

Le premier ministre, éternel ressuscité

di Jean Massot

Depuis qu'en 1959 Maurice Duverger a posé la question " M. Debré existe-t-il ? ", à propos d'un premier ministre qui allait encore rester en fonctions près de trois ans, les interrogations sur la survie de la dyarchie à la française n'ont pas cessé. Dans le tandem Sarkozy-Fillon, le premier ministre est tantôt décrit comme évanescent, tantôt ressuscité en rempart du président de la République. Cette contradiction apparente n'est que le reflet de la nature mixte de notre régime, à la fois parlementaire et présidentiel.

Si le tandem Sarkozy-Fillon cumule ou accentue toutes les formes de hiérarchisation mises au point par ses prédécesseurs, la dyarchie n'en a pas disparu.

Hors cohabitation, la hiérarchisation a toujours imprégné la vie de l'exécutif. Dès le départ, c'est le chef de l'Etat qui détermine le programme gouvernemental présenté au Parlement: Plantu l'avait illustré en juin 1974 à propos du tandem Giscard-Chirac en dessinant un président caché sous la tribune d'où parlait le premier ministre.

Toujours aussi, le président a influé sur la constitution de gouvernement, allant parfois, comme Valéry Giscard d'Estaing, en 1974, et Nicolas Sarkozy, en 2007, jusqu'à présenter lui-même à la télévision le détail de ses choix. Les présidents de la Ve République ont revendiqué la direction suprême de l'exécutif, depuis le général de Gaulle contestant à ses premiers ministres, contre la lettre de la Constitution, l'appellation de chef du gouvernement, jusqu'à Nicolas Sarkozy, ce " président qui gouverne".

Dans le courant de la vie gouvernementale, on a, à juste titre, glosé sur la réunion hebdomadaire de sept ministres à l'Elysée, hors la présence du premier ministre, le fameux G7 qui n'a duré que quelques mois. Mais cette forme de court-circuit n'est pas sans précédent, si l'on se souvient des directives adressées par M. Giscard d'Estaing à tel ou tel ministre du gouvernement Chirac. Il y a aussi longtemps que certains " hommes du président " ont parfois plus d'influence que les ministres chargés du même secteur.

Enfin si, dans les domaines qualifiés de " réservés ", politique étrangère et défense, le premier ministre a été réduit à la portion congrue, il n'est pas le premier à connaître cette mise à l'écart depuis les grandes initiatives gaulliennes jusqu'aux rôles respectifs de François Mitterrand et de Michel Rocard au moment de la guerre du Golfe.

La force de Matignon

Enfin, le terme du mandat de premier ministre reste entre les mains du chef de l'Etat : de Gaulle en a fait la première application avec le départ de Michel Debré en 1962, puis la théorie dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964. Du moins, M. Fillon, qui n'est pas le seul à croire à sa durée, a-t-il déjà dépassé celle de certains de ses prédécesseurs partis en cours de mandat, Chaban-Delmas, Chirac première manière, ou Cresson.

Cumulant ainsi la plupart des traits de la hiérarchisation hérités des tandems précédents, le couple exécutif marque-t-il la fin de la dyarchie ? Je ne le pense pas. La tentation était pourtant forte puisque le chef de l'Etat n'avait pas exclu une réécriture des articles 5, 20 et 21 de la Constitution pour s'attribuer le pouvoir confié au gouvernement de " déterminer la politique de la nation ". Il y a renoncé.

En revanche, en revalorisant le rôle du Parlement, la révision constitutionnelle consolide le rôle de celui qui est responsable devant lui au nom de l'exécutif. Qui d'autre que le premier ministre va veiller au bon déroulement de la procédure législative ? Qui fera en sorte que les nominations voulues par le chef de l'Etat ne se heurtent pas à l'hostilité des commissions consultées ou orientera dans le sens souhaité les résolutions que le Parlement peut désormais adopter ? Qui fera en sorte que le Parlement approuve l'engagement des troupes françaises ?

Plus encore, le rôle central de Matignon dans le fonctionnement de la machine gouvernementale garantit cette dyarchie. Certes, les arbitrages remontent parfois à l'Elysée ; ce fut déjà le cas dans le passé. Mais ce n'est pas la réalité quotidienne. Comme depuis le milieu des années 1990, le nombre des réunions interministérielles à Matignon s'est stabilisé, en 2008 et 2009, autour de 1 400 et le pourcentage des décrets signés par le premier ministre et non par le chef de l'Etat reste supérieur à 85 %.

Enfin, la comparaison des moyens dont disposent les deux " maisons " en crédits budgétaires et en personnels reste très favorable à Matignon, même si les moyens de l'Elysée ont été renforcés. Au budget 2010, le programme " direction de l'action du gouvernement ", géré par le premier ministre, s'élève à quelque 550 millions d'euros et 2 800 fonctionnaires contre 112 millions et 943 personnes pour l'Elysée. Le quinquennat, on le voit, n'a pas tué la dyarchie.