

LE PREMIER MINISTRE,
PREMIER DES MINISTRES :
RETOURS SUR
L'INTERMINISTÉRIALITÉ

63

Diriger un gouvernement n'est pas tâche facile. Les présidents du Conseil sous les III^e et IV^e Républiques en ont fait, et souvent relaté, l'expérience. Quant aux Premiers ministres de la V^e République, pourtant chargés selon l'article 21 de la Constitution de la direction du gouvernement, ils décrivent dans leurs témoignages « l'enfer de Matignon », depuis « les vingt dilemmes à trancher chaque jour », les « ministres qui viennent se plaindre », la « litanie des bons et mauvais sondages »¹, jusqu'à la navigation entre contraintes budgétaires, concurrence du président de la République, médias à l'affût, frondes parlementaires, pression des partis et syndicats, ou encore surveillance des sondages. Une des tâches les plus complexes et les plus chronophages du Premier ministre consiste à tenter de forger et domestiquer une « équipe » de ministres sous sa direction. L'objectif semble ne devoir jamais être atteint : les contextes constitutionnels et politiques ont beau changer, les rapports de force peuvent être bouleversés, rien n'y fait. Les fuites dont bénéficient les journalistes, les « petites phrases » égrenées dans les médias, la rétention d'informations, la résistance ou l'attentisme de certains ministres, l'appel au soutien du président contre son Premier ministre, sont des pratiques récurrentes qui scandent la vie du gouvernement. Certains voient là la marque d'ambitions insatiables des dirigeants politiques, d'autres le produit de relations interpersonnelles,

1. Pour reprendre la formule et les témoignages collectés par Raphaëlle Bacqué, *L'Enfer de Matignon*, Paris, Albin Michel, 2008, p. 5.

d'autres encore l'attribuent au dispositif bicéphale de la V^e République, mais l'indiscipline gouvernementale semble structurelle, ignorant la succession des régimes et des dispositifs constitutionnels. Ce n'est que dans de rares et toujours provisoires configurations de forces politiques que le leadership primo-ministériel peut s'imposer sans contestation ouverte.

Depuis les années 1930, les Premiers ministres ont vu leurs moyens matériels augmenter, leur reconnaissance constitutionnelle s'affirmer, leur espace d'action s'élargir, leur arbitrage être de plus en plus sollicité. Mais leur ambition de décider et de diriger que ne leur reconnaissent jamais totalement les textes est sans cesse contrariée en pratique. Coordonner plutôt que diriger et arbitrer plutôt que décider, telles sont les bornes sans cesse dressées, par d'autres acteurs politiques ou administratifs, à son empire².

64 On suivra le processus d'émergence au sein du gouvernement d'un Premier ministre, prééminent mais contesté, avant d'interroger la nouvelle architecture décisionnelle qui surgit des réformes de l'État engagées depuis les années 1980 et radicalisées au tournant du xx^e siècle. Quelle autorité du Premier ministre sur ses ministres dans une conjoncture de redéploiement des acteurs interministériels ?

Le Premier ministre est devenu le premier des ministres dans le premier tiers du xx^e siècle, pouvant se prévaloir d'un quasi-monopole du contrôle des ministres et de la coordination interministérielle ; il devient dans le premier quart du XXI^e siècle un acteur interministériel parmi d'autres acteurs interministériels de rang égal ou supérieur à lui (présidence de la République, ministère des Finances, commissaires européens).

LA NAISSANCE D'UN CHEF ?

L'histoire de la discipline gouvernementale en France est une histoire longue³. Elle documente d'abord le renforcement indéniable du président du Conseil, de son administration propre et de son rôle à la tête du gouvernement. Ce renforcement traverse les régimes depuis les premiers temps de la III^e République jusqu'à la V^e République. Ministre parmi d'autres au début de la III^e République, placé comme les autres membres du gouvernement sous tutelle parlementaire, le président du Conseil se voit doté

2. Pour une analyse complète, cf. Delphine Dulong, *Premier ministre*, Paris, CNRS Éditions, 2021.

3. Cf. Nicolas Roussellier, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

d'une force de frappe administrative et d'un rôle arbitral inédit à partir des années 1930.

