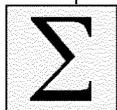


**Non classifié**

**CCET/SIGMA/PUMA(98)1**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 13-Feb-1998**  
**Dist. : 18-Feb-1998**



**Or. Ang.**

**SOUTIEN A L'AMELIORATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET DES SYSTEMES DE GESTION  
DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (SIGMA)  
INITIATIVE CONJOINTE DE L'OCDE/CCET ET DE LA CE/PHARE**

**CCET/SIGMA/PUMA(98)1**  
**Non classifié**

**DEFIS LANCES A LA CAPACITE DE GESTION DES CENTRES  
DU GOUVERNEMENT : GOUVERNEMENTS DE COALITION ET  
CHANGEMENTS DE GOUVERNEMENTS**

**DOCUMENTS SIGMA : N° 22**

**Or. Ang.**

**61922**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

**Copyright OCDE, 1998**

**Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :  
M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.**

**Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme. Les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs concernés.**

## AVANT-PROPOS

La présente publication, *Défis lancés à la capacité de gestion des centres du gouvernement : gouvernements de coalition et changements de gouvernements*, met à la disposition des lecteurs les documents présentés à la réunion des hauts fonctionnaires des centres de gouvernement, organisée par le Programme SIGMA à Varsovie les 27 et 28 février 1997.

Cette réunion était la seconde de son genre, puisqu'une première avait eu lieu à Paris les 22 et 23 février 1996. Conformément à la pratique régulière de l'OCDE depuis une douzaine d'années, SIGMA organise des échanges réguliers d'informations, d'expériences et d'opinions à ce niveau entre les pays d'Europe centrale et orientale, avec la participation d'experts et de praticiens d'autres pays.

Quel que soit le nom donné au centre de gouvernement — chancellerie, secrétariat-général du gouvernement, bureau du premier ministre — il joue un rôle tout à fait vital dans le fonctionnement des institutions publiques : il fait fonction d'interface entre les responsables de la prise des décisions et l'administration publique ; il contribue à la continuité de l'État et à la mise en oeuvre des programmes du gouvernement ; il assure la coordination des travaux du gouvernement et assure une collaboration au premier ministre ; il exerce, en outre, des responsabilités particulières pour des tâches horizontales, telles que la réforme de l'administration publique, la fonction publique ou l'intégration à l'Union européenne.

Ce type de réunion offre à ceux qui sont responsables de la délicate tâche de diriger ces organismes, une occasion d'échanger librement leurs expériences et de débattre de questions d'intérêt mutuel. C'est également ici que peuvent naître ces réseaux de hauts fonctionnaires, qui sont en mesure de pourvoir aux uns et aux autres des informations et une assistance utiles. De la même manière, ces réunions permettent de repérer les domaines et les questions qui pourront faire l'objet d'une future collaboration entre SIGMA et les pays de la région.

Une réunion de ce type exige souvent une préparation et une organisation considérables. Nos hôtes polonais ont fait en sorte que les participants se sentent bien accueillis et ne manquent de rien, et ils ont partagé généreusement l'expérience qu'ils ont acquise à l'occasion des réformes récentes. Le personnel de SIGMA, Linda Duboscq, Winnie Marshall, et Joanne Stoddart ont assuré les arrangements nécessaires au succès de la réunion. Les rédacteurs et ceux qui ont présenté les contributions publiées dans ce volume ont fait des interventions intéressantes, répondu aux questions et ont contribué, aux côtés des autres participants, aux débats, qu'ils aient lieu dans la salle de réunion ou en dehors de celle-ci. Michal Ben-Gera, Judyta Fiedin et Jacques Fournier, de SIGMA, ont mis au point le programme de la réunion et ont co-présidé les séances aux côtés de nos hôtes polonais.

Pour de plus amples informations, prière de contacter Michal Ben-Gera à l'adresse ci-dessous.

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire-général de l'OCDE.

**SIGMA-OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tél. (33.1) 45.24.79.00; Fax : (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org) ; <http://www.oecd/puma/sigmaweb>**

## TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	1
AVANT-PROPOS.....	3
INTRODUCTION ET SYNTHÈSE.....	6
La gestion des coalitions.....	6
La gestion des transitions.....	8
PARTIE I : LA GESTION DES COALITIONS.....	10
1. Pologne : La formation des cabinets de coalition — 1989-1996 <i>Par Zbigniew Kielminski</i> .....	10
1.1. Le contexte polonais.....	11
1.2. La procédure de nomination et de destitution des gouvernements.....	12
1.3. L'instabilité des gouvernements de coalition.....	14
2. Pologne : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel dans un gouvernement de coalition <i>Par Grzegorz Rydlewski</i> .....	16
2.1. La réforme des structures de l'administration centrale.....	17
2.2. L'absence de soutien populaire et les incompatibilités entre les programmes des partenaires d'une coalition.....	18
3. Suède : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel dans un gouvernement de coalition <i>Par Peter Egardt</i> .....	20
3.1. Différences constitutionnelles.....	20
3.2. Différents types de coalition.....	21
3.3. Travaux préparatoires.....	21
3.4. Négociations.....	22
3.5. Constitution d'une équipe.....	24
3.6. Prise de commandement.....	24
3.7. Coordination de la coalition.....	26
3.8. Agences extérieures.....	28
3.9. Centralisation ou décentralisation de l'administration.....	28
3.10. Crédibilité et légitimité.....	28

4. Danemark : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel dans un gouvernement de coalition <i>Par Adam Wolf</i> .....	29
4.1. Résumé.....	29
4.2. Introduction.....	30
4.3. Les gouvernements de coalition au Danemark.....	30
4.4. La dynamique des gouvernements de coalition.....	32
4.4.1. Les forces centrifuges à l'oeuvre dans un gouvernement de coalition.....	32
4.4.2. Le ciment d'une politique de coalition.....	33
4.5. La structure de base de la coordination politique dans les gouvernements de coalition.....	36
4.5.1. Le niveau ministériel.....	36
4.5.2. Le niveau gouvernemental.....	37
4.5.3. Les comités interministériels.....	38
4.5.4. Le "Comité de coordination" : clé de la gestion politique d'une coalition.....	39
4.5.5. Le Comité interministériel des affaires économiques : harmoniser le budget et la politique gouvernementale.....	40
4.6. Le rôle du centre du gouvernement.....	41
4.7. Conclusions.....	42
<b>PARTIE II : LA GESTION DES TRANSITIONS GOUVERNEMENTALES.....</b>	<b>43</b>
5. Canada : La gestion des transitions gouvernementales <i>Par Nicholas d'Ombrain</i> .....	43
5.1. Un test pour les institutions démocratiques.....	43
5.2. Histoire politique et culture.....	44
5.3. Les conditions essentielles d'une transition réussie.....	45
5.3.1. Étape 1 : Préparation des élections.....	47
5.3.2. Étape 2 : La campagne électorale.....	48
5.3.3. Étape 3 : Dix jours de réunions d'information et de décisions.....	49
5.4. Nature des décisions prises pendant la période de transition.....	51
5.5. Présentation des notes d'information.....	53
5.6. En rassemblant l'ensemble : Le jour de la transition.....	54
6. France : La gestion des transitions gouvernementales <i>Par Guy Carcassone</i> .....	56
6.1. La problématique des transitions gouvernementales.....	57
6.1.1. Les variables institutionnelles.....	58
6.1.2. Les variables politiques.....	60
6.2. L'expérience française.....	63
6.2.1. Le cadre institutionnel.....	63
6.2.2. L'environnement administratif.....	67
Annexe 1. Quelques repères chronologiques sur la France.....	73
Appendice 1. Liste des participants.....	76

## INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Neuf pays d'Europe centrale et orientale — Albanie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie — étaient représentés à Varsovie à la réunion des hauts fonctionnaires des centres de gouvernement, organisée par le Programme SIGMA, les 27 et 28 février 1997. Trois centres de gouvernement des pays de l'Union européenne — Allemagne, Belgique, Grèce — ont également participé aux travaux, de même que des experts venus du Canada, du Danemark, de France et de Suède.

Tout naturellement, comme l'avaient fait à Paris l'année précédente leurs homologues français, les responsables du pays hôte ont présenté aux participants les grandes lignes de leur organisation et les changements importants qui lui ont été apportés récemment. Ces changements s'inscrivent dans le cadre plus général de la réforme de l'administration d'État réalisé en Pologne. Ils se traduisent, au niveau du centre du gouvernement, par le renforcement de la position du Premier ministre et par une délimitation plus claire des responsabilités politiques et administratives.

Deux thèmes de réflexion avaient été retenus pour cette rencontre : la gestion des gouvernements de coalition et le management des transitions entre gouvernements.

Ces deux thèmes n'ont pas été choisis au hasard : on en trouve des applications concrètes dans tous les pays qui font partie du Programme SIGMA, ils intéressent très directement les centres de gouvernement et les problèmes qu'ils soulèvent sont de nature comparable.

Dans les deux cas, en effet, il s'agit en définitive de concilier les exigences de la démocratie et celles de l'efficacité. La démocratie implique le pluralisme des forces politiques et elle rend légitime leur alternance au pouvoir. Mais, par la même, elle introduit dans le fonctionnement des institutions, à un moment où la conduite de la transition appelle de la part des gouvernements une direction ferme et une action continue, des germes de faiblesse ou de fragilité.

Un gouvernement de coalition peut avoir des difficultés à parler d'une seule voix. Des changements d'équipe trop fréquents peuvent nuire à la continuité des actions engagées. Ces risques sont inhérents à la démocratie et ils doivent être bien entendu acceptés. Mais il est aussi du rôle des centres des gouvernements de chercher à minimiser les effets négatifs qu'ils pourraient avoir sur la bonne conduite des politiques publiques.

### **La gestion des coalitions**

L'existence de gouvernements de coalition est une donnée commune à tous les pays d'Europe centrale et orientale. Elle s'explique essentiellement par le mode d'élection à la représentation proportionnelle pratiqué dans tous les pays considérés. En dépit des seuils qui sont parfois fixés pour qu'un parti puisse avoir des élus, ce mode d'élection conduit à un certain émiettement des forces politiques représentées au parlement. Il en résulte la nécessité de constituer des gouvernements de coalition.

Certes, un tel gouvernement peut exister même lorsqu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue (cas de la Hongrie et de la Lituanie). Parfois, en sens inverse, le gouvernement de coalition reste minoritaire (cas de l'Estonie). Néanmoins la situation la plus courante est bien celle du gouvernement de coalition, qui, par la somme des forces des partenaires qui le composent, dispose d'une majorité au parlement. Le nombre des partis composant la coalition peut être plus ou moins important : deux seulement en Pologne, sept en Lettonie (où l'on peut parler d'une "*rainbow coalition*"). L'équilibre entre ces partis est lui-même variable, soit qu'ils soient placés sur un pied de relative égalité (cas de la Lettonie ou de la Roumanie), soit qu'il y ait un parti dominant (cas de la République tchèque)<sup>1</sup>.

La situation est plus contrastée dans les pays membres de l'Union européenne dont certains ne connaissent pas (Royaume-Uni), ou ne connaissent que plus rarement (France, Espagne) la pratique des gouvernements de coalition. Cette pratique n'en existe pas moins dans beaucoup d'entre eux.

Les communications de Peter Egardt et d'Adam Wolf ont fait part de l'expérience qu'ont à cet égard la Suède et le Danemark. Celles du Dr. Grzegorz Rydlewski et Prof. Zbigniew Kielminski ont traité du cas de la Pologne.

Il n'est pas question de reprendre en détail dans cette brève introduction le contenu de ces communications et des discussions très riches qui les ont suivies. Nous nous bornerons à évoquer quelques aspects du débat. Ils se sont ordonnés autour de deux questions : quel est le ciment de la coalition ? Comment fonctionne-t-elle ?

Premièrement, quel est le ciment de la coalition ? L'accord conclu entre ses membres pour fixer le programme du gouvernement est à cet égard essentiel. La communication de Peter Egardt a souligné l'importance d'une bonne préparation de cet accord et décrit la procédure extrêmement minutieuse qui avait présidé à son élaboration en Suède en 1991. Plusieurs interventions ont évoqué, notamment pour la Hongrie, la Belgique, la Lettonie, l'existence et les conditions d'établissement de documents de ce type, qui font parfois l'objet de révisions périodiques.

Mais la solidité de la coalition dépend aussi de la dynamique qui se développe en son sein. La communication d'Adam Wolf montre, à partir d'une analyse fine de l'expérience danoise, qu'il existe des forces centrifuges tenant notamment à la volonté des partis composant la coalition de préserver leur identité et de conserver leur influence. Pour les surmonter plusieurs facteurs jouent un rôle important : principalement la cohérence et le souffle du projet commun qui doit être périodiquement renouvelé pour s'adapter à l'évolution de la situation ; mais aussi l'existence d'une culture politique qui valorise le consensus ; enfin des mécanismes adéquats de prévention et de règlement des conflits à l'intérieur de la coalition.

On rejoint ainsi la seconde question : comment fonctionne la coalition ? Toutes les interventions l'ont souligné, l'existence de gouvernements de coalition introduit un élément de complexité supplémentaire dans l'organisation du travail gouvernemental. Aux tâches de coordination fonctionnelle entre les points de vue exprimés par les différents ministères sur la base de leurs compétences respectives, s'ajoute en effet le besoin d'une coordination politique entre les orientations des différentes formations représentées au gouvernement.

Ces deux modes de coordination ne s'exercent pas de la même manière. Les procédures de la coordination politique sont nécessairement informelles. Elles ne sont par régies par des textes officiels tels que la constitution ou le règlement de travail du gouvernement. Ces textes n'interviennent pas dans les rapports

---

1. Les indications données au texte pour différents pays correspondent à la situation au 1er juin 1997.

entre les partis. Ils fixent par exemple les pouvoirs du Conseil des ministres mais ne disent pas quel est le rôle du conseil de coalition qui dans beaucoup de pays (République tchèque, Belgique, Danemark, etc.) réunit auparavant, autour du premier ministre, les chefs de file gouvernementaux des partis composant la coalition en vue de dégager une position commune sur les affaires les plus importantes.

Par ailleurs l'équilibre entre le rôle des fonctionnaires de carrière et celui des conseillers choisis sur critère politique n'est pas le même dans les deux cas, les premiers jouant un rôle plus important dans la coordination fonctionnelle et les seconds prenant le pas dans la coordination politique. Ainsi, dans l'expérience suédoise, une coordination forte est-elle organisée autour des Secrétaires d'État qui assistent les ministres des partis de la coalition.

Dans ce contexte le rôle du centre de gouvernement est essentiel. C'est à lui qu'il incombe d'articuler les différents rouages, formels ou informels, de la machine gouvernementale, d'aiguiller les affaires, en fonction de leur nature ou de leur importance, vers les instances qui doivent en connaître et de faire en sorte que la consommation de temps consacré au fonctionnement de la coalition soit convenablement réparti et efficacement utilisé.

Au-delà des procédures le rôle des hommes et la nature des relations qu'ils entretiennent à l'intérieur du gouvernement sont également des facteurs très importants. Le premier ministre, qui peut parfois être choisi en dehors des partis composant la coalition (exemple de la Lettonie), devrait avoir une responsabilité fondamentale dans l'établissement du consensus et le règlement des litiges éventuels. Les participants ont également souligné la nécessité d'entretenir un esprit d'équipe au sein du gouvernement : les rencontres informelles entre ministres, la tenue périodique de séminaires de réflexion sur les orientations politiques à plus long terme peuvent utilement y contribuer.

### **La gestion des transitions**

Toutes les démocraties contemporaines connaissent l'alternance au pouvoir des grandes forces politiques. Même dans les pays où un parti ou une majorité est resté très longtemps en place comme ce fut le cas en France de 1958 à 1981 ou au Royaume-Uni de 1979 à 1997, la transition finit par se produire.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, depuis le grand tournant intervenu à partir de 1989, les changements de gouvernements ont été relativement fréquents, qu'ils soient consécutifs à des élections générales favorables à une nouvelle majorité (tous les pays ont fait au moins une fois cette expérience) ou qu'ils soient la conséquence d'un nouvel équilibre établi entre les forces politiques dans le cours d'une même législature.

Du point de vue du fonctionnement du centre de gouvernement de tels changements présentent un double défi. Il faut que le nouveau gouvernement soit aussi rapidement que possible en mesure d'appliquer efficacement sa politique. Mais il faut aussi que la continuité des affaires de l'État soit assurée en dépit du changement.

Deux expériences nationales, celles du Canada et de la France, ont été présentées à ce propos. Elles s'inscrivent dans des contextes politiques et institutionnels très différents. On peut en retenir cependant deux points communs :

- dans les deux pays il existe une fonction publique de carrière dont les responsables survivent aux changements de majorité politique ;

- dans les deux pays il existe un organe — le secrétariat du conseil privé au Canada (PCO), le secrétariat général du gouvernement en France (SGG) — qui joue un rôle essentiel dans ce que l'on pourrait appeler la transmission du relais des affaires publiques de l'ancien au nouveau gouvernement.

Au Canada, comme on peut le constater à la lecture de la communication de Nicholas d'Ombain, la procédure de transition initiée en 1957 est aujourd'hui extrêmement formalisée. Une unité spécialisée du centre de gouvernement est en charge des problèmes relatifs à l'appareil gouvernemental, parmi lesquels figure ceux concernant la transition. Les contacts pris avec les futurs dirigeants, la constitution à leur intention d'un volumineux dossier d'information, les conditions de la passation des pouvoirs, le choix et les missions des nouveaux ministres font l'objet d'instructions détaillées dont la minutie a surpris certains des participants au séminaire.

En France la procédure est moins formelle. Néanmoins, ainsi que l'a souligné Guy Carcassonne, le secrétariat général du gouvernement joue ici aussi un rôle utile d'information et de conseil pour la nouvelle équipe. Par ailleurs, la coexistence, tant dans le centre du gouvernement que dans les ministères, de conseillers politiques, qui changent avec le gouvernement, (les cabinets) et de services dont les responsables demeurent en fonction (le secrétariat général du gouvernement et les directions d'administration centrale), permet de concilier la mise en oeuvre de la nouvelle orientation politique avec la continuité des affaires de l'État.

Parmi les nombreuses questions qui ont retenu l'attention des participants au séminaire, certaines concernaient la déontologie de la fonction publique dans ses rapports avec le pouvoir politique.

Par exemple convient-il, pour faciliter la transition, de prévoir qu'avant même la désignation d'un nouveau Premier ministre des contacts peuvent être pris et des informations données aux personnalités qui vont constituer le futur gouvernement ? Cette pratique existe au Canada où dès avant les élections un contact est établi entre le secrétaire du cabinet et le chef de file de l'opposition. Elle a paru difficile à retenir dans le contexte actuel des pays représentés à Varsovie.

De même, que deviennent les dossiers et archives du gouvernement sortant et dans quelle mesure sont-ils accessibles et utilisables par le nouveau gouvernement ? Comment faire en sorte que toutes les informations utiles pour la conduite des affaires de l'État puissent être données aux nouveaux arrivants, tout en préservant le secret des délibérations du gouvernement sortant ? Là encore les procédures décrites par les auteurs des communications confèrent une responsabilité éminente aux hauts responsables administratifs qui assurent, au delà des alternances politiques, la continuité des affaires de l'État.

Derrière ces interrogations, c'est en définitive le problème de la culture politico-administrative des régimes démocratiques qui se trouve posé. La démocratie organise la compétition entre les forces politiques concurrentes. Mais elle implique aussi l'observation d'un certain nombre de règles du jeu, écrites ou non écrites, au nombre desquelles figure le respect de l'adversaire et le sens de l'État. Il revient aux instances situées au centre du gouvernement d'aider à leur définition et à leur mise en oeuvre.

Derrière toutes ces questions, ce qui est, de fait, en cause est la culture politique et administrative des régimes démocratiques. Une démocratie autorise la rivalité entre les partis, mais elle exige également le respect d'un certain nombre de règles écrites ou tacites, telles que le respect des adversaires et le sens de l'État. Il est du ressort des responsables du centre de gouvernement d'approfondir ces règles et de les mettre en oeuvre.

## PARTIE I : LA GESTION DES COALITIONS

### 1. Pologne : La formation des cabinets de coalition — 1989-1996<sup>2</sup> *Par Zbigniew Kielminski<sup>3</sup>*

Une théorie de la coalition veut que tout système parlementaire caractérisé par un éparpillement des forces entre partis politiques rivaux doive, en règle “générale” :

- constituer une coalition disposant d’une majorité minimale au parlement, afin de ne pas émietter inutilement les places données aux partenaires de la coalition gouvernementale (coalitions victorieuses minimales) ;
- constituer des coalitions les plus rassemblées possible, et dans lesquelles les divergences politiques qui opposent les partenaires de la coalition sont aussi réduites que possible (coalitions d’étendue minimale), afin de faciliter le consensus sur un programme ;
- distribuer les portefeuilles ministériels et autres postes ministériels, proportionnellement à l’importance parlementaire des partis politiques de la coalition ;
- constituer des alliances avec des partis ayant des attitudes différentes au regard des positions gouvernementales les plus convoitées ;
- réduire les tensions croissantes entre les partis de la coalition par la voie dite du remaniement ministériel (réattribuer les postes ministériels, sans porter atteinte aux proportions quantitatives de la répartition de ces postes) ; quand la coalition s’essouffle, il est nécessaire de donner ainsi des “récompenses” aux partenaires qui perdent leur intérêt dans l’existence de cette coalition.

Les normes relatives aux comportements de coalition rappelées ci-dessus ne sont cependant pas d’une grande utilité quand on décrit et explique le processus propre à la formation des gouvernements de

---

<sup>2</sup>. Note de l’éditeur : Cette contribution a été rédigée avant les élections du 21 septembre 1997 et le changement de la coalition gouvernementale. Elle a également été écrite avant l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le 17 octobre 1997.

<sup>3</sup>. Monsieur Zbigniew Kielminski est Professeur à la Faculté de Journalisme et de Sciences Politiques à l’Université de Varsovie.

coalition en Pologne. Les expériences polonaises sont très éloignées de ce qui est considéré, en théorie, comme une situation normale.

### 1.1. Le contexte polonais

Au cours des huit dernières années de transformations politiques et de mise en place des fondements systémiques du système du gouvernement parlementaire en Pologne, nous avons assisté trois fois à des élections parlementaires, et trois présidents consécutifs ont désigné neuf premiers ministres, qui, ont accepté une mission de création d'un nouveau gouvernement<sup>4</sup>. Deux de ces missions ont connu un échec : celle de Czeslaw Kiszczak en juillet 1989 et celle de Waldemar Pawlak en juin 1991. Dans tous les autres cas, des cabinets de coalition ont été créés qui ont demandé avec succès l'investiture exigée par le Parlement (la Diète ou *Sejm*).

Dans le système parlementaire, le gouvernement ne possède pas de légitimité propre pour son fonctionnement. Il acquiert une investiture légale du chef de l'État, du parlement ou de ces deux organes collaborant ensemble. Les premiers gouvernements de coalition après les élections de 1989, c'est-à-dire le gouvernement de Tadeusz Mazowiecki et celui de Jan Krzysztof Bielecki, ont obtenu l'investiture de la Diète dite "de contrat" (ses sièges étaient divisés suivant un contrat établi entre forces politiques), ce qui a eu pour conséquence de fréquenter remises en cause de leur légitimité démocratique. Ils ont, par conséquent, cherché cette légitimité en dehors du Parlement.

Le gouvernement de Tadeusz Mazowiecki avait été soutenu au début par tous les groupements au Parlement. A première vue ces groupements formaient une très large coalition, qui dans sa forme et dans son caractère ressemblait à des alliances d'union nationale, formés dans de nombreux systèmes parlementaires durant les deux guerres mondiales<sup>5</sup>. Le gouvernement de Jan Krzysztof Bielecki (janvier-décembre 1991), officiellement soutenu par le parti des libéraux de Gdansk, peu apprécié à l'époque (le Congrès Libéral et Démocratique, KL-D), et par le Porozumienie Centrum (PC) (*L'Entente du Centre*), ne possédait pas de soutien au Parlement<sup>6</sup> mais agissait sous l'aile de Lech Walesa.

Les deux cabinets suivants ont été formés durant la Diète de la première législature, qui a travaillé pendant à peine deux ans (1991-1993). Ce Parlement, élu après les premières élections libres qui ont suivi une interruption d'une cinquantaine d'années, se caractérisait par un émiettement spectaculaire des forces politiques. La session d'inauguration avait rassemblé les représentants de 29 différents groupements, peu connus ou éphémères pour la plupart. Le parti le plus fort (Union Démocratique) a obtenu 62 mandats, donc à peine 13,5 pour cent parmi les 460 places au parlement. Le Président Walesa après de nombreuses hésitations a confié la mission de constitution du nouveau gouvernement à Jan Olszewski. Le cabinet de Jan Olszewski (décembre 1991-juin 1992) a été créé par les quatre partis d'orientation chrétienne et nationale. Théoriquement, ils ne pouvaient réunir, ensemble, plus de 33 pour cent des voix au sein du Parlement. Malgré cela, le gouvernement a reçu le vote de confiance. La motion a été soutenue par 235 élus donc plus que la moitié des membres du *Sejm*.

<sup>4</sup>. Note de l'éditeur : Cette contribution a été écrite avant les élections parlementaires de 1997.

<sup>5</sup>. Il est intéressant de noter que lors du vote réalisé à la Diète le 12 septembre 1989 pour la création du cabinet de Tadeusz Mazowiecki il n'y a pas eu une seule voix contre (402 pour et 13 abstentions).

<sup>6</sup>. En mai 1991 la Diète a rejeté la motion de défiance pour ce gouvernement par 188 voix contre 54 (30 parlementaires se sont abstenus). Une seconde tentative de renverser ce cabinet a eu lieu sans succès en août 1991.

Le gouvernement de Jan Olszewski a été dissout par la Diète, à la demande du Président Lech Walesa, dans la nuit du 4 au 5 juin 1992, dans une atmosphère de grande tension et de scandale lié à la célèbre affaire des enquêtes, touchant le ministre de l'Intérieur Antoni Macierewicz (les hautes personnalités du gouvernement et d'autres personnalités politiques avaient fait l'objet d'une enquête sur leur éventuelle collaboration avec les services de sûreté communistes). Le lendemain le Président a désigné Waldemar Pawlak au poste de premier ministre et lui a confié la mission de former un nouveau gouvernement, qui s'est cependant soldée par un échec. En juillet 1992, cette mission a réussi à Hanna Suchocka, qui a formé un gouvernement composé des représentants de sept partis politiques des orientations chrétienne, nationale et libérale.

C'était encore un gouvernement de minorité. Il pouvait compter sur l'appui d'environ 200 parlementaires. Il a obtenu l'investiture parlementaire<sup>7</sup>, avec un appui apporté par deux groupements extérieurs au bloc gouvernemental (c'est-à-dire des élus des clubs parlementaires : "Solidarité" et "Minorité Allemande"). Il a été renversé à la suite d'un vote de défiance à la fin du mois de mai 1993. Après le vote, Hanna Suchocka a donné sa démission au Président, qui ne l'a pas acceptée. Il a en revanche dissout le parlement, convoquant les élections pour le 19 septembre 1993.

Jusqu'à cette date, le cabinet de Hanna Suchocka pouvait agir sans la légitimité et le contrôle parlementaires. On pouvait donc s'attendre à ce qu'il accomplisse normalement ses fonctions administratives, mais pas politiques. Il en a été différemment. Le gouvernement prenait des décisions politiques, parmi lesquelles la décision — particulièrement controversée — de signer le Concordat avec le Vatican.

Les trois derniers gouvernements, à savoir ceux de Waldemar Pawlak (novembre 1993-mars 1995), de Jozef Oleksy (mars 1995-janvier 1996) et Włodzimierz Cimoszewicz (février 1996—octobre 1997) ont reçu l'investiture de la Diète de la deuxième législature, où les quatre partis les plus puissants disposaient de plus de 90 pour cent des postes sur les bancs parlementaires (Alliance de la Gauche Démocrate, SLD — 37 pour cent, Parti Populaire Polonais, PSL — 29 pour cent, Union Démocratique (actuellement Union de la Liberté), UD — 16 pour cent, Union du Travail, UP — 9 pour cent). La coalition SLD-PSL disposait d'une supériorité écrasante des voix au parlement. Mais contrairement aux attentes et aux espoirs des groupements politiques ceci n'a pas non plus garanti la stabilité des gouvernements.

Des conflits politiques et des antagonismes sur le programme, opposant les deux factions, se sont succédés, peut-être même plus fréquemment que ceux qui avaient lieu auparavant, entre les cinq ou sept groupements gouvernant ensemble le pays. Quiconque observe cette situation de près a tendance à croire que dans la vie politique rien ne divise plus les gens que le fait de partager le pouvoir. Un aspect nouveau et significatif, introduit dans le cycles des gouvernements qui se succèdent pendant cette seconde législature de la Diète, est ce que l'on peut appeler "l'immobilisme" des équipes dirigeantes. Les gouvernements changent, les ministres restent à leurs postes. Rien d'étonnant, puisque les cabinets successifs sont toujours formés par une même coalition.

## **1.2. La procédure de nomination et de destitution des gouvernements**

Les modalités relatives à la formation et à la révocation du gouvernement ont été réglées en Pologne de manière extrêmement détaillée dans la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 dite communément la

---

<sup>7</sup>. L'issue du vote a été la suivante : 226 voix pour, 124 voix contre, 28 abstentions.

