

GENÈSE DES PREMIERS MINISTRES

Si le poste de Premier ministre de la V^e République n'est plus guère discuté aujourd'hui, il n'a en fait rien d'évident dans le jeu institutionnel. Il s'inscrit dans ce que Maurice Duverger a qualifié de régimes semi-présidentiels, qui voient cohabiter président élu au suffrage universel et Premier ministre dont la légitimité émane de la majorité parlementaire¹. Plusieurs sociétés à travers l'histoire ont vécu sans Premier ministre à côté des souverains. Ainsi des cités antiques qui privilégient un pouvoir collégial, partagé entre plusieurs magistrats. Dans les régimes où le souverain est le peuple, l'idée d'un numéro deux qui fasse écran entre pouvoir exécutif et les représentants du peuple est aussi rejetée. On peut d'ailleurs remarquer que les deux régimes républicains qui ont précédé la V^e n'avaient pas choisi cette option d'une dyarchie à la tête de l'État, le président du Conseil étant en réalité le véritable numéro un de l'exécutif.

7

Si le numéro deux est évité, c'est aussi parce qu'il peut avoir mauvaise presse. La fiction donne à voir de nombreuses figures de numéro deux ambitieuses et maléfiques, à l'image du Jafar d'*Aladin*, de l'Iznogoud de René Goscinny, ou encore du Richelieu d'Alexandre Dumas dans *Les Trois Mousquetaires*. Machiavel lui-même, au chapitre xxiii de son *Prince*, déconseille de s'en remettre à un conseiller trop puissant qui ne manquera pas de vouloir remplacer le souverain². Jean Bodin le rejoint en considérant qu'il y a un grand péril à confier le pouvoir à un seul « magistrat » en dessous du souverain : « Aussi la puissance souveraine de commander à tous magistrats, & officiers sans exception, ne se doit donner à un seul³. » Quant au juriste

1. *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977.

2. *Il principe*, éd. Mario Martelli, Rome, Salerno, 2006, p. 296.

3. *Les Six Livres de la République*, Paris, Jacques du Puys, 1576, livre III, chap. vi, p. 366-367.

saxon Schmid, il voit l'origine de ce numéro deux maléfique dans la figure biblique d'Aman, conseiller d'Assuérus qui voulut détruire le peuple juif (Esther)⁴. L'histoire a d'ailleurs pu confirmer ces craintes ; ainsi des maires du palais qui ont fini par remplacer sur le trône les rois mérovingiens⁵.

Sous la V^e République, les figures de Premier ministre soupçonnées de menacer le pouvoir du président sont assez courantes, de Jacques Chaban-Delmas à Manuel Valls, en passant par Michel Rocard⁶. Cela amènera Georges Pompidou à recommander la prudence à ses successeurs dans leur choix : « Je suis convaincu que 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 concurrence⁷. »

8 Sujet à la suspicion, le numéro deux a aussi une position compliquée, prise en tenailles entre le chef de l'État et le Parlement ou la cour dans les régimes non démocratiques. Il sert souvent de fusible pour le souverain et fait des envieux dans l'entourage, nombreux voulant prendre sa place. Ainsi, dans le califat abbasside (750-1258), les vizirs, soumis à cette double pression, ne restent guère plus de trois ans en fonction⁸. Pour le politiste Olivier Rozenberg, le régime semi-présidentiel de la V^e République a tendance à accroître les conflits en créant une dualité souvent conflictuelle à la tête de l'exécutif⁹.

En cheminant à travers l'histoire, nous chercherons donc à comprendre comment émerge cette figure de numéro deux, au point d'être institutionnalisée en France sous la V^e République avec la fonction de Premier ministre.

LE NUMÉRO DEUX : UN RÔLE ESSENTIEL

Les sociétés prémodernes fonctionnant sur une base collégiale évitent la dichotomie numéro un-numéro deux en répartissant le pouvoir sur

4. *Dissertatio historica de ministrissimis*, Iéna, Muller, 1712.

5. Yves Sassier, *Royauté et idéologies au Moyen Âge*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2012, chap. 3.

6. Pierre-Emmanuel Guigo, « Être calife à la place du calife ? La trahison réelle et supposée des numéros 2 du pouvoir en France (1958-2020) », *Cahiers d'Agora*, n° 6, 2022 (en ligne).

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

8. Rémy Gareil, « Devenir vizir à la place du vizir. Rivalités et jeux de pouvoir à la cour d'al-Muqtadir », in Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé (dir.), *Être le numéro deux. Une histoire des rapports de pouvoir à la tête de l'État. Suivi d'un entretien avec Jean-Pierre Raffarin*, Rennes, PUR, 2024, p. 127-140.

