialistes proposaient, avec l'accord inattendu du garde des Sceaux (AN, p. 2178), de compléter ledit article 41 afin d'étendre l'immunité aux rapports établis dans le cadre de l'article LO 144 du code électoral. Mais le CC a confirmé l'inter-

prétation judiciaire sur toute la ligne. D'abord en considérant que la mission temporaire confiée par le Gouvernement à un député ou à un sénateur « ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire », notamment, comme l'avait observé la cour d'appel, parce qu'une telle fonction peut être confiée à un non-parlementaire, et donc que « la loi déférée institue un régime d'irresponsabilité distinct de celui défini par la Constitution ». Ensuite, en invoquant, comme la 17^e chambre, le principe d'égalité devant la loi pour déclarer la loi déférée contraire à la Constitution en ce qu'elle institue « une exonération de responsabilité à caractère absolu ».

— *Parlement européen*. Saisi par le ministre de la Justice d'une demande de levée de l'immunité de M. Jean-Marie Le Pen (cette *Chronique*, n° 48, p. 183), le Parlement européen y a répondu affirmativement par 198 voix contre 91 et 18 abstentions le 11-12 (*Le Monde*, 13-12). La commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités avait recommandé une réponse négative par 10 voix contre 9 et 2 abstentions, en vertu d'une jurisprudence excluant la levée de l'immunité pour des faits en rapport avec l'activité politique (Rapport Defraigne, Documents de séance, A3-88/89).

INCOMPATIBILITÉS

— *Article LO 146-2°*. M. Bernard Tapie (NI) ayant informé le président de l'AN de son intention de faire coter en Bourse la société Bernard Tapie Finance, le bureau de l'AN a décidé le 30-11 de saisir le CC, après avoir entendu le rapport de M. Claude Labbé (RPR), président de la délégation chargée des incompatibilités, en considérant qu'il y avait doute sur la situation du député des Bouches-du-Rhône au regard de l'article LO 146-2° (*BAN*, n° 38).

— *Article LO 146-3°*. Pour la seconde fois le CC a déclaré incompatibles les fonctions privées exercées par un député (cette *Chronique*, n° 49, p. 204 : décision 88-7 I du 6-12-88, Garrec). M. Jean Gatel (s) envisageait de conserver la présidence de l'association Associc-Services dont l'activité principale est la prestation de services à ses membres, lesquels sont des banques du groupe Crédit industriel et commercial, et qui agit sous le contrôle du CIC, entreprise nationale. Les fonctions de direction de cette association entrent donc dans le champ du 3° de l'art. LO 146 qui vise les entreprises « dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat... ou d'une entreprise nationale ». La décision n° 89-8 I du 7-11 reprend d'autre part le considérant de la décision précitée selon lequel les entreprises visées au 3° de l'art. LO 146 peuvent ne pas avoir de but lucratif, « comme le montrent *a contrario* les termes du 4° de ce même

article qui, pour un autre cas d'incompatibilité, mentionnent expressément les seules « sociétés et entreprises à but lucratif ». De même, le fait que M. Gatel exerce ses fonctions à titre bénévole « ne saurait tenir en échec les dispositions dudit article car l'incompatibilité qu'il édicte n'est pas liée à la rémunération des fonctions qu'il vise ».

— *Article LO 150.* La qualité de député de M. Bernard Tapie (NI), ainsi que son appartenance à la commission des finances, ayant figuré sur des placards publicitaires, M. Bernard Pons, président du groupe RPR, a considéré que l'intéressé contrevenait à l'interdiction édictée par l'art. LO 150. Le bureau de l'AN ne l'a pas suivi, estimant le 30-11 qu'il n'y avait pas lieu de saisir le CC sur cette base (*BAN*, n° 38). Quant au garde des Sceaux, également saisi, il a jugé qu'il n'y avait pas de « présomptions suffisantes que ce parlementaire ait volontairement méconnu » les dispositions du code électoral (*Le Monde*, 7-12) et a décidé d'en rester là. Une position analogue avait été prise en 1971 par le bureau et par le garde des Sceaux dans l'affaire Rives-Henrÿs, mais elle se fondait sur l'existence de poursuites pénales déjà engagées sur la base de la même infraction (V. notre *Droit parlementaire*, p. 40). L'argumentation du garde des Sceaux est d'autre part surprenante dans la mesure où il invoque un élément intentionnel que ne paraît pas retenir le texte de l'art. LO 150 qui se borne à interdire au parlementaire de « faire ou de laisser figurer son nom, suivi de sa qualité » sous peine de démission d'office.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. F. Flauss, Le règlement amiable devant la Cour européenne des droits de l'homme, *JJA*, 24-11 ; Le contentieux administratif français et l'art. 6, § 1^{er}, de la convention européenne des droits de l'homme, *ibid.*, 18-12 ; G. Koubi, Les voiles de la laïcité ou la laïcité sans voile, *JJA*, 4-12 ; De la laïcité à la liberté de conscience, *ibid.*, 5-1 ; D. Lochak, L'entrée et le séjour des étrangers en France : une législation sous influence, *AJDA*, 1989, p. 586 ; Catherine Tasca (préface), *L'avenir du secteur audiovisuel public* (SJT1), La Documentation française, 1989 ; D. Truchet, La présidence commune d'Antenne 2 et France Régions 3, *RFDA*, 1989, p. 802 ; Les missions et les pouvoirs du CSA, *La lettre du CSA*, n° 2, nov. ; E. Badinter, R. Debray, A. Finkielkraut, E. de Fontenay, C. Kintzler, Profs, ne capitulons pas !, *Le Nouvel Observateur*, 2-11 ; Ed. Honorat et E. Baptiste, observ. sous CE, 20-9-1080, Saia, *AJDA*, 1989, p. 773.

— *Droits de l'enfant.* L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 20-11, la convention internationale des droits de l'enfant (*Le Monde*, 21-11).

— *Liberté de la communication.* Candidat unique, M. André Larquié, conseiller du Premier ministre pour la culture et la communication, a été élu par le CSA à la présidence de RFI le 30-11 (*Libération*, 2/3-12).

— *Liberté d'aller et de venir.* Dans l'arrêt susmentionné Saia relatif à l'extradition du 20-9, le CE enrichit la matière (cette *Chronique*, n° 45, p. 185) d'un nouveau principe général, au terme duquel l'Etat requis ne peut extraditer une personne en raison de faits amnistiés dans l'Etat requérant, dans le cadre de la convention européenne du 13-9-1957.

— *Laïcité, liberté de l'enseignement et de conscience.* Par une circulaire du 12-12 (p. 15577), le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, éclairé par l'avis du Conseil d'Etat du 27-11, a précisé, à l'attention des membres de la communauté éducative, les conditions selon lesquelles le port du foulard islamique et, de manière générale, celui de signes religieux, découlant de la liberté de conscience, peuvent se concilier avec la triple exigence de neutralité, inhérente à la laïcité, *principe constitutionnel de la République*, de libre accès à l'école publique et du caractère obligatoire des enseignements dispensés.