Un ministre parmi d'autres

Jusque-là, il pouvait être selon les priorités du moment président du Conseil *et* ministre de la Guerre, de l'Intérieur, des Affaires étrangères ou des Finances. Le titre de président du Conseil n'était pas constitutionnalisé, l'ensemble du (faible) pouvoir exécutif étant entre les mains d'un président de la République qui préside le conseil des ministres. Sans services, sans personnel propre, le président du Conseil, une fois nommé par le président de la République, devait établir une liste de ministrables autour de quelques lignes de programme et cet ensemble était soumis à la Chambre des députés pour investiture. Le gouvernement apparaît alors comme une structure horizontale, une collection de ministres bien davantage qu'un collectif soudé, dotés pour beaucoup d'entre eux de ressources parlementaires fortes, et parfois plus fortes que celles du président du Conseil. Autonomes dans leur ministère, ces ministres une fois en poste s'appuient sur des administrations de plus en plus peuplées et spécialisées qui apprennent à préserver leur activité du regard des parlementaires et de celui des autres ministres, qu'ils soient ou non président du Conseil. Rien ne prédispose là au silence et à l'obéissance des ministres, ni les capitaux politiques forts dont ils disposent, ni les stratégies d'autonomisation de leurs administrations qui leur bénéficient. Ni discipline, ni solidarité gouvernementale donc : le conseil des ministres, bien loin d'être une arène de décision, est avant tout un lieu de rencontre dans lequel les membres du gouvernement, à en croire les témoignages et les mémoires, évoquent surtout l'actualité politique et les vicissitudes de la vie parlementaire.

65

Des ministères autonomes

Pourtant, dans la première décennie du xx^e siècle, la question de la direction politique du gouvernement, de la cohérence de son action commence à faire débat. Les radicaux-socialistes dirigent les gouvernements après les législatives de 1906 et la Chambre vote des lois sociales qui élargissent le périmètre d'action de l'État. Le mouvement d'extension se poursuit et se lit dans la création de nouveaux ministères (travail, santé, logement, urbanisme, etc.) et, associés à ceux-ci, dans le recrutement – d'abord timide puis plus massif – de fonctionnaires progressivement spécialisés dans les nouveaux secteurs d'intervention étatique. La différenciation de ces administrations dites sectorielles s'accompagne de la construction d'un monde social lui aussi sectoriel. Des associations, des syndicats, des comités locaux, des

professions organisées, des groupes sociaux nouveaux, deviennent les protagonistes ou les bénéficiaires de l'action publique. Cet enracinement offre ainsi à l'administration une capacité à agir sur le monde social et détermine l'obtention d'un crédit politique pour le ministre qui porte les réformes de son département. On comprend alors que cet enracinement et cette spécialisation qui sont les conditions d'une puissance de l'action publique sont aussi une des conditions de l'indiscipline du ministre, porté à suivre en partie « ses » fonctionnaires, les expertises de « ses » services, mais aussi amené à défendre les demandes de ses clientèles, et les intérêts des différents groupes avec lesquels les bureaux du département ministériel négocient. On trouve là les premiers éléments d'une indiscipline gouvernementale dont on conviendra qu'elle ne tient en rien aux « personnalités », ou aux ambitions, des uns et des autres.

