

Qui sont les ministres de la Ve République ?

Abel FRANÇOIS & Emiliano GROSSMAN

Après les députés, A. François et E. Grossman dressent un portrait du ministre type sous la Ve République et suivent l'évolution de leur carrière au sein du gouvernement. Les résultats ne surprendront pas, mais frappent par leur constance, de 1958 à aujourd'hui.

Depuis le début de la V^e République, la France a connu 18 Premiers Ministres différents dirigeant les 35 gouvernements successifs, représentant en tout plus 1300 mandats ministériels occupés par près de 500 ministres différents. Or peu de choses sont connues à propos de ces responsables de l'exécutif français. Alors que l'étude, notamment biographique, des députés a régulièrement intéressé les spécialistes de la V^e République (pour les contributions les plus récentes, voir Costa & Kerrouche 2007, Tiberj & Sinau 2007, et François & Grossman 2011)¹, les travaux sur les ministres ont été plus ponctuels et rarement systématiques et exhaustifs (Grossman 2009, Huber & Martinez-Gallardo 2004, Dogan 1967). Pourtant, l'action publique des membres des exécutifs est fortement influencée par les modalités et probabilités de leur maintien au pouvoir, et ces dernières dépendent, au moins en partie, de leurs caractéristiques personnelles. Ainsi, l'âge, la situation socioprofessionnelle, l'expérience, etc. sont susceptibles d'influencer leur décisions, leur autonomie vis-à-vis du premier ministre ainsi que leur longévité à leur poste.

La présente contribution entend alors combler, en partie, ce manque d'études et d'information exhaustive sur les ministres français. Comme dans notre précédente note consacrée aux députés de la V^e République (Grossman & François 2011), nous présentons d'abord le ministre type de la V^e République. Puis, nous essaierons de savoir si ce modèle est

¹ Il est vrai que la population des sénateurs est probablement encore moins connue que celle des ministres.

stable tout au long de la V^e République. À ce titre, nous nous interrogerons sur les déterminants de la « ministrabilité » : le genre, l'âge, l'expérience parlementaire, l'importance de mandats ministériels préalables etc.

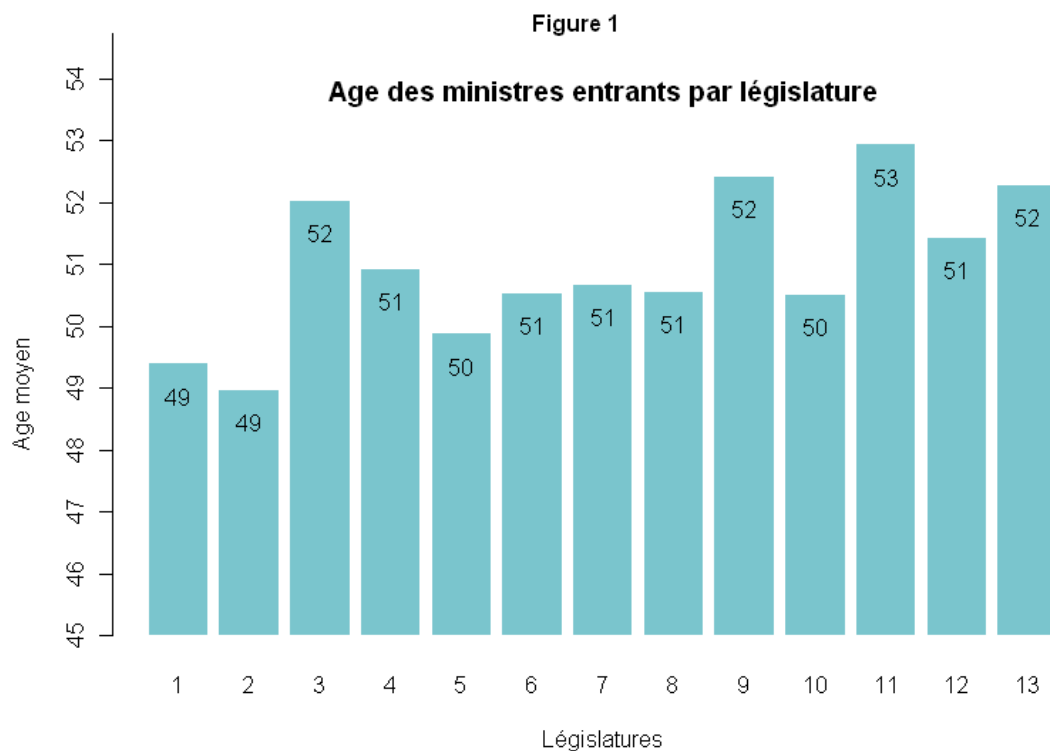
Le ministre type de la V^e République

Le ministre type de la V^e République est un homme, comme dans 89,7% des cas (91,3% si on exclut les ministres délégués et secrétaires d'État), d'un âge moyen de 51 ans au moment de sa nomination. Fort probablement (dans 67% des cas), il a été député pendant trois mandats avant de devenir ministre. Il fait partie d'un gouvernement composé d'environ une quarantaine de membres, dont deux ou trois ministres d'État. Son statut est plus souvent celui d'un « ministre » (58% des cas) que celui de ministre délégué ou secrétaire d'État (36%). Seuls 6% deviennent des ministres d'État.

