

LES PREMIERS MINISTRES :  
ESSAI DE TYPOLOGIE

**D**ÉPUIS 1959, LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE a vu se succéder quinze Premiers ministres et cinq présidents de la République. Elle a également vu se succéder vingt-six gouvernements au long de onze législatures. Les chefs du gouvernement ont naturellement une longévité moindre que les présidents, mais près de la moitié des Premiers ministres (7) ont été nommés à la tête de plusieurs gouvernements (17). Avec une durée de vie qui varie de 11 mois pour Maurice Couve de Murville et Édith Cresson à 6 ans et 3 mois pour Georges Pompidou, mais qui est en moyenne de 33 mois, le Premier ministre n'est pas un personnage secondaire ou éphémère, mais une institution politique centrale qui a la possibilité d'imposer son empreinte, ou au moins son style, tout autant que le chef de l'État. Si la fonction est codifiée par les règles constitutionnelles et les contraintes politiques, il n'existe pas pour autant que deux types de Premier ministre : celui, *subordonné*, des présidences fortes où le chef du gouvernement n'est en fait que le subalterne institutionnel et politique d'un président chef de la majorité, et celui, *dominant*, des années de cohabitation où le leader indiscuté de la majorité est à Matignon. En fait, la typologie de la fonction permet de distinguer plusieurs profils selon les rapports qui s'établissent avec le président de la République, le statut personnel du Premier ministre, la popularité qui en résulte et la place de son passage à Matignon dans sa carrière.

21

UNE FONCTION SOUS INFLUENCE

Les cohabitations l'ont démontré : lorsque le président a face à lui une majorité parlementaire hostile, c'est elle qui désigne le chef du gouvernement, même si celui-ci est formellement nommé par le chef de l'État.

Et celui-ci n'a guère les moyens de le congédier : tout au plus peut-il renvoyer l'Assemblée nationale par la dissolution et espérer, grâce à la victoire des siens, pouvoir se débarrasser indirectement du titulaire de Matignon.

Les Premiers ministres de cohabitation constituent donc une catégorie particulière de chefs du gouvernement : leur désignation par le président se fait sous la contrainte des partis de la majorité parlementaire. Que ceux-ci s'entendent sur un nom et le président n'a plus qu'à l'entériner : Jacques Chirac est nommé en 1986 à la suite d'une déclaration préventive du comité de liaison de la majorité contre toute manœuvre dilatoire de l'Élysée. En 1993, François Mitterrand feint de choisir Edouard Balladur, désigné pour le poste de Premier ministre par le chef politique de la majorité victorieuse, Jacques Chirac. En 1997, Lionel Jospin est le leader si évident de la coalition de la gauche que Jacques Chirac le nomme sans protocole inutile.

Les Premiers ministres des années de présidentialisme majoritaire ne constituent pas pour autant un bloc homogène : traditionnellement, on distingue ceux des débuts de mandat présidentiel, où le président nomme celui qui symbolise le mieux la coalition qui l'a soutenu au second tour, tandis qu'il nomme des personnalités qui lui sont dévouées dans la seconde moitié du septennat. Les premiers constitueraient un choix contraint alors que seul le second serait vraiment libre.

Cette distinction n'est que partiellement vérifiée. Il est vrai que Michel Debré correspond en 1959 aux besoins du moment (symboliser l'alliance des gaullistes et des partisans de l'Algérie française, nommer celui qui permettra le mieux la mise en place de la nouvelle Constitution), que Jacques Chaban-Delmas traduit l'ouverture du gaullisme vers le centre droit, que Jacques Chirac tire d'autant plus bénéfice de son rôle durant la campagne giscardienne que l'UDR reste la première formation de la majorité, que Pierre Mauroy est l'homme récompensé pour les services rendus en 1971 (victoire de François Mitterrand au congrès d'Épinay) mais aussi celui qui symbolise le mieux le rassemblement d'union de la gauche et qu'enfin Michel Rocard est nécessaire pour « fixer » les voix centristes qui ont conforté la seconde élection de François Mitterrand. Mais, en sens contraire, Georges Pompidou, renouvelé dans ses fonctions en janvier 1966, tend à gommer l'importance de la réélection de Charles de Gaulle en décembre 1965, tandis que la nomination d'Alain Juppé en 1995 est celle d'un fidèle qui symbolise les soutiens étroits du premier tour chiraquien et non le rassemblement victorieux du second.