“Petite Constitution”<sup>8</sup>. Selon ces dispositions, la formation d’un nouveau cabinet peut avoir lieu uniquement après une acceptation formelle par le président de la démission du cabinet précédent ou la démission du premier ministre ; par conséquent dans un cycle bien réglementé de changement du gouvernement. Le changement du gouvernement peut s’opérer dans les quatre situations suivantes :

- après la constitution de chaque Parlement (Diète) nouvellement élu<sup>9</sup> ;
- en cas de démission du Conseil des ministres ou du premier ministre de leurs fonctions ;
- lorsque vote de confiance au gouvernement est refusé par la Diète (ceci n’a encore jamais eu lieu) ;
- en cas de vote par la Diète d’un vote de défiance envers le gouvernement.

Dans les trois premiers cas ci-dessus, le premier ministre présente sa démission au président qui est tenu de l’accepter. La démission du premier ministre équivaut à celle de l’ensemble son cabinet<sup>10</sup>. Après l’acceptation de la démission, le président entreprend une procédure complexe de formation d’un nouveau gouvernement, réglementée de façon détaillée dans les articles 57-63 de la Petite Constitution. Le trait caractéristique de cette procédure est la division de la procédure en cinq étapes distinctes, dans lesquelles l’initiative vient à tour de rôle au président et au *Sejm*. Il s’agit en fait de l’attribution de l’investiture au gouvernement formé par le président par la Diète, et dans le cas où elle refuserait de le faire, elle aurait à choisir seule un premier ministre et la composition du Conseil des ministres qu’il proposerait. Dans la dernière étape, après avoir eu en vain recours à toutes les possibilités de coopération avec la Diète, le président peut former un gouvernement sans confiance parlementaire pour une période de 6 mois au maximum, ou bien dissoudre le parlement.

Dans la dernière des quatre situations présentées ci-dessus, rendant possible un changement de gouvernement, l’obligation qu’a le président d’accepter la démission dépend de la forme dans laquelle la Diète a voté le vote de défiance envers le cabinet en place. Si la Diète qui donne un vote de défiance se prononce en même temps sur le choix d’un premier ministre, le président accepte la démission du cabinet sortant, et le chef du gouvernement nouvellement élu commence à constituer son cabinet<sup>11</sup>. Si, en revanche, le parlement destitue le cabinet en place d’une manière “non-constructive”, c’est-à-dire sans désigner un nouveau premier ministre, le chef de l’État a le plein pouvoir de choisir librement des moyens pour faire face à la crise existante. Il peut accepter la démission du gouvernement ou dissoudre le

---

<sup>8</sup>. Note d’éditeur : Cette contribution a été rédigée avant l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le 17 octobre 1997.

<sup>9</sup>. Deux changements du gouvernement ont eu lieu après la constitution de la nouvelle Diète, dans la période prise en considération (1989-1997). Le changement de gouvernement qui a suivi les élections parlementaires en 1991 s’est fait en vertu des dispositions en vigueur avant l’entrée en vigueur de la Petite Constitution. Le premier ministre sortant ne présentait pas, alors sa démission au président, mais il offrait sa démission à la Diète lors de l’inauguration de sa nouvelle législature, ce qu’avait fait Jan Krzysztof Bielecki le 25 novembre 1991. Après la constitution de la Diète de la Seconde législature, la démission a été donnée par Hanna Suchocka.

<sup>10</sup>. Avant le vote de la Petite Constitution le premier ministre donnait sa démission à la Diète, après une consultation préalable avec le président ; c’est ainsi qu’a fait Tadeusz Mazowiecki après l’échec du premier tour des élections présidentielles en 1991, contrairement au premier ministre Oleksy, qui — suivant les dispositions de la Petite Constitution — le 26 janvier 1996 a donné sa démission au président.

<sup>11</sup>. C’est ainsi que s’est accompli le changement du cabinet de Waldemar Pawlak pour le cabinet de Jozef Oleksy le 1er mars 1995.

parlement<sup>12</sup>. Le rôle du président élu lors des élections législatives se trouve renforcé dans le processus de changement gouvernemental, par l'article 61 de la Petite Constitution, qui donne au président le droit de donner son opinion sur les motions relatives aux nominations aux postes de trois ministères clés : ceux des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur.

Il est important d'attirer l'attention sur le fait que, contrairement aux intentions des auteurs de la Petite Constitution, le cadre très rigide dans lequel peuvent s'accomplir les changements du gouvernement, non seulement ne restreint pas, mais augmente au contraire les possibilités pour des interprétations contradictoires des normes légales. Une invitation à des interprétations libérales et contradictoires provient précisément de ces régulations excessivement détaillées, auxquelles il faut subordonner des états de fait divers et difficiles à prévoir. On peut citer comme exemple éloquent une interprétation étonnante, faite par le Président Walesa, de l'article 61 mentionné ci-dessus, qui a établi un précédent pour une pratique où le président désigne ses candidats aux postes de chefs des trois secteurs clés. Vers la fin de la législature de Lech Walesa la pratique surprenante consistant à créer une "faction présidentielle" dans les cabinets de coalition formés par des forces politiques opposées a nettement affaibli leur cohésion politique interne. De l'autre côté, la coalition du gouvernement SLD-PSL, craignant une dissolution, purement théorique, du parlement par le président, s'est privée de la forme légale la plus simple de changement de ses gouvernements (la démission du premier ministre), et a opté pour la destitution du premier ministre par un vote de défiance "constructif" avec tout le cérémonial qui l'accompagne.

Ajoutons qu'indépendamment de la Petite Constitution et des usages qui ont été instaurés avec son application, différentes normes impératives restent en vigueur, parfois reprises telles quelles de l'époque précédente. Prenons comme exemple la norme de l'article 61 al. 8 du règlement de la Diète. On y trouve un droit conféré aux commissions parlementaires de mener une sorte d'interrogatoire et de donner une opinion sur les candidats aux postes des ministres dans chaque nouveau gouvernement. Le problème réside dans le fait que, lors de la procédure de l'investiture de ce gouvernement, le parlement effectue des votes distincts concernant les ministres qui ont reçu une opinion négative des commissions. De ce fait on peut, en toute bonne foi et de manière tout à fait efficace et irréversible, rendre caduques les décisions prises précédemment par la coalition.

Il semble donc que la réglementation contraignante en vigueur rende difficile et complexe la formation d'un gouvernement par une coalition victorieuse aux élections, au lieu de la rendre plus efficace.

### **1.3. L'instabilité des gouvernements de coalition**

Jusqu'à présent, les gouvernements de coalition en Pologne étaient caractérisés par leur grande instabilité. La période moyenne de jouissance des attributions constitutionnelles par les gouvernements de coalition formés est seulement de douze mois. Aucun gouvernement n'a encore réussi à se maintenir plus de 18 mois, bien que chacun ait obtenu l'investiture parlementaire avec l'approbation de la majorité prononcée au parlement. Aucun n'avait de chances d'exécuter ses attributions constitutionnelles durant une période permettant de mettre en oeuvre son programme de manière conséquente.

A première vue, on peut en déduire que les expériences polonaises dans la formation des gouvernements, au cours des années 1989-1997, justifie la représentation la plus stéréotypée de l'instabilité naturelle des coalitions dans les parlements multipartites.

---

<sup>12</sup>. Cette dernière solution a été choisie par le Président Walesa après le vote de défiance "non constructif" par la Diète fin mai 1993, envers le cabinet de Hanna Suchocka.

Le recours au stéréotype ne nous permet pourtant pas d'expliquer le problème. Premièrement, les études comparatives sur la stabilité des gouvernements menées dans divers systèmes parlementaires et pendant de longues périodes (par exemple. L. C. Dodd, 1974) démontrent de façon assez claire et univoque la fausseté du stéréotype décrit. De manière générale, contrairement aux opinions courantes, les cabinets de coalition sont fréquents non seulement parmi les gouvernements précaires, mais aussi parmi les gouvernements les plus stables, qui travaillent plus de 50 mois.

Deuxièmement, les cabinets de coalition formés en Pologne, s'avèrent instables, indépendamment de l'importance du soutien qui leur est fourni au moment de leur création. Nous assistons à un échec relativement rapide, non seulement des gouvernements qui ne disposent pas du soutien nécessaire au Parlement (surtout les gouvernements de Bielecki et Olszewski), mais également — paradoxalement — de ceux qui sont soutenus par un bloc assez bien organisé et passablement discipliné, de la majorité absolue au parlement (les cabinets formés par la coalition SLD-PSL).

Troisièmement enfin, le problème polonais est le suivant : ce sont les gouvernements qui se dissolvent, et non les coalitions qui les forment. Les partis de la coalition lancent continuellement des controverses acerbes en public, sur le thème de la politique menée par le gouvernement. Bien qu'ils gardent leurs distances par rapport à cette politique, ils ne renoncent pas pour autant à participer au gouvernement. Ils ne rompent pas la coalition. Ainsi les gouvernements successifs tombent, mais non à la suite à la perte de leur légitimité démocratique ou de la création d'une nouvelle coalition capable de former un nouveau gouvernement. Leur chute est la conséquence de l'enchevêtrement d'incidents ou même d'"accidents"<sup>13</sup> dans une atmosphère de scandale politique.

Les causes de l'instabilité des gouvernements de coalition en Pologne ont un caractère institutionnel. Elles ne découlent pas des passions, du caractère ou de la tradition des gens, mais sont enracinées dans :

- une réglementation très insuffisante sur la formation et la révocation des gouvernements, dans le cadre desquelles doivent se conformer les initiatives de la coalition ;
- un système de partis en voie constante de formation, et une absence des règles de concurrence et de coopération entre les partis, bien appliquées et suffisamment consolidées, sans lesquelles une coopération loyale entre les partenaires de l'alliance gouvernementale n'est pas possible ;
- une mauvaise organisation du travail de l'appareil au service direct du gouvernement, qui rend cet appareil incapable d'assurer une coordination politique à un niveau suffisamment élevé. Sans cela il est difficile de maintenir et de renouveler le consensus de coalition. La création de la nouvelle Chancellerie du Président du Conseil des ministres a constitué un énorme pas en avant et dans la bonne direction, mais il faudra encore attendre quelque temps pour en évaluer les résultats.

---

<sup>13</sup>. Un seul vote a été décisif lors du vote à la Diète pour le vote de défiance envers le cabinet de Hanna Suchocka. Or, on sait que l'un des ministres était alors près de la salle, mais n'a pas pris part au vote, par suite des indispositions passagères de santé, comme il l'a affirmé lui-même.

**2. Pologne : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel  
dans un gouvernement de coalition**  
*Par Grzegorz Rydlewski<sup>14</sup>*

L'élaboration des politiques et la prise de décisions dans un gouvernement de coalition est, en Pologne depuis 1989, un des problèmes-clés du processus de transformation socio-politique. Une analyse, même sommaire, fait apparaître que cette question revêt aussi une importance primordiale dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. En cette région d'Europe, la création, le fonctionnement et la "décomposition" des gouvernements de coalition sont, dans une large mesure, la résultante de la pratique politique, du style des différents leaders politiques et de la conjoncture du moment plutôt que le résultat d'un choix clair et réfléchi du cabinet de coalition de tel ou tel modèle d'action. La pratique a pris ici le pas sur la théorie. Une simple transposition des principes qui fonctionnent, dans ce domaine, dans les démocraties développées du monde occidental semble irréalisable. Nous ne disposons de précédents auxquelles on puisse se référer. Dans ces conditions, l'approche la plus commune est celle de l'apprentissage par l'essai et par l'erreur. Trop peu de solutions peuvent être tenues pour des choix systémiques et conscients. Les questions sont plus nombreuses que des réponses qui puissent être retenues sans contexte, comme des principes méthodologiques. Plus on pousse l'analyse de ces difficultés, plus les questions se multiplient. Compte tenu de la situation dans laquelle se trouve la Pologne, la question paraît revêtir de l'importance et de nombreux indices paraissent annoncer qu'un gouvernement de coalition demeurera la norme pour les temps à venir. Qui plus est, on peut prévoir sans grand risque d'erreur la forme que pourront prendre ces coalitions multi-partites.

Depuis 1989<sup>15</sup>, nous connaissons en Pologne le septième gouvernement consécutif. La chute de la plupart des gouvernements mis en place jusqu'à présent peut en général être attribuée à l'épuisement de leur inventivité politique, aux moyens dont ils s'étaient dotés pour leurs prises de décisions et pour leur administration, dans le contexte d'un système donné de coalition formelle ou informelle, ou encore au désaccord au sein de la coalition sur la gestion de la politique de coalition par le chef du gouvernement. L'expérience polonaise démontre sans équivoque, surtout depuis l'automne 1993, que si le nombre de sièges dont dispose une majorité de coalition au parlement est importante, elle ne permet pas, à elle seule, de fonder une conjecture sur la stabilité d'un gouvernement mis en place. Pour que la coalition puisse mener correctement sa politique, les facteurs suivants sont d'une importance essentielle :

- La capacité d'établir dès le départ un accord de coalition, qui doit être précisé avec soin. C'est dire qu'il doit convenir d'objectifs communs, d'un calendrier et de choix relatifs aux programmes, notamment en matière économique et sur les questions sociales les plus importantes. Il doit également préciser, pour les membres de la coalition, ses implications politiques. Il doit fixer les dispositifs de coopération entre les partis au cours de la phase de développement des politiques et les principes qui permettront de traduire ces politiques en

---

<sup>14</sup>. Monsieur Grzegorz Rydlewski est Chef de la Chancellerie du Premier Ministre, Pologne.

<sup>15</sup>. Note d'éditeur : Cette contribution a été rédigée avant les élections du 21 septembre 1997 et le changement de coalition au gouvernement. Elle précède également l'entrée en vigueur de la nouvelle coalition le 17 octobre 1997.

lois et en programmes du gouvernement. Il doit, enfin, convenir des règles suivant lesquelles les groupements parlementaires membres de la coalition s'engagent à soutenir les positions du gouvernement, de même que des principes régissant la coopération entre ces groupements, et la mesure dans laquelle ils sont libres d'établir des contacts avec d'autres forces politiques au Parlement.

- La capacité de mettre au point un dispositif pratique, qui permettra de tenir compte de la volonté commune des membres de la coalition dans les délibérations du gouvernement et dans ses décisions. Un tel système doit comporter plusieurs niveaux de coopération entre les partis de la coalition et le gouvernement, c'est-à-dire des réunions entre les dirigeants. Il doit également exister un dispositif qui assure un contrôle et permette la recherche d'accords au niveau des travaux en cours. Il ne s'agit donc pas d'analyser les directions générales et la philosophie de la collaboration, mais de se mettre d'accord sur les détails et les procédures permettant de mettre en oeuvre les différentes tâches individuelles.
- La capacité, pour le gouvernement, de se mettre en situation d'envoyer au Parlement, sous forme de projets de réglementations et de programmes. Il est vrai que les partis représentés au Parlement connaissaient cette exigence avant les situations de coalition, mais ils l'ont également entériné. Dans ces conditions, le gouvernement peut espérer voir ses propositions passer par la procédure législative sans subir d'échecs.
- La capacité, en cas de nécessité, de forger et de faire respecter un comportement commun à la coalition dans les moments de crise, y compris par des voies non publiques permettant un accord rapide, des consultations et un apaisement des tensions. Ici, les critères de l'efficacité et de la confidentialité doivent être appliqués de manière absolument systématique.

## **2.1. La réforme des structures de l'administration centrale**

La réforme des structures de l'administration centrale en 1996 était entre autres motivée par la nécessité de mettre en place une structure organisationnelle et des principes opératoires pour le Conseil des Ministres répondant aux exigences de la prise de décisions dans un gouvernement de coalition. Dans ce contexte, une importance particulière doit être accordée aux réglementations qui ont eu pour résultat :

- un renforcement évident de la fonction du premier ministre en tant que responsable des activités du gouvernement ;
- une délimitation claire des compétences et des obligations des ministres en qualité de parties-prenantes des activités du gouvernement ;
- l'adoption de principes univoques concernant la représentation du gouvernement auprès des autres organes de manière à créer une homogénéité conceptuelle et politique relative aux positions du gouvernement ;
- une différenciation formelle des conseillers politiques, des responsables des décisions politiques, auxquels incombent les choix et les analyses politiques, par rapport aux autres personnels de l'administration publique qui deviennent fonctionnaires après avoir franchi les procédures de recrutement ;

- la transformation de la chancellerie du premier ministre en une institution capable d'apporter au Conseil des ministres et au premier ministre le soutien dont ils ont besoin en matière d'organisation et en matière législative, mais également pour la programmation, l'analyse et la surveillance de la mise en oeuvre des politiques adoptées par le gouvernement de coalition ;
- la création du Centre gouvernemental d'études stratégiques, une institution placée sous l'autorité du premier ministre pour assister le gouvernement en matière de programmation stratégique, de prévisions de développement économique et social, et pour analyser la concordance entre le contenu et la mise en oeuvre des programmes à court et à moyen termes d'une part et les plans stratégiques et les politiques d'autre part.

En Pologne, les principes auxquels sont soumis les activités d'un gouvernement de coalition sont déterminés par la pratique politique. Ni la Constitution ni aucune autre loi ne fixent des normes juridiques en cette matière. Dans ces conditions, les coalitions gouvernementales ne font, à aucun stade, l'objet de procédures juridiques. Il peut donc exister des "coalitions à programme" ou encore des coalitions construites sur d'autres critères. A l'époque de la coalition entre le Parti des Paysans Polonais (PSL) et l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD) qui est née des élections parlementaires de 1993, les éléments fondamentaux de coopération étaient les suivants : un accord de coalition, des réunions *ad hoc* des dirigeants des deux partis, et des réunions irrégulières entre les responsables des deux partis tenus dans les bureaux du Premier ministre. En pratique, ces dispositifs de coopération se sont avérés insatisfaisants et inadéquats. Cela peut être amplement illustré par :

- le nombre et la vigueur des disputes entre les partenaires de la coalition, trop souvent sous forme de déclarations publiques des responsables des partis ;
- le recours fréquent par les responsables des partis à un dialogue avec le Premier ministre par l'intermédiaire des journalistes ;
- des comportements fréquemment divergents et même contradictoires au Parlement, de la part des députés et des sénateurs des deux parties à la coalition refusant de soutenir les initiatives du gouvernement devant ce même Parlement.

## **2.2. L'absence de soutien populaire et les incompatibilités entre les programmes des partenaires d'une coalition**

Cet état de choses ne peut pas être attribué à une seule origine. Il est dû en partie, à l'état actuel de la conscience politique en Pologne. Et, notamment, au manque de soutien populaire à l'influence directe des partis politiques sur les activités et les décisions du gouvernement. Ceci résulte de l'hostilité ressentie vis-à-vis de la période précédente 1989, lorsque le gouvernement n'était qu'un exécutant formel de la politique élaborée par le Parti Ouvrier Unifié Polonais sous l'égide du principe suivant lequel "le gouvernement gouverne, le parti dirige". Par ailleurs, l'incapacité du gouvernement à définir des politiques et à prendre des décisions est une des résultantes des différences entre les programmes des partis de la coalition.. Cela peut porter sur des éléments du programme aussi importants que la méthode suivie par la Pologne pour son adhésion à l'Union européenne, l'étendue de la protection accordée à l'agriculture polonaise dans le contexte de la mise en place de l'économie de marché, ou sur des questions particulièrement importantes dans le contexte polonais telles que les relations confessionnelles et d'opinions dans l'État. D'autres origines à ces discordes ont un caractère historique. Dans la perspective, notamment, des prochaines élections parlementaires, les deux partenaires de la coalition prennent des

positions qui leurs permettront éventuellement de participer aux alliances qui pourront naître des résultats des urnes.

La gestion des réformes de gouvernement peut également bénéficier de l'expérience polonaise en matière d'élaboration des politiques et de prise de décisions dans le contexte d'un gouvernement de coalition dans la mesure où elle fait ressortir l'importance de la relation entre la composition du gouvernement et les dirigeants des partis politiques membres de la coalition gouvernementale. L'absence dans le gouvernement des responsables des partis de la coalition peut être perçue comme un facteur susceptible d'entraver l'expression claire de la volonté politique de la coalition dans les travaux du Conseil des ministres, et de faire obstacle au soutien au Parlement des représentants de la coalition aux initiatives du gouvernement.

**3. Suède : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel  
dans un gouvernement de coalition**  
*Par Peter Egardt<sup>16</sup>*

**3.1. Différences constitutionnelles**

Pour des raisons évidentes, l'élaboration des politiques et la prise de décision dans les gouvernements de coalition s'organisent forcément de façon assez différente selon le cadre constitutionnel dans lequel travaille le gouvernement. Dans un système présidentiel, le rôle du Président et l'interaction entre celui-ci, le Premier ministre et le Conseil des ministres sont déterminants pour la liberté d'action du gouvernement.

En Suède, le Premier ministre a beaucoup de pouvoirs. En particulier, c'est lui qui nomme et qui démet les Ministres. En théorie, les ministères sont autonomes, mais comme toutes les décisions du gouvernement sont prises collectivement et pratiquement toutes en Conseil des ministres (et non par le ministre ou le ministre concerné), ce principe n'a qu'une importance mineure. D'ailleurs, à compter du 1er janvier 1997, la loi stipule que le gouvernement est une autorité unique au lieu de 13 comme auparavant. Les Ministres ont le droit d'être en désaccord avec une décision du Conseil des ministres et de faire entériner leur point de vue en annexe au compte rendu du Conseil, mais c'est plus théorique que réel puisque, comme décrit ci-dessus, le Premier ministre a le pouvoir non seulement de nommer les ministres mais de les démettre.

Les relations formelles entre le Parlement et le gouvernement sont très importantes. En Suède, c'est le Parlement qui nomme le Premier ministre, qui doit avoir l'accord — au moins passif — d'une majorité des membres du Parlement. Mais la constitution et l'organisation du gouvernement relèvent du Conseil des ministres. Lorsqu'un parlementaire est nommé ministre, il doit abandonner son siège au Parlement. Il en va de même pour les Secrétaires d'État. Les membres du Parlement peuvent être nommés conseillers spéciaux auprès d'un ministère tout en conservant leur siège ; ils percevront alors des honoraires correspondant à une journée de travail par semaine au ministère.

---

16. Monsieur Peter Egardt est Directeur général de la Chambre de commerce de Stockholm. Entre 1979 et 1981, il a été dans le gouvernement suédois conseiller spécial auprès du Ministre de l'économie, qui était aussi le Chef du parti modéré. En cette qualité, il était chargé de la coordination des politiques du gouvernement dans un certain nombre de domaines, notamment la défense, l'éducation, les affaires sociales et l'agriculture. Le gouvernement était un gouvernement majoritaire tripartite non socialiste. En 1981 et 1991, il a été secrétaire général du groupe parlementaire du parti modéré, qui était à l'époque dans l'opposition. En 1991 et 1994, il a été Secrétaire d'État auprès du Premier ministre en même temps que son Directeur de cabinet. En cette qualité, il était principalement chargé de coordonner les politiques du gouvernement, qui était un gouvernement minoritaire quadripartite non socialiste.

### 3.2. Différents types de coalition

Il existe de nombreux types différents de coalition, auxquels correspondent différentes méthodes de travail. S'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, les relations avec le Parlement peuvent être très simples, le plus important étant de maintenir la discipline de parti. Si le gouvernement est minoritaire, il est obligé pour faire approuver ses projets par le Parlement de prendre des dispositions particulières : Il peut par exemple institutionnaliser les négociations avec les autres partis représentés au Parlement, ou recourir à d'autres moyens pour obtenir la majorité nécessaire.

Une coalition bipartite peut probablement fonctionner autrement qu'une coalition pluripartite. Lorsqu'il y a trois partis, le risque est que deux d'entre eux se coalisent contre le troisième. Lorsqu'il y en a quatre, c'est plus facile.

Ainsi, une coalition minoritaire composée de quatre partis de la minorité doit être organisée et fonctionner de façon tout à fait différente d'une coalition qui comprend deux partis de la majorité.

### 3.3. Travaux préparatoires

D'après mon expérience, il est absolument indispensable de commencer à préparer une future coalition longtemps avant les élections, car si elle n'est pas bien préparée, elle a très peu de chances de durer toute une législature ou même de gagner les élections suivantes.

Deux ou plusieurs partis ne pourront jamais coopérer de façon satisfaisante au sein d'une coalition s'ils n'ont pas la même conception des faits. Il faut qu'ils soient d'accord sur les questions économiques fondamentales : y a-t-il un problème de dette publique et de déficit budgétaire ? Quels en sont les montants ? Quelles en sont les principales raisons ? Quelles sont les principales solutions ?

Un parti qui aspire à conduire une future coalition peut se préparer à son arrivée au pouvoir en commençant déjà lorsqu'il se trouve dans l'opposition à coopérer avec des partenaires potentiels (en supposant que la coalition ne comprenne pas le ou les partis actuellement au pouvoir). Il peut le faire sans que cette coopération soit officielle — il est le plus souvent important pour les partis de conserver leurs profils respectifs et leurs divergences d'opinion sur certaines questions par rapport aux autres partis de l'opposition. Cette coopération peut par exemple prendre les formes suivantes :

1. Des séminaires internes avec des responsables de chaque parti. Des spécialistes extérieurs viennent exposer leur point de vue sur diverses questions (politiques financière, monétaire, politiques de l'énergie, du logement, etc.). Questions et réponses. Après le départ de l'expert invité, les hommes politiques discutent entre eux. Aucune décision n'est prise. Il n'est pas nécessaire d'arriver à un consensus. L'important, c'est la discussion elle-même.
2. Des réunions régulières entre les leaders parlementaires des partis de la future coalition et entre les dirigeants de ces partis si ce ne sont pas les mêmes personnes. Des réunions régulières entre les secrétaires généraux des groupes parlementaires, si cette fonction existe. L'objet est de discuter des questions qui sont d'actualité au Parlement ou dans la politique générale des partis. Parfois pour décider d'actions communes.
3. Des réunions préalables entre des membres des partis concernés avant les réunions des commissions parlementaires et autres instances de discussion, si possible pour décider d'actions communes.

4. Des propositions conjointes au Parlement. Des réserves communes dans les commissions et au Parlement.

Il est prudent de tenir à jour en permanence une liste de toutes les questions sur lesquelles les partis sont d'accord ainsi que de toutes celles où existent des divergences qui doivent être résolues.

### 3.4. Négociations

Il y a bien des manières de former un gouvernement. On a connu des futurs premiers ministres qui disaient "je ne veux aucun document sur la table", voulant dire par là que les partis du futur gouvernement devaient se situer au départ sur un pied d'égalité. Les problèmes seraient examinés au fur et à mesure qu'ils se poseraient. L'important était de répartir les postes ministériels entre les partis et ensuite seulement de se mettre au travail. Cette approche est à mon avis plus ou moins vouée à l'échec. Quelle que soit l'intelligence avec laquelle vous structurez votre appareil de coordination au sein du gouvernement, vous vous apercevrez rapidement que si vous n'avez pas un programme politique commun auquel vous référer, les désaccords politiques majeurs — voire mineurs — peuvent facilement paralyser le gouvernement et finir par le faire tomber.

D'après mon expérience, mieux on est préparé, plus on a de chance de survie. Si l'on est méticuleux dans l'établissement du programme et si l'on négocie avec soin autant de questions politiques que possible avant de constituer un gouvernement, les perspectives d'atteindre les objectifs politiques visés et de maintenir l'unité du gouvernement (et de gagner l'élection suivante) sont d'autant plus grandes.

Je décrirai maintenant les principaux aspects du processus de négociation qui s'est déroulé entre les quatre partis (Parti modéré, Parti libéral, Parti du centre et Parti chrétien-démocrate) qui devaient former le gouvernement suédois entre 1991 et 1994 :

1. Immédiatement après les élections générales de 1991, le Président du Parlement a demandé au chef du principal parti, le Parti modéré (Carl Bildt) d'étudier s'il était ou non possible de former un gouvernement de coalition.
2. Celui-ci a alors demandé aux dirigeants des trois autres partis s'ils seraient d'accord en principe pour former le gouvernement. Les réponses ont été affirmatives.
3. Trois groupes différents comportant un représentant de chaque parti ont alors été formés. Le premier devait discuter des questions macro-économiques afin d'élaborer une stratégie macro-économique commune de gouvernement. Le deuxième devait discuter de la fiscalité et proposer un terrain d'entente entre les quatre partis. Le troisième groupe, qui était le plus important, était le groupe exécutif, formé des trois secrétaires généraux des trois partis déjà représentés au Parlement et du futur Secrétaire d'État à la coordination pour les chrétiens-démocrates, qui n'étaient pas à l'époque représentés au Parlement. Les deux premiers groupes rendaient compte au troisième.
4. Le groupe exécutif a passé en revue tous les domaines politiques importants. Il a d'abord recensé les propositions et réserves communes qui avaient déjà été formulées au Parlement. Il a ensuite repris les propositions déjà présentées au Parlement qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision, en vue de déterminer celles qu'il fallait retirer et celles qu'il convenait de maintenir pour que le Parlement en décide. Mais le plus important était la liste des questions sur lesquelles les différents partis pourraient avoir des opinions divergentes.
5. Il s'est révélé que la liste des questions pouvant poser des problèmes comprenait au total 147 questions, particulières ou générales, comme par exemple : la construction d'un pont

entre la Suède et le Danemark, l'éducation, la protection des cours d'eau non exploités, les sanctions à appliquer aux délinquants juvéniles et les différents niveaux d'indemnisation des divers régimes de protection sociale.

