RICHARD ROSE

*Présidents et Premiers ministres : éléments de comparaison**

La néccssité de donner une direction à un système de Gouvernement est universelle et continue. Tous les pays, depuis l'Egypte des Pharaons jusqu'aux démocraties actuelles, doivent préserver un ensemble d'institutions qui permettent à un petit groupe d'hommcs politiques de prendre des décisions présentant un caractère obligatoire pour une société tout entière.

Que ce soit le Président, le Premier ministre, le Führer ou le Duce, peu importe le nom par lequel on le désigne, il existe toujours un poste qui tient une place primordiale au sein de tout système. La manière de mettre en œuvre la direction d'un Gouvernement varie non seulement entre les démocraties et les régimes autoritaires, mais aussi d'une démocratie à l'autre. La Suisse représente un exemple extrême de direction collective assurée par un Conseil fédéral dont le président change chaque année selon un système de rotation. Les pays qui *instituent* une autorité centralisée représentent un autre extrême, qu'il s'agisse d'une centralisation à la britannique où un seul parti gouverne, ou de systèmes présidentiels tels qu'ils existent aux Etats-Unis et en France où une seule personne est élue au suffrage universel au poste suprême de l'Etat.

L'objectif du présent article est de comparer les différentes méthodes utilisées pour diriger les Gouvernements aux Etats-Unis (Président), en Grande-Bretagne (Premier ministre et Cabinet) et

* Les recherches dont les pages suivantes fournissent un résumé ont eu pour origine nos travaux sur « The Growth of Government », qui ont bénéficié du financement du *Economic and Social Research Council britannique* (réf. HR 7849/1).

Traduit de l'anglais par Deborah Keramsi.

en France (Président et Premier ministre), A quel point les différences visibles à travers les compétences formelles de la fonction se traduisent-elles par des différences concrètes dans la manière d'exercer l'autorité ? Dans quelle mesure les contraintes de la fonction (besoin de soutien électoral, dépendance *à l'égard de l'administration de l'Etat* et vulnérabilité par rapport aux événements) imposent-elles des réactions semblables dans la pratique ?

L'établissement de comparaisons requiert l'élaboration de concepts pouvant définir les éléments génériques contenus dans différentes fonctions. Les comparaisons qui suivent s'organisent autour de trois concepts : la carrière qui mène au sommet ; les institutions et les pouvoirs du Gouvernement ; et les possibilités de variations à l'intérieur d'un pays, du fait des événements ou des personnalités.

I. — La carrière qui conduit au sommet

L'étude de l'évolution des carrières de personnalités politiques de premier plan du point de vue de leurs caractéristiques sociales n'est pas d'un grand secours pour comprendre leur comportement dans la fonction. En effet, le fait même qu'un Président ou un Premier ministre occupe une fonction unique (dans un système donné) les rend non représentatifs. La diversité des points de vue et des aptitudes qui peut se rencontrer chez une personne de race blanche ayant fait des études universitaires ne permet pas de prévoir comment des êtres humains présentant les mêmes caractéristiques sociales (comme par exemple Carter et Eisenhower ; ou Wilson et Heath) vont se comporter une fois en place.

Aborder la sélection des chefs de Gouvernement *de manière déductive*, comme le ferait un consultant en management ou un chef du personnel qui définirait d'abord les compétences requises pour le poste, pour ensuite évaluer les candidats en fonction de besoins définis par *a priori* ne paraît pas plus utile. Un Président ou un Premier ministre n'est pas sélectionné sur concours ; il se sélectionne lui-même grâce à une forte motivation, à ses qualités personnelles, et enfin et surtout à sa « bonne étoile », tous ces éléments se combinant pour le porter au sommet de l'Etat.

Pour comprendre ce qu'un chef de Gouvernement peut faire une fois en place, il faut d'abord comparer les compétences développées tout au long de sa carrière pour le mener au sommet avec celles requises une fois qu'il y est parvenu. Les tâches qui incombent à un Président ou à un Premier ministre sont à la fois peu nombreuses mais fonda-

mentales : le maintien d'un soutien populaire, en étant à l'écoute des électeurs, et la compétence en matière de Gouvernement. Des succès concrets dans la fonction renforcent la popularité auprès de l'électorat ce qui à son tour favorise l'influence dont ils peuvent jouir au sein du Gouvernement.

Les carrières menées par les Présidents et les Premiers ministres ont de l'importance dans la mesure où l'expérience acquise influe sur leurs actes dans leurs fonctions (et sur ce qu'ils font bien). Il se peut qu'un homme politique qui a consacré de longues années à mener des campagnes pour gagner sa popularité continue à courtiser son électorat une fois en place. En revanche, celui ayant une grande expérience des problèmes gouvernementaux vus de l'intérieur peut se révéler plus efficace.

Deux critères utiles pour comparer les carrières de chefs de gouvernement se rapportent à :

1 / Une expérience antérieure du Gouvernement ;

2 / Une expérience antérieure de la politique partisane ou électorale.

D'après ces deux critères, les Présidents américains se distinguent par leur expérience des campagnes électorales de grande envergure, alors que les Présidents français se distinguent par leur expérience gouvernementale antérieure. En général, les Premiers ministres britanniques ont l'expérience des deux.

Treize des quatorze candidats américains présentés à la Présidence des Etats-Unis par les partis démocrate ou républicain depuis 1945 avaient déjà fait l'expérience de la compétition pour une fonction majeure, qu'elle soit celle de parlementaire, de gouverneur ou de Président (1). Le fait de mener une campagne en vue d'obtenir un tel mandat a pour effet de rendre l'homme politique fort conscient de la nécessité du soutien populaire et de développer ses capacités médiatiques. Aucun Américain ne peut être élu Président s'il ne sait pas mener une campagne à l'échelle du continent américain de manière efficace et permanente. Puisque la sélection comme candidat à la présidence dépend d'une élection au niveau des primaires, un président doit se présenter deux fois. La première fois pour être élu par son parti, et la deuxième fois pour gagner le droit d'occuper la Maison-Blanche. On peut se rendre compte de l'effort

(1) Pour des statistiques détaillées sur le recrutement des leaders américains, britanniques et français voir Richard Rose, *The Capacity of the President : a Comparative Analysis*, Glasgow, University of Strathclyde. Studies in Public Policy, n° 130, 1984, 22-33.

que cela représente en constatant qu'en 1985, soit trois ans avant l'élection présidentielle, un candidat républicain a mené une campagne dans 24 Etats, et un candidat démocrate dans 30 Etats.

