

MATTEI DOGAN

## *Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand*

De 1870 à 1985, de Thiers à Mitterrand, 1 074 ministres et secrétaires d'Etat se sont succédé au pouvoir à travers trois régimes politiques et 140 Gouvernements.

Comment ces 1 074 personnalités furent-elles choisies ? Pour essayer de répondre à cette question, nous suivrons les ministres dans leur cheminement, par les voies qu'ils ont parcourues et qui les menèrent au pouvoir. La documentation dont nous disposons désigne trois filières principales : la capillarité partisane, le filtre des commissions parlementaires et le tremplin mandarin. Toutefois, le succès dans l'une ou l'autre de ces filières impliquait au préalable, dans l'immense majorité des cas, une légitimation parlementaire. En effet, parmi les 1 074 ministres, près d'un millier furent recrutés parmi les députés et les sénateurs. On peut compter, pour toute la période considérée — cent onze années — environ 8 000 parlementaires. Un sur huit a donc accédé à des fonctions ministérielles. Il s'agit bien, sous cet angle, d'une sélection.

L'importance de chacune de ces trois filières a varié d'une époque à la suivante, et ces changements constituent un des objectifs de la présente analyse. Les trois filières sont en quelque sorte en compétition. Si l'une prévaut, c'est nécessairement au détriment des deux autres. Ainsi, la filière partisane a prévalu à certaines époques, le filtre des commissions plutôt à d'autres. La filière mandarinale, déjà efficace dans la seconde moitié de la III<sup>e</sup> République, est revivifiée progressivement sous de Gaulle et davantage encore, au détriment des deux autres filières, sous Giscard d'Estaing.

A ces trois filières s'ajoute un facteur conjoncturel primordial. Le trait dominant du portrait collectif des ministres, toutes tendances politiques confondues, de la période 1945-1969, est la participation active au mouvement de la Résistance pendant la guerre. A ce moment s'est opérée une présélection, une sélection décalée dans le temps, qui n'est observable que

rétrospectivement. Le ministre-ancien résistant est une figure dominante dans tous les 22 Gouvernements de la IV<sup>e</sup> République et pendant les onze années du règne gaullien. Pourtant les intéressés eux-mêmes n'en furent pas pleinement conscients. La prépondérance numérique des anciens résistants parmi les ministres n'est pas attestée dans les autobiographies et mémoires des hommes politiques de l'époque. Elle ne fut pas perçue en son temps. Le phénomène est reconnu et reconstitué par le sociologue. La Résistance en tant que pépinière de futurs ministres intervient dans le processus de sélection bien avant la légitimation parlementaire, et quelle que soit la filière empruntée par la suite par l'ancien résistant devenu homme politique.

La présente étude concerne 631 ministres de la III<sup>e</sup> République, 227 de la IV<sup>e</sup> (dont 20 survivants de la III<sup>e</sup>), 128 de la période gaullienne (dont 29 anciens de la IV<sup>e</sup>), 95 sous la présidence de V. Giscard d'Estaing (dont 12 d'avant 1974), et 58 sous la présidence Mitterrand (dont 4 d'avant 1981) (1).

Nous avons braqué notre projecteur sur la première nomination à une fonction gouvernementale, sans distinguer entre les ministres dans le plein sens du mot et les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, car ce moment décisif intervient à la suite de processus analogues pour les deux catégories. Toutefois cette distinction devient essentielle lorsqu'il s'agit non pas de la première nomination, mais des nominations postérieures. Nous précisons cependant que sur les 631 gouvernants de la III<sup>e</sup> République, 178 furent sous-secrétaires d'Etat et jamais ministres dans le plein sens du mot (si ce n'est pour quelques-uns sous la République suivante).

Pour la IV<sup>e</sup> République, sur un total de 227 ministres, 99 ne furent que des secrétaires ou des sous-secrétaires d'Etat (et 36 autres, nommés d'abord secrétaires d'Etat, furent promus ministres).

Durant la période gaullienne, sur 128 ministres, 24 furent uniquement secrétaires d'Etat et 20 autres, qui débutèrent en cette qualité, bénéficièrent par la suite d'une promotion au rang supérieur (2).

Nos distinctions répondent aux nécessités de l'analyse, mais dans la réussite d'un homme politique, plusieurs facteurs interviennent simultanément ou successivement et le plus souvent ils se cumulent. Il est rare que l'ascension d'un homme politique puisse s'expliquer par un seul et unique facteur. L'interdépendance réelle des facteurs est la difficulté majeure de l'analyse.

L'histoire mouvementée de la France oblige non seulement l'historien mais aussi le sociologue à distinguer plusieurs périodes, répondant aux besoins de l'analyse de la sélection des ministres. Pour la III<sup>e</sup> République, nous avons retenu quatre périodes : la République des Ducs (1870-1877),

(1) Cette analyse s'arrête en novembre 1985.

(2) Par souci de concision, on désignera par le mot ministre aussi bien les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat que les ministres eux-mêmes, sauf indication contraire.

la République opportuniste (1878-1899), la République radicale (1900-1919) et l'entre-deux-guerres. Pour la IV<sup>e</sup> République il serait peut-être utile de distinguer la phase du tripartisme de celle de la Troisième Force. Une distinction s'impose entre la République gaullienne, jusqu'en 1974, et la période giscardienne. En 1981 commence un autre cycle historique. Une étude détaillée pourrait considérer un plus grand nombre de circonstances historiques, car comment nier le rôle qu'ont joué certains leaders dans le choix des ministres. Mais pour dépasser la démarche de l'historien et donner une consistance sociologique à l'analyse, il est nécessaire d'opérer des regroupements.

### *Le creuset de la Résistance*

L'activité dans la Résistance n'impliquait pas nécessairement l'ambition d'une carrière politique. D'ailleurs, entre l'engagement dans la Résistance et la nomination au Gouvernement, de nombreuses années ont pu s'écouler, même si certains ne sont sortis des réseaux clandestins de la Résistance que pour être projetés au Gouvernement.

C'est pourtant dans le creuset de la Résistance que furent forgés la plupart des hommes qui seront appelés au gouvernail pendant le quart de siècle qui suivra la Libération : 190 sur 227 ministres de la IV<sup>e</sup> République, soit 84 %, et 69 des 128 ministres de la République gaullienne, soit 54 %.