6. Le groupe exécutif a ensuite nommé des sous-groupes pour certains domaines, notamment l'éducation et le logement. Ces sous-groupes qui comprenaient un représentant de chaque parti, ont mené des négociations internes chacun dans son domaine. Une fois d'accord, ils ont rendu compte au groupe exécutif, qui a accepté leurs solutions moyennant des modifications mineures. Quelques-unes des 147 questions ont ainsi pu être considérées comme réglées.
7. Le groupe exécutif s'est occupé de toutes les autres. Il a fait appel à des experts lorsque c'était nécessaire. Après avoir négocié pendant un peu plus d'une semaine (jour et nuit), il a pu rendre compte aux chefs des différents partis. Cent quarante questions étaient réglées. Les protocoles correspondants, accompagnés d'annexes détaillées, étaient signés. Moins de dix questions n'avaient pas pu être résolues et étaient laissées aux soins des chefs de parti.
8. Les chefs de parti ont alors discuté entre eux de ces questions. Les groupes parlementaires ont été entendus à plusieurs reprises ; ils avaient d'ailleurs déjà été consultés au cours des négociations au niveau du groupe exécutif. Au bout de quelques jours, les partis sont arrivés à un accord sur les questions restées en suspens.
9. Le futur Premier ministre a alors remis à ses collègues chefs de parti un projet détaillé de la déclaration d'investiture qui devait être faite par le du gouvernement au Parlement. Chaque mot a été minutieusement pesé. Mais comme la déclaration était basée sur le protocole du groupe exécutif, les négociations ont pu être menées assez rapidement.
10. C'est alors que le Premier ministre a pu entamer avec ses collègues de réelles discussions sur la répartition des portefeuilles et des postes ministériels. La base de départ était évidemment le résultat des élections générales, mais il s'agissait en même temps d'arriver à une combinaison équilibrée. Si un parti était particulièrement en pointe dans un domaine particulier, il se voyait offrir le ministère correspondant. Si un ministère comportait plus d'un ministre, il fallait en principe que les deux proviennent du même parti afin d'éviter des difficultés internes. Il y a eu malgré tout une exception à la règle : le ministère des Finances (et pour être exact aussi le ministère des Affaires étrangères, dans la mesure où le ministre chargé de l'Aide extérieure et des Droits de l'homme était le chef du Parti chrétien-démocrate, tandis que les deux autres ministres étaient des modérés).

Ce n'est que lorsque toutes ces questions ont été réglées que le Premier ministre a pu informer le Président du Parlement qu'il était en mesure de former un gouvernement de coalition. Comme il s'agissait d'un gouvernement minoritaire, il avait dû auparavant prendre contact aussi avec un autre parti plus petit représenté au Parlement afin de s'assurer qu'il ne s'opposerait pas systématiquement au futur gouvernement en se joignant au principal parti d'opposition, les sociaux-démocrates.

L'ensemble du processus de négociation a duré environ deux semaines au total. S'il n'avait pas eu lieu, le gouvernement aurait eu beaucoup plus de difficultés à prendre des décisions et à déterminer les politiques à suivre. Les négociations constituaient un préalable une condition pratiquement indispensable à la bonne marche du processus décisionnel futur gouvernement de coalition.

### **3.5. Constitution d'une équipe**

Le travail ne commence réellement que lorsque le gouvernement est constitué. Les ministres, qui n'ont souvent pas d'expérience préalable du travail ministériel ni du gouvernement, se trouvent entourés de fonctionnaires qui veulent leur exposer un certain nombre de questions.

Les partis, le public, les lobbies, l'industrie, les syndicats, les médias et d'autres cherchent à rencontrer le nouveau ministre et le plus souvent à l'influencer. Il risque constamment de se laisser noyer dans les rendez-vous. Il lui reste peu de temps pour la réflexion stratégique et la planification. Il peut facilement finir très vite par ne plus voir quoi que ce soit en dehors de son propre secteur. Il fait partie du gouvernement, mais le gouvernement n'est pas réellement son problème.

C'est pourquoi, surtout dans un gouvernement de coalition, il est indispensable que le Premier ministre s'efforce d'instiller un "esprit d'équipe". Chaque ministre doit se sentir co-responsable de l'ensemble du gouvernement. Tous doivent prendre une part active aux délibérations stratégiques. Ils doivent pouvoir établir immédiatement un lien entre la stratégie d'ensemble du gouvernement et leurs propres responsabilités.

La constitution d'une équipe peut évidemment se faire de nombreuses manières différentes. Dans une coalition, il est important que tous les ministres se rencontrent régulièrement. Si seuls les ministres du même parti se rencontrent périodiquement, les effets peuvent être catastrophiques.

Il est tout aussi important, je pense, que les ministres ne se rencontrent pas seulement au Conseil des ministres et à d'autres réunions formelles, mais apprennent à se connaître et prennent plaisir à se rencontrer. Le Premier ministre peut inviter tous les autres membres du gouvernement à des soirées ou à des dîners informels où l'on ne prend aucune décision. Des réunions plus sérieuses peuvent être organisées pour discuter de questions stratégiques et entendre des exposés faits par des spécialistes extérieurs, mais il est important qu'aucune décision formelle n'y soit prise.

Il est bon que le gouvernement se réunisse plus longuement (pendant un week-end, par exemple) au moins une fois par an en séminaire pour discuter et décider de questions stratégiques. Il convient d'éviter de porter au Conseil des ministres les questions mineures, qui doivent être résolues à des échelons inférieurs du processus décisionnel.

Il faut toutefois souligner que si l'on n'a pas été en mesure d'instiller un "esprit d'équipe" au sein du gouvernement, les chances d'y créer un appareil et un processus décisionnels dynamiques seront beaucoup plus faibles.

### **3.6. Prise de commandement**

L'administration fonctionne souvent toute seule. Les fonctionnaires savent ce qu'ils ont à faire et connaissent bien les procédures, les principes et les règlements. Chaque ministère possède son "héritage culturel". Il est donc important pour un ministre de fixer lui-même dès le départ le programme de travail. Dans l'exemple de la Suède que je viens de décrire, chaque ministre a reçu un exemplaire des conclusions des négociations dans son domaine de compétence, à titre de "lettre de cadrage" ; à lui ensuite de veiller à ce que les fonctionnaires commencent immédiatement à préparer des propositions de loi sur la base de ces conclusions. C'est ainsi que le ministre était en mesure de fixer le programme de travail et de montrer dès le début que c'était lui le chef.

Mais il est plus important encore que la coalition et le Conseil des ministres maîtrisent l'ensemble de l'administration. Tout naturellement, ce sont le Premier ministre et son Cabinet qui en sont les acteurs principaux, ce qui pourrait impliquer une sorte de dictature de la part du Premier ministre. Ce n'est pas souhaitable, surtout dans une coalition. (Voir ce que j'ai dit sur l'importance de constituer une équipe.) Mais, d'un autre côté, il faut que tout le monde dans les ministères soit au courant des stratégies et des objectifs du gouvernement et agisse en conséquence. Cela nécessite des délibérations particulières. Le cadre constitutionnel peut, selon les pays, restreindre le champ d'action, mais il convient de prendre à l'intérieur de ce cadre, les mesures voulues pour faire en sorte que les délibérations, décisions, directives, objectifs et stratégies du Conseil des ministres soient connus de tout l'appareil de l'État. J'en donnerai ici quelques exemples pour ce qui concerne la Suède :

1. Comme je l'ai déjà dit, le Premier ministre suédois dispose de pouvoirs importants. Le principal est celui de nommer et démettre les ministres. De ce fait, le Cabinet du Premier ministre est en position de force par rapport aux autres ministres. Le Secrétaire d'État auprès du Premier ministre était en même temps son Directeur de Cabinet et Président du Bureau des services centraux du gouvernement. Agissant au nom du Premier ministre, il était en mesure de donner des directives à l'administration et aux autres Secrétaires d'État.
2. En Suède, pratiquement toutes les décisions du Conseil des ministres sont prises collectivement. Elles doivent toutes être convenablement préparées, en communication avec les autres ministères et le Cabinet du Premier ministre. Une phase de négociation peut avoir eu lieu avant qu'une question soit présentée au Conseil des ministres pour décision. De ce fait, le Premier ministre et son cabinet ont toujours la maîtrise du processus de préparation des questions et peuvent intervenir très tôt.
3. La politique financière et le budget de l'État sont le pivot de l'action pour tous les gouvernements. Il est donc important d'établir un lien solide, un axe véritable entre les services du Premier ministre et le Ministère des finances. S'il n'y a pas une bonne coopération entre les deux, le gouvernement court à l'échec. Il peut être utile que le Conseil des ministres détermine le cadre budgétaire de chaque ministère avant de commencer à préparer le projet de budget de l'État. Ces cadres doivent de préférence être préparés conjointement par le cabinet du Premier ministre et le Ministère des finances. Le second est probablement plus compétent financièrement tandis que le premier est plus à même de savoir ce qui est prudent du point de vue politique et ce qui est le plus conforme aux stratégies et aux objectifs à moyen terme du gouvernement.
4. Pour pouvoir délivrer au public un message cohérent, il est important de veiller à ce que chacun au gouvernement soit aussi au courant de tout et à ce que les mesures prises soient expliquées et intégrées dans les stratégies de la même façon par tous : ministres, Secrétaires d'État, responsables de l'information et fonctionnaires.
5. Lorsque le pays est membre de l'Union européenne — ou candidat — il est important que les questions européennes fassent partie intégrante du travail du gouvernement. Elles ne doivent pas être considérées comme un élément de la politique étrangère. Les questions européennes font toujours plus ou moins partie des politiques intérieures et doivent être traitées en conséquence ; le Ministère des affaires étrangères étant cependant toujours profondément impliqué dans les questions liées à l'Europe, il est important d'établir un lien solide entre les services du Premier ministre et le Ministère des affaires étrangères en la matière. C'est probablement dans les services du Premier ministre que la coordination des questions européennes peut être le mieux assurée.

6. Ne jamais oublier les fonctionnaires ! Ce sont eux qui en fait préparent les lois dans tous leurs détails. S'ils ne connaissent pas les priorités, les stratégies et les objectifs du gouvernement, ils ne pourront pas être aussi performants qu'il le faudrait. Il est donc capital d'"administrer l'administration" et d'assurer l'information et l'éducation de tous les fonctionnaires, tout au moins ceux qui occupent les postes clés.

### **3.7. Coordination de la coalition**

Une coalition doit se fonder sur une confiance mutuelle entre les partis. Il faut qu'ils soient tous bien informés de tout ce qu'il se passe. Si l'un des partis soupçonne les autres de lui cacher des informations capitales, c'est la catastrophe.

Mais une coalition n'est pas seulement tributaire du bon fonctionnement du travail intérieur du gouvernement. Elle est aussi tributaire de l'approbation de ses propositions par le Parlement et par chacun des partis qui la compose et par les parlementaires qui les représentent.

Et, bien entendu, il est très important pour les différents partis de la coalition que leurs militants et leurs appareils comprennent et admettent les propositions de la coalition qui, pour des raisons évidentes, sont souvent le résultat de négociations et de compromis.

Le but du processus de coordination doit être de :

- veiller à ce que chacun reçoive les informations nécessaires en temps voulu ;
- veiller à ce que les partis de la coalition aient le sentiment de participer à toutes les grandes questions et activités et de pouvoir faire entendre leur voix chaque fois qu'ils le veulent ;
- veiller à ce que les décisions du Conseil des ministres soient bien accueillies par le Parlement ;
- veiller à ce que les décisions du gouvernement soient prises à l'échelon voulu ;
- préparer le terrain de façon que le Conseil des ministres puisse se concentrer sur les questions d'importance stratégique et à long terme.

Il existe probablement de nombreux moyens de parvenir à ces différents buts ; ils dépendent du cadre constitutionnel dans lequel travaille la coalition. J'en donnerai quelques exemples en ce qui concerne la Suède.

1. La structure de coordination doit de préférence se situer au cabinet du Premier ministre ; il n'est pas bon que chaque parti ait son propre bureau de coordination rattaché à son chef (s'il est aussi Ministre), car alors ce bureau aura facilement tendance à s'identifier plus à son parti qu'au gouvernement.
2. La structure de coordination doit avoir à sa tête un homme politique de haut rang. En Suède, entre 1991 et 1994, elle comprenait pour chaque parti un Secrétaire d'État secondé par cinq chargés de coordination, le Secrétaire d'État auprès du Premier ministre étant *primus inter pares*.
3. Il faut si possible que les Secrétaires d'État coordonnateurs assistent à toutes les réunions du Conseil des ministres.

4. Les chargés de coordination doivent se tenir en contact permanent avec les parlementaires de leur parti pour toutes les questions dont ils ont à traiter au sein de la structure de coordination, afin de connaître leur avis sur la ligne de conduite à suivre sur diverses questions, de savoir où sont les limites de compromis possible, etc., mais surtout pour que les parlementaires se sentent impliqués et s'assurer ainsi que les décisions du Conseil des ministres seront bien accueillies lorsqu'elles seront présentées au Parlement.
4. Si la Constitution le permet, il n'est pas mauvais d'autoriser les présidents des groupes parlementaires de la coalition à assister aux réunions du Conseil des ministres. Ainsi, ils pourront expliquer à leurs groupes ce qui a été discuté au Conseil et permettre un meilleur accueil de ses décisions au Parlement. Inversement, les présidents de groupes parlementaires pourront faire connaître au gouvernement le sentiment de leurs groupes avant qu'il prenne ses décisions.
5. Les chargés de coordination doivent pouvoir traiter eux-mêmes la plupart des questions mineures. En cas de désaccord, ce sera aux Secrétaires d'État coordonnateurs de régler la question. Si eux-mêmes n'y parviennent pas, il faut tout de même éviter de soumettre la question à l'ensemble du gouvernement. Elle peut peut-être se résoudre par une réunion entre les chefs des partis de la coalition.
6. Les réunions du Conseil des ministres doivent se limiter à la prise des décisions officielles, qui doivent rarement nécessiter une discussion puisqu'elles doivent être bien préparées notamment par la structure de coordination. En Suède, entre 1991 et 1994, le Conseil des ministres prenait chaque jeudi en moyenne environ 300 décisions officielles, généralement en moins de 30 minutes. Ensuite, il discutait de questions stratégiques plus importantes, décidait des grandes orientations à suivre par les différents ministères, etc. Les désaccords entre les différents ministères sur des questions mineures, n'étaient jamais portés devant le Conseil. C'était le Secrétaire d'État auprès du Premier ministre qui était chargé d'établir l'ordre du jour du Conseil chaque semaine.
7. Comme je l'ai déjà dit, il est capital qu'il y ait un lien fort entre l'organisme coordonnateur (Cabinet du Premier ministre) et le ministère des Finances, ainsi qu'entre ces deux organismes et le ministère des Affaires étrangères pour ce qui concerne les questions européennes.
8. Les délibérations et les décisions du Conseil des ministres doivent être diffusées le plus rapidement possible à l'ensemble du gouvernement et de l'administration. En Suède, les Secrétaires d'État sont les adjoints directs de leur ministre, mais ce sont en même temps les plus hauts responsables du ministère. A ce titre, ils sont aussi responsables de l'administration et des fonctionnaires de ce ministère. Il est important que les Secrétaires d'État se réunissent chaque semaine, pour que chacun soit informé des décisions et des délibérations du Conseil. Ces réunions, où le Secrétaire d'État auprès du Premier ministre est *primus inter pares* sont importantes pour toutes sortes de raisons, dont la première est de veiller à ce que tout le monde parle d'une même voix.
9. S'il existe dans chaque ministère un bureau ou un responsable de l'information, il importe que ces responsables se réunissent périodiquement. Ils doivent pouvoir mener le travail d'information au sein de leurs propres ministères dans la ligne de la stratégie globale du gouvernement. Le directeur de l'information au Cabinet du Premier ministre peut servir de chef de file.

10. Quel que soit le soin avec lequel la coalition a été préparée, il se posera fatalement des questions nouvelles, qui n'ont pas encore été négociées ou même envisagées. D'autre part, il faut se préparer au mandat suivant. Pour renforcer les liens entre les partis de la coalition, il pourrait être utile de créer au sein du Cabinet du Premier ministre une cellule spéciale commune d'étude, qui peut comprendre un représentant de chaque parti. En Suède, nous avons créé une cellule de ce type placée directement sous l'autorité de la structure de coordination.

### **3.8. Agences extérieures**

En Suède, le centre du gouvernement est très restreint, mais chaque ministère coiffe un grand nombre d'agences qui jouissent d'une large autonomie. Faire fonctionner une coalition demande beaucoup de travail, mais il ne faut pas oublier toutes les agences et les institutions qui sont chargées d'appliquer les lois et les règlements. C'est à elles que les citoyens ont généralement affaire, et leur image se reflète sur celle du gouvernement.

Le gouvernement aura intérêt à se servir des agences et autres institutions pour faire passer son message auprès du public mais, surtout, pour veiller à ce que sa politique soit appliquée dans toute l'administration.

Des réunions fréquentes sont indispensables avec les gouverneurs des provinces, les directeurs généraux des organismes publics et autres hauts responsables. Ces réunions doivent si possible être coordonnées. Elles doivent permettre de transmettre des messages clairs et d'indiquer des objectifs précis. Le Cabinet du Premier ministre peut à cet égard jouer un rôle important.

### **3.9. Centralisation ou décentralisation de l'administration**

C'est aussi une question très importante pour le processus décisionnel dans une coalition, mais dont l'examen dépasse le cadre de cet exposé.

### **3.10. Crédibilité et légitimité**

A la fin de ce tour d'horizon sur l'organisation d'une coalition et les moyens de créer un climat favorable au processus décisionnel au sein d'une coalition, il me paraît nécessaire d'ajouter que cette coalition — qu'elle suive ou non les principes évoqués plus haut — ne pourra pas fonctionner si elle n'est pas capable de rendre sa politique crédible auprès de milieux suffisamment vastes. Il faut aussi que cette politique paraisse comme légitime aux yeux du public, mais c'est encore une autre question.

#### 4. Danemark : L'élaboration des politiques et le processus décisionnel dans un gouvernement de coalition

*Par Adam Wolf<sup>17</sup>*

##### 4.1. Résumé

Depuis 1982, le Danemark a connu six gouvernements de coalition, tous minoritaires à une exception près. Pendant les années dominées par les Conservateurs (1982-93), le nombre des partis formant la coalition a progressivement diminué, passant de 4 à 2. Il en est allé de même lors des coalitions dirigées par les Sociaux-Démocrates (1993 à aujourd'hui). C'est peut-être là une indication que la vie au sein d'un gouvernement de coalition n'est pas toujours facile.

L'expérience danoise semble montrer que les tensions entre les spécificités de chacun des partis et la solidarité de la coalition opèrent dans la plupart des gouvernements de coalition comme une force centrifuge qui oblige le parti dominant à céder sur certains points aux partenaires de la coalition pour rester au pouvoir. Quant aux partis moins puissants, ils doivent s'efforcer de préserver leur identité politique en maintenant une certaine distance vis-à-vis du parti dominant. L'expérience du Danemark montre néanmoins qu'une culture politique pragmatique et consensuelle, que l'existence d'un projet à la base de la coalition et que le caractère minoritaire de la coalition sont des facteurs qui constituent le ciment d'une politique de coalition.

Tous les gouvernements sont confrontés à la question de la coordination fonctionnelle entre les différents ministères techniques et secteurs de la société, mais c'est l'accent qui est mis sur la coordination politique entre les partenaires de la coalition qui caractérise le processus décisionnel au Danemark.

La flexibilité politique indispensable pour gérer les processus décisionnels dans des gouvernements de coalition et des gouvernements minoritaires exige du doigté politique à tous les niveaux d'administration. Les ministres sont supposés rencontrer régulièrement leurs partenaires parlementaires de la coalition et préparer des mesures nouvelles avec ces derniers et au sein du gouvernement avant de les soumettre officiellement au Conseil des ministres pour approbation.

Les institutions centrales sur lesquelles repose cette coordination politique sont le "Comité de coordination" et le "Comité interministériel des affaires économiques", dont la composition obéit essentiellement, dans les deux cas, à des critères politiques. Alors que le Comité de coordination, qui est présidé par le Premier ministre, se concentre plutôt sur les grands dossiers et les décisions stratégiques, le

---

17. Monsieur Adam Wolf a été Conseiller privé principal auprès de deux premiers ministres danois de 1991 à 1995. Il a également travaillé sur des questions touchant l'administration publique au ministère des Finances. Il est à présent Conseiller auprès de l'Ambassade du Royaume du Danemark à Washington D.C.

second, présidé par le Ministre des finances, est le lieu où se trouvent confrontées la prise des décisions et les préoccupations budgétaires. Un Comité chargé de la politique étrangère coordonne les positions du gouvernement sur les questions liées à l'Europe, mais renvoie généralement au Comité de coordination les grandes décisions pouvant être source de conflit entre les partenaires de la coalition.

Le Premier ministre, avec l'aide du ministre des Finances, joue un rôle majeur pour aider les ministres composant le gouvernement à cheminer sur la voie étroite du consensus au sein de la coalition. Il doit entretenir des liens étroits avec les chefs des partis de la coalition. N'ayant pas de Secrétaires d'État ou de collaborateurs nommés par le politique à leur disposition, les principaux ministres doivent s'en remettre aux hauts fonctionnaires de carrière pour veiller à ce que la dynamique de la politique de coalition s'exerce à tous les stades du processus décisionnel.

## **4.2. Introduction**

Il y a deux façons d'aborder la question de l'élaboration des politiques et du processus décisionnel dans un gouvernement de coalition : soit en tentant de définir les caractéristiques générales des systèmes de coalition dans différents pays, soit en se concentrant sur l'expérience d'un pays en particulier.

Le présent document traite exclusivement des quinze dernières années de l'expérience de gouvernements de coalition au Danemark. L'auteur garde à l'esprit que le contexte historique, culturel et institutionnel propre au Danemark des années 80 et 90 est indissociable de "l'expérience de la coalition" qu'il décrit, tout comme les différents "projets qui ont cimenté la coalition" visant à identifier les solutions aux grands problèmes d'actualité politiquement envisageables par les autorités.

Cela étant, il existe néanmoins une certaine "expérience du gouvernement de coalition", qui a caractérisé des gouvernements de coalition extrêmement différents, aux projets très différents, dans des situations faisant intervenir des enjeux et des impératifs politiques très différents. L'expérience danoise fait apparaître certains traits caractéristiques de la dynamique des gouvernements de coalition et montre l'évolution des réponses qu'y ont apporté les institutions.

La première partie de cet article consiste en une brève introduction à certaines caractéristiques institutionnelles et à l'histoire de la coalition danoise au cours des quinze dernières années. La partie 4.4. décrit certains mécanismes de la dynamique des gouvernements de coalition : les forces centrifuges et les facteurs qui constituent le ciment d'une coalition. La structure de base de la coordination politique dans les gouvernements de coalition au Danemark, au travers notamment de quelques-unes de ses caractéristiques institutionnelles propres, tels que les Comités interministériels, est traitée dans la partie 4.5. La partie 4.6. porte sur le rôle des ministres clés qui composent le noyau central du gouvernement, et la partie 4.7 dégage quelques brèves conclusions.

## **4.3. Les gouvernements de coalition au Danemark**

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système de gouvernement parlementaire. Le parlement danois (*Folketing*) se caractérise par une multitude de partis politiques (on en dénombre actuellement neuf) et par des coalitions changeantes qui soutiennent le gouvernement ou y participent. Bien que la Constitution veuille que des élections nationales (basées sur la représentation proportionnelle) aient lieu tous les quatre ans, elles sont en fait plus fréquentes : au cours des 25 dernières années, le Danemark a connu 11 élections nationales et 15 gouvernements.

Le Danemark a une longue tradition de gouvernements de minorité, ce qui a conduit à un style d'action gouvernementale consensuel et pragmatique. A quelques exceptions près, les gouvernements d'après-guerre ont été soit des gouvernements minoritaires monocolores — tous Sociaux-Démocrates à une brève exception près — soit des gouvernements de coalition minoritaires. Les rares gouvernements majoritaires ont tous été des gouvernements de coalition.

Depuis 1982, après une décennie de gouvernements monocolores, le Danemark a eu six types de gouvernement de coalition :

- coalition de quatre partis dirigée par les Conservateurs (1982-1988) ;
- coalition de trois partis dirigée par les Conservateurs (1988-1990) ;
- coalition de deux partis dirigée par les Conservateurs (1990-1993) ;
- coalition de quatre partis dirigée les Sociaux-Démocrates (1993-1994) ;
- coalition de trois partis dirigée par les Sociaux-Démocrates (1994-1996) ;
- coalition de deux partis dirigée par les Sociaux-Démocrates (depuis 1996).

Ces gouvernements étaient pour la plupart des gouvernements de minorité. Seule la coalition de quatre partis dirigée les Sociaux-Démocrates (1993-1994) disposait d'une majorité au Parlement, mais ce n'était qu'une majorité fragile d'une voix.

Comme le montre la liste, il apparaît que le nombre de partis entrant dans la coalition diminue au fil du temps, qu'il s'agisse des coalitions regroupées derrière les Conservateurs entre 1982 et 1993 ou des coalitions dirigées par les Sociaux-Démocrates depuis 1993. La première coalition de quatre partis dirigée par les Conservateurs (1982-1988) s'est révélée assez solide, puisqu'elle a survécu à deux élections nationales et à un référendum sur l'Union européenne. Plusieurs remaniements ministériels mineurs ont été opérés au cours des six années qu'a duré la coalition, mais la coalition est restée intacte. A l'issue des élections de 1988, toutefois, les deux petits partis centristes de la coalition ont été abandonnés par les grands partis (conservateur et libéral) et un troisième parti centriste a été invité à les remplacer au sein de la coalition. Ce changement dans la structure de la coalition était probablement une démarche tactique visant à renforcer la coalition en absorbant le parti qui avait provoqué une série de défaites parlementaires autour de questions de politique étrangère et d'environnement. Ce troisième parti, ayant essuyé un net revers aux élections de 1990, décida de quitter le gouvernement en forçant les partis restants à former une coalition de deux partis. Cette dernière se trouva dans une situation plutôt délicate au Parlement et eut ensuite à gérer le "non" danois au référendum de 1992 sur le Traité de Maastricht.

Après le "scandale" qui provoqua en 1993 la démission du Premier ministre conservateur en place depuis plus de dix ans, le parti social-démocrate réussit à convaincre les trois petits partis centristes à rejoindre une nouvelle coalition de quatre partis. Après les élections de 1994, l'un des petits partis n'a pu obtenir le nombre minimum de voix (2 pour cent) permettant de siéger au Parlement, et un autre a vu son nombre de sièges divisé par deux. Cette défaite a probablement été l'une des raisons qui l'ont poussé à quitter la coalition en décembre 1996, ce qui a forcé les deux partis restants à former le présent gouvernement.

L'expérience qu'a connue le Danemark depuis 1982 fournit donc la base des réflexions qui suivent sur le mode d'élaboration des politiques dans un gouvernement de coalition.

#### 4.4. La dynamique des gouvernements de coalition

##### 4.4.1. *Les forces centrifuges à l'oeuvre dans un gouvernement de coalition*

Il ressort de l'analyse rétrospective des gouvernements de coalition que la vie dans un gouvernement de coalition n'est pas toujours facile. L'un des traits récurrents de la dynamique des gouvernements de coalition est la dialectique qui résulte de l'antagonisme entre la survie des partis et la solidarité de la coalition, à l'origine du départ de petits partis et de la désaffection subie par le parti dominant. Cet antagonisme semble être la principale force centrifuge des gouvernements de coalition au Danemark.

La solidarité d'une coalition a souvent un prix, qui se traduit par une perte de spécificité des partis, une désaffection de l'opinion publique ou des critiques de certaines composantes de l'électorat. Dans un gouvernement — même dans un gouvernement majoritaire monocolore —, tous les partis se heurtent tôt ou tard à la difficulté d'établir un équilibre entre la ligne idéologique qui est la leur et la logique du réalisme politique et économique qui caractérise aujourd'hui la conduite des affaires publiques. Dans une certaine mesure, l'expérience de la coalition permet d'expliquer en partie le manque de "pureté" idéologique aux militants de base et servir de justification aux inévitables infléchissements des orientations des partis lorsque vient l'heure de leur concrétisation. D'un autre côté, le fait de définir et de défendre la voie étroite du consensus au sein des coalitions tend à faire naître de fortes tensions entre le noyau central au sein du gouvernement, d'une part, et les militants des partis et l'électorat, d'autre part.

C'est le parti dominant de la coalition qui est globalement responsable de la survie de la coalition. Le Premier ministre, souvent soutenu au Danemark par un puissant ministre des Finances appartenant au même parti, sait que la survie de la coalition est essentielle au maintien au pouvoir de son parti et considère comme prioritaire sa mission d'instaurer et de préserver la solidarité de la coalition. Cette mission suppose des relations étroites avec les chefs des partis de la coalition et une compréhension profonde de la réflexion politique des partenaires de la coalition. Si un bon négociateur doit être capable d'appréhender le paysage politique comme le fait son interlocuteur, il en va de même pour le chef d'une coalition. Ce dernier doit être en mesure de repérer et d'éviter les problèmes et les conflits susceptibles de compromettre la survie de la coalition à long terme, et doit avoir à sa disposition un système d'alerte qui permette aux chefs des partis de la coalition de désamorcer les problèmes qui risquent d'être explosifs, avant que l'opinion publique ne s'en empare.

Ce rôle du parti qui dirige la coalition et des principaux membres du gouvernement a souvent pour effet d'infléchir les engagements pris par le parti en question et — à tout le moins sur le long terme — a fréquemment contribué à éroder le soutien populaire au parti dominant dans les sondages d'opinion et lors des élections nationales. Au Danemark, toutefois, la désaffection de l'électorat n'est pas le principal danger pour la coalition, étant donné qu'une coalition disposant du soutien ou de la participation des petits partis centristes n'a souvent pas d'autre solution, même lorsqu'elle est relativement minoritaire au Parlement. La menace vient plutôt des militants de base et des parlementaires qui craignent pour leur siège et qui ont du mal à défendre la coalition en raison des résultats politiques et idéologiques limités qu'induit le fait de diriger une coalition.