66

Un nouvel arbitre

La Première Guerre mondiale et les urgences décisionnelles de même que le secret qui l'accompagnent avaient contribué au relâchement du contrôle parlementaire sur les députés. La question se prolonge dans l'après-guerre, soutenue par une nébuleuse réformatrice issue du privé comme du public, qui prône la refonte organisationnelle d'un ensemble gouvernemental qu'il s'agirait de « manager » de manière scientifique, en hiérarchisant les cercles de la décision, en repensant une division du travail entre comité de guerre, conseil des ministres, comités resserrés entre Premier ministre et ministres concernés par la politique publique à promouvoir. Au milieu des années 1930, certains dirigeants politiques de droite comme de gauche en appellent, avec une argumentation différente, à la réforme de l'État, à la réorganisation du pouvoir exécutif, à la rationalisation de la division du travail de fabrication de la décision. Il s'agit d'autonomiser et de spécialiser un niveau de pilotage et d'arbitrage interministériel, placé au-dessus des départements ministériels et mis à l'abri d'un contrôle parlementaire trop strict, contrôle dénoncé comme source de blocage des réformes politiques et de clientélisme.

La prolifération de ministères autonomes a ainsi poussé à la verticalisation du gouvernement, c'est-à-dire ici à la promotion d'un acteur interministériel, transsectoriel, susceptible d'arbitrer, de prioriser, de mettre en cohérence les actions, de plus en plus diverses et éclatées, du gouvernement. Le président du Conseil qui s'installe avec ses services à Matignon à partir de 1935 incarne ce niveau central de la direction gouvernementale. Président à temps complet désormais, parfois flanqué d'un sous-secrétaire d'État à la coordination du travail gouvernemental,

il est le seul à maîtriser l'organigramme actualisé du gouvernement, le seul à connaître les projets de tous les ministres. Il peut s'appuyer sur tout un ensemble de services experts diffusant informations, statistiques et recommandations, ainsi que d'organismes satellites qui constituent une sorte de gouvernement parallèle. De plus, il dispose à partir de 1935 d'un tout nouveau service qui va devenir fort puissant, le Secrétariat général du gouvernement, chargé de préparer l'ordre du jour du conseil des ministres.

Ainsi, alors que le périmètre de l'État s'étend à de multiples domaines (logement, santé, assurances sociales, urbanisme, travail), alors que les députés délèguent de plus en plus souvent leur pouvoir de légiférer à coups de décrets-lois, de lois d'habilitation ou de lois-cadres, Matignon peut mobiliser une expertise globale faite d'études juridiques, d'informations statistiques économiques et sociales, qui autorisent l'instruction préalable des dossiers et aiguisent le droit de regard qu'il peut revendiquer sur tous les projets intéressant plusieurs départements ministériels avant dépôt sur le bureau des chambres. Les parlementaires gardent certes le droit de renverser et d'investir, les ministres entretiennent des ressources de pouvoir et de singularité liés à leur administration sectorielle, mais tous doivent faire avec ce nouveau centre coordonnateur. Le différentiel de ressources bureaucratiques en faveur du Premier ministre et secondairement du ministre des Finances ou de l'Intérieur transforme l'ensemble du processus décisionnel.

67

La force du Premier ministre s'inscrit ainsi d'emblée, non pas tant dans sa capacité politique improbable de discipliner ministres ou groupes parlementaires, mais bien dans cette réorganisation managériale qui marque dès le premier tiers du XX^e siècle un « dessaisissement »⁴ de fait du conseil des ministres au profit des organes nouveaux de l'exécutif que sont les réunions interministérielles et l'ensemble des services de (ou rattachés à) Matignon. Le nouveau processus décisionnel fait la part belle aux hauts fonctionnaires, membres du Conseil d'État, directeurs de cabinet du Premier ministre et de l'Élysée, et du Secrétariat général du gouvernement. On le voit, dans cette histoire, la V^e République n'est pas un point de rupture. Cette première configuration de pouvoir est vouée à se reproduire ; d'un côté, des ministères qui se sectorisent et des ministres poussés à jouer le jeu de leur département pour gagner du crédit politique et, de l'autre, un espace intersectoriel qui entend obliger les ministres à jouer collectif et à se plier aux arbitrages qu'il rend et aux priorités qu'il définit.

4. *Ibid.*, p. 443.

La consécration de l'interministériel ?