Parmi ces hommes on remarque des parlementaires qui ont voté en 1940 contre la délégation des pouvoirs au maréchal Pétain, des déportés, emprisonnés, condamnés à mort, des fondateurs de réseaux, commandants des Forces françaises libres, des chefs d'organisations clandestines, des hommes traqués par la Gestapo, des combattants FFI, des fonctionnaires révoqués par le Gouvernement de Vichy, des membres du Conseil national de la Résistance ou du Gouvernement provisoire d'Alger, des chargés de mission par le général de Gaulle, des membres de l'Assemblée consultative, des chefs de file de la Résistance d'Outre-Mer, etc. En 1944, à la Libération, les cadres de la Résistance devinrent les cadres des partis et en conséquence le Gouvernement de Gaulle se composa en grande majorité d'anciens résistants devenus entre-temps chefs de partis.

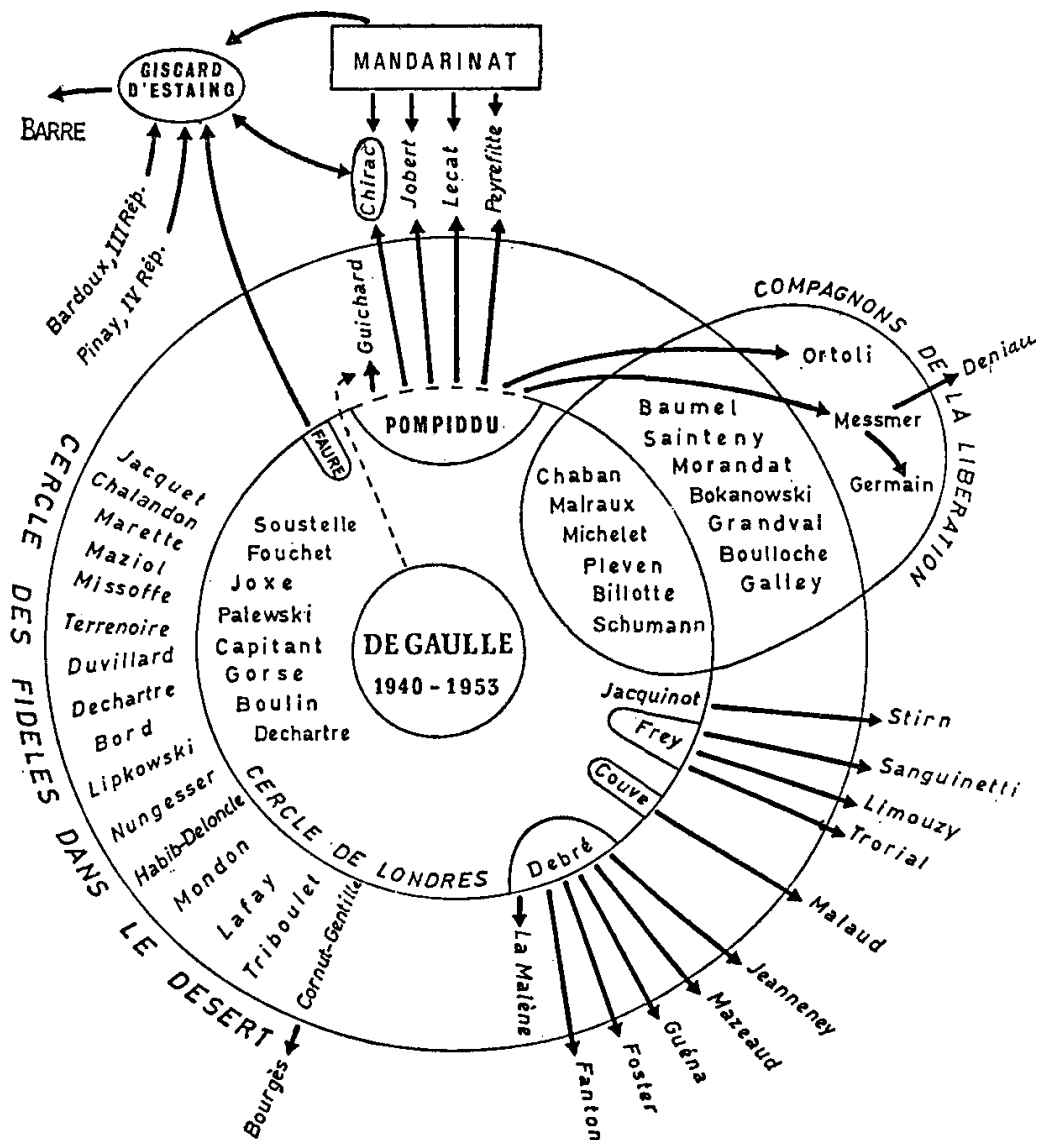
Percevait-on clairement dans les années cinquante, au moment de la constitution des précaires Gouvernements, que la sélection des ministres ne s'opérait, pour l'essentiel, que parmi les hommes anoblis avant même la renaissance du régime démocratique, que cette sélection était en quelque sorte prédéterminée, décalée dans le temps ? Les 22 présidents du Conseil avaient peut être l'illusion de choisir les membres du cabinet selon des critères précis répondant aux grands problèmes politiques du jour. En fait, leur latitude fut limitée, l'analyse rétrospective le démontre, par des événements qui se sont produits et des comportements qui se sont manifestés bien longtemps avant.

*Filières de sélection des ministres*

	République				
	III <sup>e</sup> Ducs	III <sup>e</sup> Opp.	III <sup>e</sup> Rad.	III <sup>e</sup> Edg.	I F
Creuset de la Résistance	●	□	●	●	□
Légitimation parlementaire	□	□	□	□	□
Capillarité partisane	●	+	+	+	□
Filtre des commissions parlementaires	●	+	+	□	-
Tremplin mandarinal	●	●	●	—	□
Cooptation-parrainage	+	+	+	+	□

Ducs : « République des Ducs », 1870-1877  
 Opp. : La République opportuniste, 1877-1899  
 Rad. : La République radicale, 1899-1919  
 Edg. : L'entre-deux-guerres, 1919-1940  
 Rép. : IV<sup>e</sup> République, 1945-1958  
 Gaul. : La République gaullienne, 1958-1974  
 Gisc. : Présidence Giscard d'Estaing 1974-1981  
 Mitt. : Présidence Mitterrand 1981-

□ : Facteur très important  
 + : facteur important  
 — : facteur moyen  
 ● : facteur faible.



