



Université de Lille

Université de Lille

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales

Première année de Master de Science Politique

Année: 2017-2018

LA RELATION ENTRE LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET LE PREMIER MINISTRE
SOUS LA PRESIDENCE D'EMMANUEL MACRON

Mémoire préparé sous la direction de Mme. Morel

Présenté et soutenu par Ihab EL AKEL

J'adresse mes sincères remerciements à celles et ceux qui m'ont aidé et accompagné dans l'élaboration de ce mémoire de recherche. Je tiens à remercier spécifiquement Mme. Morel qui m'a accompagné, soutenu et conseillé afin de le mener à bien jusqu'au bout.

Prénom: Ihab

Nom: El Akel

Numéro étudiant: 21 30 66 03

Numéro INE: 0906056010P

Directrice de recherche: Mme. Morel

Sujet de mémoire: La relation entre le Président de la République et le Premier ministre sous la présidence d'Emmanuel Macron.

INTRODUCTION:

« On ne saurait accepter qu'une **dyarchie** existât au **sommet**. Mais justement, il n'en est rien » disait le Général de Gaulle lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Il poursuivait : « Le Président est évidemment seul à détenir et déléguer l'autorité de l'Etat. » Pourtant, d'après la Constitution, le Président de la République et le Premier ministre ont tous deux des responsabilités importantes au sein de l'Exécutif. C'est ce que l'on appelle le bicéphalisme, et dans une large mesure une originalité française en Europe de l'Ouest.

Si la relation entre le Président de la République et le Premier ministre est définie dans la Constitution, les textes sont parfois insuffisants. Sous la Cinquième, cette relation apparaît tout autant liée à l'héritage gaullien qu'au style des individus ayant occupé tour à tour ces charges et aux conjonctures politiques immédiates. Croire que le droit suffit à lire la réalité est non seulement erroné mais revient à tenir un discours prescriptif et aucunement descriptif.

Le professeur Carlos-Miguel Pimentel décrivait cette épineuse question dans ces lignes:

« Si la constitution prévoit que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », mais que tout le monde, Premier ministre en tête, en déduit qu'il faut s'en remettre entièrement au président, rien ni personne ne pourra faire que la constitution soit appliquée conformément à ce que dit le texte.

Croire le contraire, c'est selon nous négliger l'extraordinaire capacité de *déni* qui est celle du monde juridique : à chaque fois que *ce qui est* est regardé comme non conforme à *ce qui doit être*, on le niera, que ce soit en droit public ou en droit privé : le règlement contraire à la loi est réputé n'avoir jamais existé ; l'enfant incestueux entre un père et sa fille voit sa filiation reconnue en ligne maternelle, mais n'en est pas moins réputé sans père; et il serait facile de multiplier les exemples à l'infini.

Or si le présidentielisme est regardé comme *ce qui doit être*, dans notre Ve République, ce qu'est le texte constitutionnel peut être mis entre parenthèses avec une désarmante facilité, y compris contre toute évidence. Il n'est, pour s'en convaincre, que de rappeler la formulation à laquelle De Gaulle avait eu recours lors de la « conférence de presse constituante » de 1964, pour écarter l'hypothèse d'une « dyarchie [...] au sommet ».¹

Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre, particulièrement complexes sous la Cinquième République, sont l'objet de ce travail et seront étudiés, du point de vue de la littérature, essentiellement au travers des écrits de juristes, en particulier Jean Massot et Pierre Avril.

Il convient de rappeler d'abord que la Cinquième République a été pensée pour renforcer l'exécutif, dont le général De Gaulle critiquait la faiblesse sous la IIIème et la IVème. Il reprochait à la présidence de la République de n'être qu'une simple magistrature d'influence, dont l'occupant devait se contenter, selon ses termes, d'« inaugurer des chrysanthèmes ». Il fustigeait l'instabilité ministérielle due aux majorités versatiles et à ce qu'il appelait le « régime des partis ». A la faveur de son rappel au pouvoir, De Gaulle a donc imposé la rédaction d'une nouvelle constitution, hissant le Président de la République au rang d'arbitre suprême et de chef de l'exécutif, fort et indépendant. Ce qui se traduit notamment par le fait qu'il préside désormais le Conseil des ministres (article 9). L'article 5 de la Constitution définit la fonction présidentielle en ces termes:

¹ PIMENTEL Carlos-Miguel, Encyclopédie de Droit politique, *Les conventions de la constitution, ou le conflit surmonté*, page 6.