Le mandat ministériel dure en moyenne 15 mois et chaque ministre fait en général deux ou trois mandats – 2,7 en moyenne. La plupart du temps, il est démis de ses fonctions en même temps que l'ensemble du gouvernement (59%). Plus rarement, il arrive au bout de la législature (20%) ou quitte de lui-même le gouvernement (21%).

L'âge et les générations au gouvernement

L'âge des ministres démontre une stabilité étonnante durant la V^e République. Il oscille très légèrement dans le temps sans connaître, *a priori*, de tendance à la hausse ou à la baisse (Figure 1). En fonction des législatures, il varie entre 49 et 53 ans.

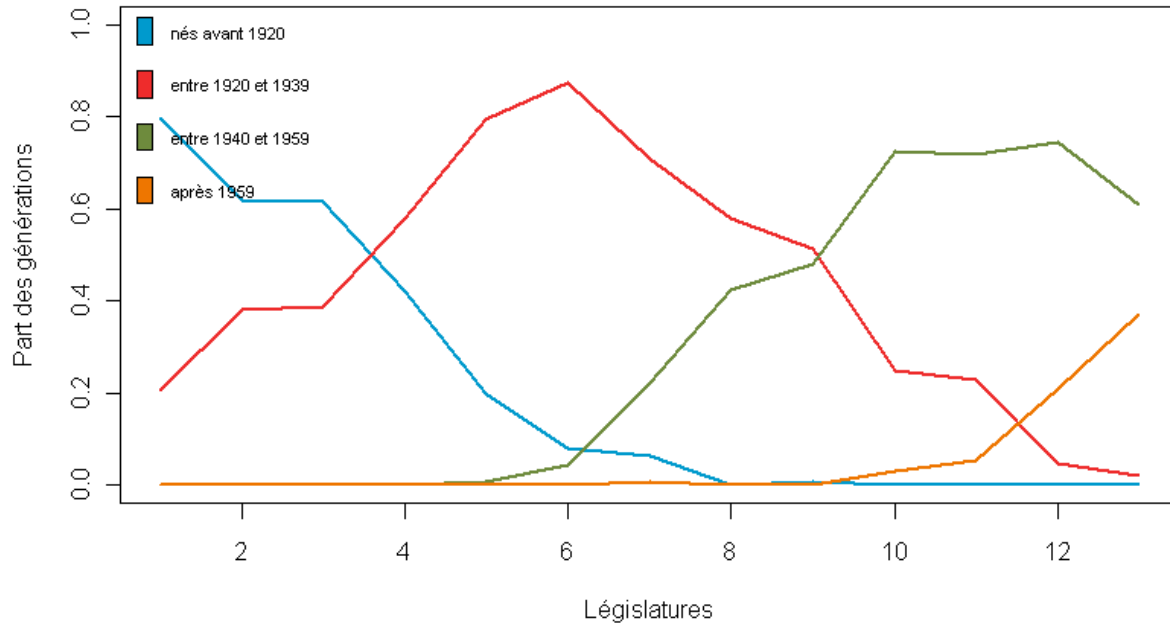


L'âge moyen ne varie pas non plus entre gauche et droite. Les ministres de gauche sont légèrement plus vieux (51 et demi contre 50 et demi pour la droite). De plus, les ministres femmes sont en moyenne légèrement moins âgées (49 ans et demi) que leurs homologues masculins (51 ans). L'âge moyen varie en fonction du statut ministériel : les secrétaires d'État et ministres délégués (48 ans) sont en moyenne plus jeunes que les ministres (52 ans) et les ministres d'État (58 ans), bien plus âgés que les premiers ministres (53 ans).

En somme, il faut avoir un certain âge pour accéder à la fonction ministérielle : il n'y a, en effet, quasiment pas de ministres en dessous de 40 ans et il y en a relativement peu au-dessus de 65 ans. Une carrière ministérielle semble ainsi se concentrer sur une vingtaine d'années.

Figure 2

Les générations au gouvernement



Si nous nous tournons vers l'importance des différentes générations qui se sont succédées au cours du temps (figure 2), nous voyons que la génération fondatrice, proche du général de Gaulle, née avant 1920 a quitté assez vite la scène ministérielle, rapidement remplacée par la génération d'entre-deux-guerres (nés entre 1920 et 1939). Celle-ci exercera une domination sans partage jusqu'au début de la 9^e législature (1988-1993) où elle fait jeu égal avec les baby-boomers. La génération d'après-guerre prend alors le relais et sa domination perdure depuis, même si la dernière génération, née après 1960, commence à asseoir sensiblement sa présence.

