

BERNARD CHENOT

Le ministre, chef d'une administration

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

Sans doute existe-t-il des données constantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le ministre — homme politique — est généralement étranger aux

(1) Avril 1961.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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