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

Pour autant, le rôle du Premier ministre n'apparaît pas négligeable : il dirige « l'action du gouvernement » (article 21) , lequel, en vertu de l'article 20, « détermine et conduit la politique de la Nation ». Par ailleurs, rien ne peut se faire sans le contreseing du Premier ministre tant sur le plan constitutionnel que sur le plan administratif. Il reste qu'en pratique, selon les termes de Pierre Avril, le Président de la République est la « clé de voûte » du système et le Premier ministre la « cheville ouvrière »². Nous parlons de « clé de voûte » car le chef de l'Etat constitue un corps indivisible arbitre entre le législatif et le gouvernement, gardien de la Constitution et dernier recours dans les cas où il faut assurer, en cas de crise, l'intégrité du territoire et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics³. Nous parlons parallèlement de « cheville ouvrière » car le chef du gouvernement orchestre les activités politico-administratives. Nous démontrerons tout au long de ce mémoire la nécessité de distinguer les textes constitutionnels de l'usage. Si la Constitution de la Cinquième République a défini les fonctions de chacun des deux responsables de l'exécutif, la relation entre ceux qui incarnent ces fonctions a, historiquement, évolué. Il n'en demeure pas moins que l'on observe une prééminence du président de la République tant sur le plan décisionnel que sur le plan de l'image. Or ladite prééminence ne tient pas des textes mais de l'évolution de la pratique qui a débouché sur une ascendance du président de la République par rapport au Premier ministre. La Constitution prévoit la responsabilité du gouvernement devant le Parlement mais l'usage en prévoit également une devant le président. L'actuel régime est donc parlementaire par la responsabilité du Parlement mais le qualificatif de régime parlementaire sans nuance n'est pas pertinente dans la mesure où le Premier ministre est devenu, au fil des décennies, le chef à la tête d'une majorité qui soutient la politique présidentielle. En même temps, nous ne pouvons pas qualifier la Vème République de présidentielle compte tenu de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Michel Debré lui-même a reconnu une frontière poreuse dans le cas de l'actuel régime : M. Debré dit : «

²AVRIL Pierre, «Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, p. 241-242.

³FRANCOIS Bastien, Points, *Misère de la Ème République Pourquoi il faut changer les institutions*, pages 95.

La constitution est susceptible de faire l'objet de plusieurs lectures différentes ». L'actuelle République est caractérisée par l'esprit d'un régime présidentiel dans un cadre juridique parlementaire et dualiste par la double responsabilité du gouvernement, devant le chef de l'Etat par l'usage et devant le Parlement par la lettre. Nous tenterons d'élucider comment cette tendance présidentielle s'est institutionnalisée.

Notre analyse portera sur la relation entre Emmanuel Macron et Edouard Philippe depuis la nomination de ce dernier il y a un an. Ce cas est spécifique, car non seulement Edouard Philippe est à la tête d'une majorité à laquelle il n'appartient pas, mais, en plus, ce dernier vient d'un parti battu dès le premier tour des élections présidentielles. La relation entre le Président de la République et le Premier ministre est un objet classique des études sur la Cinquième République mais tire une actualité particulière de la profonde redéfinition en cours du paysage politique français et des conséquences que cela est susceptible d'entraîner sur cette relation. L'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, et de son mouvement « En Marche ! », a en effet imprimé dans le système des partis français la remise en cause du clivage gauche/droite relevée depuis longtemps par les études du comportement politique et visible dans les prises de positions de certaines personnalités partisanes. Ainsi par exemple, Edouard Philippe, ou Nathalie Kiosusko-Morizet, se sont tous deux prononcés en faveur de la loi autorisant le « mariage pour tous », ce qu'aucune personnalité de la droite n'aurait pu faire il y a dix ans. A gauche, François Hollande s'est vu reprocher dès le début de son quinquennat de mener la même politique que son prédécesseur Nicolas Sarkozy, allant même jusqu'à proposer au Congrès de Versailles la déchéance de nationalité, longtemps rêvée par la droite. Tandis que le tournant libéral du gouvernement Valls opéré sous la houlette d'Emmanuel Macron achevait de brouiller les repères.