Quant aux Premiers ministres nommés en cours de septennat, tous ne relèvent pas de la catégorie des « hommes – ou des femmes – du président », ou au moins des hommes de confiance. Si tel est le cas de Georges Pompidou (directeur de cabinet de De Gaulle à l'époque du RPF puis en 1958) en 1962, de Maurice Couve de Murville (fidèle exécutant de la diplomatie gaullienne) en 1968, de Raymond Barre en 1976, de Laurent Fabius (collaborateur particulier de François Mitterrand au PS) en 1984, d'Édith Cresson en 1991, on ne peut en dire autant de Pierre Messmer (qui symbolise le ralliement des gaullistes orthodoxes à Georges Pompidou contre Jacques Chaban-Delmas) en 1972, ou de Pierre Bérégovoy (nommé enfin en 1992 après huit ans de purgatoire).

Sur quinze Premiers ministres, seuls six auront donc été choisis librement par le président, trois lui ont été imposés par la défaite et les autres par les circonstances de son élection ou de la conjoncture dans la majorité.

23

Quant aux conditions de leur départ, elles sont tout aussi variables. Les uns voient leur sort lié au président qui les a nommés et finissent leur fonction avec son mandat : c'est Maurice Couve de Murville en 1969, Pierre Messmer en 1974, Raymond Barre en 1981. Relèvent du même cas de figure ceux qui quittent Matignon au moment où s'achève la législature, surtout si celle-ci cède la place à une Assemblée d'une orientation contraire à la précédente : Laurent Fabius en 1986, Jacques Chirac en 1988, Pierre Bérégovoy en 1993 illustrent cette situation, dont on peut rapprocher Edouard Balladur quittant Matignon après la victoire de son rival Jacques Chirac à l'élection présidentielle de 1995. Autant de démissions « techniques » qui se distinguent des démissions politiques.

Parmi ces dernières, rares sont celles qui sont prises à l'initiative du Premier ministre. Seul Jacques Chirac a « claqué la porte » de Matignon en août 1976, estimant « ne pas disposer des moyens qu'il estime nécessaires pour exercer ses fonctions de Premier ministre », non sans avoir accepté de différer de quelques semaines l'annonce de sa démission. Quant à Pierre Mauroy, sa démission en juillet 1984 fait suite à son désaveu sur le dossier de l'enseignement privé, même si cette démission n'est pas conflictuelle mais inéluctable, tant du fait de la défection communiste que de l'usure du gouvernement.

Le plus souvent, c'est le président qui suggère à « son » Premier ministre de céder la place, ce qu'il fera de plus ou moins bonne grâce. Cette révocation, contraire à la lettre de la Constitution mais conforme à la logique présidentielle (il s'agit le plus souvent de reprendre en main la gestion politique à mi-parcours du septennat) et aux rapports de

24 force politiques (si le président est le supérieur, dans le parti ou la majorité, du Premier ministre), s'est produite à plusieurs reprises. En 1962, de Gaulle remercie Michel Debré, qui s'incline dans les formes. En 1968, c'est au tour de Georges Pompidou, initialement démissionnaire mais qui s'était ravisé, d'être « mis en réserve de la République ». En 1972, Jacques Chaban-Delmas, deux mois après avoir tenté de retarder l'échéance par un vote de confiance de l'Assemblée en mai (alors que Georges Pompidou a pris par avance ses distances sur ce recours inusité à l'article 49.1), est chassé. En mai 1991, c'est au tour de Michel Rocard de connaître l'humiliation du renvoi après une rapide montée de tension (marquée par le refus présidentiel d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres un projet de loi électorale pour les régionales). Édith Cresson, malgré le soutien présidentiel contre toute la classe politique (y compris le parti socialiste dont le groupe parlementaire mène une guérilla permanente), connaît le même sort en avril 1992. Il suffit de parcourir les échanges de lettres entre les protagonistes lors de ces différents épisodes pour mesurer le poids de la contrainte présidentielle et de l'amertume du démissionnaire. Faut-il considérer que l'annonce anticipée de son départ par Alain Juppé entre les deux tours des législatives de mai 1997 relève de cette tradition ? Si, formellement, Alain Juppé a remis sa démission au lendemain des élections qu'il avait perdues, son annonce de départ au soir du premier tour semble avoir été fortement sollicitée par le chef de l'État, même si celui-ci s'en est défendu.

