

*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
INTRODUCTION	17
Première partie : LA DESIGNATION DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL	23
Chapitre I : La formation du gouvernement	25
§ 1. — <i>Le processus de nomination</i>	25
I. — Le cadre historique et juridique	25
A) L'évolution institutionnelle	25
1° La III ^e République	26
2° La IV ^e 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
Chapitre II :	Les origines du personnel gouvernemental	71
§ 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
Deuxième partie : L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL	125
Chapitre I : Le déclin du personnel gouvernemental traditionnel	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
Chapitre II : L'avènement du gouvernement des fonctionnaires	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
Troisième partie : L'ITINERAIRE DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL	207
Chapitre I : Le déroulement de la carrière	209
§ 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 ségrégatif	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^e 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 ^e 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
Chapitre II : L'issue de la carrière	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 ^e 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

CONCLUSION	297
ANNEXE : 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
ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES	329