Pour la première fois sous la Cinquième République, un candidat de la droite traditionnelle n'était pas présent au second tour de l'élection présidentielle. De même la gauche traditionnelle, incarnée par le parti socialiste, était absente du second tour du fait de ses divisions internes et de l'affirmation de candidats à gauche de la gauche. Ainsi Emmanuel Macron a-t-il reçu au second tour aussi bien les voix des électeurs socialistes que républicains. Et, une fois élu, il nommera Premier ministre Edouard Philippe, un homme de droite, proche d'Alain Juppé, libéral sur le plan

politique et économique. Pour la première fois sous la Vème République un Premier ministre se trouve ainsi à la tête d'une majorité issue d'un mouvement auquel il n'appartient pas. En l'espèce, Emmanuel Macron a fait le pari d'une nouvelle ambition politique, celle de créer un mouvement qui ne serait « ni à droite ni à gauche ». Il affirme également défendre des idées qui sont à la fois de droite et de gauche, l'essentiel de son discours reposant sur la conviction que les partis traditionnels sont dépassés et ne sont plus animés par des idées, mais par l'instinct de survie. Ainsi les parlementaires voteraient contre des projets en accord avec leurs idées, pour le seul motif qu'ils sont proposés par des membres de l'opposition.

Afin de traiter notre sujet, il convient dans un premier temps de rappeler les étapes au travers desquelles s'est forgée la fonction présidentielle sous la Cinquième République. 1958, 1962, 2000 : telles sont les trois dates fondamentales. Dans le texte de 1958, quelques 80 000 grands électeurs, maires, conseillers généraux et autres parlementaires élisent le Président. L'instauration du suffrage universel direct par le référendum d'octobre 1962, en conférant au Président une légitimité aussi forte que celle des Assemblées, va lui permettre de conserver la prééminence acquise sous De Gaulle du fait de la personnalité de ce dernier et des circonstances historiques. Mais le pouvoir du président sous la Cinquième dépendra aussi étroitement de sa capacité à se doter d'une majorité. Il n'est vraiment tout puissant que dans les situations de « présidentialisme majoritaire » (Duhamel, *Le pouvoir politique en France*). Ainsi les cohabitations répétées entre 1986 et 2002 vont conduire à la mise en place du quinquennat, là aussi par référendum, en 2000, dans le but de maximiser les chances de tenue la même année des élections présidentielle et législatives, et ainsi de voir les deux majorités coïncider. Pour rendre ce résultat encore plus probable on a choisi d'inverser le calendrier électoral de 2002, la présidentielle, qui normalement devait intervenir après les législatives, étant plus jugée plus à même d'avoir un effet entraîneur. Cette double réforme s'est avérée très efficace jusqu'à présent et a clairement profité à Emmanuel Macron, puisque son mouvement, « La République en marche » (LREM), qui n'existait pas avant l'élection et transgressait les lignes partisans habituelles, a réalisé l'exploit d'obtenir 312 sièges à l'Assemblée Nationale – 351 si on ajoute les élus du MODEM - soit la majorité absolue. En éloignant le spectre de la cohabitation, les réformes de 2002 ont aussi écarté la seule situation où le Premier ministre a le rôle principal dans l'action du gouvernement. Mais en faisant du Président l'« accoucheur » de la majorité à l'Assemblée nationale, elle lui a

aussi donné un ascendant encore plus grand sur cette dernière. Le Président est désormais le chef de la majorité, un rôle qui était traditionnellement dévolu au Premier ministre. Il en résulte aussi une implication majeure dans la réalisation du programme, et perte de substance de la fonction primo-ministérielle. Selon l'expression tant décriée de Nicolas Sarkozy, le Premier ministre est devenu...un collaborateur.