La IV<sup>e</sup> République s'écroule ; la V<sup>e</sup> est instaurée, et ce sont toujours les hommes de la Résistance qui sont placés aux postes de commande. Le graphique ci-joint illustre cette sélection des principaux ministres parmi les anciens résistants et dans l'entourage de de Gaulle. En effet les noms qui sont à l'intérieur de ce qu'on appelle le « cercle de Londres » sont aussi ceux des princes de la République gaullienne. Au moment où la République gaullienne est inaugurée, ses principaux dirigeants sont donc déjà potentiellement désignés et pour toute la décennie à venir, à quelques exceptions près. Cette désignation est faite en fonction de comportements remontant parfois à un quart de siècle. Les compagnons dominent la décennie gaullienne. Nous verrons plus loin pourquoi d'autres hommes que des compagnons furent également choisis comme ministres par de Gaulle.

Certes l'immense majorité de la population se sentait solidaire des mouvements de la Résistance, mais on peut admettre que moins de 1 % des Français adultes ont participé directement aux réseaux clandestins contre l'occupant. En supposant que 200 000 résistants actifs étaient représentatifs de l'ensemble de la population adulte, on devrait admettre également que 2 000 d'entre eux avaient une instruction universitaire supérieure. Mais il est certain que la proportion de diplômés de l'Université était plus élevée parmi les chefs que parmi les membres des réseaux. Les hommes qui possédaient cette double qualité de résistant et de diplômé représentaient 1/10 000 de la population adulte. C'est l'effet cumulatif de ces 1 % de résistants et 1 % de diplômés précédemment mentionnés. En supposant que la proportion de diplômés parmi les responsables de réseaux était deux fois plus élevée que parmi les non-résistants, on aboutit à la conclusion que les ministres de la IV<sup>e</sup> République furent recrutés dans une catégorie extrêmement restreinte représentant, pour donner une idée, 1/50 000 de la population masculine âgée de 25 à 60 ans. Paris n'était pas encore libéré que cette présélection était déjà effectuée.

Il est important de noter que les résistants de la V<sup>e</sup> République sont plutôt ceux de la Résistance extérieure, alors que les anciens résistants de la IV<sup>e</sup> appartinrent en majorité à la Résistance intérieure. Si Jean Moulin, chef de la Résistance intérieure, avait survécu, il serait sans doute devenu une des figures dominantes de la IV<sup>e</sup> République. Une quarantaine de ministres anciens résistants de la V<sup>e</sup> République furent déjà ministres ou du moins parlementaires sous la IV<sup>e</sup> ; ce fait illustre avec éclat l'impact de la Résistance par-delà le changement de régime. Beaucoup d'entre eux se trouvaient dans l'entourage du général de Gaulle à Londres ou à Alger.

La prépondérance des résistants parmi les ministres décline avec les années mais reste impressionnante même au temps de la présidence de G. Pompidou. Ce n'est qu'avec le rajeunissement intervenu après l'élection de Giscard d'Estaing, soit trente ans après la Libération, que les anciens résistants cessent de dominer la scène politique.

On constate un phénomène analogue à celui de la Résistance de 1940-1944 au début de la III<sup>e</sup> République : c'est l'opposition à l'Empire avant 1870. Tout naturellement ceux qui se sont battus pour la République sous Napoléon III se sont retrouvés aux premiers rangs. Comme les résistants de 1940, ils pouvaient se réclamer d'une certaine légitimité républicaine.

### *La légitimité parlementaire*

Un fait d'une profonde signification pour l'étude de la sélection des ministres s'impose à notre attention. Sur 631 ministres de la III<sup>e</sup> République, 62 seulement furent choisis en dehors du Parlement, dont 54 militaires. Sous la IV<sup>e</sup> République, parmi les 227 ministres on ne remarque

que 6 non-parlementaires (3). Pour la République gaullienne, malgré l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire, prescrite constitutionnellement, sur 128 ministres, 104 étaient détenteurs d'un mandat parlementaire au moment de leur promotion ministérielle. Autrement dit, tout se passe comme si, pour être ministre, on devait obtenir, préalablement, une consécration du suffrage universel, acquérir en quelque sorte une légitimité.

Ce concept de légitimité n'est pas expressément invoqué dans les débats parlementaires lors de la constitution d'un Gouvernement. Mais il est clair que dans un régime d'assemblée comme celui des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, le Parlement étant le centre de gravité, seuls ceux qui s'y trouvaient étaient les dépositaires de la légitimité. Concrètement c'est un problème d'arithmétique parlementaire. En régime d'assemblée le Gouvernement repose sur une majorité parlementaire qui doit s'exprimer constamment. C'est une nécessité de composer cette majorité. Pour y arriver, le meilleur moyen c'est de choisir les ministres parmi les parlementaires les plus influents.

C'est la Chambre qui investissait le Gouvernement et non pas le Sénat, même si ce dernier n'avait pas manqué de contribuer à la chute de quelques Gouvernements. Tout naturellement les ministres furent choisis de préférence parmi les députés. Sous la III<sup>e</sup> République, 48 ministres seulement siégèrent exclusivement au Sénat. Il est vrai que d'autres ministres qui avaient entamé leur carrière à la Chambre n'accédèrent au Gouvernement qu'après leur passage au Sénat, comme le fit Clemenceau. Les hommes qui ont changé d'assemblée entre deux expériences ministérielles ne nous concernent pas ici puisque cette analyse se réfère à la première nomination ministérielle.

Si la sélection des ministres s'effectua essentiellement dans la Chambre des députés, c'est qu'elle rassemblait la majeure partie de l'élite politique la plus influente. On remarquait des hommes influents ailleurs, au Sénat, à la tête de certains partis et syndicats, de groupes de pressions ou d'organisations para-politiques, mais en dernière analyse le forum était le Palais-Bourbon.

Ce n'est qu'après la Libération, au temps du tripartisme, que la Chambre perdit quelque peu de son omnipotence, en attendant qu'un autre centre de gravité fût érigé, la présidence de la République.

Avec l'élection du Président au suffrage universel la légitimité parlementaire perd sa primauté, et, en conséquence, son importance dans le choix des ministres s'affaiblit. A noter toutefois que le nombre de non-parlementaires parmi les ministres, relativement élevé sous la présidence de Gaulle, se réduit sous la présidence Pompidou. Ce recul temporaire s'explique par la prépondérance du Parti gaulliste à la Chambre, auquel le président lui-même était très lié. Son successeur Giscard d'Estaing

(3) Les six non-parlementaires sont : de Gaulle, Blum, Malraux, Dautry, Farge et Bougenot.

s'entoura au début du septennat d'une majorité de non-parlementaires dans les postes les plus importants, mais la plupart chercheront une légitimation parlementaire aux élections législatives de 1978. Parmi les ministres nommés après 1981, 24 furent choisis en dehors du Parlement, soit 41 %. Ils ne se présentèrent pas aux élections législatives de juin 1981.