68 Dans ce processus de réforme du gouvernement, la période de la Libération est un moment très particulier durant lequel des réformes visent à consolider les organes du pilotage gouvernemental. Non seulement les constituants de 1946 tentent de faire du président du Conseil l'homme fort de l'exécutif, chef d'une majorité parlementaire, mais tout un ensemble d'innovations institutionnelles vise à émanciper un espace interministériel susceptible de domestiquer les ministres. La création de l'École nationale d'administration devait affaiblir les recrutements ministériels, homogénéiser la formation et permettre les circulations aux sommets de l'État. Le corps des administrateurs civils, pensé comme un corps interministériel, devait faire obstacle à l'étroitesse de la culture de services. Le Plan, rattaché au Premier ministre, entendait définir les priorités de l'action publique globale par la concertation entre les administrations, les experts et les représentants professionnels, et convertir l'ensemble des départements ministériels au langage de la modernisation économique du pays. Le Premier ministre était pensé comme le grand ordonnateur de cette mise en marche d'un gouvernement tout uni sous la bannière de la rénovation démocratique. Autre innovation significative, un « règlement intérieur des travaux du gouvernement », adopté en conseil des ministres en janvier 1947, fait du président du Conseil un acteur décisionnel central. Nicolas Roussellier voit dans ce texte qui institue les réunions interministérielles rien de moins qu'une « Constitution cachée » du régime⁵.

Mais cette montée en puissance est rapidement fragilisée. Elle l'est politiquement d'abord, car les ministres qui sont nommés après 1947 dans les gouvernements post-tripartisme sont bien souvent des revenants de la III^e République, dotés de forts capitaux politiques et parlementaires, et guère disposés à se taire ou à se plier à des arbitrages défavorables. Ils peuvent à tout moment faire jouer la menace d'une censure parlementaire. Un gouvernement de la IV^e République échappe pourtant à ce scénario et fait voir par contraste les conditions politiques de la discipline. L'investiture de Pierre Mendès France, en juin 1954, obéit en effet à des ressorts extraordinaires : il est investi par défaut sous la pression de députés d'arrière-ban et de divers publics mobilisés (intellectuels, journalistes, étudiants, hauts fonctionnaires modernisateurs). Peu soutenu à l'Assemblée nationale, y compris par les membres du groupe radical, il tente de faire de sa faiblesse une force politique, recrute, sans consulter les chefs de groupe, des ministres

5. *Ibid.*, p. 449.

peu connus, dont des hauts fonctionnaires, établissant ainsi un différentiel de ressources à son profit. Revendiquant une posture de décideur, il s'engage sur une ligne d'action très sensible, clivante, en élevant même le niveau de contrainte de son programme (négocier la paix en Indochine dans un délai court, mettre à l'agenda parlementaire le traité de la Communauté européenne de défense, préparer l'indépendance de la Tunisie). Mendès France a suscité une loyauté rare chez ses ministres, tous embarqués dans cette entreprise périlleuse, mais son renversement après sept mois rappelle les limites de la subversion et les conditions très particulières de la formation de ce collectif soudé.

La montée en puissance de Matignon reste fragile également sur le plan administratif. Les ministères sectoriels d'un État-providence en expansion renforcent leur personnel et leur autonomie en s'appuyant sur des mondes sociaux qu'ils organisent et dont ils relaient avant tout les revendications. Les innovations de la Libération sont largement vidées de leur potentiel de décloisonnement de l'État. Le corps des administrateurs civils est re-ministérialisé, les ministères gardent la main sur leur expertise et la définition de leurs priorités, le Plan est « sectorialisé ».

69

Dans ces conditions, le président du Conseil de la IV^e République, placé sous surveillance de l'Assemblée nationale et sous domination de puissants départements administratifs, ne peut guère exercer son magistère interministériel.

