

# Le forçat de la Ve République

*par Nicolas Roussellier*

---

**Delphine Dulong analyse le rôle du Premier ministre, qui est moins une institution claire qu'un fait relationnel : dyarchie avec le Président, travail interministériel incessant, obligations parlementaires. Position de force ou statut dominé ?**

---

À propos de : Delphine Dulong, *Premier ministre*, Paris, CNRS Éditions, 2021, 390 p., 25 €.

On a envie de commencer par dire que tout est bon dans cet ouvrage ! Le plan, les arguments, comme la fluidité de l'écriture. Le pari n'était pourtant pas facile. En première approche, on pouvait penser que l'essentiel avait été dit sur les différents aspects de la Ve République dans son rapport compliqué au fonctionnement de ses propres institutions. On pouvait aussi considérer que les principaux récits des différentes séquences de la vie politique depuis 1958 avaient fait le tour de la question.

Or, en choisissant précisément « Premier ministre » (sans article), et non le Président de la République, Delphine Dulong a eu la bonne idée de décentrer le regard. Elle peut ainsi non seulement analyser sous toutes les facettes ce massif « Premier ministre », mais aussi, et par ce fait même, proposer une nouvelle façon de penser la Ve République.

## Le Premier ministre et les autres

Il ne s'agit pas d'une histoire des Premiers ministres sous la Cinquième République et pas, non plus, d'une histoire de Matignon sous l'angle d'une histoire administrative de l'État enfermée sur elle-même. Le pari est, ici, de prendre un fait politique, de l'aborder sous le concept pluriel de « rôle » et, à partir de là, de construire une sociologie historique.

Le Premier ministre ne se déduit pas d'articles constitutionnels, qui ont une capacité de projection normative somme toute relative ; il s'éclaire par la construction d'un rôle qui se saisit par la confrontation avec les autres acteurs et donc les autres partitions. Le Premier ministre n'est pas tant une institution claire et balisée qu'un fait relationnel ; une sorte de « hub » toujours en évolution, comme l'est Matignon, qui se place à la croisée du travail interministériel (les arbitrages), les obligations parlementaires du Premier ministre et le travail informel de la pure politique (tenir sa majorité, tenir son parti, gérer sa communication, etc.).

La première partie de l'ouvrage décrit le principal axe relationnel qui a construit le « rôle » de Premier ministre : celui de la confrontation permanente qui à la fois l'unit et l'oppose au Président de la République. On sait que les premiers observateurs de la Cinquième République avaient proposé la notion de « dyarchie ». Or l'un des grands mérites de la démarche adoptée par Delphine Dulong est de garder l'idée, mais de la faire constamment évoluer.

La version stable et heureuse de la dyarchie était une utopie que les deux fondateurs du régime, de Gaulle et Michel Debré, avaient cru possible – ou à moitié. Le Président pouvait se contenter d'occuper un rôle de prééminence politique (l'*auctoritas*) sans avoir à intervenir dans la gestion des dossiers (la *potestas*). Dans ce dispositif, le Premier ministre avait une carte à jouer, puisque c'est lui qui contrôlait le pouvoir de décision au quotidien et qui suivait l'élaboration des politiques publiques.

### Subordination

Mais la force de nature administrative du Premier ministre n'a pas empêché, bien au contraire, le développement de son rôle de « dominé » vis-à-vis du Président. Cela en dit long sur la force subtile des facteurs politiques. Donner du « pouvoir » à

un acteur et lui attribuer de multiples tâches ne pèse pas lourd face aux instruments de la politique pure. Quand de Gaulle oblige son Premier ministre à venir l'accueillir à l'aéroport d'Orly à chaque retour d'un voyage présidentiel, la force du symbole que viennent relayer au centuple les images de la télévision l'emporte sur tout ce qui peut émaner de la gestion des dossiers.

Le signal de subordination est plus fort que toute autre considération. Quand, en tendance générale, des années 1960 à nos jours, ne cesse de s'accroître la capacité de l'Élysée à peser sur le choix de certains ministres, puis sur le choix de membres de cabinets, à multiplier le nombre de conseillers présidentiels appelés à inscrire la présence du Président dans les réunions organisées à Matignon, cela en dit long sur la faiblesse de l'utopie initiale, qui consistait à croire que l'on pouvait tracer une frontière entre l'administratif et le politique.

Le rôle du Premier ministre est encore plus « dominé » lorsque la construction de l'image dépend de ce qu'en disent les médias. Progressivement, les journalistes ont accredité l'idée qu'un Premier ministre hors cohabitation doit être un « fidèle » du Président. La capacité de politique pure du Premier ministre s'en trouve d'autant réduite et, par exemple, son discours de politique générale apparaît comme une simple mise en musique de la parole du Président.

Tout écart à ce rôle de fidélité se retrouve immédiatement « feuilletonné » par la presse : il est interprété comme un « flottement incongru » (p. 73) de la dyarchie, et non comme la ressource légitime d'un Premier ministre qui cherche à affirmer son rôle (ce qui serait conforme à la Constitution !). Symboliquement et médiatiquement, le rôle est donc « dominé », quand bien même la puissance administrative de Matignon vis-à-vis de l'Élysée demeure indéniable.