La légitimation par le suffrage universel ne signifie pas que l'on devienne instantanément ministrable. Il faut encore que le nouveau député, même s'il jouit d'un grand prestige dans sa profession d'origine, et même s'il est déjà connu des princes, se fasse connaître dans l'hémicycle, et pour cela qu'il y séjourne deux ou trois ans au moins, avant d'avoir, à de rares exceptions près, sa chance.

La légitimation parlementaire est une condition nécessaire mais pas suffisante pour devenir, ou redevenir ministre. L'aspirant peut choisir entre trois principales filières qui peuvent se croiser ou se compléter.

### *La capillarité partisane*

La filière partisane recouvre deux réalités, bien différentes et d'importance inégale selon les époques. La première est simplement la position géométrique dans l'hémicycle parlementaire. C'est une question de teinte politique. La seconde est le militantisme : on grimpe les échelons dans un parti avant et après l'élection au Parlement et, grâce à la position éminente acquise dans la hiérarchie du parti, l'on devient ministrable. Il faut que ces deux réalités se conjuguent pour avoir des chances. Il ne suffit pas de monter au sommet d'un parti. Encore faut-il que ce parti soit d'une bonne teinte : celle de la majorité parlementaire.

La position dans l'éventail parlementaire a été décisive dans la sélection des ministres de la III<sup>e</sup> République, du moins jusqu'au Front populaire de 1936, à tel point que le jeu des étiquettes politiques a atteint des subtilités sans pareil dans les démocraties occidentales. Classer les députés de l'époque selon leurs tendances politiques est difficile, répartir les ministres, un travail d'orfèvre, d'autant plus qu'il y avait des caméléons.

Quant à la période 1870-1899, la possibilité d'appartenir à plusieurs groupes simultanément rendait presque aléatoire l'identification politique. Les travées centrales de l'hémicycle n'en fournissaient pas moins la plupart des ministres. Sur un total de 242 ministres de cette époque, 65 pourraient être classés dans la gauche radicale, 66 dans la gauche républicaine, et 37 au centre-gauche, étant bien entendu que géométriquement ils ne s'éloignaient pas du centre.

En considérant la période 1899-1940, de Waldeck-Rousseau à Pétain, sur 427 ministres, nous en comptons 247 qui appartiennent aux diverses fractions et factions du radicalisme polymorphe. Si de ces 427 ministres, on exclut, d'une part, les 35 non-parlementaires et, d'autre part, les 36 socialistes qui, à quelques exceptions, arrivent au pouvoir tardivement, en 1936, on doit bien admirer l'habileté des radicaux de toutes nuances à se réserver le gouvernail. C'est qu'ils se trouvaient stratégiquement où il



fallait dans l'hémicycle parlementaire, c'est-à-dire au juste centre, au centre-droit, au centre-gauche, ou à la conjonction des centres. Sans doute, certains ne sont-ils pas simplement devenus ministres parce qu'ils étaient là. Ils se sont plutôt glissés là pour accroître leurs chances. Cette prédominance du radicalisme est d'autant plus remarquable que le sinistrisme aurait dû le pousser vers la droite. Il a toujours su se confondre avec le centrisme en tant qu'idéologie, aussi bien à la Chambre qu'au Sénat.

Rétrospectivement, on voit bien que l'homme ambitieux qui avait choisi un mauvais cheval pouvait tout au plus, quels que fussent ses atouts, jouer un rôle brillant au Parlement mais pas au Gouvernement : constamment ministrable, jamais ministre.

Sous la IV<sup>e</sup> République, quand les partis étaient relativement bien organisés, notamment au temps du tripartisme et de la troisième force, la teinte politique, MRP, SFIO, RGR, UDSR ou autre sigle, avait moins d'importance que la position détenue dans le parti. En effet, plus des trois quarts des ministres de la IV<sup>e</sup> République détenaient des positions éminentes dans le parti, des positions officielles ou officieuses attestées par le titre ou la notoriété. Dans maintes circonstances — les tractations au moment de la constitution du Gouvernement en témoignent — les partis déléguaient leurs représentants au Gouvernement. La filière partisane était prédominante.

Par contre, sous le régime gaulliste une autre filière prend de l'importance au détriment de la filière partisane. Les ministres sont toujours choisis dans un parti, mais ils ne sont pas délégués *par* le parti et ne sont pas appelés en raison des fonctions qu'ils détiennent *dans* leur parti. La promotion s'opère sur d'autres critères. Quand à la présidence Giscard d'Estaing le blason du Président n'étant pas celui de la majorité au Palais-Bourbon, la filière partisane a vu son rôle décliner encore davantage.

Sous la présidence Mitterrand la pépinière de recrutement fut, comme nous le verrons plus loin, presque exclusivement partisane, du moins durant les quatre premières années.

### *Le filtre des commissions parlementaires*

Par filtre des commissions, nous entendons la décantation qui s'opère entre les députés ou les sénateurs au sein des commissions parlementaires, auxquelles tous appartiennent. Contrairement aux comités et groupes, les commissions réunissent des parlementaires de tous les horizons, et dans le système politique français elles ont toujours joué un rôle essentiel dans le travail législatif et dans l'activité parlementaire. La fonction que remplit une commission est très différente de celle qui revient au groupe. La commission, c'est l'assemblée en miniature, le groupe, lui, est monocolore. Dans l'un on est plus préoccupé de stratégie et d'idéologie ; dans l'autre s'accomplit un travail plus concret : négocier, élaborer, rédiger.

La commission parlementaire est à la fois un lieu d'apprentissage et

une tribune. C'est dans la commission qu'on apprend le métier d'homme d'Etat. Les témoignages abondent dans ce sens. C'est encore dans les commissions qu'on peut le mieux manifester ses capacités et ses talents, et qu'on attire sur soi l'attention des collègues et des puissants du jour, d'autant plus qu'on est entouré non pas seulement d'amis de son propre parti mais aussi de représentants de tout l'éventail politique. C'est là aussi qu'on démontre, mieux que partout ailleurs, ses dons de négociateur et de conciliateur, qualités si appréciées dans un système multipartitaire.

La commission est donc une voie d'accès à de hautes fonctions, parce qu'elle révèle les qualités de certains de ses membres. Etre désigné comme rapporteur d'une commission pour présenter un projet à l'assemblée plénière est une bonne occasion d'émerger du relatif anonymat des députés moyens. Etre élu président d'une commission, c'est accroître davantage encore ses chances de devenir un jour ministre.