En fin de compte, seuls cinq chefs de gouvernement (soit le tiers) ont cédé à la pression présidentielle pour abandonner leur fonction, et cette pression n'a été souvent que la conséquence d'un rejet de tout ou partie des formations de la majorité (Jacques Chaban-Delmas, Édith Cresson, Alain Juppé), ce qui redimensionne les considérations sur l'importance et la nature de la révocation.

## LE TYPE IDÉAL DU PREMIER MINISTRE

La liberté de choix des Premiers ministres par le président et le Parlement n'est pas simplement conditionnée par les rapports de force institutionnels et politiques. Un regard rapide sur le profil des quinze personnalités qui se sont succédé à Matignon montre que le vivier dans lequel elles sont recrutées est, sauf exception, extrêmement restreint.

Presque toutes sont issues de la fonction publique (13) ou du secteur public (Pierre Bérégovoy) et sont diplômées de l'université ou des grandes écoles (à l'exception de Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy).

Douze d'entre elles appartiennent à l'aristocratie de la fonction publique (dont quatre inspecteurs des Finances – Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Michel Rocard, Alain Juppé –, trois conseillers d'État – Michel Debré, Laurent Fabius, Edouard Balladur –, un conseiller de la Cour des comptes – Jacques Chirac), six étant issues de l'École nationale d'administration (soit les deux tiers des chefs de gouvernement nommés depuis 1981). Cette hégémonie de l'ENA, qui transcende les clivages politiques (trois énarques socialistes – Fabius, Rocard, Jospin – pour trois énarques RPR – Chirac, Balladur, Juppé), ne fait que traduire l'achèvement du processus de conquête des sommets, non seulement de l'État, mais également des partis (d'où sont issus les candidats à Matignon et à l'Élysée). Rares sont ceux qui échappent à ce recrutement aristocratique au profit d'une filière purement partisane (encore valable à gauche pour d'anciens militants comme Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy) ou de la faveur du prince (Édith Cresson). Encore plus rares sont les personnalités qui ont une connaissance du secteur privé (Georges Pompidou, agrégé de lettres, séjournera neuf ans dans le monde bancaire, tout comme Edouard Balladur, passé après 1974 du Conseil d'État au secteur industriel, où Édith Cresson ne s'arrêtera que quelques mois).

25

Si la formation dans la haute fonction publique est le passage obligé, l'intégration dans le monde politique est tout aussi générale. Douze Premiers ministres sont membres d'un parti lors de leur entrée en fonction et certains y exercent (ou y ont exercé) des responsabilités importantes : de Jacques Chaban-Delmas, l'un des fondateurs-dirigeants de l'UNR, à Jacques Chirac, successivement dirigeant de l'UDR (dont il s'empare du secrétariat général dans les mois qui suivent sa nomination à Matignon en 1974) et président-fondateur du RPR, de Pierre Messmer, leader d'un des courants de l'UDR pompidolienne (Présence et action du gaullisme) à Edouard Balladur (conseiller de Jacques Chirac à la direction du RPR) et Alain Juppé (secrétaire général puis président du RPR) à droite, de Pierre Mauroy, ancien numéro 2 du PS à Lionel Jospin, Premier secrétaire du même parti, en passant par Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre Bérégovoy, membres de la direction du PS, à gauche, rares sont les personnalités étrangères aux partis. Celles qui ne le sont pas le deviennent de droit du fait des statuts des partis de droite qui intègrent les Premiers ministres à la direction de leur mouvement (Michel Debré, Maurice Couve de Murville, Georges Pompidou, pour le mouvement gaulliste). Seul Raymond Barre restera étranger aux organisations partisans au cours de ses années ministérielles.