Toutefois, mener une campagne est tout autre chose que mener un pays. L'homme politique ambitieux obligé de parcourir l'Amérique de long en large n'a guère de temps à consacrer à l'étude des problèmes évoqués à Washington. Depuis la guerre, il est rare qu'un Président ait une expérience quelconque du travail au sein de l'exécutif. La façon dont le Gouvernement fédéral traite de la politique étrangère, ou des problèmes liés à l'économie du pays ne lui est familière — si elle l'est — que d'un point de vue extérieur. Il est possible qu'un Président n'ait qu'une brève expérience du Congrès. Comme on peut le remarquer en examinant la carrière de J.-F. Kennedy, le Congrès n'est pas considéré comme un lieu où l'on peut s'instruire sur les problèmes de Gouvernement, il sert de tremplin aux campagnes présidentielles. Les trois dernières élections ont été gagnées par des hommes qui pouvaient se vanter de n'avoir aucune expérience de Washington : Jimmy Carter et Ronald Reagan étaient gouverneurs d'Etat, fonction qui ne fournit aucune expérience des affaires étrangères ni de la gestion économique.

On peut s'attendre à ce qu'un Président expert en campagnes politiques continue à courtiser les médias, et à rechercher une cote élevée dans les sondages d'opinion. Ronald Reagan en est un bon exemple. Un Président peut même utiliser les campagnes pour esquiver les problèmes de Gouvernement. Jimmy Carter a abandonné Washington pour se lancer sur les routes et faire campagne, en 1978, à la moitié de son mandat, lorsqu'il s'est trouvé confronté à des difficultés. Néanmoins, un savoir-faire en matière de relations publiques ne constitue que la moitié du travail, il ne suffit pas d'avoir l'air d'un Président pour en être un.

A l'inverse, un Premier ministre britannique n'accède à ce poste qu'après plusieurs décennies passées à la Chambre des Communes et plusieurs années en tant que ministre. Depuis la seconde guerre mondiale, un Premier ministre a passé en moyenne trente-deux ans au Parlement avant d'entrer au 10 Downing Street, dont treize années en tant que ministre. En outre, le Premier ministre a normalement occupé les postes politiquement importants de ministre des affaires étrangères, ministre des finances, ou les deux. En général, le Premier ministre a huit ans d'expérience en tant que ministre pour apprendre à traiter les affaires étrangères et/ou économiques. Depuis la guerre, aucun Premier ministre britannique n'a eu d'expérience de l'administration des collectivités territoriales,

ce qui le différencie des chefs de l'exécutif américain et français. Il n'a pas non plus été fonctionnaire comme beaucoup de Présidents ou Premiers ministres français.

L'expérience des campagnes électorales d'un Premier ministre britannique est fortement influencée par l'intérêt majeur que les hommes politiques continuent à porter à la Chambre des Communes. Celui qui cherche à s'imposer, essaie d'abord de le faire au cours des débats qui s'y déroulent. Même à l'ère des médias, persiste la doctrine élitiste selon laquelle les succès remportés à la Chambre des Communes suscitent un jugement positif de la part des journalistes, et des invitations à paraître à la télévision, où un homme politique peut se construire une image nationale. Un candidat aux élections présidentielles américaines vise à conquérir la base pour atteindre le sommet, en cherchant à gagner des voix au niveau des premières primaires de l'Iowa ou du New Hampshire afin de s'assurer l'attention des médias, alors que l'homme politique britannique aborde le problème dans le sens contraire en commençant sa campagne au Parlement.

Pour l'homme politique britannique, le parti se substitue à l'opinion publique, et pour de bonnes raisons : la réussite à la Chambre des Communes est évaluée par ses collègues du parti. Car être élu à la tête d'un parti dépend également de ces derniers (2). Pour devenir Premier ministre, un homme politique n'a pas besoin de gagner une élection ; il suffit qu'il soit élu à la tête de son parti au moment où ce dernier détient la majorité parlementaire. Jim Callaghan et Sir Alec Douglas Home ont tous les deux pris leur fonction de cette façon, et l'ont perdue dès la première élection générale alors qu'ils étaient Premier ministre.

L'importance moins grande attribuée à l'électorat de masse par les leaders des partis britanniques est illustrée par le fait que la cote moyenne de popularité d'un Premier ministre est en général moins élevée que celle d'un Président américain. En outre, le classement dans le sondage d'opinion mensuel du Gallup, montre souvent que le Premier ministre n'est approuvé que par moins de la moitié de l'électorat, et n'arrive qu'après un ou plusieurs des leaders de l'Opposition (3).

(2) Le Parti travailliste a élargi le collège électoral qui choisit son leader, en y incluant les syndicats et les militants de base en plus des parlementaires, écartant ainsi tout rôle qu'auraient pu jouer ses électeurs ordinaires dans la prise des décisions en son sein.

(3) Voir Rose, *The Capacity of the President*, p. 62 ff ; Gallup Poll, *Political Index* (mensuel), Londres ; Richard Rose, British Government : the Job at the Top, *in* R. Rose and E. Suleiman, *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980, tableaux 1.2 et 1.3.

Au sein de la Ve République française, les Présidents et les Premiers ministres ont davantage l'expérience des affaires gouvernementales que des campagnes électorales et diffèrent ainsi des Présidents américains. Un seul Président français, Mitterrand, a suivi la pratique britannique consistant à mener une carrière politique basée sur le Parlement. Ministre dans la moitié des Gouvernements de la IVe République, il est passé dans l'opposition en 1958, pour y rester pendant vingt-trois ans, période où son expérience des problèmes de Gouvernement ressemble donc plus à celle d'un leader de l'opposition britannique qu'à celle d'un ministre. Pompidou, par contre, n'avait jamais détenu un mandat électif quand de Gaulle l'a nommé Premier ministre en 1962. Giscard d'Estaing a débuté comme énarque et le général de Gaulle, comme Dwight Eisenhower, a fait l'apprentissage des luttes intestines de la bureaucratie comme militaire de carrière.