La menace interne qui pèse sur le parti dominant est renforcée par la logique du consensus qui oblige le Premier ministre et les autres principaux membres du gouvernement à prendre les décisions importantes au sein d'un cénacle composé des seuls chefs des partis de la coalition. Les parlementaires et les parties prenantes extérieures ne sont informés qu'a posteriori et sont censés voter conformément aux prescriptions, alors que les partenaires de la coalition représentant les petits partis peuvent se faire entendre sur des questions sensibles, au nom de la survie de la coalition. Les militants des partis sont

supposés soutenir et défendre le Premier ministre et le gouvernement même sur des questions où les positions des autres partis sont dominantes politiquement, alors que les petits partenaires de la coalition ont souvent plus de liberté pour exprimer publiquement leurs réserves vis-à-vis de certaines mesures gouvernementales.

Comme la survie de la coalition dépend avant tout de l'aptitude du Premier ministre à gérer ce délicat équilibre au sein du gouvernement, la frustration des militants tend à se manifester pleinement dans les débats idéologiques au sein du parti dirigeant la coalition, ce qui risque de lier les mains de la direction du parti en question en restreignant la flexibilité indispensable à la survie de la coalition.

Même lorsque la direction du parti parvient à préserver une certaine flexibilité, la pression politique et idéologique qu'exercent les militants peut offrir à l'opposition l'occasion rêvée de mettre en avant les faiblesses idéologiques et les divisions internes de la coalition.

Si le parti dominant a des problèmes spécifiques pour expliquer les avantages qu'il y a à diriger la coalition alors qu'il est parfois contraint de céder sur certaines positions de son parti au nom de la solidarité de la coalition, les petits partis de la coalition ne sont pas non plus épargnés. Ils assument, eux, la responsabilité d'un certain nombre de mesures et d'actions, d'abord identifiées avec le Premier ministre ou d'autres responsables politiques appartenant à un autre parti. Même si le parti dominant s'efforce le plus souvent de s'assurer que la paternité des décisions gouvernementales populaires revient bien aux partenaires de la coalition, la performance globale du gouvernement est en définitive perçue dans une large mesure — dans un sens positif comme dans un sens négatif — comme le fait du Premier ministre et de son "équipe". Ceux qui le soutiennent traditionnellement découvrent d'un coup que même s'il est membre du gouvernement, le petit parti n'est pas en position d'obtenir les résultats politiques escomptés et, comme les centristes sont généralement divisés en centre droite et centre gauche, la moitié d'entre eux préfère souvent que leur parti travaille plutôt avec l'opposition, ce qui peut parfois aboutir à faire basculer la coalition.

De plus, la participation d'un petit parti à une coalition détourne une quantité énorme de ressources du travail habituel du parti, notamment au Parlement, où les parlementaires restants — les ministres étant souvent recrutés parmi les parlementaires — doivent traiter de l'ensemble des questions et couvrir tous les comités avec moins de personnel. De surcroît, les parlementaires restants, souvent déçus de ne pas s'être vu attribuer de portefeuille, ont moins accès à l'information et moins d'influence sur la politique de leur parti étant donné que les grandes décisions se prennent dans le cadre du processus décisionnel interne du gouvernement.

Ces facteurs créent un mouvement en faveur d'un plus net engagement politique des partis, et l'antagonisme entre la loyauté vis-à-vis de la coalition et la survie des partis est souvent mis en évidence au moment des élections, qui donnent la faveur aux partenaires de la coalition les moins loyaux. Dans la plupart des coalitions, il existe une concurrence manifeste entre les partis, les parlementaires non membres du gouvernement s'apparentant à des militants de base et les membres du gouvernement à des partenaires au service de la coalition.

#### **4.4.2. *Le ciment d'une politique de coalition***

A en juger par l'expérience du Danemark, plusieurs facteurs semblent contrebalancer ces forces centrifuges à l'oeuvre dans les gouvernements de coalition et aller dans le sens d'un esprit de solidarité et de loyauté entre les partenaires de la coalition. Ce sont essentiellement la culture politique fondée sur le

consensus et le pragmatisme, le caractère minoritaire de la plupart des gouvernements de coalition et la solidité du “projet qui cimente la coalition”.

La nature pragmatique et consensuelle de la culture politique est probablement l’une des principales raisons de la survie des gouvernements de coalition au Danemark. On a souvent tenté d’expliquer les caractéristiques propres à la culture politique danoise par l’histoire, la géopolitique ou encore les traditions religieuses et politiques. Il suffira ici de noter que le système électoral fondé sur la représentation proportionnelle a empêché la polarisation idéologique autour de deux partis que l’on observe dans de nombreux pays. Avec plusieurs partis au Parlement, sans majorité établie, ce système a souvent contraint la droite comme la gauche à se tourner vers le centre et à former des alliances avec les partis centristes, ce qui a modifié le schéma classique des querelles idéologiques bipolaires familières à l’Europe du XX<sup>ème</sup> siècle. Par ailleurs, la forte influence des mouvements politiques et religieux populaires et des intérêts organisés a abouti à une pratique politique consensuelle et pragmatique, dans lesquels les grands intérêts sont fondus dans des accords de vaste portée avant que les grandes décisions politiques ne prennent leur forme définitive. Cette tradition est peut-être plus visible dans le processus décisionnel danois en ce qui concerne les questions européennes dans la mesure où il met l’accent sur l’obtention d’un consensus national, ce qui favorise une mise en oeuvre sans heurts des décisions prises ultérieurement.

Pour les grands partis politiques, c’est un fait établi que le pouvoir politique repose sur l’ouverture au centre et la formation d’alliances avec les petits partis centristes. Au milieu des années 70, une courte tentative de former une coalition entre les Sociaux-Démocrates et un grand parti conservateur en court-circuitant l’influence des petits partis centristes a échoué, et n’a jamais été renouvelée depuis. Il est aussi établi qu’un grand parti politique, quel qu’il soit, doit obéir à certaines “règles” de responsabilité gouvernementale et que toutes tentatives pour gagner le soutien populaire par l’adoption de positions populistes se soldent souvent par l’ostracisme de ceux qui, au centre, ont les moyens de faire pencher la balance. Enfin, les grands partis sont tous conscients de la nécessité de consulter les groupes d’intérêt et de parvenir à un consensus national sur les grands dossiers. Même si l’expérience récente en ce qui concerne les grandes décisions européennes a montré que la population danoise n’était pas toujours en accord avec le consensus obtenu au sein de l’élite politique, l’importance de cette pratique consensuelle ne s’est pas démentie.

Ces caractéristiques de la culture politique danoise aident les gouvernements de coalition à résoudre de façon pragmatique les conflits internes et les différentes composantes de l’électorat à accepter certains des coûts liés à la politique de la coalition. Elles aident en outre les coalitions à survivre en limitant l’éventail d’options offertes aux partis d’opposition qui espère former des alliances avec les partis centristes. Il n’est pas rare de voir les partis d’opposition très divisés entre les tenants d’une ligne idéologique stricte ou au contraire d’une approche populiste, d’une part, et les partisans d’une stratégie pragmatique, consensuelle et constructive à long terme, d’autre part. Lorsque ce sont ces derniers qui l’emportent, le gouvernement de coalition s’y retrouve à court terme du fait qu’il y a moins d’écart entre la politique du gouvernement et la solution préconisée par l’opposition, tandis que, sur le long terme, l’opposition gagne le respect des chefs des partis centristes qui la perçoivent alors une solution de rechange réaliste.

En plus de ces caractéristiques générales de la culture politique danoise qui contrebalancent les forces centrifuges à l’oeuvre, le fait que la plupart des gouvernements de coalition aient été des gouvernements minoritaires semble faciliter quelque peu la tâche délicate qui consiste à préserver la discipline nécessaire au bon fonctionnement de la coalition. Si le gouvernement de coalition lui-même n’est pas capable de voter de nouvelles lois au Parlement, il lui faut maintenir une rigoureuse discipline interne pour pouvoir former une majorité à l’issue de négociations avec les partenaires extérieurs à la coalition. C’est là un facteur dont sont conscients non seulement les membres du gouvernement, mais aussi les parlementaires,

qui prennent une part active dans la formation des alliances, sur la base d'une position relativement souple arrêtée au sein du gouvernement. Même dans le cadre plus général des discussions des militants des partis, des composantes de l'électorat traditionnel, etc., il semble souvent plus facile d'expliquer un infléchissement de la ligne idéologique d'un parti en invoquant les négociations menées au Parlement avec les partis d'opposition qu'en admettant la perte d'influence du parti au sein de la coalition.

La seule coalition majoritaire au Danemark depuis 1982 — la coalition Social-Démocrate de quatre partis (1993-1994) — de courte durée, a montré que la discipline était plutôt difficile à préserver dans une coalition ayant une majorité parlementaire d'une voix. Les médias se sont mis à s'intéresser aux conflits entre les partenaires de la coalition et au sein de chaque parti, alors que les parlementaires de la coalition tentaient publiquement d'exercer un "chantage" sur les ministres, sachant que chaque voix pouvait déterminer le sort du gouvernement dans son ensemble. Pendant presque toute la durée de ce gouvernement de coalition, les (petits) partis se sont livrés une concurrence acharnée pour attirer l'attention en se démarquant des positions majoritaires et en négociant ouvertement avec le gouvernement. Ce problème a plus ou moins disparu après les élections de 1994, lorsque la coalition a perdu l'un des partis membres les moins loyaux à l'égard de la coalition et, plus important encore, a perdu sa majorité. Au lieu de continuer à se concentrer sur les conflits internes à la coalition, l'attention du public est retournée à la question traditionnelle dans la politique danoise : comment créer une majorité autour de chaque initiative politique en négociant avec les partis représentés au Parlement non membres de la coalition.

Que la coalition soit majoritaire ou minoritaire, arriver à trouver un terrain d'entente au sein de la coalition dépend aussi dans une large mesure de la solidité du "projet sur lequel repose la coalition". Le premier gouvernement de coalition de quatre partis, qui a duré de 1982 à 1988, témoignait d'une grande cohésion interne et bénéficiait d'un assez solide soutien de l'opinion publique reposant essentiellement sur son engagement à corriger un certain nombre de déséquilibres de l'économie danoise et sur sa campagne en faveur d'une réforme du secteur public. Ce projet a défini la coalition pendant toutes ces années au pouvoir et a même scellé l'adhésion du troisième parti centriste et du petit groupe d'opposition de droite aux politiques économiques et budgétaires de la coalition. Tant que l'économie danoise avait encore cruellement besoin d'une "cure d'austérité", ce projet a dominé l'ordre du jour au plan national et permis au Premier ministre de survivre à une série de défaites au Parlement sur des questions de politique étrangère et d'environnement.

En 1988, après des élections nationales provoquées par une grave crise sur le front de la politique étrangère, les deux partis dirigeant la coalition ont jugé souhaitable d'un point de vue tactique d'inviter à rejoindre la coalition un parti qui soutenait la politique économique du gouvernement, mais qui faisait partie de l'opposition aux positions du gouvernement en matière de politique étrangère. Mais le projet initial sur lequel reposait la coalition avait perdu de sa vigueur et ne regagna ni son élan ni le soutien de l'opinion publique. En 1993, les trois partis centristes décidèrent d'apporter leur soutien aux Sociaux-Démocrates non seulement parce que le Premier ministre conservateur devait démissionner, mais aussi parce que les Sociaux-Démocrates avaient réussi à mettre en place un nouveau et solide projet pour la coalition. Ce projet portait sur une stratégie visant à résoudre l'importante crise sur le front de la politique étrangère causé par le "non" de l'opinion au Traité de Maastricht, mais aussi à définir un programme détaillé de réformes relatives au marché du travail et à la fiscalité. Ce projet a presque été victime de son succès car, en l'espace d'un an, il était devenu réalité et rendait nécessaire de trouver un nouveau contenu au projet de la coalition.

L'expérience du Danemark semble indiquer que les forces centrifuges ont tendance à diviser les gouvernements de coalition et à faire perdre au parti dominant son électorat traditionnel. Les faits montrent toutefois qu'une culture politique pragmatique et consensuelle, le caractère minoritaire de la

coalition et l'existence d'un projet global sont des facteurs qui aident les gouvernements de coalition à survivre. Compte tenu de la dynamique des gouvernements de coalition, il n'est pas inutile de dresser un panorama des structures de base de la coordination politique dans les gouvernements de coalition.

#### **4.5. La structure de base de la coordination politique dans les gouvernements de coalition**

Tous les gouvernements ont besoin de mécanismes de coordination, qui sont essentiellement de deux types. Premièrement, la *coordination fonctionnelle*, qui veille à ce que figurent dans le processus décisionnel tous les aspects techniques et tous les intérêts fonctionnels des ministères chargés de représenter les différents secteurs de la société, aussi bien que des préoccupations transversales telles que la discipline budgétaire et une politique étrangère cohérente. Deuxièmement, la *coordination politique*, qui veille à ce que tous les intérêts politiques représentés au gouvernement et, plus largement, parmi les membres des partis pro-gouvernementaux au Parlement, dans l'électorat, etc., soient reflétés dans le processus de prise de décision.

Cette distinction entre coordination fonctionnelle et politique n'est évidemment pas toujours visible dans la conduite quotidienne de l'action gouvernementale. Mais elle aide à comprendre la nature particulière des gouvernements de coalition. Ce qui rend un gouvernement de coalition différent des gouvernements homogènes c'est, avant tout, l'importance vitale — et la nature compliquée — de la coordination politique.

En fonction de l'expérience danoise des gouvernements de coalition depuis 1982, il est possible de discerner une structure fondamentale du processus décisionnel, dont la lente évolution a abouti à un modèle bien établi qui a été capable de survivre au changement de Premier ministre et de parti dominant survenu en 1993. La description qui suit met en relief les caractéristiques générales de ce modèle d'action gouvernementale au niveau des ministres, du gouvernement et des comités interministériels.

##### **4.5.1. Le niveau ministériel**

Le système de gouvernement danois repose sur la responsabilité ministérielle et le gouvernement, qui approuve collectivement toutes les grandes initiatives en matière d'action publique. On compte généralement de 20 à 24 ministres, et il n'existe pas de vice-ministres ou de Secrétaires d'État. Les ministres sont les seuls personnages officiels faisant l'objet d'une nomination politique au sein de l'exécutif.

Un ministère danois se compose généralement de trois niveaux hiérarchiques de fonctionnaires dirigés par un secrétaire permanent. Le secrétaire permanent est un fonctionnaire qui en principe présente un caractère "inamovible". Au cours des dernières années, il y a eu cependant une certaine tendance à une rotation plus rapide des secrétaires permanents. Le ministre dispose en général d'un cabinet de taille réduite, qui comprend un ou deux conseillers privés, deux assistants voire un chargé des relations avec la presse (qui n'est pas un porte-parole). Les collaborateurs du cabinet sont normalement recrutés parmi les jeunes administrateurs civils du ministère.

L'absence d'un niveau de collaborateurs nommés par le politique, que l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE, ne signifie pas que le ministre soit totalement dépourvu de conseillers politiques. Bien au contraire, on s'attend de nos jours à ce que la plupart des hauts fonctionnaires, et en particulier les secrétaires permanents, fassent état de considérations politiques dans leur avis au ministre. Dans les gouvernements de minorité et les gouvernements de coalition, la complexité des enjeux politiques

quotidiens rend encore plus évidente la nécessité d'introduire des considérations politiques et tactiques au sein des ministères techniques.

Chaque ministre est généralement considéré comme devant avoir de bons rapports avec la commission parlementaire correspondante et avec les parlementaires en général. On s'attend également à ce qu'il rencontre régulièrement (par exemple, une fois par semaine) les représentants de tous les partis de la coalition. Il n'est pas rare que les représentants du propre parti du ministre au Parlement soient tout autant tenus à l'écart des processus décisionnels que leurs partenaires de la coalition. Il arrive même que les députés appartenant au parti du ministre se sentent désavantagés parce que leur soutien est souvent considéré par le ministre comme allant de soi.

Toutes les suggestions concernant des mesures législatives nouvelles doivent avoir obtenu le feu vert des partenaires de la coalition au Parlement avant de parvenir au Conseil des ministres. De toute évidence, les négociations qu'un ministre doit mener avec les parlementaires avant de présenter des projets de loi à ses collègues du gouvernement peuvent se révéler extrêmement délicates. C'est pourquoi lesdits collègues, en particulier les chefs de parti, le ministre des Finances et le Premier ministre, sont souvent consultés à titre officieux sur des dossiers politiques difficiles pendant la phase de préparation des textes. Dans la plupart des cas, cette phase implique une concertation avec d'autres ministères — donc avec des collègues du gouvernement, à titre fonctionnel — qui porte sur les aspects techniques, les recouvrements de domaines d'intérêt, etc. Ce type de concertation est souvent préparé aux échelons inférieurs du ministère, mais on s'attend à ce que le ministre, ou au moins le secrétaire permanent, prenne personnellement en mains les consultations à caractère plus politique.

Outre les réunions entre ministres et partenaires de la coalition dans le cadre des commissions parlementaires spécialisées, le Premier ministre rencontre fréquemment les chefs de parti de la coalition — qui sont généralement membres du gouvernement — et/ou les présidents des groupes parlementaires de la coalition. L'objet de ces réunions peut aller de la simple courtoisie à d'importantes concertations politiques, compte tenu de la personnalité et des intérêts politiques des participants ainsi que de l'ordre du jour gouvernemental.

Si la procédure législative suit généralement le mode ascendant décrit ci-dessus, les grandes initiatives de l'action publique trouvent normalement leur origine dans les consultations politiques au niveau du noyau central du gouvernement, ce qui donne un cadre à l'action des ministères techniques. Dans certains cas, même les négociations détaillées sont conduites — ou au moins supervisées — par le ministre des Finances et le Cabinet du Premier ministre, de façon à ce qu'un contrôle puisse être exercé sur les questions sensibles politiquement.

#### **4.5.2. *Le niveau gouvernemental***

La Constitution danoise n'indique pas comment les affaires gouvernementales doivent être conduites. Elle ne prescrit expressément que la sanction officielle — prononcée en Conseil des ministres présidé par la Reine — des projets de loi du gouvernement et des textes législatifs définitifs votés par le Parlement. A la longue, la pratique de réunions hebdomadaires s'est affirmée comme l'institution fondamentale du gouvernement.

Les ministres composant le gouvernement sont censés élaborer les projets de loi et autres initiatives gouvernementales en étroite collaboration avec les partenaires de la coalition. Autrement dit, un ministre fera généralement suivre sa présentation d'un texte nouveau en Conseil des ministres d'une déclaration confirmant l'appui de la proposition par les représentants de tous les partenaires de la coalition au

Parlement, ou rendra compte en tout cas de l'état des négociations entre les partenaires. Il arrive souvent, notamment dans le cas de gouvernements minoritaires, que la déclaration du ministre fasse également état de la position que l'on s'attend à voir adopter par les partis de l'opposition, en indiquant par là les chances de voir le texte adopté.

Les membres du gouvernement commentent les initiatives de leurs collègues d'un point de vue ministériel, c'est-à-dire fonctionnel, ou d'un point de vue politique. Mais comme les ministres sont supposés avoir résolu les principaux problèmes politiques au sein de la coalition avant de présenter une mesure nouvelle à l'approbation gouvernementale, toute critique politique sérieuse soulevée à ce stade ne manquerait pas d'être assez embarrassante pour le ministre concerné. Tout projet de loi qui se heurte à des critiques techniques ou politiques sérieuses en conseil des ministres est renvoyé au ministre et/ou à un comité interministériel. La réunion plénière du gouvernement n'est généralement pas considérée comme un lieu approprié pour des débats politiques de grande ampleur.

Ce qu'il faut cependant souligner, c'est que les ministres jugent habituellement les propositions de leurs collègues non seulement d'un point de vue fonctionnel, mais également dans une perspective politique. Cela signifie que même dans une fonction publique rigoureusement "pure", les collaborateurs proches du ministre doivent s'occuper de question de politique partisane liées à des problèmes relevant du champ de compétence d'autres ministres. Il n'est pas rare que des domaines de compétence ministérielle proche soient répartis de façon à ce que des ministres appartenant à des partis différents puissent, ès qualités, surveiller et commenter les initiatives de leurs collègues. Par exemple, dans les gouvernements de coalition danois, le ministre des Finances et le ministre des Affaires économiques appartiennent généralement à des partis politiques différents. Dans le cas de la coalition qui a associé pour une brève durée (1978-1979) les Sociaux-Démocrates et les Libéraux (parti de droite), le gouvernement a même mis en place un système où les ministres se contrôlaient les uns les autres, ce qui a abouti à un climat général de méfiance.

Bien que les grands débats politiques aient rarement lieu dans les réunions gouvernementales plénières, tous les gouvernements de coalition depuis 1982 ont pris l'habitude d'organiser deux fois par an des séminaires des membres du gouvernement dans lesquels sont débattus les perspectives à long terme et les thèmes essentiels de l'action gouvernementale. Dans ces séminaires, deux thèmes apparaissent de façon récurrente : les grandes priorités budgétaires et les grandes orientations qui seront présentées dans le discours annuel d'ouverture du Premier ministre au Parlement. Les séminaires ont probablement eu une importance politique inégale, mais ils donnent aux membres de base du gouvernement la possibilité d'apporter leur contribution à la stratégie générale du gouvernement. Ils favorisent en outre la cohésion sociale, donc politique, du gouvernement. D'autres traditions, comme les déjeuners hebdomadaires réunissant les membres du gouvernement, ont parfois rempli une fonction similaire de cohésion sociale et politique.

#### **4.5.3. Les comités interministériels**

On a souvent qualifié la vie politique danoise de pragmatique et consensuelle. Conformément à cet esprit, les problèmes sont généralement résolus de façon informelle grâce à des concertations ad hoc et à une "diplomatie préventive", ce qui ramène les procédures formalisées à de simples marques d'approbation. C'est probablement ce qui explique qu'il n'y ait eu que peu de comités interministériels qui soient réellement importants dans le processus décisionnel gouvernemental.

Si l'on met à part un certain nombre de comités créés principalement pour marquer la priorité politique accordée à certains dossiers comme la lutte contre le chômage, peu nombreux sont les comités qui jouent

un rôle constant et systématique dans le processus de décision du gouvernement. Au cours des années récentes, deux comités ont tenu une grande place pour ce qui est d'assurer la coordination politique et budgétaire entre les partenaires de la coalition, tandis qu'un troisième comité s'est occupé de la coordination des positions danoises aux réunions du Conseil européen.

Le Comité de la politique européenne constitue en fait une exception à la "règle" du caractère pragmatique et informel de la conduite des affaires gouvernementales au Danemark. Si l'esprit pragmatique est certainement présent dans le processus décisionnel en matière européenne, le Danemark est connu pour la procédure extrêmement formalisée, mais très efficace, qu'il utilise pour parvenir à un consensus entre les ministères et les intérêts organisés concernés par les nombreux aspects de la politique européenne. Quelque 29 comités spécialisés, supervisés par un comité central de hauts fonctionnaires et, en dernier ressort, par un comité interministériel, assurent la préparation, en fonction d'un calendrier généralement très chargé, des positions du gouvernement danois sur tous les points de l'ordre du jour des réunions du Conseil européen. Les positions gouvernementales envisagées sont même soumises à l'approbation d'une commission parlementaire avant que le ministre soit à même de représenter le Danemark au Conseil.

Ce type de coordination revêt naturellement une extrême importance pour tous les membres actuels et futurs de l'Union européenne, mais il ne s'agit pas habituellement d'un processus où la dimension particulière liée à la logique d'une coalition politique est présente. Ce qui est généralement en jeu, c'est en premier lieu une coordination fonctionnelle : la résolution de divers problèmes techniques et la réalisation d'un large consensus entre intérêts organisés et ministères représentant différents secteurs de la société danoise. C'est, en second lieu, une coordination politique de type classique englobant les partis de la coalition aussi bien que les partis de l'opposition. Cependant, lorsqu'un conflit politique oppose des partenaires de la coalition au sujet de grands enjeux de la politique européenne, la décision est renvoyée au "gouvernement de l'intérieur" décrit ci-après.

#### **4.5.4. *Le "Comité de coordination" : clé de la gestion politique d'une coalition***

La clé permettant de comprendre le processus décisionnel dans les gouvernements de coalition danois est le "Comité de coordination" du gouvernement, qui est un "gouvernement de l'intérieur" composé uniquement en fonction de critères politiques. Dans tous les gouvernements de coalition qui se sont succédé depuis 1982, qu'ils aient été dirigés par un ministre conservateur ou social-démocrate, ce sont les chefs de parti (et les principaux membres du gouvernement) qui ont été membres de ce Comité, devenu progressivement le lieu principal où se résolvent les conflits politiques majeurs et où s'élabore la stratégie d'ensemble. Le Comité a un mode d'organisation qui renforce sa capacité de résoudre les problèmes politiques : il ne comportent qu'un nombre limité de membres (de 4 à 6) ; seuls quelques hauts fonctionnaires du Cabinet du Premier ministre — et habituellement le Secrétaire permanent du ministère des Finances — assistent aux séances hebdomadaires ; les réunions sont confidentielles et ne font l'objet d'aucun compte rendu officiel, pas même aux membres du Comité. On pourrait dire que ce Comité est essentiellement un instrument à la disposition du Premier ministre — et du Président du Comité — pour lui permettre d'exercer son autorité et d'assurer la cohésion entre les partenaires de la coalition.

La composition du Comité reflète habituellement l'équilibre des forces entre les partenaires de la coalition. Dans le gouvernement de coalition de deux partis sous direction conservatrice de 1990-1993, chaque parti disposait de trois membres au Comité de coordination, dont le Premier ministre (conservateur), le ministre des Affaires étrangères (libéral), le ministre des Finances (conservateur) et le ministre chargé de la Fiscalité et des affaires économiques (libéral). Dans la coalition de quatre partis sous direction social-démocrate de 1993-1994, les Sociaux-Démocrates avaient trois sièges au Comité : le Premier ministre, le ministre des Finances et le ministre de l'Agriculture (ce dernier à titre de conseiller et

homme de confiance du Premier ministre), alors que les trois petits partenaires centristes de la coalition n'étaient représentés que par leurs chefs respectifs — le ministre du Commerce et de l'industrie, le ministre des Affaires économiques et le ministre de l'Énergie. Enfin, dans le gouvernement de coalition de trois partis (1994-1996), le nombre de sièges Sociaux-Démocrates a été ramené à deux (le Premier ministre et le ministre des Finances), pour refléter le nouvel équilibre politique au sein de la coalition.

Les ministres peuvent être conviés à participer aux discussions sur les questions dont ils ont la responsabilité, mais ils ne sont habituellement pas autorisés à participer à celles qui concernent les autres points à l'ordre du jour. Celui-ci est fixé par le Premier ministre, qui recueille les propositions d'inscription à l'ordre du jour provenant de membres ou de non-membres du Comité. En général, on compte bien qu'un ministre attirera l'attention du Comité sur les problèmes à forte charge politique et susceptibles d'être source de conflits. D'autre part, les ministres ont habituellement intérêt à obtenir un feu vert politique sur ces problèmes en amenant le comité à en débattre. D'abord à cause des difficultés politiques susceptibles d'apparaître ultérieurement, mais aussi parce que certains ministres perçoivent un intérêt politique dans le fait d'assister aux réunions du Comité et d'être de ce fait "visibles" aux yeux des principaux acteurs du gouvernement. Ce second point ne constitue cependant pas une raison suffisante pour que le Premier ministre accepte d'inscrire une question à l'ordre du jour.

#### **4.5.5. *Le Comité interministériel des affaires économiques : harmoniser le budget et la politique gouvernementale***

Alors que le "Comité de coordination" a été initialement conçu comme l'organe central de coordination du gouvernement, il s'est de plus en plus concentré ces dernières années sur la solution des conflits politiques entre les partenaires de la coalition, en laissant les questions de programmation budgétaire et de politique économique à des organismes officiels ou officieux présidés par le ministre des Finances. Ce qui, dans la coalition gouvernementale à deux partis sous direction conservatrice, était une coordination stricte mais informelle entre le ministre des Finances conservateur et le ministre libéral chargé de la Fiscalité et des affaires économiques, s'est depuis lors transformé en un "Comité interministériel des affaires économiques" que préside le ministre (Social-Démocrate) des Finances et qui ne comprend comme membres que le ministre des Affaires économiques et le ministre du Commerce et de l'industrie, lesquels se trouvent être également les chefs des deux partis de la coalition. Le Secrétaire permanent du ministère des Finances est chargé de préparer l'ordre du jour du Comité, et un représentant de haut niveau du Cabinet du Premier ministre participe également aux réunions.

Le Comité interministériel des affaires économiques traite de toutes les mesures nouvelles importantes ayant des incidences budgétaires, et il prépare les décisions du gouvernement concernant le budget annuel. Il est épaulé par un comité parallèle de hauts fonctionnaires provenant des trois ministères concernés et du Cabinet du Premier ministre. Ce Comité est présidé par le Secrétaire permanent du Ministère des finances. Le Comité interministériel tout comme le Comité de hauts fonctionnaires peuvent inviter, l'un, des ministres, l'autre, des hauts fonctionnaires, à débattre avec le Comité des questions relevant de leurs ministères respectifs. Les problèmes qui ne sont pas réglés au Comité interministériel des affaires économiques ou qui ont été inscrits à l'ordre du jour par le Premier ministre pour des raisons politiques sont transmis au Comité de coordination.

La division du travail entre les deux comités n'est pas nettement tranchée.