A l'unisson du consultant, le ministre repousse l'idée d'une interdiction générale et absolue et recommande, au chef d'établissement, après épuisement des ressources de la négociation, d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, les mesures appropriées, eu égard aux circonstances locales.

En revanche, aucune atteinte ne peut être portée aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité des élèves. De la même façon, la laïcité implique une obligation de neutralité aux enseignants.

En tout état de cause, la liberté de l'enseignement, fût-ce par correspondance, demeure ouverte aux parents et à leurs enfants.

Au-delà du problème de l'intégration et de l'émancipation féminine le port du foulard par des lycéennes à Creil aura eu le mérite de rappeler l'esprit de libre examen et de tolérance, en harmonie avec l'appréciation célèbre de Guizot : *La plus grande conquête des temps modernes, c'est que l'Etat est laïque, complètement laïque et que la pensée est libre.*

— *Recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme.* Par un arrêt du 24-10, *H. c/ France* (note J.-F. Flauss précitée) la Cour a condamné la lenteur de la justice administrative française, relative à une action en responsabilité civile contre un hôpital public, sur le fondement de l'art. 6, § 1^{er}, de la convention européenne : *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement... et dans un délai raisonnable par un tribunal.* La durée de la procédure devant le TA de Strasbourg (quatre ans) a été jugée excessive, en pareille occurrence (*Le Monde*, 26-10). Peu de temps avant, le ministre de l'intérieur avait indiqué les délais moyens d'instruction du recours pour excès de pouvoir et d'instruction des recours de plein contentieux... (AN, Q., p. 4407).

Ce précédent devait faire école : le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ou libéré pendant la procédure (art. 5, § 3, de la convention européenne) a été invoqué par la cour d'appel de Nîmes, le 3-11 (arrêt Lucien Martinez, *Libération*, 4/5-11).

V. *Loi, Loi de finances.*

LOI

— *L'adieu au serviteur de la loi.* La progression de l'Etat de droit, résultant de l'arrêt Nicolò (v. *Engagement international*), ne saurait occulter l'essentiel, nous semble-t-il, à savoir : la promotion opérée par le Conseil d'Etat. Loin, en effet, de battre en retraite, celui-ci a réalisé, avec sérénité, une audacieuse percée, au prix d'un effort auquel il se refusait à ce jour, *en modifiant de sa seule volonté sa place dans les institutions*, pour reprendre la formule de Nicole Questiaux (concl. précitées dans l'affaire des semoules, *AJDA*, 1968, p. 235). Autrement dit, l'arrêt Nicolò emporte une double signification, celle de la soumission, certes, à une jurisprudence, tant nationale que communautaire, mais plus encore d'une émancipation à l'égard de la loi.

I. Conformément à la séparation des pouvoirs, découlant des art. 10 de la loi des 16/24-8-1790 et 127 du code pénal, le juge administratif, à l'image du juge judiciaire, du reste, se refusait, à ce jour, à apprécier la conformité de la loi à la norme supérieure (V. M. Rougevin-Baville, R. Denoix de Saint-Marc, D. Labetoulle, *Leçons de droit administratif*, op. cit., p. 48). On se souvient, à ce propos, de l'argumentation stratégique, si l'on peut dire, développée par le commissaire du Gouvernement Latournerie à propos de l'arrêt *Arrighi* (6-11-1936, *GA*, p. 77), refusant d'ouvrir un second front, en substance, de crainte de menacer l'avancée du principe de légalité. Imaginer le contraire impliquait, en bonne logique, *que la Constitution prît une consistance nouvelle*, opinait justement Carré de Malberg (*La loi, expression de la volonté générale*, 1931, n° 18). Or, la fin de la souveraineté parlementaire, depuis un tiers de siècle, autorise la transmutation du serviteur de la loi en *censeur*.

À l'opposé du juge constitutionnel, habilité par le constituant, le juge administratif se reconnaît désormais le pouvoir *proprio motu* de mettre les lois hors d'application, après leur promulgation, au motif de contrariété avec un engagement international ou communautaire. En un mot, le Conseil d'Etat prend le relais du Conseil constitutionnel, paralysé face au traité sur la base de l'article 61 C, quand il ne l'éclipse pas. La neutralisation de la loi ne peut, à dire vrai, soutenir la comparaison avec la modeste procédure du déclassement (art. 37, al. 2 C). On se prend dès lors à songer au fameux *obiter dictum* énoncé par la Haute Instance, le 23-8-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 178), en considérant que *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution et des traités*, ou si l'on préfère de leur ordre juridique supérieur respectif.

II. De l'arrêt *Nicolo* que peut-on inférer, au surplus ? Dans l'immédiat, il rend superfétatoire, à bien des aspects, ou à tout le moins aléatoire, le projet de révision relatif à l'exception d'inconstitutionnalité évoqué par le chef de l'Etat, le 14-7-1989 (*ibid.*, n° 52, p. 193). En bref *la loi est nue*, selon la formule d'Aimé Césaire, face aux droits et libertés reconnus par les traités incorporés à l'ordre français, qu'il s'agisse de la convention européenne des droits de l'homme, des pactes des Nations Unies ou du traité de Rome, notamment, et ce, d'autant plus, qu'en ce domaine privilégié, comme le rappelle fort opportunément Denys Simon (*AJDA*, 1989, p. 792), la clause de réciprocité (art. 55 *in fine* C) ne peut être invoquée, pour se soustraire à l'application desdits engagements (v. *Libertés publiques*).

En final, la dialectique permet au Conseil d'Etat, menacé de déclin, par suite de la montée en puissance de la Cour de Luxembourg et du Conseil constitutionnel, de reprendre l'offensive, à la faveur d'un changement d'aile.

L'année jurisprudentielle 1989, ou l'année sans pareille d'une révolution tranquille, a été marquée par l'avènement d'un nouveau *pouvoir de censure* à l'égard du législateur, selon l'expression empruntée au maître de Strasbourg.

Cependant, en dernière analyse, la Cour de cassation (Ch. crim., 12-6-1989, *D.*, 1989, p. 583) a rappelé, tout en visant l'art. 7, § 1^{er}, de la convention européenne des droits de l'homme, que *les juges répressifs sont tenus d'appliquer la loi en toutes ses dispositions sans pouvoir en apprécier la constitutionnalité*.

V. Conseil constitutionnel, Pouvoir réglementaire.

LOI DES FINANCES

— *Conformité de la loi de finances pour 1990*. Le miracle de l'an dernier ne s'est pas renouvelé (cette *Chronique*, n° 49, p. 207), l'opposition ayant déposé trois saisines comme pour rattraper le temps perdu. Parmi les divers griefs visant la procédure (v. *Amendement, Premier ministre, Responsabilité du Gouvernement*), la décision 89-268 DC a retenu la présence de deux cavaliers, l'un modifiant les conditions de répartition entre les communes de la dotation globale de fonctionnement sans affecter le montant de ladite dotation, qui a le caractère d'un prélèvement sur recettes et non d'une dépense de l'Etat ; l'autre concernant la situation des comptables publics nommés à la Cour des comptes sans leur imposer de « responsabilités pécuniaires » au sens de l'art. 1^{er}, al. 2 de l'ordonnance 59-2 qui définit l'objet des lois de finances.