Les réformes de 1962 et de 2002 ont donc joué dans le même sens d'un renforcement de la fonction présidentielle vis-à-vis du Parlement et du Premier ministre. S'agissant de ce dernier, elles n'ont fait qu'accentuer une prééminence présidentielle inscrite dans les faits depuis le début, et que seules les cohabitations avaient mis entre parenthèses. D'abord, quoiqu'en disent les articles 20 et 21, c'est le Président qui fixe les grandes orientations et dirige de fait la politique de la nation (Guy Carcassone). Ensuite, bien que conçue théoriquement pour être moniste, avec un gouvernement responsable uniquement devant le Parlement, en réalité la Cinquième a toujours été dualiste, la plupart des démissions du Premier ministre ayant été impulsées par le Président de la République⁴.

Il apparaît donc important de sortir du cadre strictement juridique pour analyser en pratique la relation entre les deux têtes de l'Exécutif et lui chercher des explications, peut-être à la lumière de la conjoncture politique et des circonstances du moment.

Notre problématique consistera à nous demander en quoi l'actuel contexte de redéfinition profonde du paysage politique français rend la nature de la relation entre le Président de la République et le Premier ministre originale et pourquoi la figure présidentielle est-elle aussi prééminente aujourd'hui, car la relation entre ceux qui occupent les fonctions a bien évolué depuis la moitié des années 1970. Ainsi notre problématique s'articule sur deux choses: la relation entre les deux hommes aujourd'hui et, dans un second temps, sur ce qui a mené historiquement à légitimer la prééminence du président.

⁴Deux exceptions sont les démissions de Jacques Chirac sous VGE et Manuel Valls sous François Hollande (respectivement en 1976 et 2016).

Notre question de recherche découlant de cette problématique est la suivante: Quelles sont les variables circonstancielle explicatives d'ordre politique et historique mettant en évidence la prééminence du Président de la République dans un régime caractérisé par un exécutif bicéphale ?

Ainsi nous distinguerons entre trois types d'explication, correspondant à trois variables: juridique, politique et sociologique. Ces variables ont été utilisées par Jean Massot pour expliquer les raisons du choix de tel ou tel Premier ministre par le Président de la République. Ces trois variables demeurent présentes et pertinentes tout au long de l'exercice du pouvoir des deux protagonistes. En effet, le cadre juridique fait référence aux textes constitutionnels, le cadre politique dépend, quant à lui, de la conjoncture, enfin, la variable sociologique, de sociologie politique plus précisément, apporte ponctuellement des éléments de réponse quant aux régularités institutionnelles des comportements des personnalités politiques.

Hypothèses :

Nous émettons une première hypothèse, qui est que le délitement des partis politiques traditionnels a un impact considérable et sans précédent sur la nature de la relation entre Emmanuel Macron et son Premier ministre dans la mesure où l'enjeu jusqu'au précédent quinquennat, pour chacun d'entre eux, était de défendre les intérêts de son parti, alors qu'aujourd'hui, les deux hommes affirment vouloir dépasser ce clivage. Ce qui est inédit, c'est que, pour la première fois, nous voyons à l'œuvre un Premier ministre à la tête d'une majorité dont il n'est pas issu et à laquelle il n'appartient pas. C'est précisément la raison pour laquelle étudier cette question est intéressante. En effet, le Premier ministre sera responsable, aux yeux de la Constitution, devant une assemblée composée majoritairement de députés n'appartenant pas à sa famille politique LR, et devant le président, par la pratique et l'usage, qui représente un mouvement ayant indirectement participé à l'élimination du parti Les Républicains au premier tour de l'élection présidentielle puisque François Fillon a terminé troisième. L'enjeu pour Edouard Philippe sera de paraître cohérent quant à son parcours idéologique, d'être loyal à l'égard du président qui l'a nommé, faire de la fragmentation des partis traditionnels une force et d'asseoir une autorité pour affirmer ses idées pour ne pas donner l'impression d'avoir renié ses

convictions. En somme, nous verrons s'il est question d'un rapprochement de personnes entre les deux hommes ou d'un rapprochement idéologique.