On ne peut pas dire que le Comité interministériel des affaires économiques se limite à traiter des questions économiques et budgétaires, puisque la plupart des choix gouvernementaux ont des implications budgétaires. Par ailleurs, le ministère des Finances fait souvent apparaître de nouveaux problèmes

lorsqu'il analyse un secteur particulier et qu'il propose des changements de politique pour diminuer les dépenses. Mais dans la mesure où le Cabinet du Premier ministre est représenté aux réunions de ce Comité, il revient essentiellement au Premier ministre de décider du lieu où les questions seront débattues. Néanmoins, ce sont généralement le Premier ministre et le ministre des Finances, appartenant normalement tous deux au même parti, qui, à partir de considérations tactiques, se mettent d'accord sur le recours à l'un ou l'autre des comités dans tel cas précis. Par exemple, le Comité chargé des affaires économiques sert souvent à mettre en oeuvre des accords approuvés par le Comité de coordination, et c'est également lui qui, en général, mène les négociations avec le Parlement sur le budget, dans le cadre d'instructions approuvées par le Comité de coordination.

Le Comité chargé des affaires économiques est le lieu où l'harmonisation fonctionnelle des processus budgétaire et décisionnel s'articule avec la coordination politique d'un gouvernement de coalition. Recourir "en appel" au Comité de coordination que préside le Premier ministre offre la possibilité de mettre davantage l'accent sur des préoccupations à dominante politique. Cependant, la différence entre les deux comités ne repose pas principalement sur l'existence de responsabilités fonctionnelles distinctes, elle tient plutôt à leurs participants et à leurs ordres du jour respectifs, dont la combinaison peut dans une certaine mesure être gérée par le noyau central du gouvernement.

#### **4.6. Le rôle du centre du gouvernement**

Comme indiqué plus haut, le "centre du gouvernement", c'est-à-dire le Premier ministre assisté du ministre des Finances, joue un rôle important non seulement parce qu'il gère les grands dossiers à traiter officiellement au travers des divers mécanismes de coordination politique, mais aussi parce qu'il définit et défend sur le fond la voie étroite du consensus au sein de la coalition. Le "projet" sur lequel repose la coalition, de même que les interprétations qui en sont faites et les révisions ultérieures, dont le centre du gouvernement est responsable, est au coeur de ce rôle d'orientation politique. De plus, le centre du gouvernement doit déceler et arbitrer les conflits interministériels, rôle qui, dans les gouvernements de coalition, fait primer l'aspect politique sur l'aspect fonctionnel.

Dans l'exercice de ces fonctions, le centre du gouvernement doit trouver un équilibre entre deux rôles. D'un côté, il est le centre actif, qui donne des orientations et qui intervient préventivement en inscrivant des questions à l'ordre du jour de la coordination politique avant qu'apparaissent des signes visibles de tensions et de conflit. De l'autre, il joue un rôle plus passif d'arbitre en dernier ressort, laissant les tensions et les conflits mineurs se résoudre aux niveaux inférieurs de l'administration, et laissant même certains conflits être portés à l'attention de l'opinion publique. Ce dernier rôle présente l'avantage de ne pas exposer le Premier ministre trop tôt et trop souvent, et contribue à préserver la flexibilité indispensable pour intervenir, lorsque tous les paramètres en jeu — y compris la position des partis d'opposition et d'autres acteurs importants concernés — sont connus. En revanche, certains conflits peuvent déborder et dévoiler un manque d'autorité manifeste du centre du gouvernement.

Même si l'expérience danoise met en évidence différents modes de gouvernement, il est évident que le centre du gouvernement dans les gouvernements de coalition se caractérise au Danemark — ce qui n'est pas le cas dans bien d'autres pays — par des méthodes flexibles et informelles de prévention des conflits qui mettent l'accent sur l'existence de liens personnels et politiques étroits entre le Premier ministre et les principaux acteurs de la coalition. Cette coordination informelle est parfois développée au point où le "gouvernement de l'intérieur" formé par les chefs des partis membres de la coalition se change en un centre de gouvernement virtuel où coexistent plusieurs partis qui doit faire face à l'électorat des différents partis ainsi qu'aux ministres de base du gouvernement. La coordination informelle sert non seulement à préparer les grandes décisions politiques et à orchestrer la tactique parlementaire, mais aussi à créer un

terrain d'entente au sens large, qui consiste par exemple à bien appréhender les différentes composantes de l'électorat de chaque parti de façon à pouvoir définir les limitations politiques à apporter ensemble aux mesures décidées au sein de la coalition.

Bien que le Cabinet du Premier ministre se soit quelque peu étoffé depuis quelques années pour pouvoir répondre à un calendrier plus chargé, il reste relativement modeste (entre 30 et 35 collaborateurs) par rapport aux normes internationales. S'il a été élargi, c'est tout d'abord de façon à mettre en place un système d'alerte rapide permettant de contrôler l'évolution de dossiers politiques risquant d'être explosifs. Le Cabinet du Premier ministre, toutefois, n'est pas seul à remplir cette fonction. Tous les ministères techniques sont censés chercher à dégager un consensus avant de lancer publiquement une initiative gouvernementale, de même que la haute fonction publique est censée intégrer la réalité de la politique menée par la coalition dans le travail quotidien de l'administration. Si, par exemple, l'un des chefs des partis de la coalition est le ministre de l'Énergie, le ministère de l'Énergie doit soudainement faire primer sa démarche politique globale sur les questions sectorielles et fonctionnelles. Même les ministères auxquels appartiennent les ministres de base du gouvernement sont censés réagir promptement aux questions qui risquent de susciter des tensions au sein de la coalition.

La mission politique des hauts commis de l'État est probablement facilitée du fait que le Danemark est l'un des très rares pays de l'OCDE où la haute fonction publique est totalement indépendante du politique, c'est-à-dire que les fonctionnaires restent en place après un changement de gouvernement. Étant donné la succession rapide des gouvernements minoritaires et de coalition, la fonction publique permet de privilégier une perspective générale des orientations politiques à long terme, non seulement celle du Premier ministre en place, mais aussi celle des partenaires de la coalition, du Parlement et de l'opinion publique en général. D'un autre côté, certains éléments de cette fonction publique "classique" témoignent d'une réticence — voire d'une inaptitude — à intégrer les considérations politiques dans leur action professionnelle, et cette réticence fait parfois naître une demande en faveur d'administrateurs civils qui feraient l'objet d'une nomination politique.

#### **4.7. Conclusions**

L'exemple du Danemark, qui vit depuis 1982 sous des gouvernements de coalition, montre que la dynamique des gouvernements de coalition fait apparaître des forces centrifuges qui rendent difficile la vie au sein d'une coalition aussi bien pour les petits partis que pour le parti dominant. D'un autre côté, la culture politique fondée sur une pratique consensuelle, le caractère minoritaire de la coalition et l'existence d'un véritable projet sont autant de facteurs qui permettent de cimenter la coalition.

Les mécanismes institutionnalisés de coordination politique dans les gouvernements de coalition danois sont présents à différents niveaux : au niveau de chaque ministre, au niveau du gouvernement dans son ensemble, et au niveau des comités interministériels. Deux comités en particulier sont des instruments flexibles de la coordination politique, l'un axé sur les questions économiques et budgétaires, l'autre sur la stratégie politique d'ensemble. Toutefois, la consultation et la coordination politiques informelles semblent être indispensables à la survie de la coalition et, bien gérées, pourraient faire naître un centre de gouvernement virtuel où coexistent plusieurs partis. Une telle relation consensuelle entre les partenaires de la coalition est renforcée par une haute fonction publique pragmatique accoutumée à placer au-delà de la coalition minoritaire gouvernante le centre de gravité de la politique danoise, dans une perspective à long terme.

## PARTIE II : LA GESTION DES TRANSITIONS GOUVERNEMENTALES

### 5. Canada : La gestion des transitions gouvernementales *Par Nicholas d'Ombrain<sup>18</sup>*

#### 5.1. Un test pour les institutions démocratiques

La façon dont se déroule la passation de pouvoir d'une administration à l'autre est un bon révélateur de l'intégrité, de la santé et de la vigueur des institutions d'un État démocratique. Ce document décrit l'expérience d'un régime démocratique éprouvé, celui du Canada.

La transition d'un pouvoir à un autre focalise l'attention sur les institutions permanentes de l'État, en particulier sur les plus hauts échelons de l'administration. Les responsables de la fonction publique permanente assurent la continuité d'un gouvernement à l'autre. Leur capacité de gagner et de retenir la confiance des gouvernements successifs est une condition essentielle au bon déroulement de la passation de pouvoir entre un groupe de dirigeants élus et un autre.

Les transitions gouvernementales sont les périodes où s'opère la passation de pouvoir entre deux gouvernements. Il peut y avoir alternance entre deux partis politiques opposés ou remplacement du chef de file du parti au pouvoir par un autre chef qui lui succède au poste de premier ministre. Au Canada, on prépare la transition avant chaque élection fédérale et lorsque le premier ministre en exercice annonce son intention de démissionner. La période de transition proprement dite est brève et ne laisse guère de temps pour improviser : elle dure généralement une dizaine de jours, et correspond à l'intervalle entre la date de l'élection générale et l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. C'est une période d'intense activité pour le gouvernement sortant, le secrétaire du cabinet et ses collaborateurs du centre de gouvernement (au Canada, le Bureau du Conseil privé), et surtout pour le premier ministre désigné. Il est donc capital de préparer la transition à l'avance. Dans la plupart des cas, les élections générales n'entraînent pas de changement de gouvernement ; mais en cas de réélection du gouvernement en place, une bonne partie du travail de préparation de la transition est mis à profit par le premier ministre réélu, pour redynamiser et remanier le gouvernement, modifier les attributions des membres du gouvernement, apporter des changements d'organisation et injecter du sang neuf.

---

18. Monsieur Nicholas d'Ombrain est ancien responsable, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé, Canada.

Une transition réussie permettra au nouveau gouvernement de prendre ses fonctions en douceur, le nouveau premier ministre s'appuyant sur un cabinet et des procédures de décision à la fois adaptés à ses besoins et conformes à la constitution. Les décisions prises pendant la période de transition sont l'occasion pour le nouveau premier ministre d'imprimer sa marque personnelle sur la nouvelle administration en la réorganisant et en donnant aux ministres des instructions qui reflètent sa propre vision des besoins globaux du gouvernement. La période d'activité intense qu'est la transition permet au nouveau premier ministre de faire la connaissance du secrétaire du cabinet et de prendre la mesure de la loyauté et de l'efficacité de l'ensemble de la fonction publique.

Ce document étant consacré à l'expérience canadienne en matière de transitions gouvernementales, le chapitre qui suit décrit le contexte politique dans lequel s'opèrent ces transitions au Canada.

## **5.2. Histoire politique et culture**

Le Canada est une démocratie parlementaire avec un système d'élections au scrutin majoritaire à un tour dans chaque circonscription. Depuis l'adoption de la constitution actuelle il y a 130 ans, le Canada a connu 35 élections générales dont sont sortis 26 gouvernements majoritaires et 9 gouvernements minoritaires. Le mode de scrutin a favorisé la domination du parlement fédéral par deux partis politiques : le parti Conservateur et le parti Libéral. Il y a eu 15 alternances entre ces deux partis. A l'exception du deuxième gouvernement Borden, formé en 1917 pendant la guerre (à la suite d'une élection générale avant laquelle une scission s'était produite au sein du parti Libéral, alors dans l'opposition), le Canada n'a jamais connu de gouvernement de coalition. Il a cependant une grande expérience des gouvernements minoritaires, dans lesquels l'un des deux partis dominants est tributaire du soutien au jour le jour de divers petits partis ayant suffisamment d'influence au niveau régional pour remporter des sièges. Ces périodes de gouvernement minoritaire lui ont permis d'acquérir l'expérience de la gestion des affaires publiques dans un contexte d'instabilité politique où la perte de confiance dans le gouvernement peut entraîner la chute de celui-ci ou la tenue de nouvelles élections à tout moment. Outre les 15 alternances entre les deux principaux partis politiques, le Canada a connu 9 transitions liées à la nomination d'un nouveau chef de file du parti, cet événement entraînant le départ anticipé du premier ministre.

Tous ces changements de gouvernement se sont déroulés dans le calme et de façon relativement disciplinée. Le mérite en revient à la culture politique du Canada, caractérisée par un attachement profond à la suprématie du droit et aux procédures établies. Ces valeurs sont essentielles au bon déroulement des préparatifs de la transition, qui d'ailleurs n'existeraient pas sans elles. En effet, les procédures de planification de la transition décrites dans ce document sont de création relativement récente et ne font que compléter les valeurs fondamentales qui ont forgé le Canada.

Au Canada, la conception moderne de la gestion des transitions gouvernementales remonte à 1957, date à laquelle le parti Libéral au pouvoir depuis 1935 fut remplacé par le parti Conservateur. Avant 1957, peu de choses étaient mises en oeuvre pour faciliter la passation de pouvoir. Les premiers ministres et leurs collaborateurs politiques (dont le nombre était alors très limité) faisaient le strict nécessaire. Jusqu'à la fin des années 40, la seule directive que recevaient les nouveaux ministres était une copie d'un décret du Conseil datant de 1896 et énumérant les attributions du premier ministre.

La transition de 1957 est considérée comme moderne (par les observateurs actuels) parce qu'elle fut la première à se produire depuis la création, en 1940, d'archives où étaient conservés les ordres du jour et comptes rendus des réunions du Cabinet ainsi que des copies des projets examinés et des décisions prises durant ces réunions. L'existence de ces documents soulevait pour le gouvernement sortant la question de leur éventuelle exploitation à des fins politiques par ses adversaires s'appêtant à former le nouveau

gouvernement. Deux solutions s’offraient au gouvernement sortant : détruire les documents, ou les remettre au secrétaire du cabinet moyennant l’engagement formel du nouveau premier ministre que ce fonctionnaire ne communiquerait que les informations indispensables au nouveau gouvernement et que rien ne serait utilisé à des fins politiques. Le Secrétaire du Cabinet de l’époque réussit à convaincre le premier ministre sortant et le nouveau premier ministre que la destruction des archives du gouvernement constituerait un pas en arrière et rendrait la tâche de la nouvelle administration beaucoup plus difficile. Il fut donc convenu d’attribuer au Secrétaire du Cabinet et à ses successeurs la fonction de “gardien” des informations confidentielles des gouvernements successifs. Un accord écrit fut officiellement conclu à cet effet entre les administrations entrantes et sortantes en 1957, et cette formalité est répétée depuis lors à chaque changement de premier ministre, y compris lorsque le nouveau premier ministre appartient au même parti que son prédécesseur.

L’accord de 1957 a attribué au secrétaire du cabinet, qui est le plus haut fonctionnaire de l’administration, un ensemble de responsabilités destinées à garantir la continuité de l’action gouvernementale entre deux administrations successives. La fonction de secrétaire du cabinet n’existait pas avant 1940, date à laquelle fut formé le premier secrétariat de cabinet moderne. En conséquence, avant la création de cette fonction, il n’existait pas de chef officiel de l’administration. Il n’y avait donc pas d’autorité chargée de préparer et de gérer les transitions. En outre, le parti Libéral ayant gouverné sans interruption de 1935 à 1957, l’occasion de demander à l’administration de préparer l’alternance ne s’était pas présentée.

Les missions confiées au secrétaire du cabinet en 1957 sont à l’origine des travaux préparatoires désormais accomplis par l’administration avant chaque élection fédérale. Ce sont ces travaux que nous allons décrire. Pour que le secrétaire du cabinet puisse assumer son rôle, la culture politique doit être fondée sur le principe de la neutralité des fonctionnaires et sur l’idée que les hommes politiques ont confiance dans le professionnalisme des fonctionnaires et pensent qu’ils serviront le nouveau gouvernement aussi loyalement que le précédent. La mesure dans laquelle ces conditions sont remplies dépend du professionnalisme des fonctionnaires, de l’expérience des hommes politiques et des qualités d’organisation de l’administration.

### **5.3. Les conditions essentielles d’une transition réussie**

Trois catégories d’acteurs sont impliqués dans le processus de transition d’un pouvoir politique à un autre, et les procédures de gestion des transitions comportent trois étapes bien distinctes. Les acteurs sont :

- L’administration sortante, et en particulier le chef du gouvernement sortant.
- Le nouveau chef de gouvernement et ses principaux conseillers politiques.
- L’administration, et en particulier son chef permanent, qui porte au Canada le titre de secrétaire du cabinet.

La réussite de la transition dépend de la capacité de chacun de ces acteurs d’assumer leur rôle dans un contexte généralement difficile et dans des conditions d’intense activité. Elle demande également un important travail de préparation qui dure souvent plusieurs mois. Les étapes de la transition sont les suivantes :

- Préparation de dossiers d’information sur la formation d’un gouvernement et les choix possibles en matière d’organisation de l’administration et de procédures de prise de décision. En général, cette étape débute sérieusement trois mois environ avant l’élection générale.

- Gestion des services administratifs et préparation de la transition pendant la campagne électorale. Au Canada, les campagnes électorales durent au minimum 47 jours (cette durée devrait être réduite à 36 jours)
- La transition elle-même : période d'une dizaine de jours comprise entre le jour de l'élection et le jour de l'entrée en fonction de la nouvelle administration.

Le secrétaire du cabinet doit être capable de prodiguer des conseils sur tous les aspects suivants du fonctionnement de l'appareil d'État :

- l'organisation administrative, la doctrine qui la sous-tend et les relations institutionnelles nécessaires à son bon fonctionnement ;
- les choix possibles en matière de procédures de décision ;
- les principes auxquels obéit la structure du gouvernement ;
- la répartition actuelle des portefeuilles ministériels et les modifications envisageables ;
- les solutions qui s'offrent pour traiter certains problèmes d'organisation ;
- la déontologie de la fonction publique ;
- les choix possibles concernant la définition des politiques : par exemple, création d'un comité chargé d'établir les priorités du cabinet ;
- la planification et la gestion de l'emploi du temps du gouvernement et du premier ministre ;
- la gestion du personnel et les nominations de hauts fonctionnaires ;
- les relations entre les ministres et les fonctionnaires, y compris le rôle des conseillers politiques.

Le premier ministre canadien disposant de pouvoirs étendus, le secrétaire du cabinet a la possibilité d'acquérir une connaissance approfondie de toutes ces questions. Le premier ministre est toujours le chef de file de son parti politique. Il nomme les ministres et les hauts fonctionnaires, qui sont des fonctionnaires de carrière même s'ils portent le titre de "sous-ministres". Le premier ministre préside le cabinet et organise ses travaux, désigne les ministres chargés de présider les comités de cabinet et détermine la composition de ces comités. Le secrétaire du cabinet, présent à toutes les réunions ministérielles officielles, répond aux questions du premier ministre et tient celui-ci informé de tous les faits importants survenus au sein de ses services.

L'efficacité des procédures de gestion de la transition dépend pour beaucoup du rôle dévolu au premier ministre dans le système gouvernemental canadien, et par voie de conséquence des fonctions attribuées au secrétaire du cabinet.

Le succès de la transition repose sur l'instauration de relations de travail harmonieuses entre le premier ministre désigné, son principal conseiller politique et le secrétaire du cabinet. De la qualité de ces relations dépend non seulement le bon déroulement du processus de transition, mais aussi la nature des relations futures entre ces personnages-clés du gouvernement.

Au Canada, le secrétaire du cabinet est à la fois vice-premier ministre, conseiller des autres ministres et chef de l'administration. Il est indispensable que s'instaure entre lui et le premier ministre une collaboration étroite et harmonieuse. L'influence des collaborateurs personnels du premier ministre sur ces relations peut être déterminante. Le premier ministre dispose d'un budget lui permettant de recruter des conseillers politiques. Ces conseillers ne sont pas impartiaux ; ce ne sont pas des fonctionnaires bien qu'ils soient rémunérés sur fonds publics et accomplissent des fonctions semi-officielles. Leur rôle consiste à fournir une justification idéologique aux activités du gouvernement qui ont une incidence sur la popularité du parti au pouvoir. Ils exercent une influence sur les choix politiques du gouvernement, les nominations à des postes-clés (à l'exception des postes de hauts fonctionnaires) et la gestion des situations de crise. Ils font office d'intermédiaires politiques (non officiels) entre le gouvernement et les ministres ainsi que leurs collaborateurs politiques, le groupe des partisans du gouvernement au sein du parlement et divers groupes d'intérêt.

Le chef de l'équipe de conseillers politiques du premier ministre est habituellement un membre éminent du parti au pouvoir mais qui ne détient pas de mandat électif. Il doit posséder les qualités et l'expérience nécessaires pour collaborer avec le secrétaire du cabinet de façon à présenter au premier ministre des avis concertés tenant compte à la fois des aspects techniques et politiques des dossiers étudiés. Il porte habituellement le titre de directeur de cabinet du premier ministre.

### **5.3.1. *Étape 1 : Préparation des élections***

Ce travail préparatoire nécessite énormément de tact. Le gouvernement en place (sortant) ignore, ou veut rarement reconnaître, qu'il risque de perdre l'élection. Même lorsque la passation des pouvoirs s'effectue entre des premiers ministres appartenant au même parti, les procédures de gestion de la transition peuvent être source de malentendus et de tensions entre le nouveau ministre et l'ancien.

Environ six mois avant une élection générale, le premier ministre autorise normalement le secrétaire du cabinet à commencer les démarches nécessaires à la gestion de la transition.

En principe, le premier ministre autorise le secrétaire du cabinet à informer le chef de file du principal parti d'opposition (et premier ministre présomptif) de la nature et de la portée du travail qui sera entrepris pour préparer un éventuel changement de gouvernement. L'essentiel de ces explications est fourni oralement, bien que l'on remette parfois au chef de l'opposition une liste des sujets qui seront traités dans les dossiers préparés en vue de la transition.

Ce premier contact avec le chef de l'opposition peut être complété par des réunions entre le secrétaire du cabinet et un conseiller politique désigné par le chef de l'opposition. La formule de ces réunions varie, mais il est d'usage que le secrétaire du cabinet soit accompagné du plus haut responsable du secrétariat, qui est chargé d'assurer le fonctionnement des services du gouvernement. Ces réunions ont surtout pour but de s'informer des questions que le chef de l'opposition souhaitera se voir expliciter au cas où il serait amené à former un gouvernement.

Le secrétaire du cabinet informe le premier ministre de la tenue de ces réunions, mais ne lui en révèle généralement pas la teneur.

Il est impératif que seuls le secrétaire du cabinet et son principal collaborateur participent à ces réunions avec le chef de file de l'opposition et son conseiller. Les directeurs permanents de départements et autres hauts fonctionnaires ont pour consigne expresse de ne pas entrer en contact avec les membres de l'opposition ou leurs conseillers politiques. S'il s'avère nécessaire d'informer le chef de l'opposition sur

un dossier particulier, la réunion d'information sera organisée par le secrétaire du cabinet et se déroulera en sa présence. Il est extrêmement rare que de telles réunions aient lieu avant que les résultats de l'élection soient connus.

Ces procédures sont destinées à limiter dans toute la mesure du possible les risques de malentendus. En effet, on ne peut pas s'attendre à ce que les ministres acceptent sans sourciller l'idée que leurs fonctionnaires ont des contacts avec l'opposition à l'approche d'une élection. On ne peut pas non plus écarter l'éventualité que certains hauts fonctionnaires essaient de s'attirer les bonnes grâces des nouveaux ministres en puissance et de leurs conseillers politiques. De tels comportements placeraient le ministre en porte-à-faux vis-à-vis de ses fonctionnaires et feraient planer un doute sur la loyauté de la fonction publique, y compris dans l'esprit de l'opposition.

Pour que ces procédures fonctionnent, il est indispensable que le premier ministre soit en exercice, que le secrétaire du cabinet soit considéré comme le chef de l'administration et que le centre de gouvernement ait la capacité de gérer la transition. Cela signifie qu'il doit être capable de participer avec les ministres opérationnels à l'élaboration de dossiers d'information, et de présenter au premier ministre présomptif une série de notes, certaines traitant directement des compétences de l'administration centrale, d'autres portant sur des aspects du travail de ministères particuliers que le premier ministre doit suffisamment bien connaître pour prendre certaines décisions essentielles lors de sa prise de fonction, par exemple attribuer les portefeuilles ministériels.

L'organe central du gouvernement, qui porte au Canada le nom de Bureau du Conseil privé, doit pouvoir accomplir des fonctions d'orientation et de planification et maîtriser les rouages de l'appareil d'État afin de contribuer au bon déroulement des transitions gouvernementales.

### **5.3.2. *Étape 2 : La campagne électorale***

Lorsque la date de l'élection est fixée, le secrétaire du cabinet organise une réunion avec tous les sous-ministres afin de passer en revue les problèmes liés à la gestion des affaires courantes pendant la durée de la campagne et à la préparation d'un éventuel changement de gouvernement, d'un remaniement ministériel ou d'une modification des mandats et de la structure du gouvernement.

Pendant la campagne électorale, le nombre de décisions prises par le gouvernement est nettement inférieur à la normale. Il arrive que le cabinet ne se réunisse qu'une fois toutes les deux semaines, avec un ordre du jour très souple. Il n'existe aucune restriction officielle concernant le type de décisions qui peuvent être prises, mais il est normal que les gouvernements s'imposent eux-mêmes certaines limites en période électorale.

Le secrétaire du cabinet distribue généralement aux sous-ministres des consignes écrites concernant l'utilisation des ressources de l'administration pendant les campagnes électorales. Selon ces consignes, il est par exemple interdit aux ministres d'utiliser l'avion du gouvernement pour un déplacement officiel si une partie de ce déplacement est liée à des activités politiques ; les conseillers politiques des ministres doivent prendre des congés sans solde s'ils souhaitent participer à la campagne électorale ; les ministres n'ont pas le droit d'utiliser des publications régulières du gouvernement pour faire leur propre publicité ou celle de leur parti.

Le secrétaire du cabinet doit exposer les règles fondamentales interdisant aux sous-ministres et autres fonctionnaires d'entrer en contact avec des membres de l'opposition ou leurs conseillers politiques avant et pendant la campagne électorale sans son autorisation expresse, qu'il accorde rarement. Dans le même

temps, il doit rappeler aux sous-ministres de ne pas négliger la préparation de dossiers d'informations exhaustifs à l'intention des futurs ministres de quelque parti qu'ils soient, y compris pour les informer des propositions éventuellement présentées pendant la campagne électorale. Exceptionnellement, il pourra demander à certains sous-ministres de préparer, en collaboration avec le personnel du Bureau du Conseil privé, des notes sur les choix politiques ou les problèmes d'organisation auxquels sera confronté le nouveau gouvernement .

### **5.3.3. *Étape 3 : Dix jours de réunions d'information et de décisions***

Lorsque le jour de l'élection arrive, le secrétaire du cabinet a déjà accompli un long travail de préparation et de consultations avec ses collègues des ministères opérationnels qui lui ont permis de recueillir tous les avis nécessaires dans l'hypothèse d'un changement de gouvernement.

En principe, si les résultats de l'élection sont clairs, le premier ministre reconnaît sa défaite à l'issue du dépouillement du scrutin qui a lieu pendant la nuit de l'élection. En revanche, si les résultats ne sont pas clairs , le secrétaire du cabinet soumet immédiatement au premier ministre des informations et des conseils sur la façon de procéder pour décider s'il reste en fonction et convoque le nouveau parlement (le plus rapidement possible). Il s'agit là d'un sujet complexe, mais c'est l'un des scénarios les plus importants sur lequel le secrétaire du cabinet doit être prêt prodiguer des conseils, le cas échéant la nuit même de l'élection.

Ayant concédé sa défaite, le premier ministre devient le chef d'une administration intérimaire. Le secrétaire du cabinet a déjà préparé un mémoire sur la façon de diriger une administration intérimaire. Avec l'accord du premier ministre, il informe les ministres qu'ils doivent continuer d'exercer leurs fonctions mais ne peuvent pas prendre de décisions importantes sans avoir consulté préalablement le premier ministre et le secrétaire du cabinet . Cette formalité est parfois accomplie au cours d'une dernière réunion du cabinet pendant la période de transition. Les membres du gouvernement sortant doivent bénéficier d'une assistance pour préparer leur départ. Celle-ci leur est en grande partie fournie par le personnel des ministères, mais certaines opérations essentielles comme le déménagement des dossiers doivent être supervisées par le premier ministre, secondé par le secrétaire du cabinet . L'administration centrale doit fournir des instructions concernant les droits à indemnités de licenciement des conseillers politiques. Elle doit également s'occuper de la situation personnelle du premier ministre sortant : faire en sorte qu'il quitte sa résidence officielle avec tous les égards dus à son rang, assurer sa sécurité et celle de sa famille, veiller au versement de la pension et des autres indemnités spéciales auxquelles il a droit en tant qu'ancien chef du gouvernement.

Le premier ministre rencontre généralement son successeur le lendemain ou le surlendemain de l'élection. Le secrétaire du cabinet peut assister à une partie de cette réunion et suggère une date pour la passation de pouvoir. Comme nous l'avons déjà indiqué, celle-ci a généralement lieu environ 10 jours après l'élection. Le premier ministre annonce la date fixée et le nouveau premier ministre peut alors commencer à travailler pour de bon.

Il arrive souvent que le premier ministre désigné connaisse déjà le secrétaire du cabinet . Il se peut même qu'ils aient déjà travaillé ensemble en tant que ministre et suppléant dans une précédente administration. Parfois, le secrétaire du cabinet n'a accepté son poste que parce qu'il avait obtenu du chef de file de l'opposition l'assurance que celui-ci serait prêt à collaborer avec lui au cas où il deviendrait premier ministre. Il arrive aussi que le chef de l'opposition ait une assez mauvaise opinion du secrétaire du cabinet. Dans ce cas, il est arrivé que le secrétaire du cabinet soit démis de ses fonctions avant terme ou qu'il quitte son poste une fois le processus de transition achevé (c'est-à-dire généralement au bout de trois

à quatre mois). De toute évidence, la qualité de la relation entre ces deux personnages, ou du moins la probabilité de voir s'instaurer entre eux une collaboration fructueuse, est un élément déterminant pour le processus de transition.