Discipline et fragmentation gouvernementale au début de la V^e République

À partir de 1958, la distribution du pouvoir au sein de l'exécutif est bouleversée. La Constitution reconnaît cette fois officiellement la place d'un Premier ministre, avec cette subtilité juridique : si le Premier ministre dirige l'action du gouvernement (art. 21), c'est le gouvernement dans son ensemble qui détermine et conduit la politique de la nation (art. 20). Mais c'est bien sûr le poids du président de la République, consacré dans le texte et surtout dans la pratique inaugurée par le général de Gaulle, qui change la donne. Le lien entre Premier ministre et ministres, qui, s'il n'était pas un lien de tutelle au sens juridique du terme, supposait la supériorité du premier sur les seconds, se distend encore, mais sous une forme inédite. C'est cette fois le président de la République qui, de fait, nomme et révoque les ministres ; c'est lui qui multiplie les conseils à l'Élysée, qui discute avec des ministres sans en informer le premier d'entre eux, et qui, par des lettres circulaires, entend fixer la feuille de route de chacun des membres du gouvernement.

70 Durant les premiers temps de la V^e République, un collectif gouvernemental émerge sur la base d'un alignement laborieux sur la politique algérienne du président de la République. Les sanctions prises contre les ministres ayant cru bon de publiciser leur avis sur l'orientation du conflit algérien donnent à voir cette entreprise de mise au pas. Mais le silence politique qui se donne comme la marque de la solidarité gouvernementale à partir de 1962 est complexe à analyser. Pour le général de Gaulle, la figure du ministre idéal était celle du fonctionnaire le plus ancien dans le grade le plus élevé : un recteur à l'Éducation nationale, un ambassadeur aux Affaires étrangères, un préfet à l'Intérieur. L'instauration d'une incompatibilité entre le mandat parlementaire et la présence au gouvernement soulignait la rupture entre activité parlementaire et activité gouvernementale, tandis que la nomination de ministres techniciens sans ressources partisans ou parlementaires pouvait laisser anticiper une disposition à la discrétion et à l'obéissance politique. Or cette injonction au silence passe par l'injonction à l'étroite spécialisation de chacun des ministres. La stratégie politique globale, le dégagement des priorités, sont affichés au cours du conseil des ministres comme l'apanage du président de la République. Les membres du gouvernement sont invités à ne prendre la parole que sur les projets concernant leur portefeuille d'attribution. Dans ces conditions, faire carrière pour un ministre suppose de s'investir en priorité dans l'activité de son ministère. En ce sens, la solidarité gouvernementale célébrée par les dirigeants du régime restreint certes les prises de position politiques dissidentes, mais se traduit par le repli des ministres sur leur domaine, mettant à l'épreuve une fois encore le pilotage par le Premier ministre.

C'est encore pour d'autres raisons que l'on peut analyser ces gouvernements des premières décennies de la V^e République comme des gouvernements où le pilotage interministériel reste peu effectif mais aussi peu mobilisé. En effet, la croissance économique fluidifie les échanges entre ministères, permet de négocier plus aisément la coexistence des priorités des uns et des autres et limite les conflits. La croyance dans les bienfaits de la modernisation, des investissements productifs ou de la protection sociale permet un alignement *a minima* de l'ensemble du gouvernement, sans nécessité d'arbitrages douloureux entre ministères. Dans ces conditions, le Premier ministre, de même d'ailleurs que le ministre des Finances, ne réussit plus à piloter l'action du gouvernement. C'était sans doute un des ressorts de l'alliance entre Matignon, la direction de la prévision et la direction du budget à la fin des années 1960, nouée autour du programme de rationalisation des choix budgétaires destiné à sensibiliser les ministères et leur administration à la question des coûts. Un des enjeux pour ces acteurs

centralistes était aussi de reprendre pied dans les ministères, notamment dans leur manière de compter et d'évaluer l'action publique.