## **Chef de gouvernement**

La deuxième partie de l'ouvrage analyse la dimension du Premier ministre comme « chef de gouvernement ». Ici, Delphine Dulong démontre combien le Premier ministre a *gagné* en force gouvernementale tout au long de la Ve République. À partir de Michel Debré, le conseil de ministres a été de plus en plus neutralisé. Contrairement aux deux républiques parlementaires (la Troisième et la Quatrième), les différents ministres ne sont plus les représentants d'un parti qu'il est toujours nécessaire ou

habile d'écouter si un Premier ministre (président du Conseil) veut conserver sa fragile majorité de coalition.

Le fait majoritaire de la Cinquième, l'assurance ou presque d'avoir une majorité disciplinée à l'Assemblée, a donc d'abord profité au chef de gouvernement : les arbitrages et les décisions sont faites sous son égide (4 à 5 RIM ou « réunions interministérielles » par jour ouvré), alors que le conseil des ministres n'apparaît plus comme un lieu de délibération politique (p. 110).

Le Premier ministre, dans son rôle de chef d'état-major des politiques publiques (qui sont de nature interministérielle presque à chaque fois), profite de la « décollégialisation du gouvernement » (chapitre 6). Sous François Fillon, le Premier « tenait » ses différents ministres par la pratique de l'évaluation individuelle de la performance, orchestrée par un cabinet de conseil privé. En ce sens, le Premier ministre sous la Ve République est probablement allé aussi loin, voire plus loin, dans la gestion de la machinerie gouvernementale, que le Premier ministre britannique.

Mais, si le rôle est fort, il reste distribué par le Président de la République. À tout moment, même en situation de force par rapport à ses ministres ou par rapport à l'opinion, le Premier ministre peut être remplacé par le Président. Encore une fois, le cœur de la politique échappe au Premier ministre. Il y a une différence entre force et puissance.

## **Concessions et attentions**

Dans la troisième partie, Delphine Dulong revisite une figure connue de la Ve République et de son récit classique : celle du « fait majoritaire », qui tient à la fois du « miracle » et du « mirage » (p. 197). La discipline de la majorité offre une marge de manœuvre inédite au Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'orchestrer en temps rapide, parfois même en flux tendu, le vote des projets de loi gouvernementaux.

Cette discipline n'est pourtant pas tombée du ciel. Pour la construire, il a fallu déployer tout un travail politique qui n'a cessé de s'étendre depuis Pompidou. Toute une partie de l'agenda autant formel qu'informel du Premier ministre est ainsi occupée par la gestion des relations avec les parlementaires.

Delphine Dulong révisé la notion trop convenue des députés « godillots ». Elle souligne toutes les différentes facettes de ce qu'elle appelle un « commerce symbolique » (p. 234), qui se joue entre le Premier ministre et les parlementaires de la majorité.

Plutôt que la contrainte ou la menace, la relation se noue autour de multiples petites concessions et attentions comme l'acceptation d'un amendement, l'octroi d'une mission ou tout simplement le fait de tendre l'oreille aux conseils et aux remontées de « terrain » que proposent députés et sénateurs. Tout un ensemble subtil de relations à bas bruit accompagne l'apprentissage de la discipline de vote.

## **Grisaille ou saillance ?**

Dans la quatrième et dernière partie, Delphine Dulong replace l'ensemble des acteurs sur la scène du théâtre médiatique et politique. Cela lui permet d'insister et de conclure sur la logique des images. C'est aussi par là que peuvent se saisir le mieux les « injonctions contradictoires » (p. 288) qui pèsent sur les Premiers ministres successifs.

Soit ils adoptent un « devoir de grisaille », selon l'expression de Michel Rocard (p. 304), et ils ne risquent pas de porter ombrage au Président. Soit ils assument leur « saillance médiatique » (p. 311), avec tout le risque d'une mise en tension entre Matignon et l'Élysée. Dans les deux cas, ils sont perdants.

De ce point de vue, la fameuse expression « l'enfer de Matignon » ne vaut pas seulement pour le rythme harassant du travail, mais plus encore pour le dilemme attaché au « rôle » de l'acteur contraint de jouer l'effacement devant la primauté du Président, mais bien obligé d'assumer l'ordinaire des politiques publiques et le prosaïsme du « travail » avec sa majorité au Parlement.

Au total, on ne peut que se réjouir d'avoir à sa disposition un tel livre, qui n'avait pas encore d'équivalent. Delphine Dulong est la première à envisager l'ensemble des facettes plutôt que d'emprunter une démarche spécialisée. L'intérêt du livre tient autant à son contenu qu'à la démarche méthodologique qu'il réussit à imposer au fil des pages : il démontre que, soit par la sociologie, soit par l'histoire, l'étude des institutions – à condition de les comprendre en mouvement – demeure

essentielle à la compréhension du politique. Cela paraît être une évidence, mais il n'était pas inutile de le rappeler.

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 31 mars 2022.