En ce qui concerne les autres moyens, deux des dix dispositions contestées ont été déclarées non conformes. D'une part, la faculté pour l'administration de demander, à sa seule initiative, la rectification d'une erreur dont elle est l'auteur, « à tout moment » et « nonobstant l'expiration éventuelle

des délais de prescription », a été jugé contraire au principe d'égalité. D'autre part, les infractions à l'obligation d'effectuer par chèque ou carte de crédit tout règlement de biens ou services d'un montant supérieur à 150 000 F étant sanctionnées par une amende fiscale recouvrée comme en matière de timbre, « ce mode de recouvrement n'astreint nullement l'administration, préalablement au prononcé de l'amende, au respect du principe des droits de la défense » ; au surplus, cette amende ne constituant pas l'accessoire d'une imposition, les garanties légales des contribuables dans leurs rapports avec l'administration ne sont pas applicables : « sans même qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » (notamment celui visant le taux de l'amende fixé à 25 % des sommes non réglées par chèque), le Conseil l'a déclarée contraire au principe constitutionnel des droits de la défense.

— *Conformité de la loi de finances rectificative.* La décision 89-270 des 28/29-12 a jugé que l'institution d'une taxe sur les locaux à usage de bureaux de la région Ile-de-France n'était pas contraire au principe d'égalité devant la loi, mais elle a sanctionné la présence d'un cavalier résultant de l'intégration de fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie dans les corps métropolitains des douanes : dépourvue de caractère financier au sens de l'art. 1^{er} de l'ordonnance 59-2, cette disposition n'a pas sa place dans une loi de finances.

LOI ORGANIQUE

— *Bibliographie.* J.-P. Camby, La LO dans la Constitution de 1958, RDP, 1989, p. 1401.

MAJORITÉ

— *Majorité de refus.* En engageant la responsabilité du Gouvernement sur la première partie de la loi de finances, le Premier ministre a observé le 20-10 qu'il se trouvait dans l'Assemblée « une majorité de refus, un cartel singulier qui allie la carpe et le lapin dans un commun souci de confort facilement trouvé dans le vote négatif » (p. 3961).

— *Intermittences (suite).* Dressant le bilan politique de la session, le ministre chargé des relations avec le Parlement a indiqué que, mis à part les 4 textes sur lesquels le Gouvernement avait engagé sa responsabilité, 15 « ont fait l'objet d'un consensus que l'on peut qualifier de général » (12 projets et une proposition de loi, un projet et une proposition de LO), tandis que les 11 autres ont été adoptés dans les conditions suivantes :

- 3 grâce à l'appui ou à l'abstention du groupe communiste ;
- 2 grâce à l'abstention du groupe de l'UDC ;

- 5 adoptés alors que le groupe communiste votait contre ;
- enfin le projet sur le financement de la vie politique a été adopté à l'AN par une majorité « composite » due au partage des groupes RPR, UDF et UDC, seul le groupe communiste votant contre (*Bulletin quotidien*, 22-12).

ORDRE DU JOUR

— *Innovation*. Alors que l'art. 132 RAN prévoit que, dans le débat suivant une déclaration du Gouvernement, le temps de parole est réparti entre les groupes, la conférence des présidents a attribué à la commission de la production et à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques un temps de parole dans le débat suivant la déclaration sur la politique énergétique de la France le 12-12 (p. 6345). Ce temps a été utilisé par Mme Huguette Bouchardeau (app. s) et par M. Jean-Yves Le Déaut (s), président de l'Office. V. *Commissions et Parlement*.

— *Ordre du jour complémentaire*. Sur la suggestion du président Fabius, la conférence des présidents a proposé le 5-12 d'inscrire à l'ordre du jour du 14 les conclusions du rapport de la commission des lois sur la proposition de M. Raymond Marcellin relative au domaine public maritime. V. *Renvoi en commission*.

— *Procédure de discussion immédiate*. A la différence des applications précédentes de l'art. 30 RS (v. notre *Droit parlementaire*, p. 105), la demande de discussion immédiate présentée le 12-12 par M. Charles Pasqua pour sa proposition de loi constitutionnelle tendant à instituer un référendum d'initiative populaire n'a pas abouti (p. 4854) La commission des lois n'avait pas débattu de l'initiative du président du groupe RPR que soutenaient seulement les membres de son groupe.

PARLEMENT

— *Bibliographie*. Jean-Michel Belorgey, Les institutions : urgence médicale, *RPP*, n° 943, sept.-oct. 1989 ; Les fonds secrets des assemblées parlementaires, *Le Canard enchaîné*, 8-11.

— *Admonestations présidentielles*. Lors du conseil des ministres du 20-12 M. François Mitterrand s'est déclaré « préoccupé par l'absentéisme parlementaire et l'absentéisme du Gouvernement au Parlement ». « Il faut rétablir le législatif dans son rôle », a-t-il ajouté (*Le Monde*, 22-12).

— *Consultation des présidents*. Le chef de l'Etat a reçu MM. Laurent Fabius et Alain Poher le 5-12 avant le sommet européen de Strasbourg (*Le Monde*, 30-11).

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques.* Des auditions ouvertes à la presse ont été organisées par l'Office dans le cadre de son étude sur les problèmes posés par l'extraction des ressources minérales de l'Antarctique (*Libération*, 9-10). A la demande de la commission de la production et des échanges de l'AN, l'Office a établi quatre rapports publiés en annexe du rapport d'information de la commission présenté par Mme Huguette Bouchardeau sur la politique énergétique (v. *Commissions*). Le président de l'Office, M. Le Déaut, est d'autre part intervenu ès qualités dans le débat qui a suivi la déclaration du Gouvernement sur cette question (v. *Ordre du jour*).

PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* Les parlementaires français à l'épreuve des normes communautaires (à propos de la conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes qui s'est tenu à l'Assemblée nationale les 16 et 17-11), *Le Monde*, 17-11 ; Jean-Jacques Dupeyroux, *Privilèges...*, *Le Monde*, 3-11.

— *Parlementaire en mission.* Le Premier ministre a chargé Mme Marie-Claude Vayssade, représentant au Parlement européen, d'une mission temporaire auprès du secrétaire d'Etat chargé des droits de la femme (p. 14530), et M. Jean de Lipkowski, député (RPR), auprès de lui-même (p. 16216).

Le ministre de l'intérieur a chargé le sénateur Marcel Debarge (s) de présider un groupe de travail sur le statut des élus (*Bulletin quotidien*, 9-11), et le ministre des PTE a chargé le sénateur Gérard Delfau (s) d'une mission de réflexion sur la présence postale dans le monde rural (*ibid.*, 812).

