
DELPHINE DULONG

LES RELATIONS ENTRE
L'ÉLYSÉE ET MATIGNON :
UN PROBLÈME INSTITUTIONNEL
DE MOINS EN MOINS
PERSONNEL

17

La question des relations entre le président de la République et le Premier ministre est tout sauf anecdotique. C'est le « talon d'Achille » du régime (Jacques Chaban-Delmas), sa « fêlure » (Valéry Giscard d'Estaing). Car la Constitution de la V^e République établit un partage du pouvoir entre les deux institutions sans leur fixer de limites respectives. Or, avec la politisation du rôle présidentiel consécutive à la réforme de 1962, ce partage est devenu un enjeu et une source de conflits. Élus sur un programme qu'ils ne peuvent appliquer eux-mêmes faute de moyens, les présidents ont assez tôt tiré les conséquences de leur dépendance à Matignon. Dans ses mémoires, Georges Pompidou fait en effet la recommandation suivante à ses successeurs, sous la forme d'une prophétie : « Les futurs présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premiers ministres des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel, et dont ils n'aient jamais à redouter, je ne dis pas l'indépendance de pensée et d'expression – qui est essentielle – mais la concurrence¹. »

De fait, la relation de fidélité du Premier ministre au président qui le nomme s'est peu à peu imposée comme une règle tacite de notre curieux régime parlementaire dans la mesure où elle conditionne la prééminence

1. *Le Nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 65.

présidentielle². D'abord pragmatique et longtemps critiquée par l'opposition, elle devient légitime après l'alternance de 1981, lorsque François Mitterrand la fait sienne en nommant à Matignon un de ses plus fidèles « lieutenants » en la personne de Laurent Fabius. En 1984, Olivier Duhamel peut ainsi affirmer : « Le premier Premier ministre est une personnalité politique. Il est personnellement lié à la majorité parlementaire, relativement autonome à l'égard du président. [...] Le deuxième Premier ministre est un homme du président. [...] Le chef de l'État désigne un collaborateur personnel qui doit conduire la bataille des élections législatives³. »

Cependant, à peine énoncée, cette règle coutumière qui fait du Premier ministre une sorte de Janus à deux visages a été balayée par les trois cohabitations successives. Dans ce type de configurations politiques où le président est en minorité au Parlement, la majorité installe son chef à Matignon. 18 François Mitterrand est ainsi contraint de nommer Jacques Chirac en 1986, puis Édouard Balladur en 1993, et en 1997 la coalition de la gauche plurielle impose Lionel Jospin. La dyarchie, rejetée par le général de Gaulle lors de sa célèbre conférence de presse de 1964, devient alors une réalité. Si les institutions y gagnent en équilibre, c'est au prix d'une conflictualité accrue au sein du pouvoir exécutif⁴. Car, comme l'écrit Jean Massot, les pouvoirs partagés entre le président et le Premier ministre se transforment en pouvoirs disputés⁵. Au terme de la troisième cohabitation, l'un et l'autre se mettent donc d'accord pour empêcher qu'une quatrième advienne. La durée du mandat présidentiel est alignée sur celle des députés en 2000 et le calendrier des élections nationales révisé en 2001 afin que l'élection des députés ait lieu juste après celle du président.

Durant les vingt années qui ont suivi, et jusqu'à ce que l'érosion du fait majoritaire puis la dissolution de 2024 ne viennent à nouveau rebattre les cartes, le choix du Premier ministre est une prérogative présidentielle *de facto* discrétionnaire. Les contraintes politiques – la dette envers un allié, la configuration partisane à l'Assemblée nationale –, qui limitaient tout particulièrement la marge de liberté des présidents en début de mandat, se sont desserrées. Ceux-ci n'ont plus craint en particulier la censure du gouvernement puisque les majorités parlementaires, élues sur leur programme dans la foulée de l'élection présidentielle et de la nomination du Premier ministre, étaient soudées à eux comme jamais. Pourtant, ils n'ont pas fait de la fidélité

2. Cf. Delphine Dulong, *Premier ministre*, Paris, CNRS Éditions, 2021.

3. « Le deuxième Premier ministre », *Le Monde*, 20 juillet 1984.