9. « Les périls du semi-présidentialisme », *Pouvoirs*, n° 184, 2023, p. 37-50 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

plusieurs magistrats, à l'image des cités antiques. Il peut même y avoir plusieurs numéros un dont le pouvoir s'annule, à l'image des rois spartiates ou des consuls romains. Cependant, dans les régimes monarchiques, la division progressive du travail politique amène à la complexification des pouvoirs et à l'apparition d'un numéro deux¹⁰. Dès les sociétés prémodernes on voit donc émerger une personne de l'élite dotée d'un pouvoir sur l'administration, les finances ou la gestion du domaine royal et des fiefs : c'est respectivement le cas du maire du palais du haut Moyen Âge, du chancelier, du grand argentier, ou encore du vizir dans les califats islamiques médiévaux, puis dans l'Empire ottoman. Sous le principat romain, le renforcement du pouvoir impérial amène au renforcement du préfet du prétoire, qui devient la figure la plus influente après l'empereur, à l'image de Séjan sous Tibère.

Mais c'est vraiment à partir du xvii^e siècle, dans les sociétés d'Europe occidentale, que ce statut de « ministrissime », comme on le désigne couramment alors¹¹, s'impose, en lien avec le renforcement absolutiste du pouvoir royal et le développement de l'appareil d'État¹². Les dirigeants politiques en viennent à s'entourer de ministres, d'entourages dont certains accroissent tellement leur pouvoir qu'ils finissent par se distinguer comme des numéros deux ; ainsi de Sully, des cardinaux Richelieu et Mazarin ou, en Espagne, du comte-duc d'Olivares¹³.

Leur rôle devient vite essentiel dans des régimes où le souverain ne peut tout faire. Le fonctionnaire et écrivain du siècle des Lumières Friedrich Carl von Moser voit dans le Premier ministre « la Charnière qui sert à ouvrir & fermer le tout, le grand Ressort, qui donne le mouvement à la Montre¹⁴ ». Pour son contemporain le juriste Johann Heinrich Gottlob von Justi, les ministrissimes sont les intercesseurs obligatoires pour l'attribution des charges et des dignités¹⁵. Quant au constitutionnaliste Guy Carcassonne,

10. Max Weber, *La Domination* (1922), Paris, La Découverte, 2013, p. 235-237.

11. Wilhelm Freiherr von Schröder, *Fürstliche Schatz- und Rentkammer*, Leipzig, Fritschen, 1721, p. 463-484.

12. Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé, « Le numéro deux en histoire et en sciences politiques », introduction à *id.* (dir.), *Être le numéro deux*, *op. cit.*, p. 15.

13. Cf. respectivement Laurent Avezou, *Sully. Bâtitteur de la France moderne*, Paris, Talandier, 2024 ; François Hildesheimer, *Richelieu*, Paris, Flammarion, 2021 ; Geoffrey Treasure, *Mazarin: The Crisis of Absolutism in France*, Londres, Routledge, 1995 ; Marion Duchesne, « Un second, des seconds dans la monarchie espagnole au xvii^e siècle ? Le ministre-favori face aux puînés royaux (1621-1632) », in Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé (dir.), *Être le numéro deux*, *op. cit.*, p. 175-186.

14. *Idée d'un bon gouvernement, ou traduction de l'ouvrage allemand de Mr. de Moser connu sous le titre « der Herr und der Diener »*, t. 2, s. l. n. é., 1761, p. 198-200.

15. *Der Grundriss einer guten Regierung*, Francfort-Leipzig, Johann Gottlieb Garbe, 1759.

il décrit le Premier ministre comme « la clé de voûte » des institutions parce qu'il est « à l'articulation entre tous les pouvoirs¹⁶ ».

Ces seconds se distinguent par leur intermédiation, c'est-à-dire leur capacité à faire courroie de transmission entre le chef de l'État et les autres gouvernants ou le Parlement dans les régimes représentatifs. Depuis la Constitution de 1791, le roi puis les présidents ne pouvaient aller parler directement aux députés, leur seul moyen de communication étant l'écrit, ensuite lu devant les chambres. C'était au président du Conseil (Premier ministre d'alors) et aux ministres que revenait le pouvoir de s'exprimer devant les parlementaires. Les lois constitutionnelles de la III^e République ne décrivent pas ainsi le rôle de président du Conseil. C'est la nécessité d'avoir un relais entre le pouvoir législatif tout-puissant et l'exécutif qui donne à ce rôle toute son importance, après l'affaiblissement du pouvoir présidentiel à la fin des années 1870.