Il n'y a pas assez de données ici pour identifier des cycles ou des caractéristiques spécifiques fortes. Il est vrai que la génération d'entre-deux-guerres a eu une période de quasi-monopole sur les cabinets que les autres générations ici isolées n'ont jamais connu. La principale différence avec ce qui a eu lieu à l'Assemblée nationale (Grossman & François 2011) est que les changements sont plus radicaux ou plus abrupts en ce qui concerne l'exécutif.

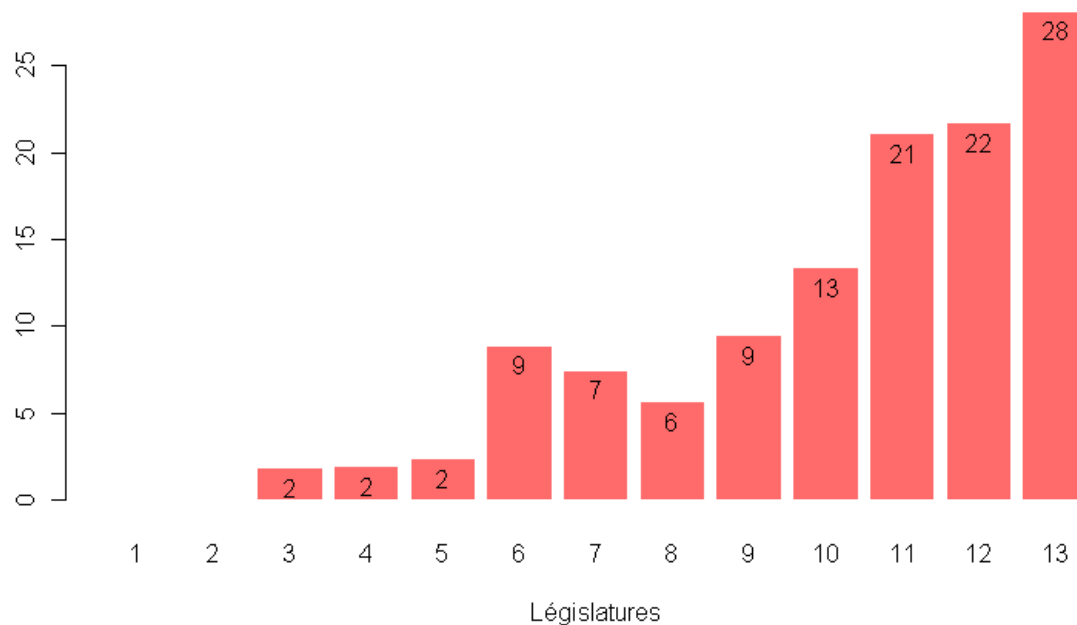
Il faut donc retenir que la période ministérielle est fortement concentrée autour de certaines classes d'âge, essentiellement entre 40 et 60 ans.

La part des femmes

La question de la présence des femmes dans les organes politiques, notamment les gouvernements, est une question qui alimente régulièrement les débats publics en France. La Loi sur la parité a eu quelques effets en matière d'élections locales, mais peine à infléchir significativement les pratiques pour les élections nationales et, notamment, législatives, et cela malgré les sanctions financières qui peuvent être importantes pour les partis politiques (cf. Lépinard 2008). Mais aucune obligation réglementaire n'existe pour les postes ministériels. Et pourtant, comme l'illustre la figure 3, la représentation féminine au gouvernement des législatures les plus récentes est substantiellement au-dessus de celle au Palais Bourbon, où la part des femmes n'atteint que 17% lors de la 13^e législature (2002-2007), après avoir péniblement franchi la part des 10% lors de la 11^e législature (1997-2002). Si les femmes sont absentes des gouvernements des deux premières législatures (de 1959 à 1967), elles vont dépasser les 10% également dès la 10^e législature et les 20% ensuite. Elles représentent presque 30% des ministres des gouvernements de François Fillon.