En effet, à tout moment dans l'histoire des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, on pouvait constater qu'un grand nombre de présidents ou rapporteurs de commissions étaient appelés, tôt ou tard, à exercer des fonctions ministérielles. Ce phénomène fut reconnu par tous les observateurs de la vie politique française. Il est vrai aussi que l'on remarquait parmi les présidents de commissions beaucoup d'ex-ministres, en raison de leur prestige et de leur influence. La proportion de futurs ministres et celle d'ex-ministres dans les présidences de commissions dépendait du moment historique. Les futurs ministres étaient plus nombreux en début de période, les ex-ministres dans les phases de mûrissement. Il est significatif qu'il en soit ainsi, car la sélection des ministres s'est opérée en début de phases historiques, comme aux lendemains des guerres.

Il en va autrement pour les fonctions de rapporteur, qui exigent souvent un travail acharné alors que les présidences ont un côté plus honorifique. C'est sans doute la raison de la prépondérance des futurs ministres sur les ex-ministres parmi les rapporteurs.

Bien souvent les ministres, lors de leur première nomination, recevaient la charge d'un département ministériel ou d'un secrétariat correspondant à la commission dont ils étaient rapporteurs. Par contre, on n'observe guère de relation entre la profession d'origine du ministre et le département ministériel dont il avait la charge. Ceci s'explique en partie par la prédominance de certaines catégories professionnelles, comme les avocats ou les journalistes, parmi les ministres. Mais cette absence de relation indique bien que l'expérience s'acquiert plutôt à la commission.

Les commissions ne sont pas également importantes. Celle des affaires étrangères et celle des finances étaient particulièrement recherchées par les aspirants ministres. A certains moments, d'autres commissions ont pu être aussi attirantes, par exemple celle de la justice ; mais, « la commission des finances (était) la commission reine », car elle désignait non seulement un rapporteur général du budget mais encore des rapporteurs spéciaux pour chaque département ministériel. C'est elle qui tenait les cordons de

la bourse. Ce qui fit dire à J. Barthélemy : « Le rapporteur général du budget est avec une quasi-certitude un futur ministre » (4).

On a souvent ironisé sur la compétence des ministres. Quand on regarde le travail accompli par la commission des finances, on s'aperçoit de son sérieux. Trop souvent le problème de la compétence a été mal formulé. La compétence requise d'un ministre n'est pas la spécialisation, la connaissance technique d'un domaine particulier, c'est la capacité de comprendre, de juger, d'évaluer des problèmes et de proposer des solutions. Le talent oratoire ou du moins la clarté d'expression s'y ajoute assez souvent. Ce n'est pas nécessairement parce qu'on est ingénieur des mines qu'on ferait un bon ministre des travaux publics. D'ailleurs, pour s'en tenir à cet exemple, la plupart des responsables de ce département furent des avocats ou autres hommes politiques professionnels. On pourrait en dire autant des ministres de l'agriculture et, à peu près, de tous les autres. En revanche, on n'attribue que rarement des départements aux ministres sans considérer leur expérience et leur intérêt, manifestés notamment dans les commissions parlementaires et tout particulièrement en tant que rapporteurs.

Ces remarques valent surtout pour la III<sup>e</sup> République à partir de 1877. Pour la IV<sup>e</sup>, il faut distinguer deux phases. Durant la première, la filière partisane a joué un rôle déterminant dans la sélection des ministres. Mais à partir du moment où les partis se morcellent, le filtre des commissions parlementaires retrouve l'efficacité d'avant 1940.

Quant à la V<sup>e</sup> République, le filtre des commissions dans la sélection des futurs ministres s'amenuise jusqu'à se tarir, simultanément au déclin du Parlement.

Le tarissement de cette filière a eu des conséquences importantes sur l'équilibre des pouvoirs. Quand le ministre est extrait du milieu parlementaire, socialisé et formé dans ses commissions, il est tout naturellement plus sensible aux exigences de la représentation parlementaire que tel autre ministre, de type mandarin.

### *Le tremplin mandarin*

La filière mandarinale est le chemin politique qui passe par un cabinet ministériel. L'homme qui suit cette filière devient d'abord collaborateur d'un ministre, en tant que conseiller, attaché, directeur ou chef de cabinet, et ensuite seulement entreprend une carrière proprement politique. L'appartenance à un cabinet ministériel précède l'expérience parlementaire, rarement le contraire.

Dans le système politique de la III<sup>e</sup> République où le parlement et les partis jouaient un rôle essentiel dans le processus de sélection des gouvernants, la carrière politique des ministres était rarement marquée par une étape dans un cabinet ministériel. Ce ne fut le cas que pour moins d'un

(4) Cf. J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, p. 279.

dixième. Une activité parallèle dans un parti accompagnait d'ailleurs souvent le passage par un cabinet.

La moitié presque des ministres de la V<sup>e</sup> République gaullienne, 56 sur 128, ont suivi la filière mandarinale. Parmi ces 56, 39 furent d'abord collaborateurs de ministres, puis obtinrent un mandat parlementaire, souvent par « parachutage » électoral et finalement furent promus ministres. Par contre, 17 autres ont sauté directement de l'antichambre ministérielle au fauteuil ministériel, en brûlant l'étape électorale. Parmi les 39 au *cursus honorum* classique, 12 ont joué un rôle comme ministre ou parlementaire sous la IV<sup>e</sup> République, et 27 sont des hommes nouveaux ayant débuté au Parlement et au Gouvernement après 1958.

Près de la moitié des ministres-mandarins de la période gaullienne, 26 sur 56, sont d'anciens résistants (5), parmi lesquels 18, après une retraite de treize années durant la IV<sup>e</sup> République, ont accédé au pouvoir au retour du général de Gaulle. Nombre d'entre eux ont pu aussi se passer de la légitimité parlementaire parce qu'ils étaient parés d'une autre légitimité, celle de la Résistance.

L'importance de la voie mandarinale dans la sélection des ministres de 1958 à 1981 résulte d'une série de circonstances. De Gaulle n'était plus, à son retour au pouvoir, un chef de parti, dans le sens traditionnel du mot. Dans la mesure où les ministres n'étaient plus choisis parmi les hommes de parti, ils furent sélectionnés parmi les grands fonctionnaires proches du pouvoir, et très peu dans d'autres secteurs. Par contre, sous la présidence Pompidou, quand le gaullisme prit la forme d'un grand parti bien organisé à l'Assemblée, la priorité fut donnée au recrutement partisan, mais pour peu de temps.