En deuxième hypothèse, nous mettons en avant l'idée qu'il existe de toute manière un pouvoir tiré par les relations personnelles qu'entretiennent les deux hommes et qui a une répercussion sur la pratique politique. C'est un domaine auquel nous n'aurons pas accès, que nous qualifierons comme Pierre Avril de « boîte noire ». L'essentiel étant de savoir qu'il restera toujours une part non négligeable d'« impondérable » que les acteurs politiques ne dévoilent pas et à laquelle aucune presse n'a d'accès. Cette « boîte noire » limite la portée de notre analyse.

Il s'agira d'abord, dans une première partie introductive, de définir qui ils sont et ce qu'ils représentent. Nous verrons l'importance de la variable juridique, politique et sociologique dans le choix du Premier ministre comme le souligne Jean Massot Aussi, nous découvrirons la stratégie politique d'Emmanuel Macron en nommant Edouard Philippe à la fonction de Premier ministre deux mois avant les élections législatives. Nous verrons en quoi cette nomination, animée par la conjoncture politique, a fragmenté, en plus de l'élection, les partis politiques traditionnels. Nous éclairerons les points de convergences idéologiques d'Emmanuel Macron et Edouard Philippe sur de nombreux thèmes clés, notamment pour ce qui est de la résolution d'enjeux économiques et sociaux qui occupent la scène politique française depuis ces dernières années.

Ensuite, dans une seconde partie qui constituera la pierre angulaire de ce mémoire, il s'agira de définir leur fonction respectives au regard de la Constitution afin de mettre en lumière la différence entre ce qui est dit dans les textes fondamentaux et la réalité de la dualité de la pratique du pouvoir. Nous verrons également comment l'usage et la pratique ont pris le dessus sur les textes constitutionnels, imposant par là la prééminence du président de la République sur le Premier ministre. Nous mettrons en lumière cette relation en parallèle de ce qui s'est observé dans le passé.

Enfin, dans une dernière partie, nous traiterons du style de leadership des deux personnalités et de leur conception hiérarchique et même managériale du pouvoir. Il s'agira de questionner la manière dont ils conçoivent leur poste et leur rôle et comment, de manière managériale, ils travaillent. La presse revient quasi-unaniment sur la dimension hiératique du présidentielisme

d'Emmanuel Macron, nous verrons comment l'immixtion du président de la République dans le travail gouvernemental accompagnée d'une communication mettant en avant le caractère hiératique de la figure présidentielle amène beaucoup de commentateurs de la vie politique à parler de présidentialisme. Nous nuancerons cette dimension à la fin de cette partie.

Terrain d'enquête: Ouvrages clés de Jean Massot, Bastien François, Dimitri-Georges Lavroff et de Pierre Avril, l'actualité politique, articles de Presse, articles rédigées par des historiens, des professeurs de Droit constitutionnel (Carlos Miguel Pimentel, Jean Guarrigues...)

Mes principaux indicateurs:

-L'évolution historique de la relation entre président et le Premier ministre

-Les discours des deux personnalités sur leur fonction, ce qu'ils estiment être leur rôle à travers leurs interventions publiques et médiatiques. Nous étudions ce qui est dit, la solennité du ton et la manière de se positionner l'un par rapport à l'autre, notamment dans les Conseils des ministres. Nous verrons si le processus décisionnel se déroule à l'Elysée ou à Matignon.

-Le résultat des confrontations idéologiques s'il en est (Savoir qui l'emportera sur des sujets plutôt sensibles, notamment en matière fiscale, industrielle et écologique). Il s'agit ici de savoir lequel a l'ascendant, s'il y en a.