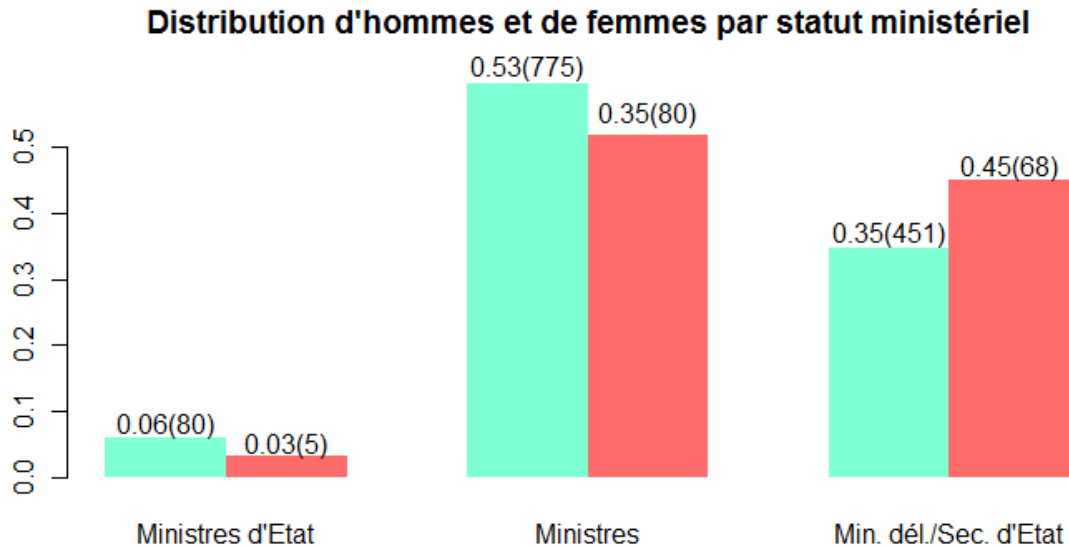
Figure 3

La part des femmes parmi les ministres (en %)



Si la tendance générale est univoque, les femmes sont toujours fortement sous-représentées lorsqu'on s'intéresse au statut ministériel (figure 4). Force est de constater que les femmes ministres sont plus souvent cantonnées dans les postes de « sous-ministres », c'est-à-dire ministres délégués et secrétaires d'État (45%) que leurs homologues masculins (34%) et que seules trois d'entre elles (pour 5 mandats), Simone Veil, Nicole Questiaux et Michèle Alliot-Marie, ont été nommées « ministres d'État ».

Figure 4

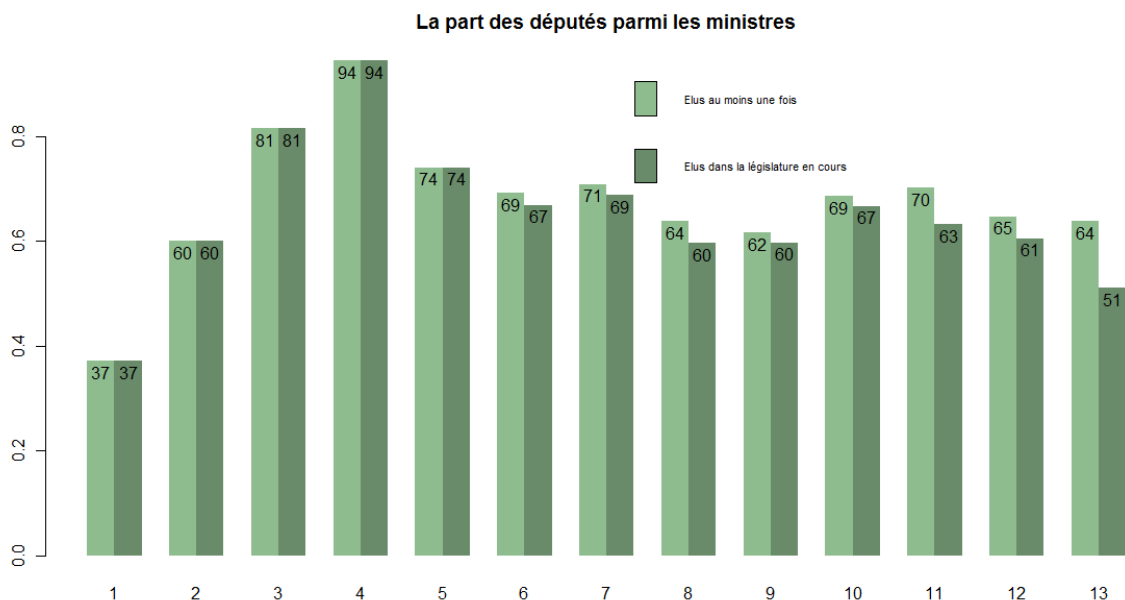


Nonobstant, la représentation des femmes s'est nettement améliorée depuis 30 ans, dans les gouvernements de gauche comme dans les gouvernements de droite, contrairement à ce qui s'est passé au Parlement.

Des ministres en provenance de l'Assemblée Nationale ?

La tradition veut que les régimes parlementaires, contrairement au régimes présidentiels, recrutent leurs ministres essentiellement parmi les députés. La nécessité de s'assurer du soutien de divers partis ou de courants pousse le futur premier ministre à recruter les membres du gouvernement parmi les chefs de file ou les membres les plus éminents du parlement et, surtout, de la chambre basse.

Figure 5



La France n'est pas un régime parlementaire (Duverger 1978), certes, mais le gouvernement dépend tout de même pour sa survie de la majorité à l'Assemblée. Autrement dit, malgré un président puissant – sauf en cas de cohabitation – la distribution des portefeuilles ministériels est déterminée en général par le rapport de force à l'intérieur de la majorité.

