

*Fondée par  
Georges Burdeau  
Professeur honoraire  
à l'Université de  
droit, d'économie,  
et de sciences sociales  
de Paris*

BIBLIOTHÈQUE  
CONSTITUTIONNELLE  
ET DE  
SCIENCE POLITIQUE  
Tome 71

*Dirigée par  
Jacques Robert  
Professeur à  
l'Université  
de Paris II*

# LE PERSONNEL GOUVERNEMENTAL SOUS LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE (1959 - 1986)

---

Jean Cabannes

Docteur en Droit  
Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris

*Préface de  
Pierre Pactet*

Professeur à l'Université de Paris XI  
Doyen honoraire de la Faculté de droit Jean Monnet à Sceaux

*Ouvrage couronné par la  
Chancellerie des Universités de Paris  
(Prix Paul Deschanel 1988)  
et par l'Association nationale  
des Docteurs en droit  
(Prix de thèse en droit public 1989)*

PARIS  
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
26, rue Vercingétorix, 75014

1990

## TABLE DES MATIERES

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>Première partie : LA DESIGNATION DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL</b> .....	23
<b>Chapitre I : La formation du gouvernement</b> .....	25
§ 1. — <i>Le processus de nomination</i> .....	25
I. — Le cadre historique et juridique .....	25
A) L'évolution institutionnelle .....	25
1° La III <sup>e</sup> République .....	26
2° La IV <sup>e</sup> République .....	27
B) L'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 .....	28
1° L'élaboration et le contenu du texte constitutionnel .....	29
2° La portée de l'article 8 .....	30
II. — La pratique de la nomination .....	32
A) L'aspect collectif .....	32
1° Le décret de nomination .....	32
2° Le refus d'un substitut à l'investiture parlementaire .....	33
B) L'aspect personnel .....	35
1° Les procédures individuelles ou particulières de nomination .....	35
2° L'accession pratique au gouvernement .....	36
§ 2. — <i>La composition du gouvernement</i> .....	37
I. — Approche qualitative : la dignité ministérielle .....	37
A) La portée de la dignité ministérielle .....	38
1° La variabilité de la notion de dignité ministérielle .....	38
2° Les attributs de la dignité ministérielle .....	39

B)	Les conditions sélectives d'attribution de la dignité ministérielle	41
1°	L'extension exceptionnelle de la dignité ministérielle	41
2°	La règle de l'exclusion	42
II.	Approche quantitative : l'ampleur numérique des gouvernements	43
A)	L'instabilité quantitative des structures gouvernementales	44
1°	L'absence de permanence des structures gouvernementales	44
2°	L'inflation ministérielle	45
B)	L'évolution des effectifs gouvernementaux depuis 1959	46
1°	La composition des gouvernements	47
2°	Les grandes lignes de l'évolution	47
§ 3.	<i>La hiérarchie gouvernementale</i>	49
I.	Ministres d'Etat et ministres délégués	50
A)	Les ministres d'Etat : le sommet de la hiérarchie gouvernementale	50
1°	L'évolution de l'institution	50
2°	La portée et la signification de l'institution	51
B)	Les ministres délégués : une pratique changeante	55
1°	L'évolution	55
2°	Portée et signification	61
II.	La base de la hiérarchie gouvernementale : les secrétaires d'Etat	62
A)	Les secrétaires d'Etat ordinaires	63
1°	L'évolution	63
2°	La signification	65
B)	Les secrétaires d'Etat autonomes	67
1°	Genèse et pratique de l'institution	67
2°	La signification et l'avenir de l'institution	67
<b>Chapitre II :</b>	<b>Les origines du personnel gouvernemental</b>	<b>71</b>
§ 1.	<i>Les engagements politiques du personnel gouvernemental</i>	71
I.	Les choix initiaux	72
A)	Les engagements para-politiques	72
1°	La Résistance	72
2°	Les autres formes d'engagement : mouvements de jeunesse, syndicalisme	74
B)	Les débuts politiques proprement dits	77
1°	La première activité politique	77
2°	Le contexte des débuts politiques	79