L'élection de V. Giscard d'Estaing à la présidence de la République consacra plus que jamais auparavant le recrutement des ministres par la filière mandarinale : elle fournit la majorité des ministres du septennat. Il n'est pas nécessaire de chercher l'explication trop loin. Un homme jeune, non pas leader d'un grand parti, mais figure de proue, indépendant et relativement isolé, accède au pouvoir présidentiel, dans un système qui prescrit l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire, à un moment où les hommes de la Résistance se faisaient rares. De plus, le nouveau Président ne devait rien au compagnonnage gaulliste. D'un seul coup, disparaît un des canaux de la présélection, la Résistance, et s'appauvrit une des filières importantes avant 1958, le recrutement partisan. Quant à la légitimation parlementaire, elle fut recherchée mais postérieurement à l'expérience ministérielle.

La filière mandarinale recrute de préférence dans « la bonne société ». Jadis l'héritier se lançait directement dans la politique, depuis la guerre il passe plutôt par l'administration. L'héritage politique, canal de présélection si important au début de la III<sup>e</sup> République, reprit de l'impor-

(5) 43 autres ministres de la V<sup>e</sup> République sont également des anciens résistants, mais non des mandarins, et 23 sont des mandarins mais non des anciens résistants.

tance, mais sous une forme, en partie du moins, techno-méritocratique. V. Giscard d'Estaing lui-même symbolise cette nouvelle variété d'héritier politique.

Le recrutement mandarinal ne pouvait prendre une telle importance sans une transformation de la structure du Gouvernement, qui multiplia les secrétariats d'Etat. Dans les deux Gouvernements de J. Chirac, pour la première fois dans l'histoire de la République, le nombre des secrétaires d'Etat fut presque deux fois plus élevé que celui des ministres. On a multiplié les secrétariats d'Etat pour nommer à leur tête des mandarins. Cette multiplication se traduisit par le choix de la majorité des membres du Gouvernement dans le mandarinat. Le monolithisme présidentiel, l'âge du Président, et le fait qu'il n'était pas tributaire d'un grand parti, avaient sans doute favorisé un tel choix. Etant le dépositaire de la légitimité, il pouvait choisir plus librement ses ministres, pour éviter ainsi que le Gouvernement fût composé d'hommes plus âgés que lui. N'ayant à satisfaire que faiblement des exigences partisans, son choix s'est naturellement porté sur des mandarins, qu'il a surtout nommés secrétaires d'Etat.

Il convient d'esquisser la physionomie de ce nouveau type de secrétaire d'Etat. Il n'a ni l'expérience partisane, ni l'expérience parlementaire et les fonctions qu'on lui attribue sont strictement délimitées. Même s'il a beaucoup d'envergure, on ne lui demande pas de prendre position sur des problèmes de politique générale. Il n'est pas représentatif d'un courant de pensée, ni d'une force politique. Sa nomination, il la doit tout entière à la confiance que lui témoigne le Président de la République, ou éventuellement le Premier ministre. En conséquence, il est responsable non pas devant le Parlement, mais presque exclusivement devant le chef de l'Etat. Il n'incarne aucune légitimité propre. Sa position est analogue à celle d'un grand fonctionnaire, chef de son administration, mais avec une auréole politique, et surtout avec des relations directes avec le monde politique.

Il est comparable, en un sens au moins, au *senior-minister* hors cabinet, du Gouvernement britannique. Il ne participe pas aux réunions du conseil des ministres, sauf cas exceptionnel, mais il peut avoir, comme son homologue britannique, la responsabilité d'un département ministériel. Il subsiste toutefois une différence fondamentale entre eux : les *senior-ministers* sont recrutés à la Chambre des Communes, parmi les hommes d'un parti, et ils ont une riche expérience parlementaire. Le mandarin-secrétaire d'Etat français du septennat Giscard n'était ni homme de parti, ni parlementaire. On voit bien le contraste dans le recrutement, la socialisation et le caractère de ces hommes d'un côté et de l'autre de la Manche.

#### *Le parrainage-cooptation : étape ultime de la sélection*

On a beau remonter ces filières et être visible, on n'est pas encore tout à fait ministre en titre. Une dernière étape reste à franchir : celle du

parrainage-cooptation. La distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel prend ici une importance capitale.

Il est frappant de constater à la lecture des biographies des ministres des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques que cet ultime acte dans le *cursum honorum*, la nomination, était toujours un choix personnalisé. On ne choisissait pas comme ministre le rapporteur de la commission des Finances, mais Monsieur Untel, qui justement était le rapporteur de cette commission. Le gouverneur de la Banque de France ne pouvait pas espérer être nommé ministre en raison de ses seules fonctions ; les relations personnelles avec les hommes en place étaient une condition *sine qua non* de sa nomination.

Au niveau suprême de l'Etat, sauf en cas de crise, toute nomination, quelle que fût la filière suivie, était en dernière instance une cooptation personnelle, car il fallait être proposé, inévitablement, puis accepté par le cercle intérieur, parfois entouré de mystère. Pour les ministres dont la carrière a fait l'objet d'une biographie détaillée, le nom du « parrain » est connu. Il serait facile de donner des dizaines d'exemples.

Les filières de recrutement peuvent changer, les types d'hommes appelés peuvent varier en fonction justement de l'importance relative des diverses filières, mais la personnalisation de la sélection reste inévitable. De toute évidence, on ne sélectionne pas les ministres par concours anonyme. Le concept qui s'impose, au bout du chemin, c'est celui de l'amitié-parrainage-cooptation-compagnonnage qui n'a rien à voir avec le népotisme, d'ailleurs rarissime à ce haut niveau. Le parrainage, comme l'amitié, implique nécessairement l'estime et la confiance.

Parfois c'est la lutte qui a tissé les amitiés. Thiers d'un côté, Jules Simon, Crémieux et Gambetta de l'autre, furent des patrons précieux. Dufaure était l'ami de Thiers et il avait lui-même protégé Ribot. Rouvier, ami de Crémieux, connaissait aussi Gambetta, qui soutint lui-même Freycinet, qui à son tour parraina son ancien collaborateur Sadi Carnot, comme Floquet le fit pour Doumer. Le « Grand Ministère » de 1881 ne fut « qu'un groupement d'amis personnels de Gambetta, des hommes jeunes, de 36 à 46 ans, tous politiciens et exclusivement politiciens » (6).

Souvent ces relations personnelles ont pris naissance dans un cadre de travail. Deschanel était secrétaire de Jules Simon, Flandin de Millerand, Paul-Boncour de Waldeck-Rousseau, G. Mandel de Clemenceau.