L'exercice de mandats électoraux est aussi la norme : seuls Georges Pompidou, Raymond Barre et Édith Cresson ne sont pas parlementaires lors de leur nomination. Les deux premiers le deviendront vite et la troisième ne devait son exclusion de l'Assemblée en 1991 qu'à la règle du non-cumul avec des fonctions ministérielles antérieures. Ce statut parlementaire est la règle, y compris sous de Gaulle, puisque c'est son échec aux législatives de mars 1967 qui empêchera Maurice Couve de Murville de succéder à Georges Pompidou avant les législatives de 1968. En revanche, ceux qui détiennent avant leur entrée en fonction des mandats locaux, généralement de maire, ne constituent que la moitié de l'ensemble (Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson, Alain Juppé, Lionel Jospin). Pour les autres, c'est la nomination à Matignon qui sera souvent 26 le point de départ d'un enracinement local (Michel Debré, Pierre Messmer, Raymond Barre, Pierre Bérégovoy), dans la tradition du *cur-sus honorum* inversé de la V<sup>e</sup> République.

Enfin, l'expérience ministérielle est un atout indispensable. Michel Debré (dans le dernier gouvernement de Gaulle de la IV<sup>e</sup> République), Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas (sous la IV<sup>e</sup> République), Pierre Messmer, Jacques Chirac, Raymond Barre (quelques mois), Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson, Pierre Bérégovoy, Edouard Balladur, Alain Juppé et Lionel Jospin (soit 13 sur 15) ont été ministres, et souvent à des départements clés, avant d'accéder à Matignon. Si Georges Pompidou devient directement Premier ministre, c'est après être passé par le sérail de Matignon (directeur de cabinet de De Gaulle en 1958), où Jacques Chirac et Edouard Balladur se formeront également (au sein du cabinet Pompidou, Edouard Balladur ayant également, comme Pierre Bérégovoy, occupé le poste stratégique de secrétaire général de la présidence de la République). Le seul à ne pas avoir utilisé cette voie classique est Pierre Mauroy ; mais, en mai 1981, rares sont ceux qui peuvent prétendre à une expérience gouvernementale (Gaston Defferre, Alain Savary, Michel Jobert), hormis le chef de l'État.

## L'IMAGE DU PREMIER MINISTRE

La fonction de chef du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République est ingrate puisque conçue pour attirer sur elle l'impopularité dont le président de la République cherche à s'exempter. « Fusible » en période de présidentialisme majoritaire, le Premier ministre est alors destiné à préserver

le président : il est inévitable que sa popularité soit inférieure à celle du chef de l'État. Le contraire serait dangereux pour son avenir politique, comme Michel Rocard l'a constaté à ses dépens. Seuls celui-ci, à plusieurs reprises entre 1988 et 1991, et Laurent Fabius auparavant ont bénéficié d'une popularité supérieure à celle du président.

Tous en revanche ont dû subir une usure de leur cote de confiance, à l'exception de Georges Pompidou, plus populaire au terme qu'au début de sa carrière gouvernementale. Et si les Premiers ministres des années de croissance ont bénéficié d'une cote de popularité malgré tout positive, à l'exception de Michel Debré, aucun chef de gouvernement après 1974 n'a pu échapper aux effets de la situation économique et sociale : parmi eux, Raymond Barre et Édith Cresson se distinguent par une impopularité permanente mais qui ira croissant (la seconde détenant le record historique d'impopularité ministérielle, à - 54 points en avril 1992 dans le baromètre SOFRES), tandis que d'autres évoluent d'une popularité initiale forte vers des taux exceptionnels d'impopularité (Pierre Mauroy, Alain Juppé) et que Michel Rocard est le seul à préserver un solde légèrement positif au terme de ses trois années.

27

Le cas des Premiers ministres de cohabitation est différent. Lorsque le chef de l'État parvient à cumuler ses soutiens institutionnels et ceux d'un statut nouveau de chef de l'opposition pour reconquérir une popularité, le chef du gouvernement dispose d'une marge de manœuvre étroite, surtout si la conjoncture ne lui est pas favorable (Jacques Chirac ne renversera la tendance en 1988 que du fait de la mobilisation électorale de ses partisans). En revanche, la popularité constante (et supérieure à celle du chef de l'État) d'Edouard Balladur a bénéficié du peu de résistance (institutionnelle et politique) du président et, si elle s'effondre dans les derniers mois de gouvernement, c'est que l'impopularité du candidat Balladur l'emporte sur la popularité du Premier ministre.