L'expérience de la V^e République en la matière est assez contrastée en fonction des législatures comme l'illustre la figure 5. Si en moyenne 67% des ministres ont connu des mandats parlementaires, le taux varie de manière importante. Ainsi, le général de Gaulle choisit de s'appuyer sur des hommes de confiance, essentiellement issus de la haute administration et de la Résistance, et rechigne, de ce fait, à recruter ses ministres parmi les députés, dont la plupart étaient déjà en fonction sous la IV^e République. Par la suite, les parlementaires redeviennent centraux et dépassent les 90% parmi les ministres au cours de la 4^e législature (1968-1973). Cela est au moins partiellement le résultat de la capacité des deux premiers présidents, de Gaulle et Pompidou, à accroître leur emprise sur l'Assemblée nationale par la création puis le contrôle étroit d'un parti parlementaire majoritaire. Cette part baisse ensuite avec l'arrivée au pouvoir de Giscard d'Estaing et, notamment après le départ de Jacques Chirac de Matignon qui entraîne un

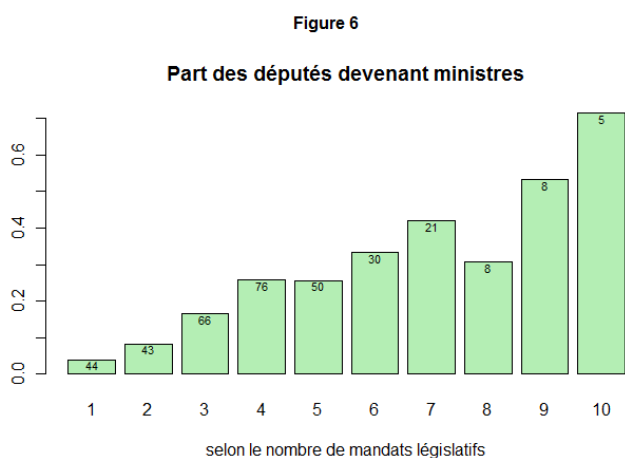
rétrécissement du soutien parlementaire au président. Elle continuera à baisser jusqu'à la 9^e législature, dépourvue de majorité claire, avant de remonter un peu.

C'est la 13^e législature (2007-2012) qui présente des caractéristiques particulières. Les gouvernements de cette législature (Fillon 1 à 3) incluent la part la plus faible de parlementaires depuis le gouvernement Debré sous la présidence du général du Gaulle. Plus intéressant encore, presque la moitié des ministres dans ces différents gouvernements n'ont pas été élus au cours de la 13^e législature. Cela est d'autant plus intéressant que la réforme constitutionnelle de juillet 2008 favorisait la perméabilité entre assemblée et gouvernement en permettant aux ministres de retrouver leur siège parlementaire après leurs fonctions exécutives.

Les différents gouvernements Fillon ont ainsi fait le choix de ne pas s'appuyer directement sur les ténors de la majorité. Le président de la République, véritable chef de la majorité en situation d'exécutif unifié, a constitué ces gouvernements avec des membres de la majorité un peu moins en vue, ainsi que les célèbres ministres d'« ouverture » des premiers gouvernements Fillon. Cette démarche permet probablement d'avoir un gouvernement bien plus docile. Cela est certainement vrai pour les ministres d'ouverture : qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la société civile, ces ministres ne peuvent pas invoquer un groupe parlementaire qui les soutient ou qu'ils représentent. Leur légitimité se limite à la confiance que leur font le président et le premier ministre. La chose n'est pas très différente pour les membres de la majorité non-élus. Pour certains, ils peuvent être des responsables locaux ou régionaux, mais il est vrai que nombre des visages des gouvernements Fillon n'ont pas de grandes responsabilités par ailleurs (locales ou nationales, partisanes ou administratives), comme Rachida Dati ou Valérie Pécresse, certes candidate malheureuse à la présidence du Conseil d'Ile-de-France.

Ainsi, les particularités de la 13^e législature représentent bel et bien une rupture avec des pratiques plus anciennes. Il n'est sans doute pas excessif de parler de présidentialisation du gouvernement dans ce contexte. En effet, un gouvernement sans attaches parlementaires ressemble précisément à ceux qui existent dans les régimes présidentiels, comme aux États-Unis. Le président embauche et renvoie (*hire and fire*) les ministres à sa guise, ils ne sont que ses « secrétaires » (*secretaries*). Il est difficile de ne pas y voir une volonté délibérée de la part de l'exécutif actuel.

Si la plupart des ministres ont été députés, quelles sont les chances d'un député de devenir ministre ? Evidemment, la plupart des députés ne deviennent jamais ministres. La V^e République a connue pour l'heure 1300 ministères, 537 ministres différents et 2732 députés. Parmi ces derniers, seuls 348, c'est-à-dire à peine 13% d'entre eux, sont devenus ministres. De surcroît, certains ne se sont présentés aux élections législatives qu'après avoir occupé une fonction ministérielle.