Quand on examine la carrière des neuf Premiers ministres français, l'importance d'un passé de fonctionnaire devient évidente. Tous les Premiers ministres, à l'exception de Pierre Mauroy, ont d'abord été fonctionnaires. En outre, pour un Premier ministre français, le fait de passer des décennies à l'Assemblée avant d'atteindre cette fonction, a plus été l'exception que la règle. Pour un Anglais, il paraît étonnant qu'un Raymond Barre ou un Couve de Murville n'ait jamais siégé à l'Assemblée nationale avant de devenir Premier ministre. Il serait encore plus étonnant pour un Américain de se rendre compte de l'expérience acquise par les chefs de Gouvernement français en tant que hauts fonctionnaires, en particulier dans le domaine des affaires étrangères et économiques.

Une campagne politique française a traditionnellement un aspect plébiscitaire. De ce fait, il n'est pas nécessaire d'être toujours en campagne. On dit que Louis-Napoléon a comparé les élections à un baptême par lequel il faut passer au moins une fois dans sa vie. Certaines utilisations du référendum en tant que tecbnique permettant de « fabriquer » du consensus lui ont conféré une connotation péjorative (4). Le septennat d'un Président français, qui représente à peu près le double du mandat de beaucoup de chefs d'Etat, est dans la lignée des consultations peu fréquentes de l'électorat. Mais la tradition française du leadership est aussi ambivalente ; après tout, un référendum sert à mobiliser les masses. La faiblesse des partis,

(4) Voir Jean-Marie Denquin, *Référendum et Plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976, et David Butler and Austin Ranney (eds), *Referendums*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978, p. 4 ff.

surtout de ceux de la droite, qui a fourni trois des quatre Présidents de la Ve République, favorise les campagnes basées sur la personnalité des candidats. Le suffrage universel à deux tours qui permet au peuple d'élire un Président, incite encore les candidats à se présenter à titre individuel, cherchant à gagner des voix à l'intérieur d'une famille politique, tout comme les candidats à la présidence des Etats-Unis entrent en concurrence avec leurs propres amis politiques au niveau des primaires. La persistance des divisions gauche-droite, garantit à tout candidat qui réussit à passer au second tour un grand nombre de voix, avec ou sans l'aval d'un parti.

Sur les deux critères fondamentaux du leadership politique, c'est-à-dire les relations avec l'électorat de masse, et l'expérience du Gouvernement, on relève des contrastes nationaux croisés. Il est probable qu'un chef de l'exécutif britannique ou français en saura bien plus en matière de Gouvernement qu'un Président américain, mais un homme politique américain aura sans doute une expérience bien plus grande des campagnes pour gagner l'approbation populaire et les élections.

II. — L'action du chef de l'exécutif

Les récits des journalistes et historiens concernant l'art de gouverner mettent souvent l'accent sur la personne et la fonction du leader. On estime que le Président américain dispose d'un pouvoir énorme à cause de l'immense force militaire sous ses ordres par comparaison avec les forces anglaises et françaises. On cite souvent son pouvoir de lancer une bombe H pour illustrer le redoutable pouvoir qu'il détient. Mais cela ne donne pas une image réelle de la situation car aucun Président n'a jamais utilisé de bombe H, et, depuis plus de quarante ans, n'a jamais eu recours aux armes nucléaires. La question à poser est donc : que fait le Président américain (et *a fortiori*, ses homologues européens) quand il n'est pas en train de lancer une bombe H ?

A une époque de Gouvernement interventionniste, un Président ou un Premier ministre est plus un chef qu'un « exécutif », car personne ne peut superviser les multiples tâches qu'il faut assumer pour gouverner et encore moins les exécuter (5). Il ne lui est pas nécessaire d'opérer des choix majeurs concernant ce que doit faire un

(5) Voir Richard Rose, The President : a Chief but not an Executive, *Presidential Studies Quarterly*, 7.1 (1977), 5-20.

Gouvernement, il bérite d'un ensemble d'institutions déjà engagées (en vertu de la loi, des pesanteurs organisationnelles et administratives et des attentes des électeurs) dans l'appropriation d'une grande partie des ressources du pays afin de subvenir aux exigences programmées du « Big Government » (6).

Alors que la politique des leaders se personnalise facilement, la gestion gouvernementale est intrinsèquement impersonnelle. Elle se compose d'actions collectives effectuées par des organismes qui fonctionnent selon des lois impersonnelles. Cela est vrai même quand il s'agit de fournir des services aux individus tels que l'éducation, la sécurité sociale ou la retraite, car la dimension d'un ministère, ou d'un grand organisme régional ou local est telle que l'institution ne peut que paraître impersonnelle.

Les systèmes politiques occidentaux modernes sont d'abord soumis à la règle de Droit avant de l'être à une volonté personnelle (7). A l'époque où les Gouvernements intervenaient peu et où leurs actions dérivaient de prérogatives telles que la déclaration de guerre, les leaders avaient davantage de marge de manœuvre. Aujourd'hui, en revanche, les actions caractéristiques des Gouvernements, celles qui occupent l'essentiel des fonctionnaires et absorbent la plus grande part des ressources publiques sont déterminées par les règles rigides de l'allocation des bénéfices de l'Etat-providence ; il n'est pas question de les éliminer seulement parce qu'on le souhaite ou qu'on le veut comme le démontre leur acceptation tacite par des politiciens aussi « anti-interventionnistes » que Margaret Tbatcher et Ronald Reagan. En effet, ce n'est pas le leader qui domine l'action gouvernementale, mais celle-ci au contraire qui définit la majeure partie des actions menées en son nom.

En réalité, ce qu'on appelle le « pouvoir » d'un leader national dépend des actions de son *(sic)* Gouvernement, qu'elles lui plaisent ou non. Au lieu de comparer les compétences constitutionnelles des différents chefs d'Etat, cet article adopte une approche de politique publique, en comparant les ressources mobilisées par le Gouvernement dont le leader national est nominalement responsable.

Traditionnellement l'intervention gouvernementale se mesure par

(6) Pour une vue globale de ce problème, voir Richard Rose, *Understanding Big Government*, Londres, Sage Publications, 1984. Sur le caractère dynamique de l'inertie du « Big Government », voir Richard Rose et Terence Karran, Inertia or Incrementalism ? A Long-Term View of the Growth of Government, *in* A. Groth and L. L. Wade (eds), *Comparative Resource Allocation*, Londres, Sage, 1984, 43-71.