Si la popularité – et l'impopularité – du chef du gouvernement sont largement conditionnées par la conjoncture sociale et politique, l'essentiel pour lui est d'imprimer sa marque. Une impopularité gouvernementale peut devenir, après coup, une ressource et alimenter l'image d'un homme d'État, d'un présidentiable : Raymond Barre, si impopulaire à Matignon, devient l'homme politique de droite le plus populaire à peine deux ans plus tard. Mais la mutation est difficile car les ressorts de la popularité ne sont plus les mêmes : les Premiers ministres en fonction au moment où ils sont candidats à l'Élysée (Jacques Chirac en 1988 et Edouard Balladur en 1995) en ont fait la preuve, ne parvenant pas à

transformer immédiatement le plomb de la confiance gouvernementale en or de la mobilisation électorale. En termes d'opinion, il ne suffit donc pas d'avoir été Premier ministre pour accéder au panthéon de la notoriété. Celle-ci s'alimente de facteurs contradictoires (politiques, conjoncturels) où c'est moins l'action gouvernementale que son souvenir reconstruit qui est décisif.

## LA VIE APRÈS MATIGNON

28 La fonction de chef du gouvernement constitue-t-elle l'aboutissement d'une carrière, une étape parmi d'autres, ou le tremplin obligé vers l'objectif présidentiel ? En tout cas, la fin de cette fonction ne signifie pour aucun Premier ministre la fin d'une carrière politique, si l'on excepte le décès tragique de Pierre Bérégovoy, étroitement lié aux conditions dans lesquelles s'était achevée la législature.

Pour la grande majorité d'entre eux, Matignon est un tremplin potentiel vers l'Élysée : sept des quinze chefs du gouvernement se sont présentés, ou ont au moins fait acte de précandidature, à l'élection présidentielle après avoir été Premiers ministres. Si Pierre Messmer, présenté comme candidat d'union de la majorité sortante en 1974, finit par renoncer face à la détermination de Jacques Chaban-Delmas et Valéry Giscard d'Estaing, les autres vont jusqu'au bout : en 1969 Georges Pompidou, en 1974 Jacques Chaban-Delmas, en 1981 Michel Debré, en 1988 Jacques Chirac (chef de gouvernement sortant) et Raymond Barre, en 1995 Edouard Balladur (chef de gouvernement sortant) et Jacques Chirac. Sur les sept, seuls deux l'emporteront : Georges Pompidou et Jacques Chirac, les autres étant éliminés dès le premier tour.

A ces Premiers ministres candidats, il faut ajouter ceux qui se présentent à l'élection présidentielle avant leur passage à Matignon mais qui espèrent bien se représenter à nouveau après ce détour : Michel Rocard, candidat à la candidature en 1981 et 1988 mais chaque fois écarté par le PS et s'inclinant devant François Mitterrand, se prépare bien à l'élection présidentielle au lendemain de son passage à la tête du gouvernement et s'empare pour ce faire de la direction du PS en 1993. Mais l'échec cuisant aux élections européennes de 1994 – où il est tête de liste du PS – sonne le glas de ses ambitions. Quant à Lionel Jospin, candidat à l'Élysée en 1995 après avoir pris le contrôle du PS, son passage à Matignon en 1997 s'inscrit également dans cette perspective.

Seuls Maurice Couve de Murville, Pierre Mauroy et Édith Cresson n'ont pas tenté de se lancer dans la course à l'Élysée. Dans ce choix



contraint, la popularité dans l'opinion au terme de l'expérience gouvernementale et les ressources partisans disponibles ont été déterminantes.