V. Immunités parlementaires.

PARTIS POLITIQUES

— *Contentieux judiciaire.* La cour d'appel de Paris a jugé que les délibérations du comité directeur du CNI, réuni le 15-12-1987 « dans une composition irrégulière, sont nulles et de nul effet » (*Le Figaro*, 28/29-10). C'est à cette occasion que M. Philippe Malaud avait dû abandonner la présidence à M. Jacques Féron ; pour régulariser la situation, le comité directeur a élu M. Yvon Briant président le 24-11.

— *Entretiens à l'Elysée.* Les dirigeants des formations politiques disposant d'un groupe parlementaire ont été reçus par le chef de l'Etat avant le sommet européen de Strasbourg : MM. Valéry Giscard d'Estaing, président de l'UDF, et Pierre Mauroy, premier secrétaire du PS, le 4-12 ; Jacques

Chirac, président du RPR, Georges Marchais, secrétaire général du PCF, Pierre Méhaignerie, président du CDS, et François Léotard, président du PR, le 5-12, bien que celui-ci ne remplisse pas exactement la condition posée (*Le Monde*, 30-11).

— *Financement*. Revenant sur son refus antérieur (cette *Chronique*, n° 50, p. 199), le bureau politique du PCF demande aux parlementaires communistes « de solliciter pour leur parti, au titre de l'année 1990, la part de financement qui sera inscrite au budget de l'Etat » (*Bulletin quotidien*, 25-10).

— *Négociations*. Sous l'égide du Premier ministre un accord a été réalisé, le 17-10, en matière fiscale, entre MM. Bérégovoy et Charasse, d'une part, les représentants du groupe socialiste (MM. Mermaz, Strauss-Kahn et Alain Richard) et du PS (MM. Mauroy et Emmanuelli), d'autre part, concernant le projet de loi de finances pour 1990 (*Le Monde*, 19-10).

— *Rappel à l'ordre du PM*. La préparation du congrès ne saurait détourner le PS des événements mondiaux : *nous ne pourrons plus longtemps continuer ainsi. Nous devons ensemble être au contraire capables de définir des positions cohérentes et montrer que les socialistes ont en perspective autre chose que les choix internes*, a averti M. Rocard devant le comité directeur de son parti, le 2-12 (*Le Monde*, 3/4-12).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation*. En exécution de l'art. 37, al. 2 C, le CC a procédé au déclassement de l'art. 13 de la loi du 30-7-1982 (rédaction de la loi 83-8 du 7-1-1983) portant statut particulier de la région Corse, en ce qu'il désigne de manière constante l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'Etat des attributions à caractère exécutif, ainsi que la création d'un organisme administratif consultatif placé auprès de ce dernier (89-161 L, 24-10, p. 13457).

Concernant l'Institut national de la consommation, la décision 89-162 L du 5-12, p. 15352) considère que, en raison de l'originalité et de l'ampleur de sa mission, il constitue à *lui seul* une catégorie d'établissement public, dont les règles de création ressortissent au législateur, selon une jurisprudence constante (cette *Chronique*, n° 42, p. 186).

En revanche, l'indication du caractère administratif, industriel et commercial, notamment d'un établissement public indépendamment de la collectivité territoriale de rattachement, ne figure pas au nombre des règles constitutives et, à ce titre, relève du pouvoir réglementaire, en dehors de la dénégation.

V. Loi.

POUVOIRS PUBLICS

— *Cérémonies publiques, préséance, honneurs civils et militaires.* Le ministre de l'intérieur précise, au lendemain de la publication du décret du 13-9-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 191), que, en période électorale, le préfet est tenu à s'abstenir de paraître, et donc d'accompagner les membres du Gouvernement dans les manifestations publiques (AN, Q, p. 4738).

De la même façon, le Premier ministre indique qu'il n'est pas apparu nécessaire de fixer un rang particulier au président de la Haute Cour de justice, ainsi qu'aux membres du CC, dès lors que l'art. 18 dudit décret prévoit pour les personnalités non mentionnées la possibilité *eu égard à la nature et à l'objet de la cérémonie* d'occuper un rang particulier *en fonction de leur qualité et selon l'appréciation du Gouvernement ou de l'autorité invitante*. Quant à la place des autorités administratives indépendantes, celle-ci résulte d'un faisceau de critères (ancienneté étendue de leurs compétences, pouvoir de décision et de sanction). En revanche, un membre du CC peut représenter le président (art. 14) par dérogation au principe selon lequel les rangs et préséances ne se délèguent pas (art. 13), en dehors des représentants du Président de la République. Leçon de la *cohabitation* (p. 5661) ?

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* M. Rocard, *Un pays comme le nôtre*, Le Seuil, 1989 ; J.-L. Andréani, *Les deux Rocard*, *Le Monde*, 8-11, et M. Michel Rocard, *Dans les turbulences*, *ibid.*, 6-12.

— *Compétence du Premier ministre par intérim.* L'engagement de responsabilité du Gouvernement, sur le fondement de l'art. 49, al. 3 C, ressortit à la compétence de l'intéressé, comme ce fut le cas, le 14-12, pour le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, à l'occasion du vote du projet de loi de finances pour 1990, en nouvelle lecture. A l'évidence, le juge constitutionnel a estimé, le 29-12 (89-268 DC), que *M. Jospin possédait l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée à titre intérimaire* (p. 16499).

— *Intérim.* Conformément à la pratique observée, M. Lionel Jospin a assumé à trois reprises l'intérim du Premier ministre, à l'occasion de ses voyages en Yougoslavie (décret du 6-12, p. 15138), au Togo et en Israël (décret du 14-12, p. 15576), et à la faveur des fêtes de fin d'année (décret du 23-12, p. 16037). Selon le CC (décision précitée du 29-12, *Loi de finances*), le décret individuel produit effet *immédiatement* sans attendre la publication du *JO*.

V. Gouvernement, Président de la République.

— *Interventions.* Invité à 7 sur 7, sur TF 1, le 3-12, M. Michel Rocard a déclaré, concernant l'intégration des étrangers : *Nous ne pouvons pas héberger en France toute la misère du monde... La France doit rester une terre d'asile — mais pas plus.* La lutte contre l'immigration clandestine est nécessaire pour maintenir la cohérence de la société française.

— *Rapports avec le Président de la République.* Sur TF1, à 7 sur 7, le 3-12, M. Michel Rocard a déclaré : *Le Président de la République et moi-même avons largement fait notre synthèse... Il est l'élu du suffrage universel, la Constitution en fait le garant de nos traditions et l'homme chargé de donner les grandes orientations, et je m'honore de lui obéir, tout simplement (Le Monde, 5-12).*

— *Services.* Un comité interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe, consécutif au passage du cyclone Hugo, ainsi qu'une mission interministérielle afférente ont été mis en place (décret 89-830 du 9-11, p. 14088). Ultérieurement, le décret 89-880 du 6-12 (p. 15263) porte création du comité interministériel de lutte contre la drogue et de la délégation générale à la lutte contre la drogue. Un décret 89-881 du même jour (p. 15264) crée un comité interministériel à l'intégration. Un Haut Conseil à l'intégration est institué auprès du Premier ministre (décret 89-912 du 19-12, p. 15978). Ses 9 membres sont nommés par décret présidentiel sur proposition du Premier ministre.