En s'occupant des politiques quotidiennes, le numéro deux permet au souverain de se consacrer aux sujets principaux. Dimension que l'on retrouve aussi sous la V^e République, avec un Premier ministre concentré sur la politique intérieure et un chef de l'État se consacrant au « domaine réservé », selon la célèbre formule de Jacques Chaban-Delmas.

RECONNAÎTRE LE NUMÉRO DEUX

Distinguer clairement un numéro deux n'est pas toujours aisé, en particulier dans les régimes où les institutions ne sont pas précisément décrites par une constitution. Différents ministres peuvent ainsi se partager des pouvoirs importants et se trouvent en concurrence. Situation que l'on retrouve aussi parfois dans les régimes modernes, à l'image des régimes totalitaires qui, autour du chef unique, mettent en compétition plusieurs numéros deux, comme Goebbels, Göring et Himmler dans le régime nazi. Même sous la V^e République, le Premier ministre peut se retrouver concurrencé par des numéros deux informels, comme des ministres tout-puissants (Nicolas Sarkozy, Dominique de Villepin, François Fillon dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin¹⁷) ou le secrétaire général de l'Élysée (Claude Guéant sous Nicolas Sarkozy ou Alexis Kohler pour Emmanuel Macron).

Le véritable numéro deux se distingue par toute une série de caractéristiques. D'abord, la reconnaissance formelle conférée par les institutions dans

16. *La Constitution*, 16^e éd., Paris, Points, 2022, p. 133.

17. Entretien avec Jean-Pierre Raffarin in Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé (dir.), *Être le numéro deux*, op. cit., p. 283-300.

les régimes modernes, le cumul des charges et des récompenses symboliques dans les sociétés anciennes. Contrairement à l'éminence grise, il est un personnage public, médiatisé.

Il bénéficie de pouvoirs larges, nettement supérieurs aux autres ministres. Le pouvoir de nomination, souvent partagé avec le principal dirigeant, est une de ses caractéristiques les plus importantes. Cela lui assure le contrôle sur l'appareil d'État. Ainsi, à la mort de Mazarin, en 1661, le ministère des Finances, à lui seul, ne compte pas moins de cent quatorze « créatures » du cardinal¹⁸. Sous la V^e République, une partie importante du travail du Premier ministre, en lien avec le chef de l'État, consiste à nommer aux plus hautes fonctions publiques, afin, notamment, de renforcer son influence. Ce qui ne va d'ailleurs pas sans déplaire, comme le note François Mitterrand lorsqu'on lui suggère deux ambassades pour des anciens collaborateurs de son Premier ministre, Michel Rocard : « Nommer à la fois deux membres importants du cabinet du Premier ministre est psychologiquement fâcheux¹⁹. »

11

Il exerce une influence majeure sur les comptes de l'État. Le préfet du prétoire de l'Empire romain tardif a ainsi en charge la collecte des impôts, activité stratégique par excellence, et le grand argentier de la cour, comme Jacques Cœur, est l'homme clé des Finances sous la monarchie médiévale. Encore aujourd'hui, le Premier ministre de la V^e République porte, avec le ministre du Budget, le projet de loi de finances et réalise les arbitrages budgétaires avec les ministres.

Le second du pouvoir se différencie des autres membres de l'entourage par un accès direct au prince qui représente à la fois un honneur et un levier de pouvoir auprès du reste de la cour et du gouvernement. Le grand chambellan de l'Ancien Régime a directement accès à la chambre du roi. Plus tard, Richelieu s'installe près du Louvre pour voir Louis XIII tous les jours²⁰. De même sous la V^e République, le Premier ministre et le président se voient en tête à tête au moins deux fois par semaine²¹.

Pour éviter aussi bien le risque d'un numéro deux remplaçant le numéro un que le renvoi du Premier ministre par le chef de l'État, la confiance est un élément essentiel de leur relation. Comme le souligne Marie-Catherine

18. Geoffrey Treasure, *Mazarin, op. cit.*, p. 91.

19. Annotations sur une note sur les nominations de diplomates datée du 14 mai 1990 (Archives nationales, fonds François Mitterrand, AG/5(4)/JLB/13, dossier « Roland Dumas »).

20. « Louis XIII et Richelieu : faveur et ministère », in Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé (dir.), *Être le numéro deux, op. cit.*, p. 187-204.