4. Cf. Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993.

5. *L'Arbitre et le Capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987.

à leur personne une condition d'accès à Matignon. La prophétie de Georges Pompidou ne s'est pas réalisée. Car, avant comme après l'instauration du quinquennat, le choix du Premier ministre est le produit d'un calcul tactique qui vise à trouver le profil le mieux ajusté aux propriétés de la situation, telles du moins que celles-ci sont perçues par le président et construites par les médias. Ce calcul n'est donc pas totalement rationnel, ne serait-ce que parce qu'il dépend de l'histoire propre à chaque président. Surtout, il est de plus en plus contraint par l'ardente mais illusoire obligation de contrôler la communication dans un temps politique réduit par le quinquennat. Face à cette nouvelle contrainte, les présidents ont préféré renforcer leur contrôle sur le gouvernement plutôt que parier sur la servitude volontaire de leurs Premiers ministres.

UN CALCUL À LA FOIS TACTIQUE ET SUBJECTIF
DANS UN CONTEXTE POLITIQUE SINGULIER

19

C'est Jacques Chirac qui rompt le premier avec la pratique de ses prédécesseurs. Ce président connaît mieux que personne les risques que recèle la dyarchie pour les avoir vécus deux fois comme Premier ministre, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1976), puis celle de François Mitterrand (1986-1988). Lâché par sa propre majorité à deux reprises (lors des élections présidentielles de 1988 et 1995), il sait combien la loyauté est une qualité aussi rare que précieuse en politique. Aussi, lorsqu'il accède pour la première fois à l'Élysée en 1995, c'est Alain Juppé, son « homme de confiance »⁶, qu'il préfère à tout autre Premier ministrable. Ex-ministre des Affaires étrangères, il jouit en outre d'une bonne image et rassure les partenaires européens de la France qui doit exercer la présidence de l'Union. Par ailleurs, à la différence de Philippe Séguin, il peut réconcilier gaullistes et centristes après la guerre fratricide qu'ils viennent de se livrer pour la conquête de l'Élysée.

Pour son second mandat, et après cinq années de cohabitation, Jacques Chirac fait un tout autre choix en nommant Jean-Pierre Raffarin. Celui-ci n'est en effet pas un chiraquien de la première heure : centriste, il entame sa carrière politique sous la double tutelle de Valéry Giscard d'Estaing et René Monory. Il ne se rallie à Chirac qu'en 1995, lorsque ce dernier se réconcilie avec Giscard sur le dos de Balladur. Ce n'est donc pas un fidèle compagnon, mais ce n'est pas non plus un allié de poids. Bien que secrétaire général de l'UDF, « il n'a jamais été en première ligne de ces grandes

6. *La Croix*, 18 mai 1995.

manœuvres politiques et de ces affrontements de caciques où se forgeraient les destins nationaux⁷ ». Le contexte électif, qui a vu pour la première fois le leader du Front national passer le premier tour de l'élection présidentielle, explique en grande partie ce choix. Il s'agit de ramener les électeurs frontistes dans le giron de la droite républicaine et l'identité stratégique de Jean-Pierre Raffarin peut y aider : récemment élu au Sénat, cet élu local⁸ s'est forgé une image d'homme de terrain défendant les « petits » contre les « gros » lorsqu'il était ministre des PME, du Commerce et de l'Artisanat. Sans jamais avoir eu recours aux voix du Front national, il prétend incarner « la France d'en bas », celle dont on dit qu'elle a massivement voté pour l'extrême droite.

20 Avant comme après le quinquennat, le contexte politique continue donc de peser fortement dans les calculs du président, empêchant ainsi d'établir en la matière une règle universelle. Certes, François Hollande semble suivre les traces de Jacques Chirac en nommant un fidèle compagnon (en la personne de Jean-Marc Ayrault) puis un allié (Manuel Valls) ; tandis qu'Emmanuel Macron opte en arrivant à l'Élysée pour un profil comparable à celui de Jean-Pierre Raffarin en choisissant Édouard Philippe. Mais dans l'ensemble la diversité l'emporte sur la récurrence : au gré des configurations alternent à Matignon des professionnels de la politique plus ou moins jeunes et des hauts fonctionnaires avec ou sans expérience élective. Les Premiers ministres du XXI^e siècle se distinguent toutefois de leurs prédécesseurs par leur relation de plus en plus distante au président. Jean-Marc Ayrault est le seul Premier ministre que l'on peut ranger parmi les fidèles compagnons depuis la mise en place du quinquennat ; François Fillon, le dernier des alliés de poids.

LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE : UNE OBLIGATION TOUJOURS PLUS ARDENTE

Le gouvernement Raffarin marque une autre évolution sensible : l'importance accrue de la communication dans l'exercice du pouvoir exécutif. De fait, s'il n'est pas un poids lourd de la droite, ce vieux routier de la politique est l'un des plus professionnalisés en la matière. De 1981 à 1988, il a été chargé de la communication des collectivités territoriales au cabinet de conseil Bernard-Krief. Nul doute que cette expérience a pesé dans son recrutement. À Matignon, l'un de ses plus proches conseillers politiques,

7. *Le Monde*, 9 mai 2002.

8. Il a longtemps été conseiller municipal avant de devenir président du conseil régional de Poitou-Charentes.

Dominique Ambiel, est un producteur à succès d'émissions de télé-réalité dont l'influence dépasse celle de son directeur de cabinet : après que celui-ci s'est ouvertement plaint de « la prise en compte accrue de la communication dans la prise de décision⁹ », il est limogé et l'ex-directeur général de la gendarmerie nationale est alors remplacé par un haut fonctionnaire plus familier des médias¹⁰.

Ces changements ne sont pas uniquement liés à la conjoncture électorale. La libéralisation du paysage audiovisuel au milieu des années 1980 puis la révolution numérique ont profondément bouleversé l'économie de la compétition politique. Les coups politiques sont désormais pour beaucoup des coups médiatiques et leur efficacité dépend bien plus qu'auparavant de l'appréciation qu'en font journalistes et sondages¹¹. Preuves s'il en faut de la centralité qu'a prise le jeu politique en direction des médias, le nombre de conseillers en communication entourant les Premiers ministres a considérablement augmenté¹². Pour ne prendre qu'un exemple significatif, le cabinet de Jean-Marc Ayrault, lui-même peu investi dans la communication gouvernementale, ne compte pas moins de huit conseillers « presse » ou « communication », auxquels s'ajoutent deux conseillers « discours ». C'est trois fois plus que pour les cabinets Debré et Pompidou réunis.

21

La promotion à Matignon de jeunes professionnels de la politique experts en communication comme Manuel Valls (qui a été chargé de la communication de Lionel Jospin à Matignon) et Gabriel Attal (qui se démarque des autres députés du groupe Renaissance par son activisme médiatique) est un autre indicateur du poids croissant de la communication. Recrutés avec plus de capital médiatique¹³ que politique, ces deux Premiers ministres consacrent une part importante de leur emploi du temps à communiquer, avec pour mission de faire remonter la cote de popularité du pouvoir exécutif. Le poids des sondages dans la vie politique n'est certes pas nouveau. Mais avec le quinquennat leur influence est renforcée *via* la pression des parlementaires de la majorité. Le mandat de ces derniers étant désormais très lié à celui du président, ils perçoivent sa décote comme une menace susceptible

9. *Le Monde*, 3 juillet 2002.

10. En l'occurrence Michel Boyon, qui a été administrateur de France 2 et de l'AFP, ainsi que président de Radio France.

11. Jérémie Nollet, *Des décisions publiques médiatiques ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*, thèse de science politique, IEP de Lille, 2010.

12. Cf. *Revue française d'administration publique*, n° 168, *Sociographie des cabinets ministériels*, Paris, La Documentation française, 2018.

13. Sur cette notion, cf. Clément Desrumaux et Jérémie Nollet (dir.), *Un capital médiatique ? Usages et légitimation de la médiatisation en politique*, Rennes, PUR, 2021.

d'entraver leur réélection. Même un « pro » comme Jean-Pierre Raffarin n'y résiste pas : après le scandale de la canicule à l'été 2003, la tendance à la baisse qu'amorce sa cote de popularité agit comme un siphon en entraînant la fuite de ses soutiens au Parlement comme à l'UMP.