Le souci de la fragmentation étatique, particulièrement exprimé aux Finances et à Matignon, prend un nouveau tour au milieu des années 1970, quand les premiers soubresauts de la crise économique se traduisent par des frictions interministérielles plus abruptes et des remontées plus fréquentes vers l'arbitrage du Premier ministre. Les équipes de ce dernier, adossées au ministère des Finances et en particulier à la direction du budget, se mobilisent pour reprendre la main au sein du gouvernement. À compter des années 1980, la dénonciation des silos ministériels accompagne la mise en place de politiques de réorganisation de l'État et de processus décisionnels de plus en plus verticaux et transversaux.

UNE NOUVELLE STRATE INTERMINISTÉRIELLE ?

71

Si rupture il y a dans cette histoire du pilotage interministériel par un Premier ministre, elle ne se situe pas en 1958 mais dans les années 1990-2000. Les difficultés que rencontre la commande de l'État sont érigées en problème prioritaire par les hauts fonctionnaires des Finances, de Matignon, de l'Intérieur, qui expérimentent un rétrécissement de leurs marges de manœuvre lié à l'eupéanisation, la montée des déficits publics, la financiarisation de la dette, ou encore à la décentralisation. Certains de ces hauts fonctionnaires épaulés par quelques dirigeants politiques en appellent à une réforme de l'État, c'est-à-dire à une réorganisation des architectures étatiques et des procédures de décision gouvernementale⁶.

Une des conditions du succès de cet « État stratège »⁷ qu'ils appellent de leurs vœux réside selon eux dans la mise au pas des mondes sectoriels. Des réformes incrémentales, sans cesse relancées tout au long des années 1980 et 1990, viennent déstabiliser les réseaux qui sont nés de l'enracinement social des ministères sectoriels. Il s'agit pour les organes centralistes que sont Bercy ou Matignon de s'implanter, timidement d'abord, puis massivement au cours de la décennie 2000, dans l'activité et le périmètre des ministères, dans leurs politiques du personnel, dans leur structure organisationnelle, dans la définition des priorités de leur action, dans le contrôle de leur performance au moyen de toute une batterie d'instruments et, bien

6. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

7. *Id.*, « Le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 47, 2005, p. 431-450.

72 sûr, dans les liens privilégiés noués avec les professions et les bénéficiaires des politiques publiques. Faire rentrer ces mondes sectoriels dans les étroites marges d'action que peuvent leur laisser les instances interministérielles, tel est l'impératif décliné par les gouvernements qui se succèdent à partir des années 1990. Jean-Marc Sauvé, secrétaire général du gouvernement de 1995 à 2006, évoque l'activité de ces services qui consistait à rappeler inlassablement les ministres à l'ordre des contraintes enserrant l'État. Les « marges » que l'on peut exploiter pour « atteindre des objectifs politiques déterminés », dit-il, « n'ont pas cessé de se restreindre », et ce, par rapport « aux années 1950 à 1980 ». La mission du Secrétariat général du gouvernement, ajoute-t-il, est délicate car il faut répondre « trop souvent » aux hommes politiques : « Vous ne pouvez pas. »⁸ D'autres témoignages font état de ces rituels qui organisent les réunions interministérielles au cours desquelles le conseiller de Matignon qui préside se tourne vers le représentant du Budget pour demander ce qu'en pensent les Finances. La réponse est généralement défavorable.

Le redéploiement de l'interministériel

L'alignement des ministères sectoriels prend un cours plus radical en 2007, avec la révision générale des politiques publiques et la programmation de l'action de l'État, cadrée par la loi organique relative aux lois de finances autour de la recherche de la performance et de la transparence. Les ministères, c'est-à-dire leurs objectifs, leurs dépenses, leurs modes d'opérationnalisation des mesures, leurs résultats, sont « mis à nu » et offerts à une surveillance élargie, auscultés par des équipes d'audit peuplées de consultants externes et de membres des inspections générales de l'administration.