La figure 6 présente une piste d'explication possible. Les barres indiquent le pourcentage des députés devenus ministres en fonction du nombre de mandats législatifs détenus. Il en ressort que plus un député cumule dans le temps de mandats, plus il a de chances de devenir ministre. Les chances sont

faibles pour un jeune député : moins de quatre pour cent des députés n'ayant connu qu'un seul mandat deviennent ministres. Les chances sont à peine meilleures pour une seconde élection (8%). Cependant le pourcentage grimpe à 25% pour la troisième élection et même à 33 pour la sixième et 42 pour la septième. En somme, hormis la 13^e législature, comme nous avons vu plus haut, l'expérience parlementaire est un bon indicateur des chances d'une carrière ministérielle. Avec 4 mandats et demi, l'ex-député ministre est même en moyenne très expérimenté.

La figure 6 indique aussi le nombre absolu de personnes concernées. Ainsi, il est vrai que plus de 70% des députés ayant rempli dix mandats ont été ministres, mais cela ne concerne que 5 personnes. Seuls deux députés ayant franchi la barre des dix mandats n'ont pas été ministres. La population étant donc très limitée, les proportions sont à prendre avec précaution.

Les carrières ministérielles

Une fois nommé, se pose la question de la « survie » du ministre. Il s'agit de comprendre, d'une part, ce qui permet au ministre de durer au sein des différents cabinets qui se succèdent

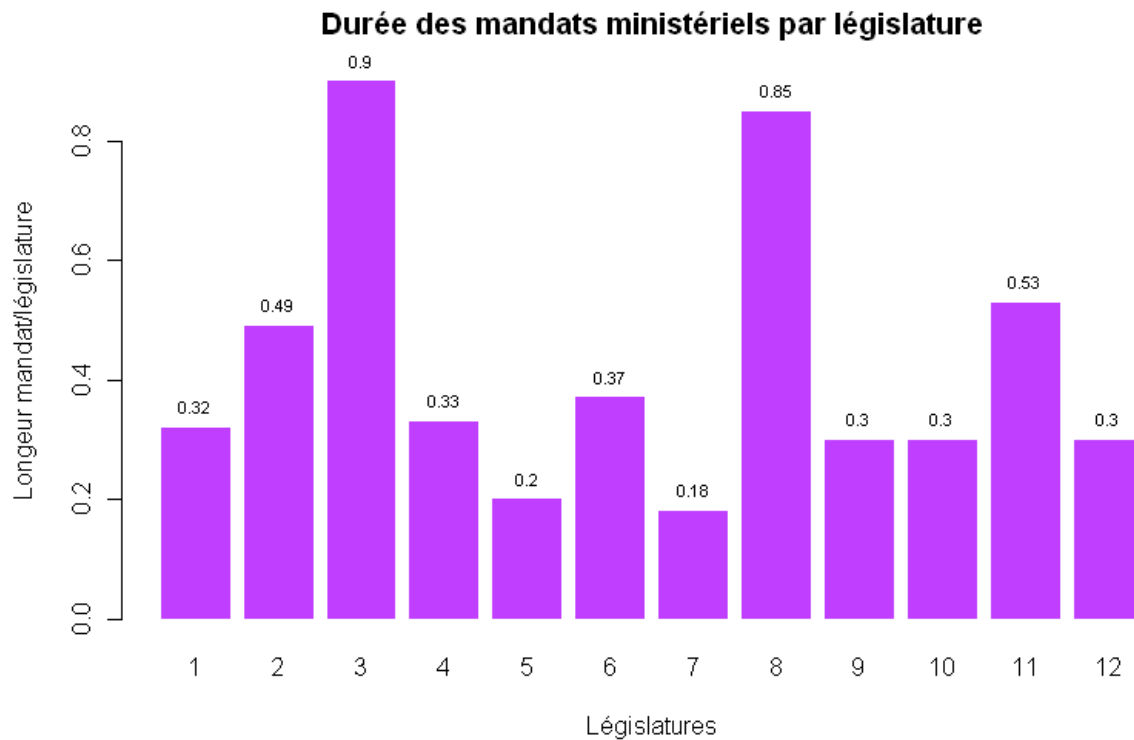
sous la même législature et, d'autre part, de gérer au mieux sa carrière et d'enchaîner les postes ministériels d'une législature à l'autre.

La figure 7 nous donne des informations pour répondre à la première interrogation ; elle indique, dans la durée de la législature, la part que les membres des gouvernements ont passé en tant que ministre. Autrement dit, si une personne est ministre de tous les gouvernements d'une législature, la durée de son mandat ministériel est de 100% du temps de la législature. La moyenne pour l'ensemble des ministres concernés donne une perspective générale.