21. Pierre-Emmanuel Guigo, « Jours tranquilles à Matignon : gérer la semaine de Pierre Mauroy entre Lille et Paris », *Sociétés & Représentations*, n° 52, 2021, p. 63-78.

Vignal Souleyreau, la longévité du duo Richelieu-Louis XIII tient aux liens personnels qu'ils ont noués. Jean-Pierre Raffarin va même jusqu'à parler d'une réelle amitié entre lui et Jacques Chirac, élément essentiel de leur bonne entente : « L'amitié est très importante. [...] Le Premier ministre peut prendre des coups, mais en retour il faut qu'on lui donne du soutien, qu'on ait une relation avec lui. C'est pour cela que ma relation avec Jacques Chirac était faite d'amitié²². »

TYPOLOGIE DES NUMÉROS DEUX

Dans notre ouvrage *Être le numéro deux*, nous distinguons quatre types de numéros deux.

12 Les favoris d'abord. Il s'agit de proches du souverain, parfois de modeste extraction et propulsés au sommet de l'État par la confiance du roi à qui ils doivent tout. C'est un schéma que l'on retrouve aussi bien chez les rois hellénistiques (les *philoï*) et les souverains d'Espagne (les *privados*) que, plus récemment, parmi les Premiers ministres choisis hors du champ politique classique (Georges Pompidou, Jean Castex).

Dans les dominations patrimoniales, l'appareil d'État se confond en partie avec la maison royale. Le *secundus a rege* sera donc pourvu de charges au départ domestiques, comme les chambellans, qui s'occupaient à l'origine de la chambre du roi. Ce type d'expression est d'ailleurs resté jusqu'à nos jours, les journalistes n'hésitant pas à qualifier Alexis Kohler, le tout-puissant secrétaire général de l'Élysée d'Emmanuel Macron, de « grand chambellan »²³. Toujours au sujet de ces numéros deux « domestiques », on peut aussi rappeler le rôle des conjoints de dirigeant, à l'image des régentes de l'Ancien Régime ou de l'Augusta Galla Placidia pour l'empereur Constance III²⁴. Et à l'époque contemporaine, on pourra interroger le rôle des épouses des présidents.

Les généraux peuvent également se distinguer comme numéro deux lors de phase de périls militaires, comme dans l'Empire romain des III^e-IV^e siècles ou la France de la guerre de Cent Ans, qui vit le connétable de Richemont se hisser au rang de favori de Charles VII. C'était aussi le cas dans l'Empire assyrien, dont le « second » était un généralissime²⁵.

22. Entretien cité, p. 296.

23. *Marianne*, 22 janvier 2022.

24. Maurits Sterk de Leeuw et Fabian Schulz, « Le numéro deux dans l'empire romain tardif (289-476) », in Pierre-Emmanuel Guigo et Warren Pezé (dir.), *Être le numéro deux*, op. cit., p. 59-90.

25. Albert Kirk Grayson, « Assyrian Civilization », in John Boardman et al. (dir.), *The Cambridge Ancient History*, t. 3.2, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 200.

Le Premier ministre de la V^e République, pour sa part, s'inscrit plutôt dans une dernière catégorie, celle des numéros deux formels, dont la place est précisément désignée par des pratiques ritualisées ou par un cadre institutionnel, comme c'est le cas dans les démocraties contemporaines. Il dirige le gouvernement, mais se trouve en même temps en position de subalterne à l'égard du chef de l'État. Dans la lignée des ministrissimes du xvii^e siècle, il pilote un gouvernement dont il est clairement le supérieur. À l'image de Sully auprès d'Henri IV, le Premier ministre détient une délégation du pouvoir exécutif. Sous la V^e République, ses pouvoirs, définis notamment aux articles 21 et 39 de la Constitution de 1958, sont même considérables.

LA DIFFICULTÉ D'ÊTRE NUMÉRO DEUX

Raphaëlle Bacqué a titré son ouvrage consacré aux Premiers ministres *L'Enfer de Matignon*²⁶. Cela en dit long sur la difficulté d'être second dans le champ politique. Subalterne, le numéro deux sert de fusible au souverain. C'est aussi souvent sur lui que retombent les dossiers épineux que ne veut traiter le principal pouvoir. Comme le soulignait avec humour Édouard Philippe lorsqu'un journaliste lui demandait si « tout remontait à Matignon » : « Non, juste les emmerdes. »²⁷ Ce rôle de paratonnerre du numéro deux permet de préserver le souverain de l'impopularité, comme l'observait déjà Machiavel dans *Le Prince* en s'inspirant de l'exemple de César Borgia, qui se servit de son fidèle Ramiro d'Orco pour pacifier la Romagne, avant de le faire exécuter une fois devenu trop impopulaire²⁸. Dans l'Empire abbasside, les vizirs se succèdent rapidement pour éviter de trop menacer le pouvoir califal²⁹.