-Les Conseils de cabinet ou de conseils restreints s'il y en a d'ici là. Ce qui signifierait une tension entre le président et le Premier ministre. Ils se tiennent généralement en période de cohabitation.

-La relation entre le président et les autres ministres

-L'actualité politique

PARTIE I

La nomination du Premier ministre Edouard Philippe: un choix à l'image de la lecture de la vie politique française d'Emmanuel Macron:

Nous verrons dans cette partie qui sont les deux hommes de l'exécutif, leur parcours et la stratégie politique motivant la nomination d'Edouard Philippe à la fonction de Premier ministre dans un contexte de profonds bouleversements structurels et de recomposition des alliances au sein de la vie politique française.

A- Le « ni droite ni gauche » d'Emmanuel Macron: au-delà de caricature, la complexité:

Emmanuel Macron est un homme politique au parcours à la fois classique et atypique:

- Classique d'abord par son parcours: Il est doté d'un parcours universitaire typique de l'élite traditionnelle française. Il a intégré l'inspection des finances à l'issue de ses années à l'ENA et ensuite est devenu conseiller avant de devenir Ministre de l'Economie.
- Atypique par la fulgurance de son évolution: après avoir travaillé à l'inspection des finances, il a milité au Parti socialiste et s'est ensuite tourné vers la prestigieuse banque d'affaire Rothschild and co dans laquelle il a travaillé 4 ans, de 2007 à 2011. Il est tout de suite après devenu conseiller sur les dossiers économiques de François Hollande pendant 2 ans avant de devenir Ministre à tout juste 36 ans, et ce, sans avoir été élu toute sa vie durant. Il est le plus jeune président de la République grâce à un mouvement transpartisan qu'il a créé en 2016. Il a ainsi marqué l'histoire en redéfinissant de fond en comble les aspirations politiques des partis traditionnels. Le clivage droite/gauche perd considérablement l'audience qu'il suscitait malgré toutes les critiques qui lui ont été faites.

Emmanuel Macron n'affirme pas ne pas être droite ou de gauche ni même du centre, il affirme plutôt être de droite ET de gauche, mais que l'expression de leurs valeurs respectives dépassent les partis politiques qui seraient obsolètes.

Le clivage droite/gauche serait révolu. Il est de ce point de vue un homme politique libéral sur le plan politique et économique. Il élève au pinacle la liberté d'entreprendre, les politiques libérales de l'offre, une finance autorégulatrice et le bouclier fiscal. Il est aussi libéral sur des sujets sociétaux, notamment en ce qui concerne la protection des minorités discriminées. Économiquement, sa politique consiste à défendre les individus et non les emplois. Il s'inscrit, en l'espèce, dans la tradition libérale anglo-saxonne des années 1980, selon laquelle l'État est inopérant pour gérer les fluctuations économiques. Sur les sujets politiques et sociétaux, il a défendu tout au long de sa campagne le maintien du mariage des personnes de même sexe, la lutte contre les personnes discriminées en raison de leur couleur de peau ou de leur religion et sur la question des femmes. Il faut rappeler qu'il a fallu qu'il se démarque de la candidate du parti d'extrême droite qui adopte des postures radicalement différentes. Il répète souvent tel un leitmotiv que son ennemi principal est ce qu'il appelle l'« assignation à résidence » des personnes exclues socialement, notamment dans sur la question des banlieues. C'est la raison pour laquelle, il compte mettre en place une politique facilitant l'embauche des personnes vivant dans ces quartiers en offrant une prime supplémentaire aux employeurs. En somme, il est libéral sur le plan économique dans la mesure où il prône la libre concurrence du marché. Ce qui le distingue et lui a valu l'étiquette de « social-libéral » étant donné sa volonté de favoriser les mettre en sa politique libérale en parallèle d'une politique émancipatrice des individus et contrôlant les éventuelles dérives du système en place. C'est la raison pour laquelle nous ne pourrions le qualifier d'ultra-libéral car il reste en faveur d'un système social garantissant l'accès gratuit à l'éducation et à la santé tout en luttant contre la pauvreté résultant d'un système injuste. Nous ne pourrions le qualifier d'ultra-libéral sur le plan politique compte tenu des nouvelles lois sécuritaires inscrites dans le droit commun et de sa relative réticence des sujets sociétaux encore sulfureux tels que la PMA.