Le départ de ce Premier ministre montre à cet égard que, si la maîtrise de la communication tend à devenir une ardente obligation pour accéder à Matignon, elle ne suffit pas pour y rester. Pire, cette nouvelle compétence requise débouche sur une impasse. Car depuis l'éviction de Jacques Chaban-Delmas au début des années 1970, la coutume veut que Matignon ne se mette pas en valeur pour mieux donner à voir la prééminence présidentielle¹⁴. Les Premiers ministres s'imposent donc tous « un devoir de grisaille », selon la formule de Michel Rocard¹⁵. C'est l'une des raisons pour lesquelles Matignon n'est pas l'antichambre de l'Élysée¹⁶ : difficile à ce poste d'accumuler du capital politique, sauf à trouver des soutiens au Parlement. Mais ceux qui s'y essaient avec succès (comme François Fillon) ou qui ne font pas profil bas (comme Manuel Valls) sont aussitôt accusés de crime de lèse-majesté. François Hollande a très bien résumé le problème : « Si le Premier ministre est fidèle et se contente de mettre en œuvre la politique décidée à l'Élysée, il ne prend pas d'épaisseur. Très vite on fustige sa transparence, on déplore l'effacement de Matignon pour critiquer la concentration des pouvoirs à l'Élysée. Mais si le Premier ministre gagne en autonomie, s'il vole de ses propres ailes, s'il imprime une marque originale, on ne tarde pas à en faire un concurrent du président, introduisant *de facto* une dyarchie au sommet de l'État qui se termine à chaque fois par une rupture¹⁷. »

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DISCIPLINAIRE

Cette impasse explique en grande partie pourquoi la fidélité n'est plus privilégiée par les présidents dans le choix de leur Premier ministre. Tout se passe comme s'ils avaient retenu cette leçon de l'histoire : quelles que soient les relations entre les personnes, l'Élysée et Matignon ne font pas bon ménage. Les raisons sont nombreuses : la pression des entourages, le cadrage « *drama* » des médias, les injonctions contradictoires qui pèsent sur les Premiers ministres, leur volonté de préserver leur crédit politique, etc.,

14. Delphine Dulong, *Premier ministre*, *op. cit.*

15. *Si la gauche savait. Entretiens avec Georges-Marc Benamou*, Paris, Robert Laffont, 2005, p. 301.

16. Voir, *infra*, Marc Olivier Baruch, « Après Matignon », p. 113-123.

17. *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, p. 42.

tout cela provoque des tensions qui, avec le temps, dégénèrent en conflits plus ou moins larvés. Ce n'est donc pas une question de personnes mais de positions.

Aussi, pour mieux contrôler ce que fait Matignon, les présidents ont-ils très tôt développé un dispositif disciplinaire. De Gaulle s'attribue un droit de regard sur la composition du gouvernement, interdit les conseils de cabinet à Matignon, refuse le titre de chef de gouvernement au Premier ministre et rogne sur son pouvoir réglementaire. Pompidou systématise la pratique des conseils restreints à l'Élysée ainsi que l'encadrement des ministres par des hommes de la présidence ; surtout, il crée un précédent important en révoquant brutalement son Premier ministre. Giscard d'Estaing franchit une étape supplémentaire en endossant de manière ostentatoire le rôle de chef du gouvernement *via* des communiqués, des conférences de presse, ou encore des lettres de mission sur le travail gouvernemental. Mitterrand transforme l'Élysée en société de cour... Autant de pratiques qui ont présidentialisé le régime et dont les chefs de l'État héritent chacun à leur tour. Si certains se sont contentés de puiser dans ce vivier en tant que de besoin, d'autres comme Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron l'ont en revanche enrichi en poussant un peu plus loin le dispositif disciplinaire.