V. *Gouvernement, Partis politiques, Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Samy Cohen, La politique étrangère entre l'Elysée et Matignon, *Politique étrangère*, 3/1989.

— *Condition.* Le bilan de santé semestriel du chef de l'Etat fait apparaître des résultats « normaux » (*Le Monde*, 21-12).

— *Continuité de l'Etat (art. 5 C).* Ce principe habilite le chef de l'Etat à nommer un ministre chargé de l'intérim du Premier ministre, aux termes de la décision sus-analysée du 29-12, rendue par le CC (v. *Gouvernement, Premier ministre*). Il y a lieu d'observer que le décret chargeant un ministre dudit intérim est contresigné (art. 8, al. 1^{er} C, *a contrario*).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Outre l'émission télévisée qui lui a été consacrée par A2, le 16-11 (*Le Monde*, 12/13-11), Mme Danielle Mitterrand a témoigné, le 25-10 (*Libération*, 26-10), au Congrès des Etats-Unis, devant le Comité des droits de l'homme, de la situation des réfugiés kurdes en Turquie (cette *Chronique*, n° 52, p. 193).

S'agissant du port du voile musulman dans des établissements scolaires, elle devait lui apporter son soutien, le 20-10 : *Si aujourd'hui, deux cents ans après la Révolution, la laïcité ne pouvait accueillir toutes les expressions en France, c'est qu'il y aurait un recul. Si le voile est l'expression d'une religion, nous devons accepter les traditions quelles qu'elles soient* (*Le Monde*, 22/23-10).

Sous le titre : « L'énigme Danielle Mitterrand », *L'Express* (3-11) lui a consacré sa page de couverture.

— *Interventions*. Faisant escale à la Guadeloupe après le cyclone Hugo, le Président de la République a affirmé à plusieurs reprises à ses auditoires : « Je serai votre témoin. Aucune tradition procédurière ne doit être respectée dès lors que l'urgence est reconnue » (*Le Monde*, 11-10). Au conseil des ministres du 20-12, il s'est déclaré « touché par le drame vécu par les ostréiculteurs de l'étang de Thau » (dont la production s'est révélée impropre à la consommation par suite de la découverte de traces de salmonelles), et le Gouvernement a arrêté en conséquence des mesures d'urgence (*Le Monde*, 22 et 24/25-12).

— *Président-législateur*. La fonction d'impulsion (*l'aiguillon*) s'est à nouveau manifestée à l'occasion des vœux du chef de l'Etat à ses compatriotes (cette *Chronique*, n° 50, p. 202). Il a formé des vœux pour de *grands chantiers* : logement social, fonction publique, formation professionnelle, application et extension des lois Auroux et rénovation de l'Université (*Le Monde*, 2-1).

— *Rôle*. Parlant du Premier ministre et de la politique sociale, M. François Mitterrand a déclaré le 10-12 sur Antenne 2 : « Mon rôle à moi, c'est de faire les incitations et de lui dire : oui, mais il faut qu'on équilibre peut-être davantage. Nous parlons toujours de cela deux fois par semaine... Je suis l'aiguillon dans tous les domaines. Après tout, je n'ai pas la responsabilité de la vie quotidienne (...). Mon rôle est d'être à l'écoute de tous les Français. » Il a ajouté : « Je me mêle de tout » (*Le Monde*, 12-12).

QUESTIONS

— *Absence des ministres*. L'opposition a protesté à plusieurs reprises contre l'absence de membres du Gouvernement à la séance des questions du mercredi. Le ministre chargé des relations avec le Parlement en est convenu le 13-12 en invoquant les obligations liées à la présidence française de la Communauté (p. 6461), explication reprise par le Premier ministre le 21-12 dans le débat sur la motion de censure qui mettait en cause le « manque de considération dont le Gouvernement fait preuve à l'égard de la représentation nationale » (p. 7003). La veille, le Président de la République avait d'ailleurs souhaité que les ministres « ne prennent pas d'engagements internationaux auxquels ils ne seraient pas nécessairement tenus, le mercredi » (v. *Parlement*).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Rappel à la Constitution.* Nouvellement élue, Mme Marie-France Stirbois (FN) a demandé la parole à l'ouverture de la première séance du 7-12 pour un rappel au règlement dont elle précisa qu'il se fondait sur les articles 2, 3, 5 et 12 de la Constitution. Le Président lui indiqua qu'il ne pouvait lui donner la parole pour un rappel au règlement « sur la Constitution » (p. 6099).

— *Prolongation d'un débat suspendu.* M. Lionel Jospin, qui assurait l'intérim du Premier ministre le 15-12, quitta la séance après avoir engagé la responsabilité du Gouvernement à l'ouverture de la discussion en nouvelle lecture du projet sur la Sécurité sociale (v. *Responsabilité du Gouvernement*). Il s'ensuivit une cascade de rappels au règlement auxquels répondit le ministre de la solidarité, qui était resté en séance, bien que l'engagement de responsabilité eût suspendu le débat, mettant ainsi M. Michel Coffineau (s) qui présidait « dans une situation difficile » (p. 6688).

RENOI EN COMMISSION

— *Renvoi d'une proposition.* La proposition de loi de M. Raymond Marcellin relative au domaine public maritime inscrite à l'ordre du jour complémentaire (v. *Ordre du jour*) a été renvoyée en commission (p. 6596) après que le ministre chargé de la mer, M. Jacques Mellick, en eut demandé le rejet et que le groupe socialiste eut déposé une motion de renvoi. Le rapporteur, M. Pierre Mazeaud (RPR), devait protester d'autant plus vivement que cette proposition avait été adoptée à l'unanimité par la commission des lois à deux reprises, à la fin de la précédente législature et au début de celle-ci (v. Une « première » ratée, *Le Monde*, 16-12). On sait que l'adoption d'une motion de renvoi est rarissime à l'AN (v. notre *Droit parlementaire*, p. 146).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* François d'Arcy et Françoise Dreyfus, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 3^e éd., Economica, 1989.

— *Tradition républicaine.* L'apposition dans les mairies de la photographie officielle du Président de la République en constitue une illustration (AN, Q, p. 4529). De la même façon, le port de l'écharpe à la ceinture par le maire à chaque fois qu'il procède à un acte public (p. 5347).

V. *Libertés publiques.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* E. Dupin, le 49-3, article de chevet du Gouvernement Rocard, *Libération*, 23/24-12.

— *Article 49, 3 C.* En engageant la responsabilité du Gouvernement le 4-10, le Premier ministre a rappelé que c'était le 31^e anniversaire de la Constitution dont il appliquait une disposition à laquelle il trouvait « quelque vertu » (p. 3085) et dont il a répété le 1-12 que c'était « sans états d'âme et sans hésitation » (p. 5875). « J'y suis arithmétiquement contraint », observa-t-il le 19-12 (p. 6853).