II. — Les options décisives .....	82
A) Le critère parlementaire .....	82
1° La domination persistante des parlementaires .....	82
2° L'influence limitée mais rénovée du Sénat .....	85
B) Le critère politique .....	86
1° Une domination gaulliste tempérée jusqu'en 1974-1981 .....	87
2° La domination généralisée des ministres socialistes à la suite des élections de 1981 .....	89
§ 2. — <i>Les dosages politiques et régionaux dans la composition des gouvernements</i> .....	90
I. — Les dosages politiques .....	90
A) Le poids dominant des ministres gaullistes (1959-1974) .....	90
1° La prépondérance gaulliste .....	91
2° Une domination non exclusive .....	93
B) Du recul des ministres gaullistes à l'emprise des ministres socialistes (1974-1986) .....	94
1° Le recul des ministres gaullistes (1974-1981) .....	94
2° L'emprise des ministres socialistes (1981-1986) .....	96
II. — Les données régionales .....	99
A) Les dosages régionaux .....	99
1° La répartition régionale globale .....	99
2° L'évolution des dosages géographiques .....	101
B) L'origine géographique réelle du personnel gouvernemental (les lieux de naissance) .....	103
1° La répartition régionale globale .....	103
2° La sur-représentation parisienne et extra-métropolitaine .....	105
§ 3. — <i>Les caractéristiques humaines et professionnelles</i> .....	106
I. — Les données humaines .....	106
A) L'âge des membres du gouvernement .....	106
1° L'âge moyen d'accès au gouvernement .....	107
2° La répartition par tranche d'âge .....	108
B) Les femmes membres du gouvernement .....	110
1° Le poids de l'habitude (1959-1974) .....	111
2° L'ampleur du changement (depuis 1974) .....	113
II. — Les filières scolaires et professionnelles .....	115
A) Le cursus scolaire et universitaire .....	115
1° Le degré des études suivies .....	116

2° Les études supérieures choisies .....	117
B) La trajectoire professionnelle .....	119
1° L'origine professionnelle des membres du gouvernement .....	119
2° La domination quantitative globale des fonctionnaires .....	122
<b>Deuxième partie : L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL</b> .....	125
<b>Chapitre I : Le déclin du personnel gouvernemental traditionnel</b> .....	127
§ 1. — <i>La marginalisation du cursus politique classique</i> .....	127
I. — Une mutation essentielle du personnel gouvernemental .....	128
A) Le déclin marqué du personnel professionnalisé .....	128
1° L'effacement des catégories professionnelles dominantes avant 1958 .....	128
2° La stagnation maintenue des milieux industriels .....	129
B) L'affaiblissement du cursus classique .....	130
1° Un cursus de moins en moins « localiste » .....	130
2° Un hiatus accentué entre personnel parlementaire et personnel gouvernemental .....	131
II. — Une minorité affaiblie de notables locaux .....	132
A) Une minorité quantitative .....	133
1° Les ministres gaullistes et modérés (1959-1981) .....	133
2° Les ministres socialistes (1981-1986) .....	135
B) Un effacement qualitatif .....	136
1° Des fonctions gouvernementales de second rang .....	136
2° Des fonctions gouvernementales abrégées .....	138
§ 2. — <i>Un facteur juridique réductible : la règle des incompatibilités</i> .....	139
I. — Un principe gaulliste susceptible d'instaurer une dissociation entre personnel gouvernemental et parlementaire .....	139
A) Le principe gaulliste des incompatibilités .....	139
1° Un débat classique, rénové par la pensée gaulliste .....	140
2° Des justifications théoriques et d'opportunité .....	141
B) La dissociation entre personnel parlementaire et personnel gouvernemental .....	142
1° Une nécessité technique .....	143
2° Une dépendance accrue des membres du gouvernement à l'égard du Chef de l'Etat .....	144

II. — Une influence tangible, mais qui n'a pas eu toutes les conséquences attendues .....	145
A) Une influence tangible, révélée par une pratique évolutive .....	145
1° Un principe défendu, malgré l'assouplissement de sa mise en œuvre (1959-1974) .....	145
2° Une sérieuse mise en cause du principe, néanmoins maintenu (1974-1986) .....	147
B) Une règle qui n'a pas eu toutes les conséquences attendues .....	148
1° De sérieuses atténuations .....	148
2° Un détournement flagrant des dispositions initiales .....	149
§ 3. — <i>Un facteur décisif : le contexte institutionnel et technique du choix des membres du gouvernement</i> .....	151
I. — L'aspect institutionnel : la présidentialisation du personnel gouvernemental .....	151
A) Un personnel ministériel strictement lié au Chef de l'Etat .....	151
1° La présidentialisation du régime et ses incidences .....	151
2° Les conceptions des Présidents de la République successifs .....	153
B) Un personnel ministériel indépendant du Parlement .....	155
1° L'autonomie fonctionnelle du gouvernement par rapport au Parlement .....	155
2° L'onction accessoire du suffrage universel .....	156
II. — L'aspect technique : les effets de la tentation technocratique ....	157
A) La mutation contemporaine des affaires gouvernementales .....	157
1° La technicité accrue des affaires gouvernementales .....	158
2° L'extension du domaine des affaires gouvernementales .....	159
B) Les compétences nouvelles requises du personnel gouvernemental .....	160
1° La critique du personnel gouvernemental traditionnel .....	160
2° Une évolution dangereuse .....	162
<b>Chapitre II : L'avènement du gouvernement des fonctionnaires</b> .....	165
§ 1. — <i>Les nouvelles filières dominantes d'accès au gouvernement</i> .....	166
I. — Détournement ou bouleversement du cursus traditionnel .....	166
A) Le détournement du cursus traditionnel : les techniciens parlementaires .....	166
1° Un cursus parisien ne rendant qu'un bref hommage au suffrage universel .....	166
2° Une filière efficace .....	167
B) Le bouleversement du cursus traditionnel : les techniciens non élus .....	170