D'autres cercles ne sont pas négligeables. La Franc-Maçonnerie cautionna Combes ; des journalistes amis mettaient en évidence des *papabili*,

(6) Comme illustration des nombreux témoignages qu'on peut trouver dans la littérature sur l'importance de l'amitié dans la vie politique, nous reproduisons ce passage d'une biographie sur Allain-Targé : « Le petit appartement qu'il habitait (Allain-Targé) rue de Verneuil, était le lieu de rendez-vous préféré de la plupart des jeunes opposants qui s'intitulaient démocrates radicaux. En particulier, Brisson, Gambetta, Challemel-Lacour et Laurier... s'y retrouvaient à dîner deux ou trois fois par semaine... Ce fut dans la vie des cinq jeunes gens une période d'amitié, d'enthousiasme et de dévouement réciproque, qui dut leur rester toujours chère. » Cf. Suzanne de La Porte, *La République sous l'Empire*, Paris, Grasset, 1939, p. xxvii. Quinze ans plus tard, ces cinq amis se retrouveront au pouvoir.

comme au temps de Sarraut et de *La Dépêche de Toulouse*. A *La Lanterne* Clemenceau avait collaboré avec Rochefort, Viviani en fut un rédacteur en chef, Briand un directeur. Millerand avait connu Clemenceau par le journalisme... On ne doit pas sous-estimer le poids de ces relations tissées en dehors du pouvoir et bien avant d'y parvenir.

Léon Blum et Vincent Auriol étaient des amis inséparables. Plus de la moitié des ministres socialistes de la IV<sup>e</sup> République entamèrent leur carrière ministérielle dans un Gouvernement présidé par un socialiste, dans les Gouvernements Blum, Gouin, Ramadier ou Guy Mollet. Il en fut de même pour les hommes des autres partis (MRP, Radical, Indépendants...). Bien souvent, les présidents du Conseil fondaient leur choix finalement sur des relations personnelles, comme dans le Gouvernement de P. Mendès France.

Mais c'est le cabinet ministériel qui fut l'endroit le plus stratégique pour bâtir des relations et des amitiés. Toute une phalange de ministres y est passée.

Ce phénomène de cooptation-parrainage prend encore plus d'importance sous le régime présidentiel, notamment avec de Gaulle et Mitterrand. Il y a analogie entre ces deux présidents, pourtant bien contrastés à bien des égards, dans la manière dont ils ont promu leurs fidèles au Gouvernement.

Au retour du général de Gaulle en 1958, on a assisté au phénomène du « compagnonnage », qui s'est greffé sur celui de la Résistance (7). Le graphique ci-avant indique dans le « cercle des fidèles de la traversée du désert », les noms des compagnons qui ont été promus ministres après le retour au pouvoir de leur chef. Ils ont tous connu personnellement le général de Gaulle. Ils ont été choisis directement par lui. Les hommes promus à la même époque, mais qui n'ont pas eu le privilège d'un lien personnel avec lui, durent leur nomination à un parrainage interposé et leurs noms se trouvent, dans le graphique, en dehors du cercle.

Si François Mitterrand décide un jour d'écrire un livre sur le thème : « Comment j'ai choisi mes ministres », il se lancera dans un genre littéraire difficile où il n'est pas possible de dire la vérité, toute la vérité, sans décevoir des amis fidèles et irriter des rivaux, et sans que l'historien lui cherche querelle. Aucun de ses prédécesseurs ne l'a fait. De Gaulle n'y consacra que quelques lignes. A l'étranger, aucun Président ou Premier ministre ne s'est vraiment confessé sur ce point. En attendant, voici ce que l'observateur impartial est tenté de dire, avant la fin du septennat, et sans avoir en main un nombre suffisant de témoignages.

Il faut distinguer parmi les ministres nommés depuis 1981 plusieurs catégories. D'abord les « anciens ». Le grand sélectionneur offrit un poste de ministre d'Etat à un des rares survivants de la Résistance et des gouver-

(7) Le phénomène du compagnonnage est attesté aussi par les professions de foi des candidats gaullistes aux élections législatives de 1962. Cf. mon article Le personnel politique et la personnalité charismatique, *Revue française de Sociologie*, VI, juillet-septembre 1965, p. 305-324.

nants de la IV<sup>e</sup> République, ainsi que de la direction de la SFIO, et lui aussi naguère candidat à la présidence : Defferre, ami-rival dont la carrière fut parallèle et similaire à la sienne, mais qui eut moins de chance. Il fut généreux avec un rival vaincu : Savary. Il ne fut pas ingrat avec l'ancien président du Parti radical, Maurice Faure qui, pour ne pas gêner sa candidature, s'effaça, *volens nolens*, lors des élections présidentielles de 1965. Il réserva un rôle figuratif (« mal défini ») à un des héritiers de Pompidou, fondateur d'un « Mouvement des démocrates » et qui s'était rallié à sa candidature dès le premier tour : Jobert, dont l'égarément ne dura pas longtemps.

Parmi les 54 nouveaux ministres on remarque d'abord les hommes dépourvus de pouvoir politique réel, mais qui ont réussi une belle carrière ailleurs : Curien, Tazieff, Gallo ou Calmat — les Malraux de Mitterrand.

Les alliés de centre-gauche constituent un groupe à part : Crépeau, Baylet, Abadie, Schwartzberg. Ils contrebalancent par leur présence les participants communistes.

La manière dont les représentants du Parti communiste furent choisis mérite d'être soulignée. Le secret fut bien gardé. Nous croyons toutefois savoir, d'une source sérieuse, que le Président, par l'intermédiaire du Premier ministre, avait demandé au Parti communiste une liste de noms parmi lesquels il en choisirait quatre. La direction du Parti communiste avait présenté une longue liste alphabétique comprenant non seulement tous les membres du bureau politique, mais aussi de très nombreux membres du comité central (probablement pour les secrétariats d'Etat). Les quatre promus furent donc choisis de l'extérieur plutôt que délégués par le parti lui-même. Pour réussir cela il fallait être orfèvre en la matière.

Voyons maintenant les socialistes. Parmi eux on observe en priorité sept femmes, dont plusieurs au-devant de la scène : c'est probablement plus qu'on n'aurait eu en compétition libre, car le Parti socialiste est défavorisé par l'électorat féminin et la proportion de femmes parmi ses responsables à divers niveaux est plutôt faible. Cette promotion féminine n'est pas une nouveauté. Elle avait commencé sous le septennat précédent.