Bien sûr, les ministères sectoriels apprendront à contourner certains des dispositifs censés les contrôler, bien sûr, les opérateurs de l'action publique sauront partiellement déjouer les injonctions multiples réputées les engager dans un alignement sans faille, mais la succession vertigineuse de réformes a largement bousculé les « citadelles » ministérielles. Les directeurs d'administration centrale sont choisis sous « contrôle » du Secrétariat général du gouvernement, qui met ainsi très nettement le pied dans les ministères. La Fonction publique est rattachée au Budget. Le bouleversement des ministères, des services administratifs, des chaînes hiérarchiques, des périmètres de compétence (à coups de fusions ou de créations d'agence), forme ainsi

8. « Assurer la continuité et l'impartialité de l'État. Entretien avec Jean-Marc Sauvé », *Revue française d'administration publique*, n° 171, 2019, p. 740.

un tableau éloquent des mobilisations engagées autour de la production d'un gouvernement discipliné. Cet espace de l'interministériel connaît par ailleurs de nouvelles concurrences qui seront sans doute source de fragmentation à venir – entre les Finances et Matignon, par exemple. Lionel Jospin, lorsqu'il était Premier ministre, avait le projet de rattacher le Budget à Matignon et envisageait un « super-SGG », reconfiguré en « Centre de gouvernement », capable d'« entrer dans la véritable vie des ministères⁹ ». Nicolas Sarkozy a quant à lui rêvé un temps du regroupement des services de Matignon¹⁰ sous la houlette de l'Élysée.

Quelques pistes en guise de conclusion

La présidentialisation du régime, si elle n'est pas totalement inédite, est ainsi accélérée depuis 2007. Bien plus, depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron à l'Élysée en 2017, ministres et hauts fonctionnaires, cabinets et services, ministères sectoriels et ministères transversaux, sont mis au service d'un État producteur et promoteur de politiques publiques supposées former le vecteur d'une réélection présidentielle. La mobilisation est générale : les fonctionnaires sont mis « sous pression » « pour mettre rapidement en musique les réformes ». Les membres de cabinets entendent associer davantage les directeurs d'administration centrale pour « travailler en mode projet », selon le témoignage d'un participant à un séminaire organisé à Matignon¹¹. Les ministres sont eux aussi appelés à endosser et publier les politiques gouvernementales¹². Ils doivent remplir des tableaux de bord sur le suivi d'une réforme, rendre des comptes à l'Élysée devant le secrétaire général de la présidence de la République, le directeur de cabinet du Premier ministre et le délégué interministériel à la performance publique. « Mis sous pression », « passés sur le gril », « la bride tenue courte » : les formules journalistiques ne manquent pas pour évoquer cette restriction considérable des marges ministérielles associée à la demande d'un engagement sans faille au service du projet présidentiel. On peut aussi citer ce jugement lapidaire sur le processus décisionnel à l'œuvre dans la réforme de la SNCF : elle « se conçoit à l'Élysée, se discute au ministère des Transports et se pilote à Matignon¹³ ».

73

9. Pour reprendre les mots du secrétaire général du gouvernement de 2006 à 2015 (« La plus britannique des administrations françaises : le Secrétariat général du gouvernement. Entretien avec Serge Lasvignes », *ibid.*, p. 760).

10. Voir, *infra*, Aurélie Bretonneau, « Les services du Premier ministre », p. 101-112.

11. *Le Monde*, 9 avril 2019.

12. *Le Monde*, 20 septembre 2019.

13. *Le Monde*, 14 mars 2018.

En pleine campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron n'avait pas caché son engagement à venir dans la coordination du gouvernement et, de fait, sa conception du rôle subordonné de Matignon : « Chacun des ministres aura une feuille de route [...]. Leur efficacité sera évaluée régulièrement et je déciderai une fois par an, en lien avec le Premier ministre, de les reconduire ou pas¹⁴ ». Et peu avant, lors d'un meeting tenu à Londres le 21 février : « Moi, mes ministres, ils auront une responsabilité politique et, tous les ans, ils répondront des économies que je leur demande de faire et un ministre qui ne sait pas faire des économies est un ministre qui ne reste pas. » Le tournant s'accélère : « Le travail gouvernemental, après moi, après 2006, dit Jean-Marc Sauvé, je trouve qu'il s'est déplacé vers l'Élysée¹⁵. » Ce déplacement renvoie partiellement à l'instauration du quinquennat et à l'alignement du calendrier législatif sur le calendrier présidentiel, qui semblaient éloigner toute perspective d'une cohabitation.