(7) Voir Richard Rose, Law as a Resource of Public Policy, *Parliamentary Affairs*, 39.3, 1986, 297-314.

la proportion des dépenses publiques prélevée sur le produit national brut. Selon ce critère, les Gouvernements français ou britannique sont plus puissants que celui des Etats-Unis. Les statistiques de l'OCDE montrent qu'en 1984, les dépenses publiques de la France représentaient 49 % du produit national, celles de la Grande-Bretagne, 45 %, et celles de l'Amérique, 37 %. En outre, quand on isole les prélèvements du Gouvernement central, le pouvoir de la France et de la Grande-Bretagne est encore plus évident. Les Gouvernements centralisés de la Grande-Bretagne et la France collectent presque deux cinquièmes du produit national en impôts et taxes, tandis que le Gouvernement fédéral américain n'en recueille qu'un cinquième (8).

Quand un leader national conduit le pays, d'autres sont censés le suivre. La légitimité de celui qui détient l'autorité implique que les fonctionnaires agissent selon les directives des élus. En des temps d'interventionnisme, il y a beaucoup plus de fonctionnaires disponibles qu'à l'époque où la gloire de l'Etat était symbolisée par un petit nombre de personnes regroupées autour d'une cour royale. Des statistiques comparables concernant les emplois publics donnent à nouveau l'impression que les Gouvernements britanniques et français sont bien plus puissants qu'en Amérique. Le nombre des emplois dans la fonction publique française était considérable avant 1981, et a augmenté pour représenter à présent 33 % des actifs ayant un emploi, pourcentage supérieur à celui de la Grande-Bretagne (31 %). En Amérique, ce pourcentage est nettement inférieur (18 %) (9).

La possibilité pour le chef de l'exécutif de diriger les fonctionnaires dépend fortement du fait qu'ils soient employés par le Gouvernement central, ou qu'ils travaillent pour d'autres organismes publics coiffés par des individus élus ou nommés de manière autonome. D'après ce critère, la France est le pays le plus centralisé, avec trois fois plus de fonctionnaires dans les ministères que dans les collectivités régionales ou locales. Si l'on considère les entreprises publiques comme faisant aussi partie du Gouvernement central, la France est encore plus centralisée. Par contre, en Amérique et en Grande-Bretagne, les prestations concrètes des services publics, tels que

(8) Voir *OECD Observer*, n° 139, mars 1986 ; OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1983*, Paris, 1984, tableau 135.

(9) Voir Richard Rose *et al.*, *Public Employment in Western Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Un résumé des statistiques se trouve dans Richard Rose, The Job at the Top, tableau 4, *in* G. C. Edwards III, S. A. Shull and N. C. Thomas (eds), *The Presidency in Public Policy Making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985.

l'éducation et la santé, sont habituellement sous-traitées soit à des strates inférieures du Gouvernement fédéral, ou à un ensemble d'organismes fonctionnels ou locaux. La prestation des services publics usuels est estimée « indigne » des leaders nationaux en Grande-Bretagne ; aux Etats-Unis, le Gouvernement central est considéré comme étant trop éloigné pour qu'on puisse lui confier des programmes tels que l'éducation ou les pouvoirs de police (10).

Quand l'ampleur de l'action gouvernementale sert de mesure, un Président américain paraît plus faible qu'un français ou un britannique car, au niveau international, l'Amérique n'est pas aussi interventionniste, autrement dit, la part qui lui revient du produit national et de la population active nationale est inférieure à la moyenne de l'OCDE (11). Ronald Reagan est l'exemple extrême d'un Président anti-interventionniste, mais il n'est pas le seul. Pendant les vingt dernières années, l'Amérique n'a pas pris de retard par rapport à l'Europe dans le développement et l'extension des institutions d'un Etat-providence, caractéristiques du « Big Government ». Elle a simplement suivi un chemin différent, en s'écartant du modèle européen d'Etat-providence à économie mixte. A l'heure actuelle, le Président n'a que très peu de responsabilités en ce qui concerne les programmes de grande envergure, bien qu'ils soient très importants : la défense et la diplomatie, la Sécurité sociale, et le financement du déficit fédéral.

En revanche, en Grande-Bretagne, même un Premier ministre « anti-interventionniste » comme Margaret Thatcher se trouve à la tête d'un Gouvernement qui prélève plus des deux cinquièmes du produit national en dépenses publiques. La grande majorité des ministres à Whitehall n'est pas responsable de la prestation des principaux biens et services publics fournis en Grande-Bretagne. Ils sont néanmoins collectivement et individuellement responsables dans le cadre de la Chambre des Communes pour tout ce qui est fait dans le cadre des lois votées par le Parlement (12). En France, la distinction des tâches entre le Président et le Premier ministre fait

(10) Voir, par exemple, Edward Page, France : From l'Etat to Big Government, *in* Rose, *Public Employment in Western Nations*, 97-125 ; J. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983 ; et Richard Rose, From Government at the Centre to Nationwide Government, *in* Yves Mény and Vincent Wright, *Centre-Periphery Relations in Western Europe* (London, Georges Allen & Unwin, 1985), 13-22.

(11) Voir Richard Rose, *How Exceptional is American Government ?*, Glasgow, University of Strathclyde Studies in Public Policy, n° 150, 1985.

(12) Voir Richard Rose, *Ministers and Ministries : a Functional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

qu'il est plus facile pour le Président d'éviter d'être impliqué directement dans les questions secondaires des prestations des services publics alors que la centralisation des politiques gouvernementales fait forcément intervenir le Premier ministre et ses collègues.

Quand on porte l'attention sur le champ politique et non plus sur les politiques publiques *(public policies)* (13), alors les leaders politiques ont un point en commun : ils font de la « gestion politique » en s'efforçant de trouver un équilibre entre les diverses forces au sein de l'administration, des principaux intérêts économiques, et de l'opinion publique en général. Alors que la politique consiste à exprimer des points de vues conflictuels sur les politiques à suivre, l'objectif d'un Gouvernement est de réconcilier ces divergences.