L'Élysée n'est pas le seul objectif d'un Premier ministre passé ou en exercice. Le maintien dans le métier politique implique d'autres investissements (qui confortent souvent une stratégie élyséenne). Si la grande majorité renoue avec un mandat parlementaire (Michel Debré, Georges Pompidou, Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Pierre Messmer, Jacques Chirac, Raymond Barre, Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Michel Rocard, Edouard Balladur, Alain Juppé), quitte à l'agrémenter de fonctions institutionnelles (présidence de l'Assemblée pour Jacques Chaban-Delmas et Laurent Fabius, de commission pour Maurice Couve de Murville), et le cumule souvent avec des mandats locaux, rares sont ceux qui renouent avec des fonctions ministérielles (Michel Debré), voire de chef de gouvernement (Jacques Chirac, qui revient en 1986 après son premier passage en 1974-1976), ou qui optent pour une autre carrière politique (membre de la Commission européenne pour Édith Cresson).

29

Matignon ayant démontré l'importance pour un chef de gouvernement de disposer de ressources partisans pour s'imposer, l'investissement dans le parti devient prioritaire après le passage au gouvernement : Georges Pompidou parachève en 1968-1969 sa maîtrise de l'UDR pour écarter les gaullistes historiques et faciliter sa candidature élyséenne. Si Michel Debré y échoue, Jacques Chaban-Delmas y réussit trop bien, au point d'être enfermé en 1974 dans l'image de candidat de l'UDR. En 1976, Jacques Chirac refonde dès son départ de Matignon le mouvement gaulliste pour en faire une machine au service de ses ambitions, tandis que Raymond Barre, pourtant hostile, créera sa propre formation (REEL) pour rassembler ses partisans. Et c'est pour éviter cette prise de contrôle que les adversaires d'Edouard Balladur s'emploieront à empêcher la transformation de son hégémonie sur le groupe parlementaire RPR en mainmise sur le parti. La même opération sera entreprise contre Alain Juppé en 1997. Chez les socialistes, tout ancien Premier ministre est un Premier secrétaire potentiel : Pierre Mauroy en 1988, Laurent Fabius en 1992, Michel Rocard en 1994 accèdent à ce poste décisif pour les investitures ultérieures tandis qu'en 1997 Lionel Jospin préfère cumuler au moins provisoirement Matignon et la rue de Solferino pour asseoir son autorité.

Si les conditions d'accès à la fonction restent invariables (étroitesse du milieu sociologique, caractère décisif des ressources partisans et représentatives, test réussi de l'expérience ministérielle) et si le cadre constitutionnel est contraignant (il joue d'ailleurs en faveur du Premier ministre face au président et au Parlement), les conditions d'exercice de la direction du gouvernement tendent donc à évoluer en permanence depuis 1959. Le Premier ministre, qu'il soit subordonné politiquement au président ou son adversaire, s'est progressivement émancipé sous l'effet de facteurs qui tiennent à la dislocation du phénomène majoritaire (de l'incapacité du président à assurer son *leadership* partisan à l'incapacité présidentielle à garder une majorité parlementaire durant l'intégralité de son mandat) et à la difficulté croissante du président à définir sa propre fonction : la centralité de l'économie (y compris dans le domaine « partagé »), la perte de puissance (diplomatique et militaire) de la France jouent à long terme en faveur du Premier ministre, dont le champ d'action s'accroît au fur et à mesure que celui du président se réduit. Les seuls freins à son émancipation restent le choix en faveur de la primauté présidentielle, réaffirmé constamment par les grands partis (dont le Premier ministre est souvent le leader) et qui conduit le chef de gouvernement présidentiable à ménager la fonction qu'il espère exercer un jour (on le voit durant les périodes de cohabitation), et la difficulté pour le Premier ministre, face au président, de bénéficier d'une popularité constante et solide. Dans le duel qui oppose les deux pôles de l'exécutif depuis 1959, la partie est en tout cas moins que jamais inégale.

## R É S U M É

*Les quinze Premiers ministres qui se sont succédé à Matignon depuis 1959 constituent un milieu homogène tant du point de vue sociologique (domination de la haute fonction publique) que de la carrière partisane et représentative ou du passé ministériel. La distinction entre Premiers ministres dominants des phases de cohabitation et Premiers ministres dominés des années de présidentialisme majoritaire ne correspond pas à une réalité politique plus subtile, où la capacité relative du président à exercer son leadership politique et le poids de la conjoncture politique dessinent des cas de figure très variables.*