

JACQUES RIGAUD

Pouvoir et non-pouvoir du ministre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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