La première tâche du secrétaire de cabinet consiste à rencontrer le nouveau premier ministre pour discuter avec lui des modalités de l'assistance pratique à lui fournir. En effet, le nouveau premier ministre et de ses collaborateurs doivent pouvoir disposer de locaux provisoires et d'un soutien logistique. Il convient également de vérifier les antécédents du personnel politique en attendant que l'enquête de sécurité complète soit achevée. Le premier ministre et son directeur de cabinet doivent pouvoir se déplacer et communiquer en toute sécurité. Le premier ministre et sa famille doivent bénéficier d'une protection renforcée. Il peut aussi s'avérer nécessaire de mettre à leur disposition un logement temporaire, et le conjoint du premier ministre doit être informé des commodités de la résidence officielle mise à la disposition du premier ministre.

Savoir régler efficacement toutes ces questions logistiques est tout aussi important que d'aider le premier ministre à mettre en place sa nouvelle administration.

La première réunion avec le nouveau premier ministre offre au secrétaire du cabinet l'occasion de démontrer son professionnalisme et sa volonté de servir le nouveau premier ministre aussi efficacement que son prédécesseur. Il peut attirer l'attention du premier ministre sur le type de questions qu'il devra régler dans les jours à venir, et le premier ministre peut lui soumettre ses exigences particulières. Le directeur de cabinet assiste à cette entrevue et en profite pour commencer à établir des relations de travail de qualité avec le secrétaire du cabinet .

La première réunion doit également être mise à profit pour définir les "règles du jeu" de la période de transition. Il convient d'expliquer ce qu'implique le statut d'administration intérimaire de l'administration sortante en précisant bien que pendant la transition, le premier ministre désigné et ses collaborateurs ne gouvernent pas encore. Il est également indiqué de définir lors de cette première réunion un calendrier des réunions pour les dix jours à venir afin de s'assurer que toutes les décisions nécessaires seront prises dans les règles et dans les délais. Il est d'usage de demander au premier ministre désigné que toute communication entre ses collaborateurs et l'administration transite par le secrétaire du cabinet , pour les raisons décrites précédemment.

La plupart des chefs de file de l'opposition constituent une ou plusieurs équipes de conseillers politiques chargés de rédiger des notes d'information en vue de la transition. La qualité de ces notes est très variable, et même si certaines questions importantes de stratégie et d'organisation du gouvernement y sont abordées (par exemple, comment renforcer le rôle des conseillers politiques), elles ne sont pas toujours en prise avec la réalité des problèmes posés par la formation d'un gouvernement. Dans certains cas, le premier ministre désigné s'adjoint un conseiller spécialisé qui peut être invité à assister aux entretiens avec le secrétaire et le directeur du cabinet. Il arrive aussi que le secrétaire du cabinet demande à être accompagné de l'un de ses principaux conseillers. La décision de se faire accompagner ou non dépend beaucoup de la confiance que le secrétaire du cabinet a en lui-même et de la nature de ses relations avec le premier ministre désigné. Il est très tentant pour le secrétaire du cabinet de se rendre seul à ces réunions pour établir avec le premier ministre des relations de travail informelles et conviviales. Mais il n'y parvient pas toujours et peut avoir du mal à fournir seul les informations précises et immédiates qui faciliteront la prise de décisions. Bien que risquée, la démarche consistant à se présenter seul s'est parfois avérée être un bon moyen de gagner la confiance du premier ministre.

Ces premiers contacts sont suivis d'une série de réunions intensives durant lesquelles le secrétaire du cabinet présente au premier ministre désigné les notes d'information préparées au cours des mois précédents l'élection.

#### 5.4. Nature des décisions prises pendant la période de transition

Un premier ministre désigné a besoin d'informations très variées pour pouvoir constituer son gouvernement et prendre ses fonctions. Comme nous l'avons indiqué, la forme utilisée pour présenter ces informations est importante, de même que l'ordre dans lequel elles sont présentées. Le nouveau premier ministre a besoin des informations suivantes :

- Les règles constitutionnelles auxquelles sont soumises les décisions qu'il doit prendre. Qui peut-il nommer ministre ? Combien de portefeuilles ministériels peut-il pourvoir ? Combien *doivent* obligatoirement être pourvus ? De quelle latitude dispose-t-il pour créer de nouvelles fonctions ?
- Comment protéger le nouveau gouvernement des scandales liés à des questions d'éthique, ou d'autres types de scandales. La vérification des antécédents des futurs membres du gouvernement et les enquêtes de sécurité sont extrêmement importantes ; il est également important de se renseigner sur le parcours politique des membres du parti qui ne sont connus que des hauts responsables du parti. En plus de la vérification de leurs antécédents, les futurs ministres doivent être interrogés directement, de préférence par le premier ministre lui-même, sur le point de savoir si quelque chose dans leur passé serait susceptible de mettre le gouvernement en difficulté. Les règles en matière de conflit d'intérêt doivent être révisées, ou définies s'il n'en existe pas. Le premier ministre est également invité à approuver un livret confidentiel de format poche qui définit les critères d'après lesquels il jugera le travail des ministres et contient également d'autres informations destinées à aider ces derniers à comprendre la nature de leurs fonctions. Une fois approuvé par le premier ministre désigné, ce livret est remis à chaque ministre au moment de leur prise de fonctions.
- Quels postes peut-il pourvoir en dehors des postes de ministre. Ce point est important car le ministre peut souhaiter attribuer des postes de rang inférieur à des partisans fidèles sans augmenter le nombre de portefeuilles ministériels.
- Quelles sont les choix possibles en matière de procédures de décision. La constitution autorise-t-elle à modifier les procédures en vigueur ? Le cabinet peut-il être scindé en deux parties ou plus ? Est-il obligatoire que tous les ministres participent aux décisions collectives ? Peut-on supprimer les comités de cabinet existants et en créer d'autres ? Existe-t-il des restrictions en ce qui concerne les nominations des membres et des présidents des comités ? Le premier ministre désigné devra indiquer au secrétaire du cabinet ses préférences en ce qui concerne le recours aux comités et les heures de réunion du cabinet.
- Doit-il ou non nommer un premier ministre adjoint (de manière formelle ou informelle), et quelles fonctions souhaite-t-il (ou doit-il) confier au titulaire de cette charge ? Au Canada, la pratique dans ce domaine dépend pour beaucoup de la personnalité du premier ministre désigné ; celui-ci pourra souhaiter avoir un premier ministre adjoint sur lequel il se déchargera d'un grand nombre de décisions relatives à la gestion des affaires courantes ; il pourra aussi vouloir nommer un premier ministre adjoint pour des raisons politiques, auquel cas le titulaire de la charge aura peu de responsabilités supplémentaires. Par ailleurs, le

premier ministre désigné doit savoir si un premier ministre adjoint est tenu d'occuper d'autres fonctions ministérielles (ce qui est le cas au Canada).

- En ce qui concerne ses rapports avec la fonction publique, le premier ministre désigné doit savoir : Qui nomme les hauts fonctionnaires des ministères ? Est-ce le premier ministre, le ministre concerné ou une autre instance ? Y a-t-il des emplois supérieurs vacants dans l'administration ? Des nominations politiques à ces postes sont-elles possibles ? Les ministres et le premier ministre peuvent-ils recruter des conseillers politiques externes, membres de leur parti, et les rémunérer sur fonds publics ?
- Quel est le nombre et le traitement des conseillers politiques qu'il peut recruter, à quelles enquêtes de sécurité doivent-ils être soumis et quel est leur rôle ? Au Canada, le premier ministre exerce souvent un contrôle rigoureux sur le recrutement des collaborateurs personnels des ministres.
- Quels sont les problèmes posés par l'organisation actuelle du gouvernement et de quelle latitude dispose-t-il pour y remédier.
- Quelles sont les considérations techniques et politiques qui pourraient influencer sur le choix des ministres. Ces considérations doivent être présentées sous la forme d'un inventaire qui sera utilisé lors des entretiens avec les candidats.
- Quel est le calendrier des événements auxquels le premier ministre et le gouvernement devront participer durant les premières semaines de leur mandat. Ce calendrier indiquera quels sont les déplacements que le premier ministre doit effectuer, la date des sessions parlementaires et des principales manifestations nationales.
- Quelles sont les règles et conventions à respecter lors de la mise en place de l'administration. Par exemple, les futurs ministres ne doivent pas révéler aux médias ni divulguer de quelque façon que ce soit le poste qui leur a été proposé. Il convient en effet de respecter la règle selon laquelle les recommandations du premier ministre désigné doivent être approuvées par le chef de l'État. Le premier ministre désigné ne doit pas chercher à occuper le devant de la scène ou à faire quoi que ce soit qui puisse être interprété comme une usurpation du pouvoir constitutionnel de l'administration sortante (inversement, le premier ministre sortant doit veiller à ce que le premier ministre désigné soit consulté sur toute décision importante devant être prise pendant la période de transition).

Toutes ces règles sont consignées dans un aide-mémoire à l'intention du premier ministre désigné. Des fascicules d'information supplémentaires peuvent y être ajoutés en fonction des circonstances de la transition. Par exemple, si le nouveau premier ministre (ou l'ancien dans ce cas) ne dispose pas d'une majorité parlementaire, on mettra à sa disposition des informations concernant la possibilité de ne pas dissoudre le gouvernement et de demander un vote de confiance anticipé. On pourra également l'informer sur la participation du chef de l'État au choix d'un premier ministre au cas où le choix n'est pas évident ; ou encore sur la façon de gérer le gouvernement lorsque le parti au pouvoir est en minorité au parlement.

Des réunions d'informations spéciales peuvent être organisées en réponse à toute autre demande exprimée par le premier ministre désigné. C'est ainsi qu'en 1993, le nouveau premier ministre conservateur (Kim Campbell) s'était engagé à réduire le nombre de ministres de 35 à 23, ce qui nécessitait une réorganisation en profondeur du gouvernement. Le secrétaire du cabinet avait préparé à l'avance toute une

série de propositions et de recommandations destinées à améliorer le fonctionnement du gouvernement tout en répondant à l'objectif fixé par le nouveau premier ministre.

### **5.5. Présentation des notes d'information**

La présentation des notes d'information est extrêmement importante. Elle doit être adaptée aux habitudes du premier ministre désigné et de son directeur de cabinet et tenir compte des contraintes de temps auxquelles ils sont soumis. Il est important de ne pas perdre de vue que le premier ministre désigné est extrêmement occupé pendant la période de transition. Il doit participer à de nombreuses réunions avec de hauts responsables du parti et avec des collègues élus. Il passe des heures au téléphone avec des militants et avec des candidats élus ou battus. Des dirigeants de tous les pays lui présentent leurs félicitations. Des groupes d'intérêt réclament son attention. Toute sorte de personnes se présentent à lui dans l'espoir de se voir confier une charge. Il doit constituer son équipe de conseillers politiques composée de fidèles du parti, tenir éventuellement des réunions d'information avec le premier ministre sortant, et exceptionnellement des consultations sur des décisions importantes ne pouvant attendre l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement. Il doit discuter point par point les attributions des futurs membres du gouvernement, tant en qualité de ministres que de hauts responsables du parti. Le temps consacré à la transition n'est donc pas excessif au regard de la complexité des décisions requises. On comprend dans ce contexte à quel point la qualité des exposés oraux et écrits présentés par le secrétaire du cabinet est importante.

L'expérience canadienne en matière de mise au point de notes d'information soigneusement préparées à l'intention du futur premier ministre remonte à l'élection générale de 1974. Beaucoup de gens pensaient à l'époque que les conservateurs allaient remplacer les libéraux à l'issue de l'élection générale qui devait avoir lieu cette année-là. Le secrétaire du cabinet entreprit alors des préparatifs d'une ampleur qui n'avait jamais été atteinte jusque là. Le fruit de ce travail fut un rapport de 30 pages sur les questions d'organisation et de fonctionnement de l'administration, qui couvrait tous les aspects depuis la formation du gouvernement jusqu'aux prochains déplacements à l'étranger du futur premier ministre, et un autre rapport d'une trentaine de pages sur les dossiers politiques et techniques en suspens. En fait, les libéraux furent réélus et la plupart des informations furent classées dans l'attente de l'élection suivante.

Un nouveau gouvernement se mit en place (pour une courte période) à la suite de l'élection générale de 1979. Le dossier d'information, qui représentait au départ environ 80 pages, avait entre temps atteint la dimension d'une pile de livres d'environ un mètre de hauteur. En homme studieux, le premier ministre prit, semble-t-il, connaissance du dossier, mais il congédia le secrétaire du cabinet responsable de sa préparation ; son gouvernement ne survécut que neuf mois.

Lors de l'alternance de 1984 (le parti Libéral céda la place au parti Conservateur), la pile de dossiers était toujours aussi imposante. Le nouveau secrétaire du cabinet introduisit une innovation importante : une liste de questions essentielles attendant une décision. Il s'agissait là d'une tentative pour ramener le volumineux dossier à un inventaire de quelques pages.

Lors de la préparation des élections de 1988 (les Conservateurs étaient alors au pouvoir) et des transitions importantes de 1993 (changement de premier ministre tout d'abord, puis changement de parti au pouvoir à la suite d'une élection générale), d'autres modifications importantes furent apportées à la présentation des documents d'information. La hauteur de la pile de dossiers fut ramenée de plus de un mètre à une dizaine de centimètres. Chaque dossier était accompagné d'un très court résumé énumérant les choix possibles et formulant une recommandation de décision. Ces résumés étaient destinés à être utilisés par le secrétaire du cabinet lors de ses rapports oraux au premier ministre désigné, tandis que les dossiers complets étaient mis

à la disposition des conseillers politiques qui pouvaient les consulter avant les réunions consacrées au dossier en question.

On ne soulignera jamais assez l'importance de la présentation (et du contenu) des dossiers d'information. Ceux-ci ne doivent pas comporter de descriptions verbeuses et imprécises qui n'ont aucune chance de capter l'attention du premier ministre épuisé et surchargé de travail. De même, si le secrétaire du cabinet décide de se présenter seul devant le ministre, son rapport doit être suffisamment concis et présenté de manière à en faciliter la lecture. Le premier ministre a besoin qu'on lui explique brièvement ce qui doit être décidé et pourquoi, en lui indiquant les solutions envisageables et, si possible, en lui soumettant une recommandation précise.

Aucun dossier ne devrait être soumis au premier ministre pour décision si cette décision n'est pas nécessaire à la mise en place du gouvernement. Par contre, il faut saisir l'occasion pour introduire des changements qui seront difficile, voire impossible à imposer une fois les ministres nommés ; comme les changements de mandats qui font inévitablement des gagnants et des perdants. Force est cependant de reconnaître que si la transition est une période idéale pour introduire des réformes importantes dans la structure du gouvernement, elle est tellement brève et le nombre de décisions à prendre est tellement important que le premier ministre n'a guère de temps à consacrer à une réflexion approfondie sur le fonctionnement du gouvernement. Par conséquent, bien que les périodes de transition soient théoriquement le meilleur moment pour introduire des changements radicaux, l'expérience canadienne montre que cela se produit rarement par manque de temps et de possibilité de réflexion.

Le premier ministre désigné a besoin de conseils éclairés sur ce qu'il doit dire aux futurs ministres. Le nouveau premier ministre ne sera jamais autant en position de force par rapport à ses collègues. Pendant des années, la pratique a consisté au Canada à remettre à chaque ministre des instructions écrites concernant les changements de politique et d'organisation que le premier ministre souhaitait voir mettre en oeuvre dans chaque ministère. Depuis le milieu des années 80, ces "lettres d'attribution" ont disparu et le nouvel usage consiste à remettre au premier ministre (ou premier ministre désigné) des aide-mémoire détaillés dont il se sert pour définir, au cours de l'entretien avec le futur ministre, les conditions auxquelles il subordonne l'attribution d'une charge particulière.

## **5.6. En rassemblant l'ensemble : Le jour de la transition**

Des décisions concernant toutes ces questions sont prises continuellement pendant la période de transition. Le secrétaire du cabinet suit attentivement toutes les décisions qui sont prises et s'assure périodiquement que le premier ministre désigné n'a pas changé d'avis en fonction des événements. A mesure que les rapports d'information sont présentés et que les décisions sont prises, de nouvelles informations sont fournies en tant que de besoin. Les contours de la nouvelle administration apparaissent finalement à l'issue du processus. Lorsque les ministres ont été choisis et que leurs entretiens avec le premier ministre désigné sont achevés, la liste des membres du nouveau cabinet est soumise au gouverneur général, officiellement pour approbation, en réalité pour information.

Le premier ministre désigné est invité à approuver les propositions de nomination de ministres en tant que présidents ou membres des comités de cabinet. Il est également invité à approuver une liste de ministres suppléants (chaque ministre assure l'intérim d'un ou deux de ses collègues en cas d'absence).

Le secrétaire du cabinet supervise les préparatifs de la prestation de serment de la nouvelle administration. Tous les ministres prêtent serment de discrétion et de loyauté, et prononcent également un serment particulier en fonction de la charge qu'ils devront assumer. Le secrétaire et le directeur du cabinet veillent

à ce que tous les nouveaux ministres sachent où et quand se déroule la cérémonie d'investiture et quel est le protocole à respecter. Les représentants officiels du gouverneur général doivent être consultés au sujet de l'organisation de la cérémonie d'investiture, organisation qui peut être assez complexe si la cérémonie est télévisée.

Enfin, le premier ministre examine, rectifie puis signe les lettres d'attribution qu'il délivrera à chaque ministre. Ces lettres comportent deux parties : premièrement, un énoncé des normes générales de conduite qui renvoie au code de déontologie joint à la lettre ; deuxièmement, une liste de domaines d'action et de programmes prioritaires qui vise plusieurs objectifs : attirer l'attention sur les principaux problèmes d'un ministère donné ; établir un lien entre le programme politique du nouveau gouvernement et le travail d'un ministère particulier ; enfin, fournir des directives générales, applicables à tous les ministres, sur les objectifs stratégiques du nouveau gouvernement.

La cérémonie d'investiture a généralement lieu dans la matinée. Tandis que le premier ministre sortant et ses collaborateurs prennent congé du chef de l'État canadien, la nouvelle administration attend en coulisse d'être investie dans ses fonctions. Depuis quelques années, ces cérémonies sont télévisées, ce qui permet au citoyen ordinaire de mieux comprendre les principes démocratiques selon lesquels le pouvoir gouvernemental est exercé. Une transition en douceur est l'ultime expression du bon fonctionnement des institutions d'une société démocratique. C'est peut-être le meilleur moyen d'éprouver le professionnalisme de la fonction publique.

La cérémonie d'investiture est suivie d'un déjeuner avec le chef de l'État et son conjoint. Dans l'après-midi, le premier ministre préside la première réunion de son cabinet. Des aide-mémoire ont été préparés à son intention par le secrétaire du cabinet, qui assiste à la réunion en compagnie de certains de ses collaborateurs ainsi que du directeur de cabinet du nouveau premier ministre. La première réunion du cabinet est généralement l'occasion pour le premier ministre de donner un aperçu du style qu'il souhaite imprimer à la nouvelle administration et d'insister sur les messages généraux contenus dans les lettres d'attribution qui sont remises à chaque ministre immédiatement après la réunion.

A l'issue de la réunion, les ministres se rendent dans leurs ministères où ils rencontrent le personnel permanent et commencent à s'informer sur tous les détails de leurs nouvelles fonctions. Sitôt accomplie la lourde tâche que représente la formation du gouvernement, le premier ministre, le secrétaire du cabinet et le directeur de cabinet du premier ministre se consacrent à la gestion courante de la nouvelle administration.

La transition elle-même se poursuit pendant plusieurs mois car les nouveaux ministres et conseillers politiques doivent faire leur apprentissage. Le secrétaire du cabinet continue de conseiller le premier ministre, son directeur de cabinet, les ministres et leurs principaux collaborateurs selon les besoins. Lorsque le premier ministre est suffisamment familiarisé avec sa charge pour commencer à introduire des changements aux niveaux supérieurs de l'administration, la transition peut être considérée comme achevée et le secrétaire du cabinet peut se décharger en toute sécurité de sa principale fonction de chef de l'administration.

## 6. France : La gestion des transitions gouvernementales *Par Guy Carcassone*<sup>19</sup>

Si l'on admet que, dans son acception la plus sommaire, le démocratie se définit par la désignation libre, périodique et concurrentielle des gouvernants par les gouvernés, elle suppose donc que, chaque fois que les électeurs en décident ainsi, s'organise la transition d'un pouvoir à un autre, autrement composé.

Le pouvoir concerné par ce changement peut être le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, ou les deux à la fois.

Au sein du pouvoir législatif, il peut ne concerner qu'une seule assemblée ou, au contraire, en concerner deux si le système est bicaméral et que les élections sont simultanées. Au sein du pouvoir exécutif, le changement peut se limiter au seul gouvernement, voire à une partie de celui-ci, ou, au contraire, aller de pair avec un changement du chef de l'État, qui peut avoir une importance considérable si le rôle dévolu à ce dernier par les institutions est central.

Bref, la simple évocation de ces possibilités montre combien il est délicat d'aborder la gestion des transitions avec l'intention d'en évoquer tous les aspects. Aussi bien le présent rapport se bornera-t-il à centrer l'attention sur un aspect seulement — celui de la gestion des transitions gouvernementales — tout en veillant, chaque fois que nécessaire, à l'enrichir d'autres éléments dont la prise en compte paraîtra indispensable.

Pour traiter le sujet, on voudra bien pardonner à l'auteur d'illustrer son propos par des exemples inspirés, particulièrement mais pas exclusivement, de l'expérience française. Il y a, à cela, une raison subjective, tenant naturellement à des questions de compétence. Mais il y a aussi, et surtout, des raisons objectives qui méritent d'être soulignées dès cette introduction.

La France est, en effet, la seule des grandes nations européennes qui offre l'exemple d'un système à la fois politiquement très instable et institutionnellement très stable, et c'est ce qui rend son exemple spécialement intéressant au regard du sujet.

Contrairement aux autres pays comparables, notamment parmi les membres de l'Union européenne, la France n'a pas connu l'instabilité institutionnelle, au moins relative, de l'Italie par exemple, mais elle n'a pas non plus bénéficié de la stabilité politique de pays tels que la Grande Bretagne, l'Allemagne ou l'Espagne, gouvernés par le même parti ou la même coalition pendant plus d'une décennie.

Seule, parmi les grandes nations développées, elle a assisté à un phénomène troublant : de 1958 à 1978, c'est la même majorité, à peu de choses près, qui a été reconduite à chaque élection. Depuis cette date, en revanche, tous les scrutins législatifs sans exception ont vu la majorité sortante, quelle qu'elle soit, être

---

19. Monsieur Guy Carcassone a été Conseiller auprès du Premier ministre chargé des Affaires parlementaires. Il est actuellement Professeur en droit public, Université de Paris X, France.

désavouée par les électeurs : la droite, majoritaire auparavant, battue en 1981 et 1988 ; la gauche, majoritaire auparavant, battue en 1986 et 1993.

Pourtant, cette suite d'alternances rapides ne s'est accompagnée d'aucune difficulté notable dans la conduite des affaires publiques. Les changements de personnes, les modifications substantielles de politiques se sont opérés sans heurts, sans délais, sans vacuité du pouvoir.

On ne saurait mettre ce résultat, intrinsèquement satisfaisant, sur le compte de la chance ou de la coïncidence, pas plus qu'on ne saurait sérieusement l'inscrire au crédit d'un tempérament national.

En revanche, l'analyse des conditions matérielles dans lesquelles se sont déroulées toutes les transitions (encore plus nombreuses, comme on aura l'occasion de la voir, que celles intervenant au lendemain d'élections législatives) permet de découvrir que leur tranquillité est due avant tout à l'existence de procédures, de rouages et d'institutions adaptées.

L'objet du présent rapport étant de rechercher comment peut être géré de manière convenable une transition gouvernementale, encore convient-il, au préalable, de définir ce que sont les critères d'une transition gouvernementale satisfaisante. Il n'est possible de le faire que de manière très empirique, en considérant qu'est satisfaisante toute transition à l'issue de laquelle le gouvernement, à la date prévue ou le plus tôt possible, est mis en douceur en situation d'exercer pleinement ses attributions politiques, administratives et budgétaires.

La réunion simultanée de ces trois conditions — douceur, rapidité, efficacité — étant ainsi considérée comme le but à atteindre, les moyens d'y parvenir peuvent varier très sensiblement en fonction du contexte, institutionnel et politique, dans lequel s'inscrit la transition. Il reste néanmoins que toutes les transitions s'inscrivent dans une problématique à peu près commune, à laquelle chaque pays tente, avec plus ou moins de succès, d'apporter une réponse adaptée. Celle de la France a plutôt fait ses preuves et mérite à ce titre qu'on puisse en tirer quelques enseignements.

C'est pour le démontrer que seront étudiées ici et tour à tour la problématique des transitions gouvernementales (Section 6.1.) et l'expérience française en la matière (Section 6.2.).

## **6.1. La problématique des transitions gouvernementales**

On ne saurait dresser l'inventaire de toutes les situations susceptibles de se présenter dans chacun des pays entrant dans le champ d'analyse.

En revanche, il est possible, et donc souhaitable, de recenser les caractéristiques principales qui peuvent exister, et dont la combinaison définit concrètement la situation à l'intérieur de laquelle se déroule chaque transition.

Naturellement, cet exercice n'a de sens qu'autant qu'il va au-delà de la simple description. Il doit donc conduire à la fois à identifier les variables pertinentes et à attacher, à chacune d'elles, quelques considérations, au moins sommaires, sur ses effets.

Afin de mettre de l'ordre dans ce qui, sinon, serait exagérément foisonnant, on distinguera parmi ces variables, d'une part, celles qui sont d'ordre *institutionnel* et, d'autre part, celles qui sont de nature *politique*.

### **6.1.1. Les variables institutionnelles**

Trois paramètres doivent ici être pris en considération, qui concernent premièrement la structure du gouvernement, deuxièmement le délai de la transition et, troisièmement, la conception de l'administration.

*La structure du gouvernement* n'obéit pas partout aux mêmes règles. Il est en effet des pays où elle est rigide, soit qu'elle résulte de dispositions légales, soit qu'elle respecte des traditions suffisamment établies pour qu'il n'y soit pas dérogé, ou rarement, ou faiblement. A l'opposé, d'autres systèmes, qui ne sont pas moins nombreux, laissent une liberté à peu près entière aux autorités de nomination, qui peuvent donner au gouvernement la structure de leur choix.

Dans la première situation, avant même que se produise le fait générateur de la transition, on connaît la liste précise des fonctions ministérielles à pourvoir, leur nombre, et les attributions qui reviendront à chacun. Et si des changements interviennent cependant, on sait qu'ils seront limités en nombre et en importance.

Dans le second cas, au contraire, ce n'est que par la publication de la composition du gouvernement qu'on découvre la structure et les effectifs de celui-ci, ainsi que les compétences de chacun de ses membres.

En France, ceci résulte de la décision prise par le président de la République, sur proposition du premier ministre. La liberté reconnue à ces deux autorités les amène à l'exercer en fonction de ce qu'elles estiment être leur intérêt politique, pondéré par le souci de gestion rationnelle.

Mais la combinaison de ces deux éléments a abouti, par exemple, à ce que le nombre de membres du gouvernement puisse varier du simple (26 en 1963) à près du double (48 en 1988). Elle a conduit aussi bien à de vastes regroupements malcommodes (un ministère regroupant le travail, la famille, la santé, la sécurité sociale, etc.) qu'à des divisions discutables (économie, finances et budget étant confiés à trois membres du gouvernement différents). Elle amène, enfin, certaines administrations à devenir nomades, en changeant de ministère de rattachement au gré des changements de gouvernement.

Chaque système a ses propres vertus :

- Celui de la rigidité favorise indiscutablement les conditions administratives de la transition, mais il peut en rendre très difficiles les conditions politiques, faute de disposer de la souplesse nécessaire, par exemple, à satisfaire tous les partenaires d'une coalition.
- A l'inverse, le système de la liberté permet de peser tous les dosages et facilite l'objectif d'offrir à chacun des partenaires politiques ce qu'il estime lui être dû. En contrepartie, il peut compliquer la transition administrative puisque celle-ci commence avec la publication de la liste, au lieu de s'achever par elle, dans la mesure où ce n'est qu'après cette étape que les ministères sont réorganisés en fonction de la structure nouvelle qui leur a été donnée.

*Le délai de la transition*, en second lieu, est un paramètre qui peut être, selon les cas, de nature institutionnelle ou politique.

Normalement, il relève d'une logique purement institutionnelle : le fait générateur de la transition est offert par des élections ; au lendemain de celles-ci, après un délai qui peut être plus ou moins long, qui peut résulter de la Constitution ou simplement de la coutume, un nouveau gouvernement est formé qui entre aussitôt en possession de la plénitude de ses capacités.

Il est clair que le système a tout à gagner à ce que le délai soit bref. Le changement résultant d'une manifestation de volonté du suffrage universel, il est bon que cette volonté se traduise aussitôt dans les faits, sauf à assurer la survie artificielle d'un pouvoir exécutif que l'on sait en sursis, privé à ce titre de toute véritable légitimité à agir.

En France, c'est la coutume qui fait que le premier ministre en fonction lorsque surviennent des élections nationales, dès le lendemain de celles-ci, présente au président de la République la démission de son gouvernement. Cette tradition, jamais démentie depuis l'établissement de la démocratie, est à ce point impérative que l'on n'a même pas éprouvé le besoin de l'inscrire dans les textes.