Au total, M. Michel Rocard a appliqué l'article 43, al. 3, à treize reprises sur le vote de quatre textes (l'urgence étant dans tous les cas déclarée). Il l'a invoqué une seule fois avant l'ouverture de la discussion, le 15-12, sur les diverses mesures relatives à la Sécurité sociale, parce qu'une question préalable risquait d'être adoptée, qui aurait précisément interrompu la discussion (p. 6853).

Quatre motions de censure ont été déposées, qui ont recueilli :

- 159 voix le 9-10 : le RPR (sauf MM. Charbonnel, de Bénouville, Mauger et Dessault), plus 31 UDF (dont M. Léotard) et 1 NI (Mme Y. Piat).
- 240 voix le 32-10 : le RPR (sauf 8 députés, dont 6 involontairement, et MM. Charbonnel et de Bénouville), l'UDF (sauf 7 involontairement) et l'UDC (sauf 7, dont M. Barre) et 1 NI (Mme Y. Piat).;
- 254 voix le 20-11 : le RPR (sauf MM. Charbonnel et de Bénouville), l'UDF, l'UDC (sauf 4, dont M. Barre) et 1 NI (Mme Y. Piat) ;
- 265 voix le 21-12 : le RPR (sauf M. Charbonnel), l'UDF et l'UDC au complet et 4 NI, MM. Bertrand, Royer, Sergheraert et Mme M.-F. Sirbois (Mme Y. Piat s'est apparentée à l'UDF le 24-11).

Textes	1 ^{re} lecture	Nouvelle lecture	Dernière lecture
Equipements militaires	4-10*	27-11	15-12
Loi de finances 1 ^{re} partie	20-10*	14-12	
— 2 ^e partie et ensemble	16-11*	15-12	19-12
Diverses mesures relatives à la Sécurité sociale	1-12	15-12	19-12*
Loi de finances rectificative	6-12	21-12	

* = motion de censure.

— *Délibération préalable du conseil des ministres.* Aux députés qui estimaient que l'application de l'art. 49, al. 3, en dernière lecture de la loi de finances avait méconnu une exigence constitutionnelle parce que le conseil des ministres n'en avait pas délibéré le 13-12, la décision 89-268

DC du 29-12 répond qu'il suffisait que le conseil en ait délibéré le 13-10 pour que la responsabilité du Gouvernement puisse être engagée par le Premier ministre sur le vote de la loi de finances aux différents stades de la procédure législative.

— *Conditions de mise en œuvre de l'article 49, al. 3 C.* « L'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte » rappelle la décision 89-268 DC aux députés auteurs de la troisième saisine qui invoquaient ce qu'ils qualifiaient improprement de « travaux préparatoires » pour contester son application en nouvelle lecture de la loi de finances (v. *Premier ministre*).

— *Art. 49, al. 4.* Le Sénat a approuvé, le 20-11 (p. 3481), une déclaration de politique générale du Gouvernement, portant sur la politique étrangère de la France à l'égard de l'évolution des pays de l'Europe de l'Est, par 190 voix contre 103. Outre la désunion des droites, la simultanéité d'une motion de censure à l'Assemblée nationale, c'est la première fois qu'un Gouvernement de gauche sollicite et obtient un vote de confiance au Palais du Luxembourg.

V. *Gouvernement.*

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sénat : *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics*, 2^e session ordinaire et 2^e session extraordinaire 1989.

— *Admonestation présidentielle.* Par une lettre du 10-10, M. Alain Poher a mis en cause l'absentéisme, tant en commission qu'en séance publique. Il n'a pas hésité à rappeler, à toutes fins utiles, les sanctions prévues à l'art. 15 RS, en cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire (*Le Monde*, 12-10). Des rappels au règlement, et une suspension de séance en raison de la concomitance d'une réunion de commission et de la séance publique, le 10-10 (p. 2458), ne parviendront pas à endiguer la facilité parlementaire.

— *Bureau.* Dans ses séances des 2 et 4-10, le Sénat a procédé à l'élection de ses membres pour une durée triennale (p. 12524).

— *Composition.* En application de l'art. LO 319 du code électoral, M. François Lesein a été appelé le 1^{er}-11 (p. 2888) à remplacer, en qualité de sénateur de l'Aisne, M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération, élu naguère.

V. *Commissions, Groupes, Parlement, Responsabilité gouvernementale.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation et clôture.* Le décret du 20-12 (p. 15847) a convoqué pour le lendemain le Parlement, *sans préjudice, s'il y a lieu, de l'application de l'art. 51 C* (p. 15847). La session a pris fin le lendemain (décret du 22-12, p. 15977).

VOTE BLOQUÉ

— *Escalade.* De manière classique, le ministre du budget a demandé un scrutin unique le 19-10 sur l'art. 7 de la loi de finances pour écarter un amendement communiste réintroduisant les objets d'art dans l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes (p. 3789). Mais, à la différence de l'an dernier (cette *Chronique*, n° 49, p. 219), la procédure de l'art. 44, 3 C a été insuffisante pour obtenir l'adoption de la dotation globale de fonctionnement et l'article d'équilibre de la première partie le 20 (p. 3947), puis l'adoption le 16-11 de la dizaine de budget dont le vote avait dû être réservé (p. 5325) : il a fallu que le Premier ministre ait recours à l'art. 49, 3 C en seconde délibération des dispositions repoussées.

Le scrutin unique a également été appliqué pour la loi de finances rectificative (p. 5941), pour amender le texte de la CMP sur l'adaptation de l'exploitation agricole (p. 6044), et pour le code des assurances (p. 6663).

Au Sénat, le vote bloqué a notamment été demandé sans succès sur la disposition controversée du projet relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole (p. 2947) qui allait être réintroduite dans le texte de la CMP, et en seconde délibération de certains articles de la loi de finances (p. 4729).

V. Responsabilité du Gouvernement.

CORRESPONDANCE

A la suite de nos observations sur la recevabilité de la candidature de M. Jacques Boyer-Andrivet aux dernières élections sénatoriales en Gironde (cette *Chronique*, n° 52, p. 182), un de nos fidèles abonnés, électeur à Plassac (33390), nous écrit :

« Non, le préfet de la Gironde n'est pas distrait, il veille méticuleusement à l'application de la loi. C'est ainsi qu'il a certainement remarqué que le problème du pilotage par M. Boyer-Andrivet d'une liste "centriste" concurrente de la liste commune UDF-RPR Pintat-Valade provoquait quelques conciliabules dans les couloirs du Conseil général, relatifs aux articles LO 135 et LO 160 du Code électoral.