23

Là encore, ce n'est pas qu'une question de personnalités. Lorsqu'il est élu président en 2007, Nicolas Sarkozy est à la tête d'un parti, l'UMP, qui n'a d'union que le nom. Dans une logique de dette, il nomme à Matignon François Fillon, sorte d'alter ego qui a fait alliance avec lui contre les prétentions du chiraquien Alain Juppé de conquérir la présidence. Aussi, à peine installé à l'Élysée, Sarkozy multiplie-t-il les gestes disciplinaires à son encontre. Il le prive de la résidence de la Lanterne, réservée normalement au repos des Premiers ministres. Il invite les parlementaires de la majorité au palais de l'Élysée pour prononcer devant eux un discours qui, sur le fond comme sur la forme, devance la déclaration de politique générale de François Fillon. La veille de cette déclaration, le secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant, en dévoile certains éléments aux lecteurs de *La Tribune*. Ce dernier, omniprésent, fait figure de vice-président : dans les coulisses du pouvoir, il assiste au tête-à-tête coutumier entre le président et le Premier ministre avant le conseil des ministres ; dans l'espace médiatique, il prend la direction, avec Henri Guaino, de la communication gouvernementale. Parfois, Nicolas Sarkozy modifie l'ordre du jour du conseil des ministres ou son agenda sans prévenir. Ses conseillers doublent ceux de Matignon et président même parfois certaines réunions interministérielles. Les petits déjeuners de la majorité sont délocalisés à l'Élysée où le chef de l'État

réunit chaque semaine sept ministres pour parler de stratégie. Enfin, lors de rencontres avec des dignitaires étrangers, le président laisse peu parler son Premier ministre, à tel point, par exemple, que les chefs de parti venus à Beyrouth à l'invitation de Nicolas Sarkozy le trouvent « déconnecté ». En somme, et comme l'explique ce dernier lors d'une conversation tenue sur un mode relâché avec une dizaine de journalistes, il traite son Premier ministre comme un simple « collaborateur ».

Dix ans plus tard, Emmanuel Macron ne considère pas autrement son Premier ministre et s'en cache encore moins. Élu très jeune à la surprise générale, sans ancrage politique local ni partisan, il lui faut asseoir son autorité sur le gouvernement et le Parlement. La veille du classique discours de politique générale que doit prononcer Édouard Philippe, il rappelle ainsi au Congrès réuni à Versailles les grandes lignes de ce que sera sa politique. 24 Les rôles sont d'emblée solennellement fixés : le président décide, et au besoin rabroue ; le Premier ministre exécute. La faible autonomie laissée à Édouard Philippe se mesure très concrètement aux douze conseillers « doubles » qui servent officiellement l'Élysée en même temps que Matignon, tous recrutés par le président. Leur compétence recouvre presque l'ensemble des domaines de l'action gouvernementale, ceux qui leur échappent (justice, éducation, santé, culture, agriculture) étant confiés à des ministres proches du chef de l'État. Et lorsque la pandémie de Covid-19 éclate, le président ne s'embarrasse même plus d'intermédiaires : avec les fameux « conseils de défense sanitaire », qui supplantent peu à peu le conseil des ministres, il gère directement la crise.

Cette distribution des rôles heurte cependant moins qu'auparavant. Car celui que le président a choisi pour débiter son premier mandat n'est ni son alter ego, ni un allié, ni un fidèle compagnon. Emmanuel Macron et Édouard Philippe se connaissent à peine. Ils ont pour seul point commun d'avoir fait l'ENA. Mis à part ce trait somme toute commun dans l'histoire du binôme, ils ne se ressemblent guère : le premier entre en politique par le haut, *via* le secrétariat général de l'Élysée, quand le second a emprunté la filière politique locale ; Macron vient d'un gouvernement socialiste tandis que Philippe se revendique du centre droit. Ce tandem digne d'une cohabitation est d'autant plus surprenant que ce président est libre de toute contrainte partisane et – à l'époque – parlementaire. Il justifie son choix par son ambition de dépasser les clivages partisans, laquelle s'incarne dans la composition hétéroclite du nouveau gouvernement. Sur les dix-neuf ministres que comprend le premier gouvernement Philippe, dix n'ont pas ou peu d'expérience politique. Ils ont été recrutés dans le vivier de la société civile ou de la haute fonction publique. Quant aux plus aguerris,

ils constituent une mosaïque relativement inédite¹⁸ : trois ministres sont issus du Parti socialiste, deux du Parti radical, un du MoDem, un autre de Les Républicains et deux de La République en marche. Le Premier ministre est donc minoritaire dans son propre gouvernement. Et quand le danger vient de l'opinion publique sondée, que sa cote de popularité dépasse celle du président, il est évincé au profit d'un haut fonctionnaire, Jean Castex, que le chef de l'État ne connaît pas plus, si ce n'est pour avoir conduit le déconfinement avec succès.