Le chef de l'État désigne alors le nouveau premier ministre, choisi au sein de la majorité parlementaire issue des élections (et qui peut être le même que l'ancien si la majorité sortante a été victorieuse), puis, sur sa proposition, compose le gouvernement.

De ce fait, et quel que soit par ailleurs le contexte politique, quelques jours seulement séparent les élections de la formation du nouveau gouvernement.

Pour prendre l'exemple le plus récent, le second tour des dernières élections législatives s'est déroulé le dimanche 28 mars 1993. Dès le lundi 29, Pierre Bérégovoy a présenté la démission de son gouvernement. Le même jour François Mitterrand a nommé Édouard Balladur premier ministre et le mercredi 31 mars, soit trois jours après les élections, était publiée la liste du gouvernement qui pouvait aussitôt tenir son premier conseil des ministres et se mettre au travail (Voir Annexe 1 : Quelques repères chronologiques sur la France).

Naturellement, pour que le délai de la transition soit rapide, encore faut-il que le résultat des élections soit clair. Indépendamment de toute donnée juridique, en effet, c'est ici que peut intervenir la dimension politique.

Si le système n'a pas les moyens de produire des décisions électorales univoques ou si les électeurs ont fait des choix qui ne dégagent pas une majorité parlementaire homogène, alors le délai peut se trouver fatalement rallongé, éventuellement de plusieurs semaines, par la nécessité de trouver une issue politique, soit pour permettre au chef de gouvernement présomptif de rassembler une majorité (comme ce fut le cas de José-Maria Aznar après les dernières élections espagnoles), soit même pour parvenir à déterminer qui serait en mesure de former un gouvernement (comme ce fut le cas pour Wim Kok après les dernières élections hollandaises).

*La conception de l'administration*, enfin, joue un rôle qui peut être déterminant. On oppose habituellement les systèmes dans lesquels l'administration est politisée à ceux dans lesquels elle fait profession de neutralité. Dans les premiers, tout changement de gouvernement s'accompagne du remplacement de tous les hauts fonctionnaires d'autorité, ce qui alourdit encore les contraintes et les lourdeurs d'une alternance.

Mais, en réalité, la distinction n'est pas aussi tranchée qu'il y paraît, dans la mesure où, même dans les pays qui conçoivent l'administration comme neutre, au service de l'autorité politique légitime quelle qu'elle soit, il existe parfois une pratique qui se rapproche de celle du *spoils system*.

Il est exact que certaines fonctions, par leur nature, exigent de ceux qui les exercent plus qu'une simple loyauté à l'égard du gouvernement. Par exemple, de tel ambassadeur nommé dans tel pays, le gouvernement pourra être fondé à attendre qu'il ne se borne pas à exécuter des instructions mais adhère personnellement aux choix politiques qu'il servira d'autant mieux. Ces situations existent, mais elles sont somme toute assez rares.

Pourtant, il se produit assez fréquemment qu'un nouveau gouvernement se défie des fonctionnaires qui ont servi son prédécesseur, qui ont mis en oeuvre la politique de celui-ci, celle, précisément, qu'il s'agit de changer. Beaucoup ont alors la tentation de décapiter les hauts fonctionnaires en place pour les remplacer par d'autres qu'ils jugent politiquement plus sûrs.

Ce type de pratique, assez répandu, a pour conséquence de prolonger les périodes de transition : celles-ci ne prennent pas fin avec l'entrée en fonction du nouveau gouvernement mais seulement lorsque sont achevées toutes les nominations consécutives.

Il s'ensuit une instabilité accrue, dans ses sources comme dans sa durée, souvent aggravée d'une perte de compétence et d'expérience. Contrairement aux autres, cette difficulté n'est nullement inévitable. S'il est vrai que les nouveaux responsables cherchent avant tout à se rassurer en s'entourant d'amis politiques, il est non moins vrai qu'on trouve beaucoup moins souvent de hauts fonctionnaires déloyaux que de ministres qui ne savent pas commander.

Ne pas se précipiter pour opérer de changements (qui pourront toujours être faits un peu plus tard s'ils s'avèrent réellement indispensables) est une sage précaution dont beaucoup de pays gagneraient à découvrir les vertus.

On comprend aisément, dès lors, que la gestion des transitions s'opérera dans des conditions très différentes en fonction des trois variables institutionnelles que l'on vient d'évoquer. La manière dont elles s'agencent peut produire des effets cumulatifs, en bien comme en mal, ou, au contraire, des effets compensateurs.

Par exemple, un système qui cumulerait une structure gouvernementale indéterminée avec un délai de transition exagérément long et une approche très politisée de l'administration multiplierait les risques de rendre les transitions chaotiques : il y aurait cumul d'effets négatifs. De la même manière, une structure gouvernementale à peu près fixe, un délai bref et une conception impartiale de l'administration pourraient cumuler les effets positifs.

En revanche, un autre exemple démontrerait qu'un système peut d'autant plus facilement se permettre d'avoir une structure gouvernementale indéterminée qu'il dispose d'une administration stable. Dans ce cas, en effet, la présence et l'expérience d'organes politiquement neutres diminuent le risque de désordre durable que peut créer une structure gouvernementale très changeante : il y a là des effets compensateurs.

### **6.1.2. *Les variables politiques***

De même que les variables institutionnelles sont occasionnellement teintées de politique, il peut se produire que des variables prioritairement politiques trouvent leur source dans des éléments institutionnels. C'est le cas lorsque le fait générateur de la transition peut résulter non pas seulement d'un scrutin (élections législatives), mais de deux (élections présidentielle et législatives). Strictement politiques, en revanche, sont les deux autres aspects à envisager qui portent l'un sur le contenu de la transition, l'autre sur la composition du gouvernement.

*Le fait générateur de la transition* n'est pas toujours le même. Dans les régimes strictement parlementaires, le gouvernement est formé au lendemain des élections législatives, en fonction de la majorité qu'elles ont dégagé et, sauf accident, ce gouvernement reste en place, ou au moins son chef, jusqu'aux élections législatives suivantes.

Assez sensiblement différent est le cas des pays qui, tout en répondant à la définition classique des régimes parlementaires (le gouvernement est responsable devant le parlement et révocable par lui), élisent le président de la République au suffrage universel direct.

Si les pouvoirs reconnus au président, et la légitimité particulière que lui donne son mode d'élection, le justifient, l'existence de cette donnée altère assez sensiblement la problématique de la transition.

On sait que tel est le cas en France, où le chef de l'État est la figure dominante des institutions. Mais il faut savoir également que le système fonctionne de manière telle que la primauté présidentielle est strictement proportionnée au soutien parlementaire dont il dispose : s'il bénéficie d'un soutien parlementaire inconditionnel, sa primauté est inconditionnelle ; s'il bénéficie d'un soutien parlementaire conditionnel, sa primauté est conditionnelle ; s'il perd tout soutien parlementaire, il perd du même coup toute primauté.

Deux conséquences en résultent au regard de la gestion des transitions gouvernementales :

Premièrement, l'élection présidentielle est normalement un fait générateur de changement et, à l'occasion de ce changement, le président nouvellement élu dispose d'une autorité que nul ne songe à lui contester, de sorte que, sous réserve de disposer du soutien parlementaire (et s'il n'en dispose pas, il dissout l'Assemblée nationale dans l'espoir, toujours réalisé jusqu'ici, que les Français lui donneront une majorité pour le soutenir), il est le véritable maître du jeu et compose le gouvernement à sa guise.

Deuxièmement, lorsque le fait générateur du changement intervient avec des élections législatives qui, durant un mandat présidentiel, sanctionnent la majorité qui soutenait le chef de l'État, alors la proposition se renverse : désavoué par les électeurs, privé de soutien parlementaire, le président peut certes rester en fonction, mais il perd sa primauté, il est tenu de désigner comme premier ministre un membre de la nouvelle majorité qui lui est hostile, et c'est ce chef du gouvernement qui devient, jusqu'au scrutin suivant, le maître du jeu.

Si spectaculaire que soit cette différence, selon qu'un pays élit ou non son président au suffrage universel direct, il convient toutefois de souligner qu'elle est en quelque sorte neutre au regard de la gestion des transitions.

En effet, l'élection présidentielle directe, lorsqu'elle existe, peut multiplier les occasions de transitions, mais elle n'en change pas nécessairement le processus ni la problématique, simplement elle en colore fortement le déroulement, comme on l'a encore vu très récemment en Roumanie.

*Le contenu de la transition* renvoie à l'observation selon laquelle si tous les changements posent problème, tous ne suscitent pas les mêmes difficultés. En effet, la mise en place d'un nouveau gouvernement exige toujours de surmonter un certain nombre d'obstacles, qui se présentent indépendamment du contexte politique dans lequel ce changement intervient. Mais ces problèmes s'accroissent, plus qu'ils ne changent véritablement de nature, lorsque le changement de gouvernement fait suite à une alternance politique.

Toute formation d'un gouvernement provoque, normalement, l'arrivée de nouveaux membres, par définition inexpérimentés, et le changement de fonctions de certains ministres, qui ont ainsi à découvrir des attributions nouvelles.

Ces modifications peuvent être plus ou moins importantes mais, en tout état de cause, elles exigent toujours que les nouveaux arrivants, soit parce qu'ils deviennent ministres pour la première fois, soit parce qu'ils occupent pour la première fois un ministère qu'ils ne connaissent pas, puissent être aidés, et éventuellement guidés au moins sur le plan technique, dans la prise en charge de leurs fonctions.

Mais, évidemment, ces exigences sont d'autant plus vitales lorsque le changement de gouvernement s'opère à la faveur d'une alternance politique, c'est-à-dire au profit de responsables qui n'ont pas gouverné depuis longtemps, voire n'ont jamais gouverné et sont donc, à cet égard, totalement inexpérimentés.

L'existence de rouages destinés à faciliter ce type de transition est alors d'autant plus essentielle que les membres du gouvernement sortant, pour de mauvaises raisons politiques, ne résistent pas toujours à la tentation de laisser leurs successeurs démunis, sans dossiers, sans information, sans recommandations.

De très souhaitable qu'elle est dans le premier cas (changement de gouvernement sans alternance politique), l'existence d'un centre de gouvernement loyal et expérimenté devient absolument indispensable dans le second (changement de gouvernement avec alternance politique).

*La composition du gouvernement*, enfin, est aussi une variable politique essentielle. Par composition du gouvernement, on entend ici principalement la distinction qui existe entre gouvernement homogène et gouvernement de coalition.

L'option entre l'une ou l'autre formule résulte de la structure de la majorité parlementaire, selon qu'elle est détenue par un seul parti ou, au contraire, conquise par une coalition. L'issue est donc contrainte plus qu'elle n'est choisie. Or elle n'est pas neutre du point de vue du déroulement de la transition.

Lorsque les conditions du changement conduisent à un gouvernement homogène, la formation de celui-ci peut être assez rapide, peu conflictuelle, même si elle suppose toujours que soient résolues des questions de personnes ou que soient arbitrées des ambitions contradictoires.

Mais la rapidité relative de la transition peut faire à peu près coïncider le temps politique et le temps gouvernemental.

Lorsque doit être formé un gouvernement de coalition, au contraire, cela donne lieu à des négociations qui peuvent être très âpres, provoquer des blocages, imposer des délais pour parvenir aux compromis nécessaires.

Certes, les formations qui espèrent la victoire n'attendent pas toujours celle-ci pour entamer leurs discussions, et elles ont raison. Toutefois, rien de décisif, souvent, ne peut se faire avant les élections elles-mêmes qui non seulement doivent confirmer l'espérance mais, surtout, sanctionnent le poids respectif des partenaires, donnent la mesure de leurs revendications légitimes et enregistrent leur rapport de force interne. De sorte que le délai peut être assez long entre le moment où les électeurs ont désavoué le gouvernement en place et la date à laquelle est constitué celui qui lui succède.

Or, durant cette période, l'appareil d'État doit continuer à fonctionner, l'ordre public à être assuré, l'intérêt de la nation à être servi. Mais on ne sait pas toujours par qui.

Ainsi, il en va donc des variables politiques comme des variables institutionnelles : elles produisent des effets cumulatifs, qui peuvent être positifs et faciliter la transition (si elle a un fait générateur unique, s'opère sans alternance, au profit d'une majorité homogène), mais qui peuvent aussi être négatifs et accroître toutes les difficultés de l'exercice.

On peut même parler d'effets cumulatifs au carré, précisément dans la mesure où toutes les variables se conjuguent, institutionnelles comme politiques, et peuvent contribuer ainsi à rendre la transition d'autant plus difficile à gérer.

Or, si la continuité de l'État appartient aux principes fondamentaux de tout système démocratique, la particularité des périodes de transition est que nul n'est pleinement en mesure de l'assumer.

Le gouvernement sortant dispose normalement, jusqu'à l'entrée en fonction de ses successeurs, de la capacité juridique, mais il n'a plus la légitimité politique. Quant au gouvernement en cours de formation, il dispose de cette légitimité politique, mais n'a pas encore la capacité juridique.

Il en résulte une sorte d'interrègne, dont on a vu qu'il pouvait être long. Même s'il est à peu près paisible, c'est-à-dire si n'intervient aucun événement grave exigeant une réaction immédiate, cette période est intrinsèquement délicate.

Mais, de surcroît, il serait illusoire de penser qu'une transition s'achève à la date à laquelle le nouveau gouvernement entre officiellement en fonctions. Il existe en effet une différence essentielle entre le fait d'accéder à des responsabilités et le fait de maîtriser celles-ci. Un temps d'apprentissage est indispensable, qui lui aussi peut être bref ou long, et qui prolonge d'autant la phase de transition, non d'un gouvernement à un autre, mais d'un gouvernement en état de fonctionnement normal à un autre gouvernement en état de fonctionnement normal.

C'est donc à la problématique ainsi décrite que chaque pays doit trouver les moyens de faire face. Ceux employés en France ont déjà été évoqués. Il convient maintenant des les aborder de manière plus détaillée.

## **6.2. L'expérience française**

En quinze ans, la France a connu trois élections présidentielles (1981, 1988, 1995), quatre élections législatives (1981, 1986, 1988, 1993) et quatre alternances politiques et demi (on peut en effet compter pour une demie alternance la victoire de Jacques Chirac, remportée en 1995 après le combat fratricide dans lequel il a vaincu Édouard Balladur, pourtant soutenu par l'essentiel de la majorité parlementaire).

Parmi ces événements, le premier revêtait une importance particulière, dans la mesure où il a vu la victoire de la gauche qui n'avait jamais été appelée à gouverner depuis le début de la V<sup>o</sup>République, dont presque tout le personnel était totalement inexpérimenté, tandis que les rares à avoir déjà exercé des fonctions exécutives ne l'avaient fait que sous la IV<sup>o</sup>République, c'est-à-dire dans une période très ancienne et dans un cadre très différent.

Malgré cette inexpérience initiale, malgré le rythme trépidant des alternances, malgré l'apparition de situations institutionnelles inédites, tout le monde s'accorde à considérer que les transitions ont été parfaitement maîtrisées et se sont opérées dans les meilleures conditions.

Deux séries d'éléments ont concouru, de manière différente, à ce résultat et permettent de l'expliquer. Il s'agit d'une part du cadre institutionnel dans lequel ces transitions sont intervenues (6.2.1. ci-dessous) et, d'autre part, de l'environnement administratif dans lequel elles se sont déroulées (6.2.2. ci-dessous).

### **6.2.1. Le cadre institutionnel**

On sait que la V<sup>o</sup>République, créée par de Gaulle en 1958, donne une place prééminente au président de la République, même si cette prééminence est proportionnée au soutien parlementaire.

Mais, précisément parce que le système donne aux Français les moyens d'exercer des choix clairs, la clarté de ces choix, en même temps qu'elle peut rendre les transitions plus fréquentes, les rend aussi plus faciles à gérer. Ceci appelle quelques explications, relatives à la place du président de la République, au rôle de la dissolution, aux effets du mode de scrutin et aux situations de discordance des majorités.

*Le président de la République* est élu au suffrage universel direct, mais, surtout, il est élu au scrutin majoritaire à deux tours. Trois conséquences essentielles en résultent :

- Premièrement, il faut, pour être élu, avoir réuni sur son nom la majorité absolue des suffrages exprimés, soit dès le premier tour, soit, si aucun candidat n'y parvient (ce qui a toujours été le cas), au second tour auquel seuls participent les deux candidats les mieux placés, de sorte que l'un des deux, arithmétiquement, aura forcément la majorité absolue.
- Deuxièmement, l'autorité et la légitimité de celui qui a réuni sur son seul nom plus de 50 pour cent des exprimés, est non seulement considérable mais encore, par définition, indépassable jusqu'à l'élection présidentielle suivante. Il acquiert ainsi à la fois le droit de présider la France, mais aussi celui de le faire pendant sept ans, quoi qu'il puisse se produire pendant cette durée.
- Troisièmement, la limitation à deux du nombre des candidats au second tour oblige toutes les forces politiques à soutenir l'un ou l'autre. De ce fait, au soir de l'élection deux camps sont nettement tracés : d'un côté celui de tous ceux qui ont appelé à voter pour le candidat élu, qui forment la majorité présidentielle, et, de l'autre tous ceux qui ont soutenu son concurrent malheureux (ou, éventuellement, qui ont refusé de s'exprimer), qui forment la minorité présidentielle. Or les camps ainsi tracés le sont aussi durablement, et ne pourront se recomposer, le cas échéant, qu'à l'occasion d'une autre élection présidentielle.

Il est clair, par ailleurs, que le chef de l'État, s'il a une grande autorité, n'a que des pouvoirs constitutionnels limités. Ce n'est pas lui qui vote les lois : c'est le parlement. Ce n'est pas lui qui dirige le gouvernement : c'est le premier ministre.

En revanche, la force et la prééminence du président lui viennent de la domination politique que son autorité lui permet d'exercer sur la majorité parlementaire ainsi que sur le chef du gouvernement. Grâce à leur soutien et à leur subordination, il peut obtenir d'eux qu'ils usent de leurs pouvoirs respectifs dans le sens qu'il souhaite, et ce n'est que cela qui lui permet de matérialiser sa primauté.

Ainsi, naturellement, cette primauté, pour être effective, exige que la majorité présidentielle détienne aussi la majorité parlementaire, car si c'est la minorité présidentielle qui est majoritaire à l'Assemblée nationale, elle n'a aucun raison de se subordonner au président, de soutenir le premier ministre choisi par lui, d'adopter les projets voulus par lui.

De deux choses l'une alors : ou bien le président trouve, en arrivant, une majorité parlementaire conforme à sa majorité présidentielle, et il peut aussitôt se mettre au travail (comme ce fut le cas pour Jacques Chirac en 1995) ; ou bien, au contraire, le président nouvellement élu trouve, à l'Assemblée nationale, une majorité qui lui est hostile et il dispose alors de l'arme de la dissolution.

*La dissolution* de l'Assemblée nationale (le Sénat ne peut pas être dissous, mais il ne peut pas non plus renverser le gouvernement ni faire durablement obstacle à l'adoption des lois ordinaires) appartient au seul président, conformément à l'article 12 de la Constitution. Il peut la décider à peu près quand il veut (il lui est seulement interdit de dissoudre plus d'une fois tous les treize mois, ou pendant une période de

circonstances exceptionnelles), sans avoir besoin de motiver la décision, qu'il prend discrétionnairement (il lui est simplement imposé de recueillir trois avis dont il a le droit de ne tenir aucun compte) et qui n'est même pas contresignée par quiconque.

A chacune de ses deux élections, en 1981 comme en 1988, François Mitterrand a dû faire face à une Assemblée dominée par la minorité présidentielle. Les deux fois il a donc dissous et a demandé aux Français de lui donner les moyens de gouverner en élisant une majorité parlementaire conforme à la majorité présidentielle. Les deux fois, le corps électoral, qui a parfaitement compris les logiques de la V<sup>o</sup>République, lui a donné satisfaction.

*Le mode de scrutin* pour l'élections des députés offre au suffrage universel la possibilité de dégager une majorité claire. Le territoire est divisé en 577 circonscriptions qui élisent chacun un député au scrutin majoritaire à deux tours. Contrairement au scrutin majoritaire à un tour, qui favorise le bipartisme, ou au scrutin proportionnel, qui favorise le multipartisme, ce mode de scrutin permet le multipartisme mais oblige les partis à se coaliser pour espérer conquérir des sièges, car les candidats qui ne bénéficient pas de soutiens supplémentaires par rapport à leurs propres forces n'ont que très peu de chance de l'emporter.

Ces mécanismes ont donné naissance à deux grands systèmes d'alliances, un de droite (RPR/UDF), l'autre de gauche (PS/PC). Même si elles leur causent de nombreux problèmes internes, ces alliances sont vitales pour tous les partis, et ceux qui ne veulent pas (écologistes) ou ne peuvent pas (extrême-droite) s'inscrire dans une coalition n'ont pratiquement aucune chance d'accéder au parlement, quel que soit le nombre des suffrages qu'ils recueillent.

Dans ces conditions, le système est fortement bipolarisé. Et cette bipolarisation est encore accentuée par le second tour de l'élection présidentielle, dont on a vu qu'en obligeant chacun à choisir son camp et à se tenir à son choix, il structure durablement le paysage politique.

En conséquence, à chaque renouvellement de l'Assemblée nationale, les Français ont un choix limité (en faveur de l'une des deux coalitions), mais directement effectif puisqu'ils décident eux-mêmes et directement par qui — droite ou gauche — le parlement sera dominé, et donc par qui le pays sera gouverné.

Certes, il ne s'agit là que de règles tendanciennes. Le mode de scrutin ne suffit pas à garantir, quoi qu'il arrive, que les Français feront un choix tranché. Mais on doit observer que, depuis les débuts de la V<sup>o</sup> République, cela a toujours été le cas.

La majorité a pu être large (1993), ou étroite (1967), être détenue par un parti à lui tout seul (1968, 1981) ou par une coalition (1962, 1973, 1978). La majorité a même pu n'être que relative (en 1988, il a manqué au PS 17 sièges pour détenir la majorité absolue, mais cela ne l'a pas empêché de gouverner, y compris sans le soutien du PC). Mais dans tous les cas, sans exception, il y a une majorité claire qui s'est dégagée des urnes.

De plus, il n'est pas indifférent de préciser que les scrutins, présidentiels comme législatifs, sont étroitement contrôlés par un juge impartial et prestigieux, le Conseil constitutionnel, ce qui met leurs résultats à l'abri de tout soupçon et de tout procès en insincérité.

*La discordance des majorités* a pu justement être le résultat, involontaire et occasionnel, de cette clarté. C'est elle qui a donné naissance, en 1986 pour la première fois, à cette situation inédite qu'on appelle la cohabitation.

Sachant que le président de la République est élu pour sept ans et les députés pour cinq (sauf dissolution), le chef de l'État a normalement à affronter au moins une fois des élections législatives durant son mandat. Fatalement, donc, devait surgir un jour la situation dans laquelle il les perdrait, et perdrait du même coup les moyens de sa primauté.

Charles De Gaulle avait exclu l'hypothèse. Il considérait que la puissance présidentielle était nécessaire, mais qu'elle n'était légitime qu'appuyée sur la confiance, majoritairement manifestée, du peuple à l'égard du chef de l'État. En conséquence, il considérait que si cette confiance disparaissait, quelle qu'en soit l'occasion, le président n'avait plus les moyens de poursuivre sa mission et devait donc démissionner. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait lui-même, s'estimant désavoué par l'échec du référendum du 27 avril 1969.

Valéry Giscard d'Estaing, le premier, a rompu avec cette doctrine en déclarant, à la veille des législatives de 1978, qu'il resterait en fonction même en cas de victoire de l'opposition. Mais celle-ci n'eut finalement pas lieu.

C'est donc François Mitterrand qui s'est trouvé confronté à cette situation inédite, après la défaite de la gauche aux législatives de 1986, puis, une seconde fois, après une nouvelle défaite de la gauche en 1993. Dans les deux cas, il lui restait deux ans de mandat à accomplir. Dans les deux cas, il a choisi de se maintenir.

Perdant le soutien parlementaire, il perdait également d'une part la subordination de l'Assemblée, d'autre part celle du gouvernement. De ce fait, le centre de gravité du pouvoir était transféré du Palais de l'Élysée vers l'Hôtel de Matignon. Le chef de l'État se trouvait ainsi ramené aux seuls pouvoirs que la Constitution lui attribue expressément et qui ne lui permettent pas de continuer à diriger la nation, désormais remise entre les mains du premier ministre.

Si François Mitterrand s'est maintenu en 1986, c'était dans l'espoir de se faire réélire deux ans plus tard, alors qu'en démissionnant aussitôt après avoir été désavoué il aurait été contraint de mettre fin à sa carrière. Quant à sa décision de se maintenir en 1993, malgré sa maladie, elle ne s'explique que par sa volonté d'être le premier président français à accomplir deux septennats complets.

On aurait pu craindre que cette situation sans précédent de discordance des majorités rende la transition difficile. Il n'en fut rien.

Non seulement, en effet, aucun des deux camps n'estimait avoir intérêt à provoquer une crise institutionnelle et à en assumer l'impopularité, mais, surtout, la netteté des choix opérés par le corps électoral clarifiait parfaitement les légitimités : le président, désavoué par le suffrage universel, ne pouvait se maintenir qu'à condition d'adopter un profil bas et de se conformer aux décisions des Français ; la nouvelle majorité bénéficiait d'une légitimité incontestable, qui l'autorisait à choisir en son sein celui qui serait Premier ministre (même si sa désignation restait entre les mains du président, celui-ci ne pouvait se permettre, politiquement, de nommer un autre que celui voulu par les vainqueurs), et garantissait au chef du Gouvernement toute l'autorité nécessaire.

Ainsi, dans ce système qui est, finalement, à géométrie variable, tous les éléments du cadre institutionnel s'additionnent ou se compensent pour faciliter les transitions.

Ils s'additionnent lorsque le droit de dissolution permet d'obtenir la concordance des majorités, elle-même encouragée par le mode de scrutin, et d'imposer la domination du président ainsi devenu l'architecte de la transition.

Ils se compensent dans la mesure où la multiplication des échéances (présidentielles et législatives) a pour contrepartie la clarté des décisions électorales qui fixent les nettement termes de la transition et en rend le déroulement rapide et incontestable.

Mais tout cela, qui est favorable, pourrait cependant être insuffisant s'il n'existait pas un environnement administratif cohérent avec ce cadre institutionnel.

### **6.2.2. *L'environnement administratif***

La France a une solide tradition administrative. Cela ne va pas sans des inconvénients, fréquemment dénoncés, liés à l'excès occasionnel des lourdeurs bureaucratiques. Mais cela présente aussi des avantages très substantiels, qui se manifestent notamment à l'occasion des transitions, et contribuent puissamment à leur gestion. Ceci procède principalement d'une conception claire du rôle de l'administration, de l'existence de procédures adaptées et de l'intervention d'une structure spécialisée.

*La conception claire du rôle de l'administration*, héritée de la tradition mais aussi garantie par les textes, repose sur deux principes essentiels : la subordination et la neutralité.

Au nom de la subordination, les fonctionnaires doivent obéissance aux autorités politiques auxquelles la Constitution attribue la direction du pays. Formellement, c'est le premier ministre qui est le chef de la fonction publique et chacun des membres du gouvernement a autorité sur les services placés sous sa dépendance par les décrets d'attribution.

Au nom de la neutralité, les fonctionnaires doivent servir loyalement la politique, quelle qu'elle soit, mise en oeuvre par les autorités démocratiquement désignées à cet effet. Ils doivent normalement s'abstenir de toute prise de position publique, qu'elle soit d'hostilité ou de soutien à cette politique, et conserver pour eux les convictions qu'ils peuvent exprimer par leur bulletin de vote.

Pour diriger son administration et faire appliquer sa volonté politique, tout ministre s'entoure de collaborateurs personnels, qui arrivent et partent avec lui, qui constituent son cabinet. Celui-ci dispose de l'autonomie — qui peut être grande ou faible — que le ministre lui consent, sachant que c'est ce dernier, en fin de compte, qui assumera seul le bilan politique de ce qui est fait par lui ou en son nom.

Les membres des cabinets sont souvent des fonctionnaires. Leur passage auprès d'un ministre peut éventuellement accélérer le déroulement de leur carrière. Mais, à l'inverse, il a aussi pour conséquence de les marquer politiquement, ce qui, après une alternance, peut éventuellement restreindre leurs chances d'obtenir un nouvel emploi intéressant ou prestigieux.

Au ministre et à son cabinet, donc, il appartient de diriger et d'impulser, à l'administration il revient de mettre en oeuvre au mieux de ses capacités.

Justement parce qu'ils sont tenus d'obéir, les fonctionnaires ne peuvent être comptables de la politique conduite par le gouvernement. A ce titre, très naturellement, leur emploi est garanti et ne peut être menacé par une transition. Cette garantie d'emploi — qui ne disparaît qu'en cas de manquement grave aux obligations — est à la fois le prolongement et la contrepartie des devoirs d'obéissance et de neutralité.

Il y a néanmoins à cela une exception relative. Elle concerne ce qu'on appelle “les emplois à la décision du conseil des ministres”.

Conformément à l'article 13 de la Constitution, et aux textes pris pour son application, un certain nombre de fonctions sont pourvues en Conseil des Ministres, sous la triple signature du président, du premier ministre et du ministre compétent.

Ceci concerne les plus hauts fonctionnaires, c'est-à-dire, principalement, les ambassadeurs, les préfets, les recteurs et, surtout, les directeurs d'administrations centrales.