Pour le choix des hommes il faut consulter maintenant « l'organigramme de la campagne présidentielle », sur lequel François Mitterrand réfléchissait déjà en février 1981 « depuis plusieurs semaines » (8) et qui intègre des noms figurant sur des listes plus anciennes : les amis du Congrès d'Epinais (1971), ceux de Metz (1979), ceux du contre-Gouvernement prématuré de 1967-1968 et les vieux amis de la Convention des institutions républicaines. L'organigramme comprend plus de cent noms.

Tous ne sont pas devenus ministres ou secrétaires d'Etat, car ils sont trop nombreux, mais quelques-uns pourraient le devenir — si Dieu le veut. En tout cas, il y a tant d'autres positions intéressantes à la tête de l'Etat, les grands corps par exemple, où l'on retrouve plusieurs noms.

(8) Cf. Claude Estier, *Mitterrand Président : Journal d'une victoire*, Paris, Stock, 1981, p. 77.



Parmi les excellences deux groupes se profilent : les amis fidèles et les amis-rivaux, et entre les deux, des cas hybrides.

Un parti majoritaire et dominant est nécessairement un parti relativement hétérogène, composé de courants, écoles et factions. On remarque partout ce phénomène : la démocratie chrétienne en Italie, au Mexique, en Inde, au Japon, etc. Le Président a dû composer avec ses anciens grands rivaux, en commençant avec Mauroy lui-même, Chevènement et son CERES (qui l'avait aidé à prendre la direction du parti au Congrès d'Épinay en 1971), et Rocard, si encombrant : il valait mieux le neutraliser, et l'embarquer dans le Gouvernement que de le laisser libre dehors.

A un autre niveau, il a fallu satisfaire ceux qui détenaient des positions influentes dans la hiérarchie du parti ou qui se rattachèrent, tôt ou tard, au courant miterrandiste : Auroux, Franceschi, Fillioud, Chandernagor, Lemoine, Cot, Laurain, Le Penec, Cellard et d'autres. Il a fallu apaiser d'autres membres du CERES : Autain, Bockel ou Carraz en leur offrant des secrétariats d'État.

Il y a encore, dans une autre catégorie, les hommes sélectionnés directement par le Premier ministre : Le Garrec (« bras droit de Mauroy »), Labarrère, Delebarre, ce dernier recommandé au moment du départ, ou encore des gens proposés par un ministre influent, pour un secrétariat d'État, comme Gatel suggéré par Hernu.

Mais satisfaire les divers courants internes du parti fut chose relativement facile et conforme aux règles du jeu politique.

Le cercle des vrais amis s'est refermé au moment du triomphe. Leur promotion était chose entendue, peut-être formellement promise dans l'intimité. Seul le calendrier de leur nomination restait incertain. Quelques-uns parmi les plus grands ont dû patienter. Ce sont des fidèles compagnons de route, dans le sens gaulliste du terme, durant la longue traversée socialiste du désert : Dumas (« je suis à côté de Mitterrand depuis trente ans »), Beregovoy (« la fidélité totale »), Hernu, Quilès, Quilliot, Mermaz, Joxe, Malvy, Mexandeau et d'autres. Il y a aussi les conseillers privilégiés de longue date : Badinter (« l'ami de toujours »), Cheysson, Delors, Dreyfus, Lang, qui ne détenaient pas de positions visibles dans l'appareil du parti. Il y avait aussi des jeunes dans « la bergerie de Latché » : Fabius et Emanuelli, « les hommes du président ». Comme pour le compagnonnage gaulliste, cette cooptation-parrainage-amitié implique confiance et respect mutuels.

Si on limite l'analyse à ceux qui avaient plus de 45 ans en 1981, c'est-à-dire à ceux qui sont nés avant le Front populaire, on constate, à la lecture de leur biographie, que le fait marquant de leur carrière politique, et dont la signification n'apparaît que rétrospectivement, est leur comportement dans les diverses étapes et circonstances, parfois difficiles et aléatoires, de la longue marche de François Mitterrand vers la présidence, marche qui ne fut pas toujours ascendante. Il faut parfois remonter quinze ans, sinon vingt, en arrière, pour comprendre les raisons de la promotion-récompense. De toute évidence, dans la sélection des ministres, l'amitié

personnelle du Président pesait plus lourdement que les fonctions détenues dans la hiérarchie du parti.

La pépinière fut partisane, avec, au milieu, le cercle d'amis, mais dans la plupart des cas la sélection fut faite aussi en termes de compétence. Une dizaine seulement de ministres et secrétaires d'Etat furent évincés pour des raisons sans rapport avec le changement d'orientation en 1983-1984. En effet, quelques-uns échouèrent à faire prévaloir leurs idées et s'éloignèrent plus ou moins volontairement. D'autres montrèrent à l'épreuve qu'il leur manquait l'une ou l'autre des qualités requises d'un ministre (jugement, compétence, esprit directorial, discrétion et, quand on est doctrinaire, réalisme).

« On ne peut fonder un régime sur la toute-puissance d'un homme », lança Mitterrand lors d'un entretien avec de Gaulle en mai 1958. En termes de recrutement des gouvernants, de Gaulle apparaît néanmoins, rétrospectivement, plus ouvert et éclectique que ne fut Mitterrand (pendant les quatre premières années de son mandat du moins).

Un des ressorts imprévus du système super-présidentiel de la France (système qui apparaît déséquilibré en comparaison avec le régime présidentiel américain où il y a de puissants contre-pouvoirs : le Congrès, le Sénat, la Cour suprême, le fédéralisme, les gouverneurs élus, les mairies des métropoles, l'indépendance de la radio-télévision, l'influence de la presse écrite, etc.) est la capacité du Président — sélecteur-sorcier — de propulser dans le forum politique des « inconnus ». De Gaulle découvrit Pompidou, celui-ci lança Chirac, Giscard dénicha Barre et Mitterrand donna l'oint au jeune Fabius. Nous sommes en monarchie non héréditaire. Si demain le régime devient semi-présidentiel, le rôle du Premier ministre dans la sélection des ministres sera capital. De sélectionné privilégié, il se métamorphosera en grand sélectionneur.

*RÉSUMÉ. — Trois filières apparaissent comme importantes pour devenir ministre : la capillarité partisane, le filtre des commissions parlementaires et le tremplin mandarinal. L'importance de chacune de ces filières varie d'une époque à la suivante, mais toutes les trois impliquent au départ une légitimation parlementaire. L'activité dans la Résistance fut un facteur primordial de sélection pendant un quart de siècle (1945-1979). Analogie étonnante entre de Gaulle et Mitterrand dans la promotion de leurs fidèles.*