On ne porte pas atteinte à la position d'un leader national en soulignant que sa fonction comporte une importante dimension symbolique. Bien qu'il ne soit pas possible pour un Président ou un Premier ministre de prendre de pures décisions technocratiques ou de prendre part aux marchandages quotidiens, les fonctionnaires et ceux qui s'occupent des négociations politiques ne peuvent pas imposer un « leitmotiv » qui à la fois unifie et rende homogène l'action d'un Gouvernement. Ce leitmotiv peut manquer de nuance, comme dans une grande partie de la rhétorique de Margaret Thatcher. Il peut également être flou, comme dans la rhétorique du général de Gaulle. Le succès de Ronald Reagan, expert dans l'art des symboles imprécis au contraire de Jimmy Carter, dont les qualités technocratiques étaient bien supérieures à ses dons de présentation, nous rappelle combien il est important qu'un leader national puisse communiquer avec succès avec la nation.

En Amérique et en France, le Président est à la fois chef du Gouvernement et de l'Etat. Ce dernier rôle fait d'un seul homme politique le Président du peuple entier, alors que sa première fonction le limite, en raison de son caractère représentatif, à gouverner au nom d'une majorité de l'électorat (généralement inférieure à 60 %). Un Premier ministre britannique n'a pas l'obligation symbolique de représenter le pays tout entier ; c'est le rôle de la reine. Néanmoins, dans le domaine de la politique étrangère, qui concerne tout spécialement le Premier ministre (14), le pays tout entier est engagé par l'action entreprise.

Les institutions gouvernementales influent sur la manière d'entre-

(13) La difficulté dans l'expression de cette distinction en français est bien décrite par Arnold Heidenheimer, Politics, Policy and *Policey* as Concepts in English and Continental Languages, *Review of Politics*, 48, 1, 1986, 3-30.

(14) Voir Rose, British Government : the Joh at the Top, p. 32 ff.

prendre cette gestion politique. Les élections séparées du Président et des Assemblées en Amérique et en France créent une situation d'indépendance apparente et des marchandages à partir de bases électorales séparées. A l'inverse, le Premier ministre britannique est choisi parce qu'il est le leader du plus grand parti de la Chambre des Communes. Il est donc ainsi bien plus facile de contrôler le Parlement, car le Premier ministre peut normalement être sûr d'y obtenir une majorité des voix. La recherche de l'équilibre des intérêts au sein de la majorité des membres du Parlement n'est qu'un des aspects de la gestion du parti.

La tâche d'un Président américain est certainement bien plus difficile en ce qui concerne la gestion gouvernementale que celle de ses homologues britannique et français. C'est bien au Congrès qu'il échoit de définir si un projet de loi va devenir une loi, au contraire de ce qui se passe en Europe où les lois et les décrets émanent pour l'essentiel du pouvoir exécutif. Le pouvoir d'attribution des fonds que possède le Congrès lui donne une base pour exercer un contrôle serré sur l'action du pouvoir exécutif. Presque aucune fonction n'échappe à la vigilance du Congrès, et dans de nombreux domaines, l'influence du Congrès peut être aussi forte ou même plus forte que l'influence du Président (15).

En revanche l'exécutif français a des pouvoirs considérables, aussi bien en matière réglementaire que budgétaire. Un Premier ministre britannique peut aussi invoquer la loi sur le secret d'Etat *(Official Secrets Act*, 1919*)*, et le dogme de la responsabilité collective pour isoler la fonction exécutive de la fonction représentative exercée par le Parlement.

La politique des partis et les résultats électoraux qu'aucune constitution démocratique ne peut réglementer influent sur le degré de persuasion que doit revêtir la gestion politique. Et si la gestion d'une organisation est définie comme l'art de lui faire servir les objectifs qu'elle s'est définis, alors on peut considérer qu'Harry Truman a donné la définition classique de la gestion comme persuasion : « Me voici, toute la journée à essayer de persuader les gens de faire ce qu'ils devraient en ayant assez de bon sens pour le faire sans que je les en persuade. Voilà en somme ce que l'on entend par les pouvoirs du Président » (16).

Puisque aussi bien le Parti démocrate que le Parti républicain

(15) Voir par exemple Herbert Vaughan, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington DC, The Brookings Institution, 1981.

(16) Cité dans Richard Rose, *Managing Presidential Objectives*, New York, Free Press, 1976, p. 26.

sont des coalitions floues, tout Président va devoir consacrer beaucoup d'efforts à persuader ses partisans plutôt qu'à les faire marcher au pas. Du fait de leurs bases électorales différentes les membres du Congrès peuvent toujours préférer leur circonscription à l'étiquette de leur parti. Et quand le Président et le Congrès ne sont pas du même parti, alors de solides liens partisans au Congrès affaiblissent le Président.

En Grande-Bretagne, on attend de la concurrence entre partis et des résultats des élections une majorité absolue à la Chambre des Communes en faveur d'un seul parti. Etant donné que le Premier ministre en tant que chef de parti partage le même sort que les membres du Parlement dans un vote de confiance, et dans une élection générale, il est possible d'obtenir un haut niveau de discipline au sein des partis (17), même si la tâche n'est pas toujours facile, car les partis conservateur et travailliste sont formés eux-mêmes de coalitions de factions et tendances disparates. Mais cela s'avère tout de même bien plus aisé que la gestion de plusieurs partis, condition essentielle du Gouvernement de coalition, et caractéristique habituelle des Gouvernements d'Europe continentale (18).

La Ve République démontre que des traits importants de la Constitution sont dépendants des résultats électoraux. Une certaine ambiguïté inhérente à la Constitution de la Ve République concerne les relations entre le Président et le Premier ministre. Chaque Président a cherché à rendre sa fonction prééminente. Les trois premiers Présidents n'ont eu aucune difficulté à le faire, car ils pouvaient compter sur le soutien d'une majorité des membres de l'Assemblée nationale. La coopération ne pouvait pas être imposée, mais on pouvait y compter pour maintenir le Premier ministre en position subordonnée (19).

Depuis l'élection de François Mitterrand en 1981, le parti est devenu une variable indépendante. Parce que l'élection du Président en 1981 a été prolongée par l'élection d'une majorité de gauche à l'Assemblée nationale, Mitterrand a pu adopter ce que Hayward

(17) Certes, il ne s'agit pas d'une discipline à 100 %, mais elle reste nettement plus marquée que ce que l'on observe dans d'autres pays européens — pour ne pas parler des Etats-Unis. Voir Richard Rose, British MPs : More Bark than Bite ?, et autres contributions dans Ezra N. Suleiman (ed.), *Parliaments and Parliamentarians*, New York, Holmes & Meier, 1986.