Pour tous ceux-ci, on considère qu'il est normal que le gouvernement, pour mettre en oeuvre sa politique, puisse recourir aux fonctionnaires de son choix. C'est la raison pour laquelle tous ceux qui occupent ces postes élevés peuvent être changés à tout moment, toujours en conseil des ministres.

Le statut de la fonction publique distingue le grade (c'est-à-dire le titre du fonctionnaire, son niveau et sa rémunération) et l'emploi (c'est-à-dire le poste qu'il occupe effectivement). Ainsi, lorsqu'un agent public cesse, par exemple, d'être directeur d'une administration centrale, il ne cesse pas pour autant d'être fonctionnaire et l'État a l'obligation de lui confier un autre emploi.

La combinaison de ces deux éléments — liberté du gouvernement, garantie du fonctionnaire — permet à la fois d'assurer la continuité de l'action administrative et de lui donner le minimum de souplesse dont elle a besoin.

Tout nouveau gouvernement a la tentation de nommer des fonctionnaires politiquement proches de lui aux postes les plus sensibles. Ce peut être compréhensible et légitime, et c'est ce qui explique qu'une transition soit généralement suivie d'un train de nominations.

En revanche, lorsque ces nominations prennent une ampleur ou une rapidité inaccoutumée, on y voit un indice de politisation excessive de la haute administration.

Une mention doit être faite de la situation particulière de cohabitation. Le nouveau gouvernement, en effet, ne peut procéder à des nominations qu'à condition d'obtenir l'accord du président qui doit les signer. Ce dernier ne peut politiquement paraître faire de l'obstruction en refusant sa signature. En revanche, il peut user de celle-ci pour négocier avec le gouvernement, et obtenir de celui-ci qu'il traite convenablement ceux au sort desquels le chef de l'État manifeste un intérêt particulier.

Mais il reste, en tout état de cause, que de nombreux directeurs traversent les alternances et les changements de gouvernement, de sorte que tout nouveau ministre trouve à son arrivée une administration expérimentée et prête à le servir de manière parfaitement loyale.

Ainsi, le fait, dans la haute administration, de pouvoir changer ce qui éventuellement doit l'être, mais de pouvoir ne changer que cela, facilite évidemment les transitions, qui bénéficient ainsi d'une fonction publique constamment opérationnelle.

*L'existence de procédures adaptées* permet que l'appareil d'État soit en mesure de fonctionner normalement du début à la fin du processus, quelle que puisse être la durée de celui-ci.

Cela suppose l'existence d'un commandement qui garantisse cette continuité. Il ne peut être le fait que du Gouvernement sortant, seul juridiquement apte à l'exercer aussi longtemps que son successeur n'est pas entré en fonctions.

En France, comme d'ailleurs dans la majeure partie des démocraties européennes, cette exigence se traduit par la notion d'expédition des affaires courantes. Sans entrer dans le détail juridique, plus complexe, cette

idée renvoie à la pratique selon laquelle le gouvernement sortant, déjà démissionnaire ou en passe de l'être, continue à assurer la gestion quotidienne de l'État, à commander à l'administration, mais s'interdit de prendre des mesures nouvelles.

Parfois, il peut cependant se produire que des circonstances extérieures à la volonté du gouvernement appellent de sa part des réactions sortant du cadre des affaires courantes. Ainsi, lors de l'alternance de 1981, après la victoire présidentielle de François Mitterrand mais avant son entrée en fonctions et la désignation de Pierre Mauroy comme premier ministre, la monnaie a été vivement attaquée, en même temps que se manifestait un mouvement de fuites des capitaux. Le gouvernement sortant a alors établi des contacts informels avec des représentants de la nouvelle majorité puis, en accord avec eux, a pris les mesures nécessaires pour défendre le franc.

Quoi que onze jours aient séparé le second tour de l'élection présidentielle de l'entrée en fonctions du nouveau chef de l'État (aussitôt suivie de la nomination du premier ministre et de la dissolution de l'Assemblée nationale), le pays a été constamment géré, dans une période délicate, selon des modalités qui n'ont suscité aucune critique.

Mais les procédures doivent également permettre de faire face aux exigences de toutes sortes, aussi bien politiques que matérielles, que fait naître une transition.

Sur le plan politique, une passation de pouvoirs doit avoir lieu entre chaque membre du gouvernement et celui qui le remplace. Elle est l'occasion d'une transmission symbolique de l'autorité, mais elle doit surtout être mise à profit pour que le ministre sortant puisse informer son successeur sur les grands dossiers en cours, ou sur les décisions les plus urgentes.

Au-delà des désaccords politiques, il existe, dans tous les domaines, des sujets d'intérêt national sur lesquels l'attention du successeur doit être attirée, tout comme il existe fréquemment, dans certains domaines seulement, des informations confidentielles qui doivent être portées à sa connaissance.

Sur le plan matériel, les nécessités, pour être moins élevées, ne sont pas moins vives. Les membres du gouvernement sortant, et leurs collaborateurs, doivent être mis en mesure de trier leurs dossiers. La partie strictement politique, qu'ils sont en droit de conserver, doit pouvoir être déménagée. La partie administrative sur les affaires en cours doit pouvoir être ordonnée et laissée à la disposition du successeur. Enfin, le reste doit pouvoir être versé aux archives nationales. Aucune de ces trois opérations ne peut être convenablement conduite si elle est improvisée au dernier moment.

Mais la bonne gestion des transitions suppose de prendre la mesure de l'espèce de désarroi qui peut accompagner l'accès, pour la première fois, à des fonctions de direction de l'appareil d'État. Par définition, elles ne ressemblent à aucune autre. Le politique le plus éprouvé, le parlementaire le plus expérimenté ou le décideur le plus averti découvre un monde que toutes ses expériences antérieures ne suffisent pas à lui permettre de maîtriser.

Ce monde obéit à des règles qui lui sont propres et qui sont exigeantes. Toute décision doit se plier au respect de procédures précises, dont la méconnaissance constitue une illégalité. Toute dépense doit s'imputer sur un budget lui-même soumis à d'autres sujétions. Et à tout cela s'ajoutent encore des pratiques, des traditions, qui, pour être moins impératives, sont souvent nées de besoins qui rendent leur respect avantageux.

Dans ces conditions, abandonner à lui-même un nouveau gouvernement, ou de nouveaux ministres, c'est, au mieux, les rendre totalement dépendants de l'administration qu'ils sont supposés diriger ou, au pire, les exposer à multiplier les erreurs et les impairs et à prendre un départ désastreux.

Telles sont les raisons pour lesquelles il est impératif — non seulement pour les principaux intéressés mais aussi, à travers eux, pour l'intérêt de la nation — que les premiers pas d'un nouveau gouvernement soient constamment accompagnés.

Il faut notamment qu'ils puissent être précisément informés de choses aussi élémentaires que, par exemple, le nombre et le traitement des collaborateurs qu'ils peuvent recruter, les services auxquels ils peuvent faire appel, le secrétariat dont ils disposent, mais aussi, de manière moins prosaïque, que leurs soient explicitées les procédures de décision, le mode de fonctionnement collectif du gouvernement, leurs possibilités de déléguer leur signature, etc. C'est là que la transition a tout à gagner à bénéficier du soutien d'une structure spécialisée.

*L'intervention d'une structure spécialisée* est la formule que la France, notamment, a expérimentée dès les années trente et a institutionnalisée depuis 1946. Cette structure spécialisée, c'est le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

Celui-ci exerce des fonctions multiples et importantes, parmi lesquelles l'aide à la transition ne figure pas explicitement. Mais sa présence, ses compétences, son expérience l'ont amené, de manière parfaitement naturelle, à jouer dans ces occasions un rôle fondamental et unanimement jugé très positif.

A la tête de cette structure se trouve un secrétaire général. Il est très important de noter que celui aujourd'hui en fonctions n'est que le septième depuis 1946, en plus de cinquante ans donc.

Le premier a traversé toute la IV<sup>e</sup> République (1946-1958) et a ainsi été amené à seconder vingt et un chefs de gouvernement. Le troisième (1964-1975) a connu trois présidents de la République et cinq premiers ministres. Le titulaire du poste, lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ne l'a quitté qu'un an plus tard et pour être appelé à d'autres fonctions prestigieuses. Il ne s'est produit qu'une fois, regrettable, qu'un nouveau gouvernement remplace le secrétaire général à l'occasion d'une alternance, en 1986, tandis que son successeur, nommé par la droite, a survécu à l'alternance suivante et travaillé avec trois premiers ministres de gauche.

C'est assez dire que les titulaires de cette charge essentielle (qui les conduit notamment à assister à tous les conseils des ministres) l'exercent de manière à ce point impartiale, quelles que puissent être par ailleurs leurs convictions personnelles, qu'ils ont conquis le respect et la confiance des responsables politiques du pays, toutes tendances confondues.

Le SGG est une structure très légère puisqu'elle ne compte, en tout, qu'une centaine de personnes, dont une trentaine seulement de fonctionnaires dits de "conception" (la plus élevée des trois catégories que compte la fonction publique en France). Comme pour le secrétaire général lui-même, leur arrivée ou leur départ est indépendant des échéances politiques.

Le SGG est installé dans les locaux du premier ministre (Hôtel de Matignon).

Il assume trois missions permanentes, dont chacune se décompose en une multiplicité de tâches : l'organisation du travail gouvernemental, le conseil juridique au gouvernement, la direction de l'ensemble des services dépendant du premier ministre.

Il aborde chacune de ces missions sous leurs angles strictement techniques et administratifs, la dimension politique relevant du premier ministre et de son cabinet, avec lesquels se met naturellement en place une coopération quotidienne. Le respect d'une déontologie rigoureuse suffit à exclure conflits ou querelles de frontières : le SGG dresse, si nécessaire, l'inventaire des choix possibles, puis s'attache à la régularité juridique des décisions, veille enfin à leur application, mais il ne se prononce jamais sur le fond ou l'opportunité des choix politiques, qui relèvent du seul gouvernement.

Mais c'est son rôle occasionnel, lors des transitions, qui doit surtout ici nous arrêter. C'est lui, en effet, qui est devenu, dans la pratique, le véritable garant de la continuité de l'action gouvernementale et, pourrait-on dire, le guide discret mais efficace de toute équipe nouvellement arrivée au pouvoir.

Il est appelé, à ce titre, à exercer des compétences variées. Toutes seront ici mentionnées, mais toutes ne revêtent pas la même importance, ou la même valeur exemplaire, notamment lorsqu'elles sont liées à des spécificités du système français. On les abordera donc par ordre croissant de pertinence au regard du sujet.

Une fois le gouvernement constitué, doivent être pris des décrets d'attribution et de délégation. Les décrets d'attribution définissent les compétences des ministres de plein exercice et des secrétaires d'État autonomes (non rattachés à un ministre). Les décrets de délégation définissent les compétences des ministres délégués et des secrétaires d'État rattachés à un ministre.

Tous ces décrets sont préparés par le SGG, pour le compte du premier ministre. Comme ils donnent fréquemment lieu à des déchirements (souvent dérisoires, au demeurant) entre les membres du gouvernement, le chef de celui-ci et le chef de l'État en appellent largement à l'expérience et au conseil du SGG pour trancher les conflits.

Au SGG, il revient ensuite d'affecter aux nouvelles équipes ministérielles un certain nombre de moyens logistiques indispensables. Outre que c'est à lui qu'il appartient d'assurer le traitement mensuel des membres du gouvernement, ils leur attribuent aussi des locaux (lorsqu'il s'agit de ministères nouveaux ou changeants), leur donnent accès aux réseaux téléphoniques propres au pouvoir exécutif, leur en font découvrir l'usage et le mode d'emploi, et, si le ministère est dénué des moyens nécessaires, leur fournit voiture et chauffeur.

Par ailleurs, c'est encore le SGG qui indique aux nouveaux arrivés le nombre de collaborateurs qu'ils ont le droit de nommer pour composer leur cabinet, et leur fournit les formulaires des décisions à prendre à cet effet.

Le SGG, surtout, accomplit un véritable travail de formation à l'usage des nouveaux responsables. A cette fin, il a notamment constitué un *Dossier du travail gouvernemental*, régulièrement mis à jour, qui, en une trentaine de pages et une douzaine de rubriques, détaille les modalités juridiques et pratiques du fonctionnement du gouvernement. Grâce à ce véritable vade-mecum, même le plus inexpert des ministres ou des collaborateurs trouve, dans un langage clair, la réponse concrète à toutes les questions auxquelles il peut se trouver confronté.

Figure même, dans ce document, un organigramme du SGG, avec les attributions de chacun de ses membres et les numéros de téléphone nécessaires, de sorte que, à tout moment, il soit possible de trouver auprès de la personne compétente la réponse à n'importe quelle interrogation.

Enfin, au-delà de tous ces éléments matériels ou formels, dont on aurait tort de sous-estimer l'importance, le SGG accomplit, dans les transitions, une mission générale de conseil, de guidage et, éventuellement, d'alerte.

Le SGG étant la mémoire du gouvernement, il est toujours utile de solliciter son conseil, et les nouveaux responsables le découvrent toujours très vite. Ils restent naturellement seuls compétents pour prendre les décisions, mais ces dernières sont d'autant plus efficaces qu'elles sont préalablement éclairées, par l'avis du SGG, sur leur environnement juridique, sur les précédents existants et les résultats qu'ils ont eus, etc.

A ce titre, il peut aussi contribuer à dissuader les excès, toujours à craindre, de la "chasse aux sorcières" dans la haute administration.

Le SGG étant le gardien des procédures gouvernementales, il est le guide naturel de leurs premières mises en oeuvre. Le désordre que pourrait engendrer l'inexpérience, colorée d'enthousiasme, des arrivants est ainsi canalisé par l'autorité du SGG qui, en imposant le respect du formalisme de procédures éprouvées, amène rapidement les responsables à se plier aux usages — qui correspondent généralement à des nécessités — du fonctionnement gouvernemental.

Cette discipline n'entame en rien la volonté politique du nouveau gouvernement, mais lui permet au contraire de s'exercer plus vite et plus efficacement.

Sans faire lui-même de politique, le SGG est néanmoins assez au fait des enjeux pour pouvoir, sans sortir de son rôle, attirer l'attention du premier ministre sur tel ou tel aspect de sa gestion politique.

Un exemple bien connu en France est celui de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, après vingt-trois ans dans l'opposition. Le président de la République avait annoncé son intention de dissoudre l'Assemblée nationale. A peine le nouveau premier ministre, Pierre Mauroy, était-il arrivé à l'Hôtel de Matignon que le secrétaire général s'est présenté à lui, muni de deux parapheurs. Il lui a expliqué que, "ayant cru comprendre" qu'il y aurait une dissolution, il avait pris sur lui de faire préparer le texte la décidant. Toutefois, le respect des délais constitutionnels et des exigences des opérations électorales permettant deux calendriers différents, un court et un plus long, et le choix entre les deux étant politique, le SGG avait préparé deux projets de sorte que président et premier ministre prennent leur décision en toute connaissance de cause.

Si l'attention du chef du gouvernement n'avait pas ainsi été attirée, spontanément par le SGG, il aurait très vite été trop tard pour le scénario court, et les nouveaux responsables auraient alors été privés d'un choix qui pouvait avoir son importance.

D'une manière générale, le SGG prend à coeur ce qu'on pourrait appeler sa fonction technico-juridico-institutionnelle. Par ses conseils, par son intervention toujours discrète et souvent déterminante, il laisse au politique le soin de décider quoi faire, mais il est toujours là pour lui indiquer comment faire, dans des conditions techniquement adéquates, juridiquement solides et constitutionnellement conformes à la lettre et à l'esprit de la Constitution.

On a donc mis en lumière ici le rôle essentiel et bénéfique joué par le SGG en France. Il ne s'agit certes pas d'en faire un modèle idéal, par définition supérieur à tous autres. De nombreux pays disposent d'une structure comparable. Libre à chacun d'organiser la sienne. Mais on ne soulignera jamais assez l'importance des caractéristiques qu'un tel organisme doit présenter de manière constante : neutralité, stabilité, disponibilité.

C'est la neutralité qui donne le crédit et la stabilité. C'est la stabilité qui donne l'expérience et la disponibilité. C'est la disponibilité qui donne l'efficacité. Et c'est la conjugaison de tout cela qui contribue puissamment à pacifier, à rationaliser et à abrégier les périodes de transition, bref, à les gérer.

### Annexe 1. Quelques repères chronologiques sur la France

4 octobre 1958	Promulgation de la Constitution de la V <sup>e</sup> République
23-30 novembre 1958	Élections législatives, victoire de la droite
21 décembre 1958	Élection de Charles de Gaulle
8 janvier 1959	Entrée en fonction du Président élu Michel Debré nommé Premier ministre
9 janvier 1959	Nomination du Gouvernement
14 avril 1962	Démission de Michel Debré, remplacé par Georges Pompidou
9 octobre 1962	Dissolution de l'Assemblée nationale
18-25 novembre 1962	Élections législatives, victoire de la droite
28 novembre 1962	Georges Pompidou renommé Premier ministre
7 décembre 1962	Nomination du Gouvernement
5-19 décembre 1965	<b>Première élection présidentielle au suffrage universel direct : Charles de Gaulle</b>
8 janvier 1966	Début du nouveau mandat du Président
8 janvier 1966	Démission de Georges Pompidou, aussitôt renommé
9 janvier 1966	Nomination du Gouvernement
4-11 mars 1967	Élections législatives, victoire de la droite
6 avril 1967	Démission de Georges Pompidou, aussitôt renommé
30 mai 1968	Dissolution de l'Assemblée nationale
23-30 juin 1968	Élections législatives, victoire de la droite
10 juillet 1968	Démission de Georges Pompidou, remplacé par Maurice Couve de Murville
13 juillet 1968	Nomination du Gouvernement
27 avril 1969	Échec du référendum sur la régionalisation
28 avril 1969	Démission de Charles de Gaulle
1-15 juin 1969	<b>Élection présidentielle : Georges Pompidou</b>
19 juin 1969	Entrée en fonction du nouveau Président
20 juin 1969	Démission de Maurice Couve de Murville, remplacé par Jacques Chaban-Delmas
23 juin 1969	Nomination du Gouvernement
5 juillet 1972	Démission de Jacques Chaban-Delmas, remplacé par Pierre Messmer
7 juillet 1972	Nomination du Gouvernement
4-11 mars 1973	Élections législatives, victoire de la droite
28 mars 1973	Démission de Pierre Messmer, renommé le 2 avril

6 avril 1973	Nomination du Gouvernement
2 avril 1974	Mort de Georges Pompidou
5-19 mai 1974	<b>Élection présidentielle: Valéry Giscard d'Estaing</b>
24 mai 1974	Entrée en fonction du nouveau Président
27 mai 1974	Démission de Pierre Messmer, remplacé par Jacques Chirac
29 mai 1974	Nomination du Gouvernement
25 août 1976	Démission de Jacques Chirac, remplacé par Raymond Barre
28 août 1976	Nomination du Gouvernement
14-21 mars 1978	Élections législatives, victoire de la droite
31 mars 1978	Démission de Raymond Barre, renommé le 3 avril
6 avril 1978	Nomination du Gouvernement
26 avril-10 mai 1981	<b>Élection présidentielle : François Mitterrand</b>
13 mai 1981	Démission de Raymond Barre
21 mai 1981	Entrée en fonction du nouveau Président
21 mai 1981	Pierre Mauroy nommé Premier ministre
21 mai 1981	Dissolution de l'Assemblée nationale
23 mai 1981	Nomination du Gouvernement
14-21 juin 1981	Élections législatives, victoire de la gauche
22 juin 1981	Démission de Pierre Mauroy, aussitôt renommé
24 juin 1981	Nomination du Gouvernement
17 juillet 1984	Démission de Pierre Mauroy, remplacé par Laurent Fabius
20 juillet 1984	Nomination du Gouvernement
16 mars 1986	Élections législatives, victoire de la droite
20 mars 1986	Démission de Laurent Fabius, remplacé par Jacques Chirac
21 mars 1986	Nomination du Gouvernement
24 avril-8 mai 1988	<b>Élection présidentielle : François Mitterrand</b>
10 mai 1988	Démission de Jacques Chirac, remplacé par Michel Rocard
13 mai 1988	Nomination du Gouvernement
14 mai 1988	Dissolution de l'Assemblée nationale
21 mai 1988	Début du nouveau mandat du Président
5-12 juin 1988	Élections législatives, victoire de la gauche
23 juin 1988	Démission de Michel Rocard, aussitôt renommé
29 juin 1988	Nomination du Gouvernement
15 mai 1991	Démission de Michel Rocard, remplacé par Edith Cresson
17 mai 1991	Nomination du Gouvernement
29 mars 1992	Démission de Edith Cresson, remplacée par Pierre Bérégovoy
31 mars 1992	Nomination du Gouvernement

21-28 mars 1993	Élections législatives, victoire de la droite
29 mars 1993	Démission de Pierre Bérégovoy, remplacé par Édouard Balladur
31 mars 1993	Nomination du Gouvernement
23 avril-7 mai 1995	<b>Élection présidentielle : Jacques Chirac</b>
11 mai 1995	Démission de Édouard Balladur
17 mai 1995	Début du nouveau mandat du Président
17 mai 1995	Alain Juppé nommé Premier ministre
19 mai 1995	Nomination du Gouvernement

Les prochaines élections législatives doivent avoir lieu en mars 1998.

**Appendice 1. Liste des participants**

**(En anglais uniquement)**

**Par ordre alphabétique, par pays et par participant**

**Deuxième réunion SIGMA des hauts responsables des centres de gouvernement  
Varsovie, les 27-28 février 1997**

**ALBANIE**

Mr Albert Gajo  
Economic Advisor to the Prime Minister  
Council of Ministers  
Blvd. "Deshmorët e Kombit"  
Tirana  
Tel: (355 42) 305 47  
Fax: (355 42) 305 47

Mr Arjan Madhi  
General Secretary of the Council of Ministers  
Council of Ministers  
Blvd. "Deshmorët e Kombit"  
Tirana  
Tel: (355 42) 626 38  
Fax: (355 42) 626 38

**ALLEMAGNE**

Dr Hans Achim Roll  
Director General  
Federal Chancellery  
Adenauerallee 141  
D-5300 Bonn 1  
Tel: (49 228) 56 21 00  
Fax: (49 228) 56 23 51

**BELGIQUE**

Mme Françoise Audag-Dechamps  
Conseillère générale  
Chancellerie du Premier Ministre  
Rue de la Loi 16  
1000 Bruxelles  
Tel: (32 2) 501 0398  
Fax: (32 2) 514 5259

**ESTONIE**

Mr Jüri Heinla  
 Head of Department of Legislation  
 State Chancellery  
 Lossi plats 1a  
 EE-0100 Tallinn

Tel: (372) 631 67 32  
 Fax: (372) 6 31 69 14

Mr Aivar Rahno  
 Executive Assistant to the Secretary of State  
 State Chancellery  
 Lossi Plats 1a  
 E-0100 Tallinn

Tel: (372) 631 67 49  
 Fax: (372) 631 69 94

**GRÈCE**

Prof. Andreas Loverdos  
 Secretary-General  
 Ministry of Interior, Public Administration  
 and Decentralisation  
 Secretariat General for Public Administration  
 15 Vassilissisofias Ave  
 Athens

Tel: (30 1) 339 34 82  
 Fax: (30 1) 364 66 70

**HONGRIE**

Mr László Boros  
 Government's Advisor on Scientific Policy  
 Office of the Prime Minister  
 V. Kossuth ter 1-3  
 H-1055 Budapest

Tel: (361) 268 32 43  
 Fax: (361) 268 32 42

Mr Imre Verebélyi  
 Government Commissioner  
 Office of the Prime Minister  
 V. Kossuth ter 4  
 H-1055 Budapest

Tel: (361) 268 32 03  
 Fax: (361) 268 32 18

**LETTONIE**

Mr Edvins Andersons  
 Director of the Cooperation Projects Dept  
 State Chancellery  
 36 Brivibas Blvd  
 LV-1520 Riga

Tel: (371) 728 4447  
 Fax: (371) 728 0469

Mr Arvalds Freibergs  
Director Legal Department  
State Chancellery  
Brivibas Blvd 36  
LV-1520 Riga

Tel: (371) 728 45 75  
Fax: (371) 728 65 98

## **LITUANIE**

Mr Olegas Romancikas  
Deputy Secretary-General  
Government of Lithuania  
Gedimino Ave 11  
LT-2039 Vilnius

Tel: (3702) 62 16 80  
Fax: (3702) 22 10 88

Mr Virgilijus Savickas  
Political Adviser to the Prime Minister  
Secretariat of the Prime Minister  
Gedimino Ave 11  
LT-2039 Vilnius

Tel: (3702) 62 70 41  
Fax: (3702) 61 99 53

## **POLOGNE**

Dr Andrzej Barcikowski  
Chef de Cabinet of the Prime Minister  
Chancellery of the Prime Minister  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 621 77 78  
Fax: (48 22) 40 34 52

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz  
Director  
National School of Public Administration  
Ul. Wawelska 56  
00-922 Warsaw 54

Tel: (48 22) 25 64 19  
Fax: (48 22) 25 73 76

Prof. Andrzej Gwizdz  
Chairman  
Prime Minister's Legislative Council

Prof. Hubert Izdebski  
Institute of Studies of State and Law  
University of Warsaw

Ms Grazyna Kacprowicz  
President of the Foundation  
Chancellery of the Prime Minister  
Foundation for Public Administration Devpt  
Phare programmes  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 694 73 59  
Fax: (48 22) 694 68 02

Prof Zbigniew Kielminski  
 Faculty of Journalism and Political Science  
 University of Warsaw  
 Ul. Krakowskie Przedmiescie 3  
 00-047 Warsaw

Tel: (48 22) 26 57 91  
 Fax: (48 22) 26 57 91

Mr Lech Nikolski  
 Undersecretary of State  
 Secretary of the Social-Political Committee  
 of the Council of Ministers  
 Chancellery of the Prime Minister  
 Al. Ujazdowskie 1/3  
 00-583 Warsaw

Mr Marek Pol  
 Secretary of State  
 Chancellery of the Prime Minister  
 Al. Ujazdowskie 1/3  
 00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 628 45 30  
 Fax: (48 22) 694 73 96

Mr Aleksander Proksa  
 Secretary of the Council of Ministers  
 Chancellery of the Prime Minister  
 Al. Ujazdowskie 1/3  
 00-583 Warsaw

Mr Grzegorz Rydlewski  
 Secretary of State, Head  
 Chancellery of the Prime Minister  
 Al. Ujazdowskie 1/3  
 00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 694 75 06  
 Fax: (48 22) 628 43 01

Prof Grazyna Ulicka  
 Vice-Dean  
 Faculty of Journalism and Political Science  
 University of Warsaw  
 Ul. Krakowskie Przedmiescie 3  
 00-047 Warsaw

Tel: (48 22) 26 57 91  
 Fax: (48 22) 26 57 91

## **RÉPUBLIQUE SLOVAQUE**

Ms Lubica Durcová  
 Deputy Head of the Government Office  
 Government Office of the Slovak Republic  
 Námestie Slobody 1  
 813 70 Bratislava

Tel: (427) 39 82 23  
 Fax: (427) 39 16 47

Ms Milica Suchánková  
 Acting Head of the Government Office  
 Government Office of the Slovak Republic  
 Námestie Slobody 1  
 813 70 Bratislava

Tel: (427) 39 82 23  
 Fax: (427) 39 16 47

**RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

Ms Michaela Erbenová  
Advisor to the Prime Minister  
Office of the Prime Minister  
Nábřeží Edvarda Benese 4  
118 01 Prague 1

Tel: (422) 24 00 22 24  
Fax: (422) 23 13 963

**ROUMANIE**

Dr Remus Opris  
Minister, Secretary-General  
The Government of Romania  
Piata Victoriei 1, Second Floor  
71 201 Bucharest

Tel: (401) 212 13 82  
Fax: (401) 223 29 98

Mr Danut Sachelarie  
Counsellor to the Prime Minister  
The Government of Romania  
Piata Victoriei no 1  
Bucharest

Tel: (401) 222 3693  
Fax: (401) 312 5811

**DÉLÉGATION DE L'UE**

Mr Dieter Birkenmaier  
Legal Counsellor  
European Union Delegation  
Al. Ujazdowski 14  
00-478 Warsaw

Tel: (48 22) 625 07 70  
Fax: (48 22) 625 04 30

Mr Rolf Timans  
Ambassador, Head of Delegation  
European Union Delegation  
Al. Ujazdowski 14  
00-478 Warsaw

Tel: (48 22) 625 07 70  
Fax: (48 22) 625 04 30

**EXPERTS SIGMA**

Mr Guy Carcassonne  
Professor of Public Law  
69, avenue Victor Hugo  
75116 Paris  
France

Tel: (33 1) 45 00 44 54  
Fax: (33 1) 45 01 97 22

Mr Peter Egardt  
Executive Director  
Stockholms Handelskammare  
Västra Trädgårdsgatan 9  
Stockholm 103 21  
Sweden

Tel: (46 8) 613 1897  
Fax: (46 8) 411 7570

Mr Adam Wolf  
Royal Danish Embassy  
N.W. 3200 Whitehaven Street  
Washington D.C. 20008-3683  
United States

Tel: (1 202) 234 4300  
Fax: (1 202) 328 1470

### **SECRETARIAT SIGMA**

Ms Michal Ben-Gera  
Principal Administrator  
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 98  
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Ms Linda Duboscq  
Project Co-ordinator  
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 17  
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Ms Judyta Fiedin  
Administrator  
Management of Policy-making  
Country Strategy Group (Poland)

Tel: (33 1) 45 24 13 92  
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Mr Jacques Fournier  
Senior Counsellor  
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 13  
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Ms Joanne Stoddart  
Project Assistant  
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 18 86  
Fax: (33 1) 45 24 13 05