1° Un cursus privilégié, indifférent au suffrage universel .....	170
2° Une filière puissante .....	172
II. — La prééminence du nouveau personnel gouvernemental .....	174
A) L'importance des fonctions gouvernementales occupées .....	174
1° Des fonctions ministérielles de premier rang .....	174
2° La logique technicienne .....	176
B) L'importance des carrières gouvernementales accomplies .....	177
1° La variété des carrières .....	177
2° La longévité des carrières .....	178
§ 2. — <i>Un nouveau personnel gouvernemental hautement fonctionnarisé</i> .....	179
I. — L'ampleur de la fonctionnarisisation des gouvernements .....	180
A) Un phénomène spectaculaire .....	180
1° Un poids naturel chez les non-parlementaires, élargi aux ministres issus du Parlement .....	180
2° L'incontestable domination de la fonction publique .....	182
B) Un phénomène constant, mais évolutif .....	183
1° Les présidences gaullistes et indépendantes (1959-1981) .....	183
2° La présidence de M. Mitterrand (1981-1986) .....	185
II. — Un phénomène rénové et diversifié .....	185
A) Le renouveau de la fonctionnarisisation du personnel gouvernemen- tal .....	185
1° Un passé glorieux mais lointain .....	186
2° La brutale résurgence des ministres fonctionnaires .....	187
B) La diversité des ministres fonctionnaires .....	188
1° Les hauts fonctionnaires .....	188
2° Les enseignants .....	190
§ 3. — <i>Les modalités de la fonctionnarisisation du gouvernement</i> .....	192
I. — Les données institutionnelles et statutaires .....	192
A) Les institutions gaullistes .....	192
1° Les conceptions gaullistes .....	192
2° La traduction institutionnelle .....	193
B) La souplesse du statut de la fonction publique .....	195
1° Une protection renforcée .....	195
2° Une situation privilégiée .....	196
II. — Des filières exceptionnellement adaptées .....	197
A) Une formation contestée mais efficace : E.N.A. et politique .....	197

1° Le gouvernement des « énarques » ? .....	198
2° Une polémique excessive .....	200
B) Des carrières privilégiées : cabinets ministériels et « grands corps » .....	201
1° Cabinets ministériels et opportunités politiques .....	201
2° La sécurité valorisante des « grands corps » .....	203
<b>Troisième partie : L'ITINERAIRE DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL</b> .....	<b>207</b>
<b>Chapitre I : Le déroulement de la carrière</b> .....	<b>209</b>
§ 1. — <i>L'appartenance à la structure gouvernementale</i> .....	209
I. — Un pragmatisme maintenu .....	210
A) Une structure traditionnellement instable .....	210
1° Une évolution erratique .....	210
2° L'illusion d'une organisation stable .....	211
B) Une évolution incessante depuis 1959 .....	212
1° Un processus ségréatif .....	212
2° Un processus agrégatif .....	214
II. — Une pratique essentiellement personnalisée .....	216
A) Des compétences ministérielles exorbitantes de droit commun ...	216
1° Les super-ministres .....	216
2° Les vice-Premiers ministres <i>de facto</i> .....	218
B) Des portefeuilles « à géométrie variable » .....	219
1° Des compétences cycliques .....	219
2° Des secrétariats d'Etat à éclipses .....	221
§ 2. — <i>L'instabilité ministérielle sous la V<sup>e</sup> République</i> .....	222
I. — La mesure de la stabilité ministérielle .....	223
A) La mesure globale de la stabilité ministérielle .....	223
1° Le coefficient de présence ministérielle .....	223
2° Une évolution sensible, qui ne doit pas être illimitée .....	224
B) Les diverses formes d'instabilité ministérielle : instabilité et renouvellement du personnel gouvernemental .....	225
1° La première présence ministérielle .....	226
2° Gouvernements de début de carrière et gouvernements de confirmation .....	228
II. — L'inégalité de la stabilité ministérielle selon les départements ministériels .....	231

