ED. PAGE

Tel régime, tel ministre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A) *Structure de la carrière politique*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) *Les limites du pouvoir exécutif*

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

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

(13) Blondel, *Government Ministers*.

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

(15) Blondel, *Government Ministers*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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