« Après avoir rafraîchi ses souvenirs : “Les inéligibilités ne sauraient se présumer..., elles doivent résulter d’un texte exprès” (J.-C. Masclat, *Droit électoral*, PUF [“Droit fondamental”], 1989, p. 45), il a dû confronter les articles L 299 et L 300 du Code électoral relatifs à l’élection des sénateurs. Le premier traite des départements où l’élection se déroule au scrutin majoritaire ; y apparaît le “remplaçant éventuel” de chaque candidat, clairement individualisé — Pierre Vianson-Ponté le qualifiait plaisamment : le damoiseau — susceptible d’être appelé à terminer le mandat dans des conditions limitativement énumérées à l’article 319. Il est alors soumis aux mêmes règles d’inéligibilité ultérieure que son collègue député.

« Rien de tel à l’article L 300 relatif aux départements où l’élection se déroule à la RP. Il n’y a pas de remplaçants mais une liste de candidats dans laquelle on puisera en cas de vacance dont l’article 320 indique qu’elle surviendrait “pour quelque cause que ce soit”.

« L’inéligibilité de l’article LO 135 s’applique-t-elle de la même manière au *remplaçant* individualisé des articles 299 et 319 et au *candidat* provisoirement malheureux des articles 300 et 320 ? Ce n’est pas du tout évident et l’on voit mal le préfet s’immisçant dans le débat avec les gros sabots de l’article LO 160. D’autant que le tribunal administratif de Bordeaux aurait sans aucun doute sorti des oubliettes sa jurisprudence *Pageard c/ Ministre de l’Intérieur* (18 septembre 1970, *RDP*, 1971, p. 206) pour décliner sa compétence et renvoyer le litige éventuel au Conseil constitutionnel — qui, semble-t-il, n’a pas été saisi. Le préfet n’a pas été distrait, il a été prudent et habile politique : “Dans le doute, abstiens-toi !”.

Et notre lecteur conclut : « Encore un effet pervers de la RP ! »

Pouvoirs-Biblio

BIOGRAPHIE

Loïc PHILIP, *André Philip*, avec un témoignage de Léo Hamon, Paris, Beauchesne, 1988, 326 p. L'hommage filial et éclairé de l'aventure intellectuelle d'un socialiste chrétien, l'un des inspirateurs de la Constitution de 1946.

CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Francis DELPERRÉE (sous la dir. de), *La cour d'arbitrage* (avant-propos du président Etienne Gutt), Bruxelles, Bruylant, 1988, 435 p. Présentation synthétique d'une nouvelle juridiction constitutionnelle, née de la fédéralisation de la Belgique (révision constitutionnelle du 29-7-1980) et de la volonté de protéger les droits fondamentaux de l'individu. Au terme d'une dynamique exceptionnelle, celle-ci accueille depuis la loi du 16-1-1989 le recours présenté par toute personne ayant intérêt à agir. A méditer et, plus encore, à imiter !

Jean-Claude ESCARRAS, *La Cour constitutionnelle italienne et le droit de grève* (préface de G. ZAGREBELSKY), Economica, PU d'Aix-Marseille, Paris, 1988, 199 p. L'œuvre prétorienne de la Cour constitutionnelle finement analysée par un spécialiste du droit transalpin.

ÉTRANGER

Americana, n° 6 : « La Cour suprême des Etats-Unis, 1789-1989 », Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1990, 182 p. Quinze auteurs mettent en commun leurs connaissances sur la doyenne des Institutions chargée de contrôler la constitutionnalité des lois.

Charles A. BEARD, *Une relecture économique de la Constitution des Etats-Unis*, Paris, Economica, 1987, 293 p. Enfin traduit en français un des grands classiques de la littérature juridique améri-

caïne dont la première édition date de 1913. Beard a voulu placer la Constitution dans son contexte économique et social pour montrer, de façon considérée comme sacrilège à l'époque, comment ses auteurs défendaient avant tout à travers elle leurs intérêts. Dans une nouvelle introduction à l'ouvrage, Forrest McDonald décrit les controverses soulevées par une thèse dont le mérite essentiel est justement d'avoir suscité une confrontation entre les interprétations économiques et idéologiques de la Constitution américaine.

Jeanne BECQUART-LECLERCQ, *La démocratie locale à l'américaine*, Paris, PUF, 1988, 207 p. La pratique concrète de la démocratie vécue au niveau local et de la vie quotidienne. Avec la réalité française en toile de fond et Tocqueville en référence.

Philippe DECRAENE, *L'Afrique centrale*, Paris, CHEAM, 1989, 154 p. Une analyse rigoureuse des composantes d'un ensemble régional.

Jean ESMEIN (sous la dir. de), *Les bases de la puissance du Japon*, Paris, Diffusion Documentation française, 1989. Suite de contributions sur le thème de la puissance du Japon actuel à travers toutes ses dimensions, de l'économie japonaise à l'âme japonaise. Remet en cause au passage les stéréotypes sur la culture politique japonaise.

Jacques LERUEZ, *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1989, 423 p. La vie politique britannique se renouvelle, de nouveaux équilibres se dessinent entre les forces politiques, les institutions elles-mêmes bougent. Jacques Leruez présente un bilan précis et précieux des vingt dernières années.

Le Reaganisme à l'œuvre, *RFSP*, n° 4, 1989, 173 p. Numéro spécial qui s'interroge sur le reaganisme comme système de gouvernement : est-il dans le prolongement de l'agencement traditionnel du pouvoir, de quelle marge de manœuvre disposait-il ?

Marie-France TOINET (sous la dir. de), *L'Etat en Amérique*, Paris, Presses de la FNSP, 1989, 327 p. S'adresse tout particulièrement à ceux qui se demandent s'il existe un Etat en Amérique. Vingt auteurs les aideront à y voir clair.

INSTITUTIONS

André CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, 1989, coll. « Léviathan ». Au-delà des mythes et des diatribes il fallait bien que la Constituante ait des méthodes de

travail arrêtées et efficaces pour réaliser l'œuvre considérable qui fut la sienne.

Jean-Marie DENQUIN, 1958, *La genèse de la V^e République*, Paris, PUF, 1988, 429 p. 1958 : beaucoup de choses changent mais rien n'est résolu. Cette rupture va orienter les trente années qui suivent. Inventaire plein d'humour de ce qu'on a cru faire et de ce qu'il en est advenu.

Jean MASSOT et Jean MARIMBERT, *Le Conseil d'Etat*, Paris, La Documentation française, 1989, 296 p. Présentation très concrète, vivante et actuelle, une vue de l'intérieur de l'institution qui répond aux questions que l'on se pose de l'extérieur.

Michel MOPIN, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1989, 548 p. L'histoire de trois républiques vue à travers les discours devant les Assemblées d'orateurs célèbres ou obscurs. A côté des grands classiques, des morceaux d'éloquence oubliés, émouvants ou drôles parfois, toujours révélateurs des problèmes ou des passions d'une époque.

Robert PONCEYRI, *Les élections sous la V^e République*, Paris, Privat, 1989, 223 p. La V^e République analysée à travers l'examen des résultats des consultations électorales, particulièrement nombreuses et dont a dépendu souvent le sort du pays. Comment l'équilibre des forces politiques s'est modifié en trente ans sans qu'on sache bien encore si les citoyens contrôlent une République majoritaire ou se contentent de désigner un monarque.

