SERGE BERSTEIN

Le ministre sous les IIIe et IVe Républiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) Jean Lacouture, *Pierre Mendès France*, Paris, Editions du Seuil, 1981.
(5) S. Berstein, *Edouard Herriot ou la République en personne*, *op. cit.*
(6) *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, PUF, 1972, t. VII, p. 2772.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La signification politique de la nomination d'Antoine Pinay étant

(9) *L'Ere nouvelle*, 28 octobre 1933.
(10) Edgar Faure, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 80

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

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

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

(11) Edgar Faure, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 81.
(12) *Ibid.*, p. 88-89.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(16) E. Herriot, *Jadis*, t. 2, Flammarion, 1948.
(17) Lucien Lamoureux, Souvenirs politiques, *Le Bourbonnais républicain*, 5 octobre 1952.

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

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