(18) Voir David Butler, *Governing Without a Majority*, 2e éd., Londres, Macmillan, 1986.

(19) Voir Ezra Suleiman, Presidential Government in France, *in* Rose and Suleiman, *op. cit.*, p. 112 ; Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Londres, Hutchinson, 1979, chap. 1 à 6 ; Jean Massot, *Le chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, 1979.

décrit comme « la conception gaulliste de sa fonction » (20). Mais après la victoire de la droite en 1986 les élections à l'Assemblée nationale imposèrent un non-socialiste comme Premier ministre : Jacques Chirac. Le Président a dû accepter ce changement de statut, exprimé par le terme ambigu de « cohabitation ».

Que le critère soit la taille du Gouvernement central, ou l'autorité du leader national vis-à-vis d'autres leaders au sein de ce Gouvernement, la conclusion reste la même : les leaders politiques en Grande-Bretagne et en France peuvent exercer plus de pouvoir au sein du Gouvernement ou de la société que le Président des Etats-Unis. La Présidence américaine est relativement faible. Le poids de la population, l'économique et le militaire aux Etats-Unis ne reflètent pas de façon exacte le pouvoir réel de la Maison-Blanche. Si on transplantait les institutions américaines plus ou moins telles quelles dans une petite démocratie européenne, on n'aurait pas l'impression que ce pays ait un leader « fort ».

Bien qu'il y ait des différences considérables entre l'élection d'un Président français et celle d'un Premier ministre britannique (élu par le Parlement) les deux fonctions se ressemblent en ce qu'elles créent une position d'autorité relativement centralisée à l'intérieur d'un Etat, qui est lui-même, l'une des principales institutions de la société. Tant qu'un Président français a la majorité à l'Assemblée nationale, sa fonction peut avoir un maximum d'influence au sein du Gouvernement, car les ministres sont clairement subordonnés au Président, alors que les ministres britanniques sont collègues. Néanmoins, le lien qui existe entre la position d'un Premier ministre britannique et une majorité parlementaire signifie que tant qu'un seul des partis détient la majorité, un homme politique britannique est protégé contre les risques d'une cohabitation à la française ou à l'américaine.

III. — Variations a l'intérieur des nations du fait des événements et des personnalités

Une fonction fixe les paramètres qui permettent à un homme politique d'agir. Toutefois, les stipulations plus ou moins formelles des règles et les ressources d'une fonction ne peuvent pas déterminer ce qui sera fait au sein de paramètres donnés. A l'intérieur de ces

(20) J. E. S. Hayward, *Governing France : the One and Indivisible Republic*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1983, p. 97.

limites, les préférences personnelles d'un Président ou d'un Premier ministre peuvent avoir une grande importance (21). Les événements aussi sont significatifs ; des crises quotidiennes tendent à rendre inutile toute tentative de planification, et des crises majeures (guerre ou catastrophe intérieure) peuvent modifier les paramètres et réduire le champ d'action d'un homme politique (ex. Watergate) ou l'élargir (ex. la mobilisation des masses dont Churchill put bénéficier après Dunkerque).

Pour utiliser le langage abstrait des sciences sociales, nous pouvons dire que les actes d'un leader national traduisent l'interaction des pouvoirs de la fonction, des événements, et de sa personnalité. Mais dans les situations concrètes, on met toujours l'accent sur l'un ou l'autre de ces aspects. Pour des raisons de clarté, l'importance relative des événements et de la personnalité sont ici traitées à part, mais le point crucial à garder à l'esprit est que chaque élément ne constitue que l'une des variables contenues dans un résultat à variables multiples. Les sociologues, comme les constitutionnalistes ont du mal à traiter d'événements uniques. Leur activité tend à la généralisation alors que les événements critiques sont, par définition, spécifiques. Par exemple, une étude sur la fonction du Premier ministre britannique qui néglige les possibilités d'action en temps de guerre, ne rendrait pas compte d'un exemple de pouvoirs *temporairement* élargis jusqu'à des limites nouvelles. De même, toute étude portant sur les aptitudes de Winston Churchill doit bien tenir compte de ce que sa personnalité l'avait *empêché* d'atteindre la fonction la plus élevée de la nation, jusqu'à ce que la débâcle de 1940 le mette en situation de l'exercer (22).

Depuis la guerre, la Présidence des Etats-Unis a été particulièrement vulnérable aux secousses provoquées par les événements. L'analyse statistique de l'impact des activités économiques sur la popularité du Président doit systématiquement ajouter la prise en compte de variables attachées aux événements (23). Parmi les événements imprévisibles et uniques en leur genre, citons la guerre

(21) Il se peut aussi que le leader d'un parti ne soit, en réalité, que son porte-parole, mais de telles considérations ne sont pas pertinentes ici. Le point de vue du présent auteur à ce sujet est exprimé dans Richard Rose, *Do Parties Make a Difference ?*, Londres, Macmillan, 2e éd., 1984. Voir aussi F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties*, Londrcs, Sage Publications, 1982.

(22) Voir Dennis Kavanagh, *Crisis, Charisma and British Political Leadership*, Londres, Sage Professional Papers in Political Sociology, n° 006-01, 1974.

(23) Voir par exemple Kristen Monroe, *Presidential Popularity and the Economy*, New York, Praeger, 1984.

de Corée en 1950, l'assassinat du Président Kennedy en 1963, la participation américaine à la guerre du Viêt-nam dans les années soixante, ainsi que l'affaire Watergate qui provoqua la démission du Président Nixon en 1974. L'une des raisons pour lesquelles Ronald Reagan jouit d'une bonne image de marque est qu'il n'y a pas eu d'événement catastrophique (même mineur, comme la prise d'otages américains en Iran) pendant sa Présidence.

La Ve République a été créée à la suite des guerres d'Indochine et d'Algérie qui avaient sapé l'autorité et la légitimité du Gouvernement de la IVe République. Les événements de Mai 1968 ont eu un impact bien plus grand à Paris que dans tout autre pays européen. En 1958, les événements ont contribué à la création d'une République avec un Président investi de pouvoirs considérables. Par contre, les événements de 1968 visaient à réduire l'autorité de l'Etat.