A) La succession des ministres dans les départements ministériels ...	231
1° Les titulaires successifs des ministères permanents .....	231
2° La variation du nombre de membres du gouvernement selon les départements ministériels .....	236
B) Départements de début de carrière et départements de confirmation	238
1° Des départements pour ministres débutants ? .....	239
2° Le cas des nouveaux départements ministériels .....	240
§ 3. — <i>La durée des carrières</i> .....	241
I. — Une longévité ministérielle inégale .....	242
A) Les « parenthèses » ministérielles .....	242
1° Les carrières marginales, de moins de trois ans .....	242
2° Les carrières ordinaires, de trois à cinq ans .....	244
B) Les carrières gouvernementales de longue durée .....	245
1° Les carrières ministérielles prolongées, de cinq à dix ans .....	245
2° Les carrières gouvernementales exceptionnelles, supérieures à une décennie .....	246
II. — Carrière effective et carrière globale .....	248
A) Le rapport entre carrière réelle et carrière totale .....	248
1° Des carrières rarement interrompues .....	248
2° La spécificité de la V <sup>e</sup> République .....	249
B) La durée moyenne des carrières .....	251
1° La durée effective d'une carrière gouvernementale moyenne ...	252
2° La durée totale d'une carrière gouvernementale moyenne .....	252
<b>Chapitre II : L'issue de la carrière</b> .....	255
§ 1. — <i>La cessation imposée des fonctions gouvernementales</i> .....	255
I. — La cessation des fonctions imposée par les événements .....	256
A) Les aléas de la vie électorale et institutionnelle .....	256
1° Les renouvellements gouvernementaux systématiques .....	256
2° Les modifications gouvernementales facultatives .....	259
B) Les tournants politiques .....	260
1° La rupture globale : le changement de majorité de 1981 .....	260
2° La rupture interne au sein de la majorité : la cas de 1984 .....	262
II. — La cessation des fonctions provoquée par les autorités exécutives	264
A) L'évolution collective des formations gouvernementales .....	264
1° La formation d'une nouvelle équipe ministérielle .....	264

2° Les réaménagements techniques du gouvernement .....	265
B) Le non-renouvellement des fonctions <i>intuitu personae</i> .....	267
1° Les évictions politiques .....	267
2° La prise en considération de données personnelles .....	271
§ 2. — <i>La démission des membres du gouvernement</i> .....	272
I. — La démission pour raisons politiques .....	272
A) Deux périodes de tensions politiques prolongées .....	272
1° Les gouvernements Debré et Pompidou I (1959-1962) .....	273
2° La présidence de M. Mitterrand (1981-1986) .....	274
B) Un geste exceptionnel et devenu plus rare .....	277
1° Une démarche politique hors du commun .....	277
2° La rareté des démissions politiques sous la V <sup>e</sup> République .....	278
II. — La démission pour raisons personnelles ou techniques .....	279
A) Sept démissions en vingt-sept ans .....	279
1° Les démissions authentiques .....	279
2° Les démissions imposées par les circonstances .....	280
B) Un cas particulier : échec électoral et démission du gouvernement .....	281
1° Une pratique incertaine .....	281
2° Une pratique peu satisfaisante .....	282
§ 3. — <i>L'itinéraire politique post-gouvernemental</i> .....	283
I. — Le retour — ou l'accès — à des fonctions parlementaires .....	284
A) L'obtention d'un mandat de député .....	284
1° Le retour — ou l'accès — à l'Assemblée nationale .....	284
2° Les difficultés d'un retour au Parlement .....	285
B) Le succès aux autres élections nationales .....	287
1° L'attrait du Sénat .....	287
2° L'élection au Parlement européen .....	288
II. — La poursuite d'une carrière politique sans mandat électif national .....	289
A) Mandat local et réflexion politique .....	289
1° L'exercice d'un mandat local .....	289
2° Réflexion politique et militantisme .....	290
B) L'exercice de fonctions publiques para-politiques .....	292
1° Des fonctions d'importance équivalente à des fonctions gouverne- mentales .....	292
2° Des fonctions permettant la poursuite d'une activité proche de la politique .....	294

<b>CONCLUSION</b> .....	297
<b>ANNEXE</b> : Liste alphabétique des membres du personnel gouvernemental du 8 janvier 1959 au 20 mars 1986 et des postes occupés par chacun d'eux durant cette période .....	309
<b>ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	329