13

Le soupçon d'ambition qui pèse sur le numéro deux l'amène à devoir prouver en permanence sa fidélité. Michel Rocard appliquera à Matignon ce que son directeur de cabinet, Jean-Paul Huchon, a qualifié de stratégie du « génie des carpettes » : montrer une soumission sans faille au président de la République, quitte à le citer en permanence. Dans son discours de politique générale, Michel Rocard se référa ainsi onze fois à François Mitterrand pour décrire son action à venir.

Pour ne pas faire d'ombre au chef de l'État, le Premier ministre se doit d'appliquer le « devoir de grisaille » cher au même Michel Rocard.

26. Paris, Albin Michel, 2008.

27. *Le Parisien*, 4 juillet 2018.

28. *Il principe*, op. cit., chap. vii, p. 136-138.

29. Rémy Gareil, « Devenir vizir à la place du vizir », chap. cité.

Il intervient peu médiatiquement, laissant la première place publique au président³⁰. Mais cela signifie aussi qu'il ne peut se féliciter de ses propres succès, à quelques rares exceptions près. Ce sont souvent les présidents qui en sont crédités, et ce même si leur implication dans l'exécution a pu être moindre. Comme le souligne Maurice Duverger, « si le président de la République gouverne, le Premier ministre est réduit à l'impuissance ; si le Premier ministre gouverne, le président de la République s'efface³¹ ».

14 Soumis à ces contraintes multiples, et utilisé comme paratonnerre, le destin des numéros deux est souvent funeste. Enguerrand de Marigny, après avoir servi Philippe le Bel comme grand chambellan et chancelier, est, après la mort du souverain, pendu au gibet de Montfaucon, son corps laissé à la vue de tous pendant deux ans. Jacques Cœur meurt, lui, en exil, ruiné. Pour les Premiers ministres de la V^e République, ce destin est en général moins tragique³² – encore que l'on ne puisse oublier la fin traumatisante de Pierre Bérégovoy. Mais aucun ancien hôte de Matignon n'a été élu immédiatement président de la République. Les deux seuls anciens Premiers ministres à avoir accédé à l'Élysée ont dû attendre, près d'un an pour Georges Pompidou, pas moins de sept ans pour Jacques Chirac. Quant à tous les autres candidats, ils ont été battus, à l'image de Jacques Chirac (en 1988), d'Édouard Balladur, de Lionel Jospin ou de Manuel Valls (dès la primaire citoyenne de 2017).

*

Le Premier ministre apparaît ainsi comme la formalisation contemporaine d'un statut de numéro deux qui s'est déjà concrétisé plusieurs fois à travers l'histoire. Beaucoup des critères qui font l'ambiguïté et la singularité de l'hôte de Matignon se retrouvaient déjà chez les numéros deux des régimes précédents : soumission au numéro un, pouvoirs étendus, contrôle de l'appareil d'État, plaque tournante entre l'exécutif et le législatif.

La position difficile du Premier ministre, soumis rapidement à l'impopularité et en charge du plus désagréable, rejoint le destin peu enviable des numéros deux historiques. Mais, malgré cela, en raison d'une division du travail nécessaire et de par son rôle charnière, la fonction de Premier

30. Delphine Dulong, *Premier ministre*, Paris, CNRS Éditions, 2021, chap. 11.

31. Maurice Duverger, « Monsieur Debré existe-t-il ? », *La Nef*, n° 30, 1959, p. 3-8.

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

ministre paraît difficile à supprimer. Pour preuve, François Hollande, certes victime d'au moins un de ses Premiers ministres, avait proposé en 2016 de supprimer ce poste pour aller vers un régime pleinement présidentiel, sans que l'idée eût de suite.

R É S U M É

Comment l'histoire des numéros deux permet-elle de comprendre l'émergence de la fonction de Premier ministre ? Si leur position, soumise aux pressions tant du numéro un que du Parlement ou de la cour, est particulièrement difficile à occuper, elle s'avère nécessaire dès lors qu'un processus de division du travail est à l'œuvre. Le numéro deux est souvent la cheville ouvrière des organisations politiques poussées, faisant la jonction entre les différents pouvoirs. Les Premiers ministres de la V^e République sont donc en quelque sorte les héritiers des ministrissimes et vizirs des époques passées.