Le Gouvernement britannique d'après-guerre a connu une période relativement calme. Des événements qui causèrent quelque agitation, comme l'affaire Profumo, qui a embarrassé Harold MacMillan en 1963, étaient quand même assez banals. Le conflit de Suez, en 1956, qui obligea Anthony Eden à donner sa démission, n'a pas apporté de changement par la suite dans la façon de faire du Premier ministre, bien qu'il s'agît d'un abus de pouvoir grossier vis-à-vis de ses collaborateurs du Cabinet et du Parlement. La guerre des Malouines de 1982 a suscité un sentiment d'autosatisfaction plutôt qu'une revendication de réforme des institutions. Le soutien électoral qu'elle a apporté au Premier ministre a été considérable, mais sans incidence réelle sur la fonction elle-même.

La grève des mineurs, qui réduisit la semaine de travail à trois jours à la fin de l'administration d'Edward Heath en 1974, a été perçue comme un défi lancé à l'autorité du Gouvernement. Le Premier ministre appela le pays aux urnes pour obtenir l'adhésion de l'électorat à sa politique sociale. Cela lui fut refusé, comme le soutien massif aux grévistes d'ailleurs. Comme souvent en pareil cas, les événements suscitèrent une réaction en faveur de la conciliation, mission qui convenait parfaitement à Harold Wilson à ce stade de sa carrière. Depuis 1979, l'administration Thatcher a démontré que le prétendu pouvoir des syndicats à l'égard du Gouvernement était loin d'être invincible. La crise de 1974 paraît donc maintenant comme une aberration plutôt que comme une conjoncture critique.

Bien que les facteurs personnels soient souvent accessoires pour gouverner, chaque titulaire de la charge dispose d'une certaine marge de choix. Dans le cadre d'un ensemble de contraintes imposées par la fonction et les événements, un homme politique est libre de décider

quelle sorte de leader il veut être, et de tels choix ont des conséquences politiques.

« L'art du possible » est une règle de prudence qu'on a tendance à oublier quand on débat de ce qu'un Président ou un Premier ministre, fait en réalité. Le processus de sélection qui porte à la fonction politique la plus élevée, non seulement permet, mais parfois encourage, la diversité. En effet, un prétendant à cette fonction peut obtenir des voix simplement parce qu'il est différent du titulaire de ladite fonction.

Le travail de recherche le plus approfondi portant sur l'identification des différents rôles que peut tenir un leader politique a été réalisé aux Etats-Unis (24). Ces études font ressortir qu'un Président doit jouer de multiples rôles et satisfaire à d'innombrables obligations. Un grand nombre de ces rôles (celui de commandant en chef des forces armées, la présentation du message sur l'Etat de l'Union au Congrès, l'établissement du budget) font partie des exigences de la fonction. Mais l'aptitude à bien faire dans des rôles spécifiques relève évidemment des qualités personnelles.

A titre d'exemple, Lyondon Johnson était un excellent gestionnaire des relations avec le Congrès, mais il était peu doué pour les affaires étrangères et la défense. Par contre, John F. Kennedy s'intéressait aux affaires étrangères et à la défense nationale, mais peu aux affaires intérieures, tout au moins au début. Ronald Reagan est à l'aise dans les discussions, tandis que Jimmy Carter et Richard Nixon préféraient s'exprimer par écrit. Dwight D. Eisenhower a apporté à la fonction une réputation de héros national, qu'il a préservée en faisant des déclarations publiques floues et obscures. Quant aux aptitudes de Gerald Ford en matière de relations publiques bien qu'acceptables pour un membre du Congrès, elles n'étaient pas à la hauteur des exigences d'une Présidence contemporaine.

En Grande-Bretagne, Margaret Thatcber s'écarte de l'image standard, aussi bien par sa volonté de gouverner que par celle de présider le Gouvernement. Elle consacre son énergie et son intelligence à chercber à maîtriser les problèmes du Gouvernement, et à faire savoir à ses collègues comment elle souhaite les voir résolus. Le fait qu'elle cherche à être *celle qui prend les décisions* au nom du Gouvernement britannique suffit à agacer les fonctionnaires et ses collègues du Cabinet. Ce n'est pas uniquement une réaction à sa forte personnalité, mais c'est aussi une réaction de surprise car les

(24) Voir Clinton Rossiter, *The American Presidency*, Londres, Hamish Hamilton 1957 ; Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, New York, John Wiley, 1960 ; James David Barber, *The Presidential Character*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972.

autres Premiers ministres cherchaient justement *à ne pas être* le décideur central du Gouvernement. Dans le cas de Winston Churchill, de 1951 à 1956 — il n'était plus très jeune — cela pouvait s'expliquer par sa mauvaise santé, et dans celui d'Anthony Eden, par un manque de connaissance en matière de politique intérieure.

Il est plus intéressant d'étudier les cas où un Premier ministre a volontairement *choisi* de ne pas jouer un rôle interventionniste dans les différents secteurs de l'activité gouvernementale. Aussi bien Harold Macmillan que Clement Attlee ont apporté une grande expérience du Gouvernement de la Grande-Bretagne au 10 Downing Street. Mais Attlee était prêt à se contenter d'être le simple Président d'un Cabinet où le poids d'autres ministres, par exemple Ernest Bevin et Stafford Cripps, était reconnu comme décisif. Macmillan a préféré intervenir de façon très sélective, sur des sujets qu'il considérait comme primordiaux laissant aux autres le soin de s'occuper de la majeure partie des sujets traités. Neil, Kinnock, s'il lui est donné de devenir Premier ministre, adopterait probablement une attitude non interventionniste. D'abord parce que ce comportement serait bien accueilli après l'attitude dominatrice de Mme Thatcher. Ensuite, et ce serait une autre bonne raison, parce que Kinnock n'a guère d'expérience en matière de Gouvernement. Il serait en effet le seul parmi les Premiers ministres, depuis l'époque de Ramsay Macdonald, à n'avoir jamais occupé une fonction à Whitehall (25).

En France, le rôle de Président varie selon la personnalité du titulaire. De Gaulle aborda la Présidence avec une idée bien caractéristique de l'Etat ainsi que de la politique. Par contre, l'orientation de Mitterrand est issue de son expérience de plusieurs décennies en tant que parlementaire et ministre. Pompidou se distinguait par le fait qu'il a pu jouer deux rôles : celui de Premier ministre sous de Gaulle, puis celui du Président. Les différences qui existent entre les Premiers ministres français peuvent, en partie, s'expliquer par la diversité de leurs relations avec le Président. En tant que membre d'un parti qui n'est pas celui du Président, Chirac a de bonnes raisons partisanes et personnelles pour s'imposer plus que ne le ferait un Premier ministre membre du même parti. Les Premiers ministres qui accèdent à leur fonction par la voie de l'Assemblée ou de la politique locale, comme Chaban-Delmas et Mauroy, ont probablement d'autres priorités qu'un Premier ministre qui a d'abord commencé comme technocrate, tel que Raymond Barre.