SOCIOLOGIE

Patrick CHAMPAGNE, Rémi LENOIR, Dominique MERLLIE, Louis PINTO, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod, 1989, 238 p., 115 F. Ensemble de quatre contributions destinées à éclairer la méthode sociologique d'un point de vue aussi concret que possible — ce qui renvoie d'ailleurs au « contenu même de la discipline » selon l'expression des quatre enseignants (à l'Université de Paris 1 et à l'École des Hautes Etudes en Sciences sociales) qui ont signé ce livre.

Summaries

François BLOCH-LAINÉ. — Cabinet and directors : who dominates ?

Does the Ministry of Finance in France have more relative authority in comparison to similar countries ? Does its « power », often criticized and fought against, but always « asserted », result from old practice or rather from permanent realities ? Is it inexhaustive or fragile ? What is the worth of modifications sometimes proposed, aiming to make high-placed civil servants of this Ministry appear as prosecutors rather than as judges, as partners rather than as adversaries ?

Denise MAIREY and Patrick PEUGEOT. — The Minister and the directors : who decides ?

The minister signs. His is the political legitimacy. It is therefore he who gives the orders — provided he is willing or able, for technical and cultural legitimacy underpin the best-oiled administrative machinery in France.

Jean-Yves HABERER. — The Ministry of Economy and Finance and the monetary policy.

The Ministry of Economy and Finance is a decisionmaking body who plays simultaneously the parts of the instigator, promoter and actor in the country's monetary policy.

However, being responsible for the economic policy in its entirety, the Ministry lives uncomfortably the severe infirmities of monetary policy, viz the shortcomings of theory, lengthy delays and complex psychological implications.

The gap is therefore widening between the Ministry which is intended to be powerful and the modes evaluation of what it may reasonably expect from the monetary policy.

Jean-Luc PERRON. — The Ministry of Finance : fore-posts.

The policy of control of public Finance pursued since 1983 found its expression in the growing importance of the Ministry of Finance in the

budget elaboration, and in its growing penetration in the budget realizations. However, a further success of this policy cannot be achieved if our legislation and practice of public Finance do not respond to the need of a real public management.

Jean CHOUSSAT. — The Budget fixer and the Budget spender.

The Budget fixer and the Budget spender follow different logic. Munk-soldier, enlightened despot, integrist of public Finance — the Budget fixer is a professional convinced that he is the last rampart against deficit, waste, inflation, in short anarchy ! The Budget spender is a field-worker, confronted by the evergrowing needs, by pressure from his own agents, from the users and the employees, from social-professional categories of all kinds. If the former disposes of absolutely efficient means, the latter is carried by the intrinsic dynamics of expenditures. In short, despite appearances, it is a fight on equal terms.

Alain RICHARD. — The Ministry of Economy and Finance and the « Institutional Investors ».

The relationship between the Ministry of Finance and the « Institutional Investors » requires a political analysis. The guiding role of the Ministry, the absence of funds of pensions converted into capital, the nationalization or the control of big institutions of Investors and specialized banking organisms, they building up of a network of men and mentalities — all this results in a technocratic system, scarcely adapted to dialogue with the centers of public power, but capable to last.

Thomas LE VIGAN. — The Ministry of Economy and Finance and Bruxelles.

The recent acceleration of European construction is bound to have for reaching consequences on the Finance Ministry. But, as a whole, the powers of this administration seem more likely to evolve than to fade. The Ministry's effective influence in the future, both at national and European levels, seems however to depend on the way this twofold level of responsibilities will be both recognized and exercised.

Michel BAZEX. — The judicial prerogatives of the Ministry of Economy and Finance : power or privileges ?

The Ministry of Economy and Finance is not only the State cashier. It may also impose a real financial discipline to the whole administrative and public sector. Moreover, it must assume the responsibility of the general economic policy, but these privileges seem now threatened with the new independent administrative Authorities.

Michel MARCAIRAZ. — The Ministers of Finance : personalities, structures, conjunctures.

The personalities of the Ministers of Finance from the thirties to the fifties, although they follow direct filiations, cannot be analyzed without referring to structural and conjunctural evolutions.

JOURNAL

Jacques ROLLET. — Jürgen Habermas and political theory.

Jean-Claude RONDEAU. — Utilization of « derogatory clause » by the Quebec in 1988.

G. W. JONES. — Foreign chronicle : Letter from London. Mrs. Thatcher and Cabinet Government.

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — Foreign notes (1st October - 31st December 1989).

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle (4th October - 31st December 1989).

« Pouvoirs-Biblio ».

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 janvier 1990.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
 Imprimerie des Presses Universitaires de France
 ISBN 2 13 043111 9 — ISSN n° 0152 0768 — Imp. n° 36 074
 CPPAP n° 59 303
 Dépôt légal : Avril 1990
 © Presses Universitaires de France, 1990
 108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine ?*
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
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*
- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1990)	285 F	380 F
2 ans (1990-1991)	570 F	760 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

DÉPARTEMENT DES REVUES

14, avenue du Bois-de-l'Epine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

- 1987 40. des fonctionnaires
politisés ?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République
(30 ans)
50. 1789-1989
histoire
constitutionnelle
51. télévision
- 1990 52. démocratie
53. le ministère
des finances
- A paraître
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan
critique

le ministère des finances

Quand il ne le recherche pas, le pouvoir s'accommode fort bien d'un certain mystère. Sur ses fondements, sur ses voies, sur ses moyens. Il le sert en facilitant ses entreprises : comment en effet résister face à l'insaisissable? En ce sens, qui peut nier qu'aujourd'hui en France — et ailleurs sans doute — l'image du ministère des Finances soit celle d'une puissance imposante, omniprésente, mais aussi opaque, et pour cela quelque peu redoutable? La situation pourtant n'est pas délibérée et les responsables des « Finances » s'expliquent volontiers lorsque l'occasion leur en est donnée.

Dix spécialistes — la plupart aux liens étroits, anciens ou actuels, avec le ministère — répondent ici aux questions essentielles. Comment s'est affirmée la puissance des Finances? Qui commande, du ministre, homme politique qui passe, ou des directeurs, techniciens qui restent? Comment est élaborée la politique monétaire et quelles sont ses limites? De quelle manière se déroulent les négociations avec les autres ministères perpétuels solliciteurs de crédits? Quelles relations les Finances entretiennent-elles avec les banques et les assurances? Que devient leur autonomie dans l'Europe des Douze? En France, quelles sont leurs prérogatives sur les autres administrations? Enfin, pour conclure cet inventaire, comment devient-on ministre des Finances?

Journal

Jacques ROLLET	Jürgen Habermas et la théorie politique
Jean-Claude RONDEAU	L'utilisation de la clause dérogatoire par le Québec en 1988
G. W. JONES	Chronique de l'étranger : Lettre de Londres
Pierre AVRIL Jean GIQUEL	Chronique de la V ^e République (4 oct.-31 déc. 1989)