Au début de son second quinquennat, Emmanuel Macron reconduit à peu près le même dispositif. Il écarte les « profanes », qui n'ont pas assez le sens du jeu politique ou sont ingérables et, ses soutiens comme sa politique ayant glissé vers la droite, il inverse la tendance. Mais la logique est identique : il promeut à Matignon une ministre, Élisabeth Borne, qui a fait ses classes à gauche mais dont il a éprouvé « le sens de l'État » sous le quinquennat précédent ; il la flanque de ministres dont la majorité penche à droite et de conseillers recrutés par l'Élysée. Et lorsque son impopularité devient trop forte, il la sacrifie au profit d'un jeune transfuge du Parti socialiste, Gabriel Attal, passé par les gouvernements Ayrault puis Philippe.

25

Jamais les Premiers ministres n'ont eu aussi peu d'emprise sur la décision gouvernementale. Là est sans doute la vraie nouveauté. À partir de 2017, c'est l'ensemble du gouvernement qui passe sous la coupe de l'Élysée. Car, si elles obéissent à l'approche pragmatique des politiques publiques que revendique le président, les mosaïques partisans qui caractérisent les « gouvernements Macron » n'en ont pas moins l'avantage de rendre toute coalition contre l'Élysée improbable : sans véritable colonne vertébrale, leurs membres n'ont pas d'autres liens entre eux que de siéger au conseil des ministres. Et comme les plus aguerris sont des transfuges coupés de leurs soutiens partisans, le président ne craint pas de voir son autorité contestée.

*

« Étant donné l'importance et l'ampleur des attributions du Premier ministre, il ne peut être que le mien », affirmait de Gaulle dans ses mémoires¹⁹. Comme un lointain écho à la séquence qui s'ouvre le 9 juillet 2024, cette affirmation indique que le refus d'Emmanuel Macron de se voir imposer un (ou une) Premier ministre par la coalition arrivée en tête

18. Nicolas Sarkozy est le premier président à avoir débauché des ministres dans le camp opposé au sien, mais le gouvernement sous son quinquennat était très majoritairement de droite.

19. *Mémoires d'espoir*, t. 1, Paris, Plon, 1970, p. 287-288.

des élections législatives anticipées n'est pas seulement lié à la personnalité du président. Cette posture, qui a finalement conduit, après plusieurs mois d'attente, au choix d'un homme politique (Michel Barnier) issu d'un parti ne disposant que de quarante et un sièges à l'Assemblée nationale, s'inscrit dans une longue histoire, celle des relations entre deux institutions interdépendantes, l'Élysée et Matignon, condamnées à travailler de conserve. Les constituants de 1958 y voyaient sans doute une garantie contre toute tentation bonapartiste au moment de renforcer le pouvoir exécutif. Mais cette dyarchie a provoqué au contraire la dérive présidentialiste du régime. À leur décharge, les constituants n'avaient pas anticipé que les présidents se prendraient pour des gouvernants.

26

R É S U M É

Depuis le début de la V^e République, les relations entre le président et le Premier ministre ont fait couler beaucoup d'encre, et le quinquennat n'y a pas changé grand-chose. Avant comme après la réforme de 2000, l'Élysée demeure dépendant de Matignon. Et si en droit les chefs de l'État ont le pouvoir de choisir leur Premier ministre, dans les faits ce choix est contraint par la situation politique et l'histoire propre à chaque président. Cependant, la fidélité à leur personne ne semble plus privilégiée comme auparavant : avec l'obligation de contrôler la communication politique dans un temps politique réduit, les présidents ont préféré renforcer leur contrôle sur le gouvernement plutôt que parier sur la servitude volontaire du Premier ministre.