(25) Pour des données plus détaillées sur les cotes des leaders nationaux dans les sondages, voir Rose, *The Capacity of the President*, p. 62 ff.

IV. — La conjonction des effets

Du fait de l'interaction des exigences de la fonction, des événements et des qualités personnelles, les seules généralisations qui restent valables concernant la fonction de Président ou de Premier ministre sont celles qui expriment des concepts politiques universels et intemporels. Ceux-ci sont forcément peu nombreux et relativement peu spécifiques.

L'effet conjugué d'influences multiples est facilement perceptible à travers la cote mensuelle de popularité des Présidents et des Premiers ministres (26). Si les pouvoirs formels constituaient l'essentiel alors le taux de popularité de chaque titulaire de la charge serait sensiblement le même. Tel n'est pas le cas. Si, au contraire, les qualités personnelles d'une personnalité politique étaient l'élément déterminant, il y aurait des divergences de cotes entre les leaders politiques, mais on accorderait à chacun d'entre eux un taux constant pendant toute la durée de leur mandat.

En fait, la popularité d'un chef de Gouvernement a tendance à fluctuer pendant la durée de son mandat. Puisque la personnalité reste la même, ces fluctuations ne peuvent s'expliquer, comme cherchent souvent à le faire les journalistes, en fonction des qualités personnelles. Comme il n'y a aucun déclin linéaire constant de la popularité, le mouvement ne peut s'expliquer que comme la conséquence d'une déception de la part de la population qui se retourne contre celui qui a obtenu ses voix.

L'explication la plus vraisemblable de ces variations dans la popularité d'un chef de Gouvernement est que ce changement résulte des événements. Il se peut qu'il s'agisse d'événements « chocs », tels que la menace d'intervention militaire, ou un scandale au sein de l'équipe du chef de Gouvernement. Ou encore, un changement d'appréciation peut résulter d'une accumulation de ce qui semble de petits événements, surtout ceux qui concernent l'état de l'économie tels que le taux de la croissance, du chômage ou de l'inflation. Un homme politique n'est pas, bien sûr, personnellement responsable de telles tendances, mais quelle qu'en soit la cause, un chef de Gouvernement doit s'attendre à perdre de sa popularité quand les affaires semblent aller mal, et y gagner quand ça va bien.

Au long des décennies, les fluctuations cycliques peuvent exprimer des tendances à long terme. En Europe, une tendance séculaire

(26) *Ibid.*

majeure réside dans le déclin de l'importance attribuée à la politique nationale par rapport aux affaires internationales. Aux Etats-Unis, les événements en Iran ou en Amérique centrale restent aussi importants, sinon plus, que ce qui se passe aux Etats-Unis eux-mêmes. Dans un monde multipolaire, un Président est de plus en plus concerné par les, et vulnérable aux, événements qui se produisent en de multiples lieux. A l'inverse, en France et en Grande-Bretagne, les leaders ont une influence limitée à l'échelle d'un continent, dans un monde où les relations internationales sont devenues intercontinentales.

Ce déplacement n'est pas nécessairement au détriment des chefs de Gouvernement dans la Communauté européenne. Dans une réunion internationale au sommet, une seule nation peut être *primus inter pares*, ou à la limite, deux, si le Japon cherche à faire jouer son pouvoir économique croissant pour exercer une influence politique en conséquence. Mais la plus petite échelle de la Communauté européenne, et le caractère plus étroit et plus immédiat des intérêts économiques créent les conditions propices pour des contacts fréquents et une collaboration entre chefs des Gouvernements ce qui peut éventuellement apporter des avantages marginaux au niveau des rencontres mondiales au sommet (27).

Si on mesure la puissance d'un leader national comme le suggère Dahl (28), par sa capacité à influencer les événements dans un sens voulu et différent de celui qu'on attend généralement, alors tous les leaders peuvent s'attendre à l'érosion de leur pouvoir au fur et à mesure que chaque nation devient plus dépendante au sein d'une économie internationale ouverte. Ceci est vrai tant pour les nations débitrices comme le sont devenus les Etats-Unis, que pour les nations avec une balance commerciale positive. C'est aussi vrai pour les économies ayant connu une croissance continue, telle l'Allemagne que pour celles à croissance lente, telle la Grande-Bretagne.

Mais, le pouvoir détenu par un leader national n'est souhaitable que si l'on croit que le *Fuhrerprinzip* est le plus important en politique. Les constitutions et politiques respectives des nations industrialisées de l'Occident rejettent cette idée. Chaque système politique comporte de nombreuses contraintes qui servent à écarter l'exercice arbitraire du pouvoir, parfois aussi des *checks and balances* qui repré-

(27) Voir Robert Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together : the Seven-Power Summit*, London, Heinemann, 1984 ; César Merlini (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making*, Londres, Croom Helm, 1984.

(28) Voir Robert A. Dahl, *Who Governs ?* (New Haven, Yale University Press, 1961).

sentent autant d'obstacles à une prise de décision rapide et sans ambiguïté.

L'équilibre entre un leadership efficace et la souplesse varie entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Une partie de cette variation est organique, déterminée par la constitution nationale — cela est manifeste lorsqu'on compare les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Mais les constitutions sont des variables, comme le montre bien l'histoire de la France d'après-guerre. Bien plus, la plupart des déterminants essentiels du mode de direction adoptés par un leader national sont l'expression de circonstances politiques changeantes, de crises ainsi que des aspirations et des lacunes du titulaire de la fonction.

RÉSUMÉ. — *L'établissement de comparaisons entre le Président américain, le Premier ministre britannique et le Président français et son Premier ministre s'articulent autour des concepts suivants : la carrière qui mène au sommet, les institutions et les pouvoirs du Gouvernement dans chaque système politique, les possibilités de variations à l'intérieur du pays et l'effet conjugué d'influences multiples sur leur cote de popularité.*