Nous observons que les législatures pour laquelle les mandats ont été – relativement – les plus longs sont la 3^e et la 8^e, à savoir les législatures les plus courtes de la V^e République. Il s'agit des gouvernements de Pompidou entre 1967 et 1968, lors d'une législature qui a pris fin avec le mouvement de Mai 68, et des deux ans de cohabitation entre 1986 et 1988 sous le gouvernement de Jacques Chirac. Vient ensuite, dans le tableau, le gouvernement de Lionel Jospin, dont les ministres ont passé en moyenne plus de 53% de la législature à leur poste. La cohabitation favorise d'ailleurs la longévité des ministres. La réticence des premiers ministres à faire appel à un président hostile explique sans doute l'absence de remaniements officiels pendant les trois périodes de cohabitation.

À l'inverse, la 7^{ème} législature a les durées les plus courtes, 18% en moyenne, suivie de la 5^e avec 20%. Ces cas extrêmes permettent de voir que la durée moyenne en mandat ministériel n'est pas liée à la longueur de la législature étant donné que la 7^{ème} et la 11^{ème} ont duré toutes les deux 5 ans.

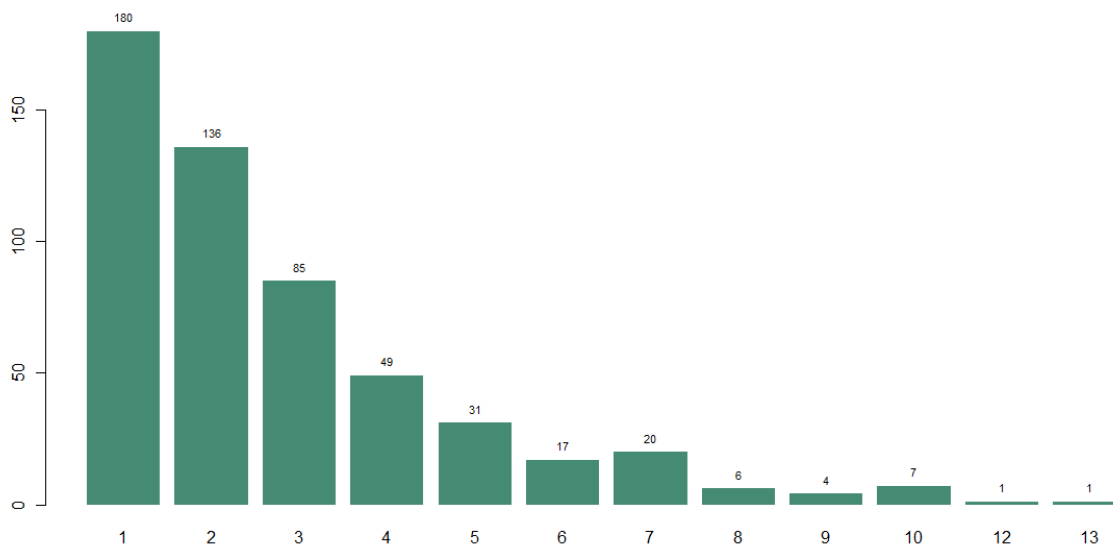
Figure 7



La figure 8 répond à la seconde question sur la carrière au-delà des changements de législature ou de président. Parmi l'ensemble des personnes ayant été au moins une fois ministre, on constate que pour beaucoup il s'agit d'une expérience qui n'est pas renouvelée puisque 180 d'entre eux n'ont obtenu qu'un seul mandat. Logiquement, la part des personnes concernées diminue avec le cumul des mandats ministériels, mais on peut tout de même constater que plus de 39 personnes ont cumulé sept mandats et davantage.