Plusieurs points restaient à trancher en 2022. Le second mandat d'un président de la République devait mettre à l'épreuve le phénomène de verticalisation élyséenne, dans la mesure où il engage une configuration de succession dans laquelle le Premier ministre, héritier possible sinon probable, aurait pu devenir un personnage central. Or il s'est doublé d'une absence de majorité parlementaire et donc d'une incertitude sur le rôle du Premier ministre. En 2024, après la dissolution de la première assemblée du second mandat présidentiel, la tortueuse nomination de Michel Barnier à Matignon sous surveillance d'une chambre hostile et la façon dont ont été sélectionnés les ministres et leurs cabinets indiquent toutefois que le processus de présidentialisation n'est pas totalement enrayé. On peut méditer sur ces commentaires rapportés dans la presse à propos de la réorganisation du tandem Élysée-Matignon dans ce contexte politique incertain : « “Le président a changé de rôle. Il est arbitre, garant, il n'est plus un président qui gouverne [...]”, assure-t-on au Palais. [...] “On coupe les fils avec Matignon”, annonçait, la veille, le secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler, devant les équipes élyséennes. [...] Finies les réunions interministérielles, plus de conseillers partagés, ni d'interventionnisme dans les politiques publiques ou dans le choix du directeur de cabinet, énumère un conseiller de l'Élysée. » Et les journalistes du *Monde* d'ajouter que ce conseiller « omet de signaler que Jérôme Fournel, nouveau directeur de cabinet de Michel Barnier, est un proche

14. *Le Journal du dimanche*, 9 avril 2017.

15. « Assurer la continuité et l'impartialité de l'État », art. cité, p. 743.

d'Alexis Kohler » et l'ancien directeur du cabinet de Bruno Le Maire aux Finances¹⁶.

Pourtant, qu'on l'appelle « cohabitation » ou « collaboration exigeante », la configuration des rapports de force entre Matignon et l'Élysée qui s'engage alors ouvre à des interrogations nouvelles : il y a bien maintien d'une influence présidentielle, plus indirecte et plus sectorisée, liée à la reconnaissance d'un « domaine réservé » aux frontières extensibles ou à un large pouvoir de nomination. Mais il y a aussi le déploiement par le Premier ministre de ressources propres, susceptibles de lui dégager des marges de manœuvre. Ressources organisationnelles d'abord, si l'on déchiffre le sens de la division de la « forteresse Bercy » en un ministère de l'Économie et des Finances et un ministère délégué au budget rattaché à Matignon, ou si l'on décode la création d'un ministère chargé de la coordination gouvernementale. Ressources symboliques ensuite, comme l'indique le rapatriement du compte rendu du conseil des ministres à Matignon. Ressources politiques enfin, liées à une configuration des rapports de force partisans très complexe entre délégation d'une politique impopulaire en temps de contraintes budgétaires, attentes d'une dissolution et concurrence des ambitions présidentielles.

75

16. Claire Gatinois et Alexandre Pedro, « Avec Michel Barnier, la rupture dans la continuité à Matignon », *Le Monde*, 7 septembre 2024.

R É S U M É

Le Premier ministre est-il devenu le premier des ministres ? Pour le savoir, il faut d'abord suivre le processus d'émergence au sein du gouvernement d'un Premier ministre, prééminent mais contesté, avant d'interroger la nouvelle architecture décisionnelle qui surgit des réformes de l'État engagées depuis les années 1980 et qui a contribué à domestiquer les ministres et leurs départements.