Figure 8

Nombre de mandats ministériels par personne

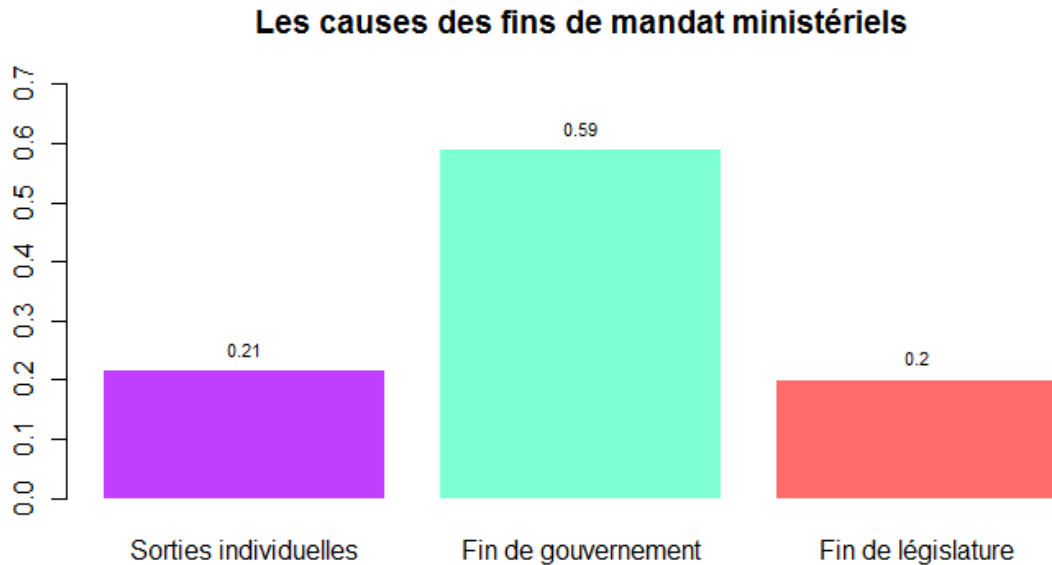


La fin du mandat ministériel

Enfin, le dernier élément à prendre en compte dans une carrière ministérielle est la sortie du gouvernement. Deux fins de mandat peuvent être distinguées : les sorties individuelles, lorsque le ministre est démis de ses fonctions ministérielles en cours de législature ou lors de petits remaniements, et les sorties collectives lorsque l'intégralité du gouvernement est modifiée à la suite d'un changement de premier ministre ou dans la foulée des élections législatives.

La figure 9 nous donne la répartition de l'ensemble des ministres en fonction des raisons de leur sortie. L'écrasante majorité des sorties sont collectives, soit du fait d'une élection législative, pour 20% des ministres en poste, soit du fait d'un changement de gouvernement pour 60% des ministres. Les sorties individuelles ne représentent qu'un peu plus d'un cinquième des ministres. Cette proportion va dans le sens d'une solidarité collective des membres d'un gouvernement puisque leur survie ministérielle dépend grandement de la fortune politique des gouvernements.

Figure 9



Conclusion

Cette analyse rapide des carrières ministérielles sous la V^e République montre plusieurs résultats intéressants, certains attendus, d'autres moins. L'âge est une constante intéressante, comme s'il y avait un âge idéal pour devenir ministre. Les femmes sont mieux représentées, relativement, au gouvernement qu'à l'Assemblée, même si elles restent plus souvent cantonnées dans des positions de dépendance vis-à-vis d'un ministre de tutelle. La grande majorité des ministres a un passé de député, mais la part de ministres-anciens-députés varie fortement d'un gouvernement à l'autre, les gouvernements de François Fillon étant ceux qui ont fait le moins appel aux députés aux postes de ministre. À l'inverse, la très grande majorité des députés ne deviennent jamais ministre, même si l'expérience parlementaire – mesurée en nombre de mandats – augmente les chances de devenir ministre. La longueur du mandat ministériel varie également très fortement, quelque peu influencée par la longueur de la législature. En effet, un ou deux remaniements sont certains au cours d'une législature complète de cinq ans, mais moins probables au cours d'une législature « tronquée » ou courte. De ce fait, pour l'essentiel des ministres, le mandat ministériel est l'affaire d'un ou deux mandats, souvent suite à un

remaniement. Mais peu sont ceux qui « survivent »² au second remaniement, voire à la fin d'une législature. Et la plupart ne survivent pas à la fin du gouvernement.

Ce rapide survol soulève un certain nombre de questions qui dépassent le cadre de cette note. Ainsi, il serait intéressant de savoir si l' « espérance de vie » des ministres est fortement déterminée par certaines des caractéristiques analysées ci-dessus. Quelle est l'importance du genre, de l'expérience comme député, ou de l'âge d'entrée en fonction ? Il reste que la présente analyse permet de combler pour partie les faibles connaissances de la composition de l'exécutif et de son évolution. De travaux futurs devront permettre d'approfondir ces connaissances.

Bibliographie :

- Costa, O. & Kerrouche E. (2007), *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris : Presses de Sc Po.
- Dogan, M. (1967), « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, p. 468-492
- Duverger, M (1978), *Echec au roi*, Paris, Albin Michel.
- François, A. & Grossman, E. (2011), « Qui sont les députés français de la Ve République ? », *La Vie des idées*, 21 janvier, URL : <http://www.laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html>
- Grossman, E. (2009), « The president's choice? Government and cabinet turnover under the French Fifth Republic », *West European Politics*, vol. 32, n°2, 268-286.
- Huber, J. D., & Martinez-Gallardo, C. (2004), “Cabinet instability and the accumulation of experience: the French Fourth and Fifth Republics in comparative perspective”. *British Journal of Political Science*, 34(1), 27-48.
- Lépinard E., (2007), *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Sineau, M., & Tiberj, V. (2007), « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique*, 57(2), p. 163-185.
- Warwick, P.V. (1994), *Government survival in parliamentary democracies*, New York, Cambridge University Press.

Publié dans laviedesidees.fr, le 31 janvier 2012

© laviedesidees.fr

² Le terme de « survie » fait ici appel à la littérature spécialisée sur la survie des gouvernements et du personnel politique (Warwick 1994), ainsi qu'aux analyses de survie en statistique.