Pour Emmanuel Macron, les idées de la droite et de la gauche préexistent par rapport aux partis et perdurent sans eux.

Ce discours n'est pas inédit, l'un de ses soutiens Dominique de Villepin exprimait la même idée lorsqu'il parlait de « République des partis » ou encore le regret des « intérêts partisans » très présents dans son vocabulaire. Comme Emmanuel Macron il a lancé son mouvement « République

solidaire » qui n'a pas été un succès car il était perçu dans l'opinion comme une réaction à son rival de l'époque, Nicolas Sarkozy. Comme Emmanuel Macron, il plaisait plus à l'opposition qu'à son propre camp⁵, alors même que Dominique de Villepin est de droite, Nicolas Sarkozy, théoriquement du même camp, lui reprochait ses discours « sirupeux » lorsqu'il usait de l'adjectif social dans ses politiques et réformes.⁶

Dominique de Villepin est aujourd'hui l'un de ses soutiens et le rejoint sur beaucoup d'aspect:

- en politique intérieure:

la loi travail par exemple.⁷

En politique étrangère:

- la promotion du multilatéralisme et le fait qu'il regrette que les idées néo-conservatrices aient été dominantes ces dernières années. ⁸

B- La nomination d'Edouard Philippe: un choix stratégique

- Le choix du Premier ministre peut se lire à travers 3 prismes: le juridique, le politique et le sociologique. Jean Massot les a utilisés pour mettre en lumière les critères essentiels dans le choix du chef du gouvernement⁹. Sur le plan théorique et juridique, le Président choisit en totale liberté le Premier ministre. En réalité, la conjoncture politique influence fortement ce choix compte tenu du temps excessif qu'il a pris pour prendre sa décision. La lecture sociologique du choix du Premier ministre par Stéphane Rials et Philippe Ardant est aussi pertinente, car Emmanuel Macron et Edouard Philippe, même s'ils n'ont pas le même parcours politique, ont des points de convergence dans leurs origines sociales et leur trajectoire biographique (diplômé de l'ENA et de Sciences Po...). Ces auteurs ont été cités par Jean Massot. Le Premier ministre correspond peu ou prou à leur prospective à quelques éléments près. Par exemple, le profil « type » du Premier ministre correspond à un homme issu de la bourgeoisie parisienne. Ni le Président de la République ni le Premier ministre n'en sont issus. Emmanuel Macron vient d'une bourgeoisie provinciale, à Amiens. Edouard Philippe a grandi en banlieue normande. Ils en font

⁵ JEUDY Bruno, Paris Match, *Macron, le Villepin de gauche*, 17/03/2016

⁶ BIANCONE Patrice, RFI, *Sarkozy-Villepin : la leçon de football*, 08/09/2005

⁷ DE VILLEPIN Dominique, France 24, *La loi Travail est nécessaire*, 12/09/2017

⁸⁸ Débat politique, Mediapart, *Battre Le Pen, et ensuite? Vendredi, soirée spéciale avec Emmanuel Macron*, 181ème minute (3h01ème sur 3h43) , 05/05/2017

⁹MASSOT Jean, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, pages 80-81.

souvent un atout pour se démarquer en s'érigeant tels des représentants du peuple légitime, loin de ce qu'ils estiment être un parisianisme déconnecté de la réalité des Français. Ce discours a fait beaucoup de bruit notamment le soir du Premier tour lorsqu'Emmanuel Macron affirme « ne pas avoir de leçon à recevoir du petit milieu parisien ». Edouard Philippe, lui, aime mettre en avant qu'il est le petit-fils d'un docker.

- Edouard Philippe est, comme Emmanuel Macron, un libéral sur le plan politique et économique. Il a été un proche et un soutien d'Alain Juppé qui incarne l'aile centriste de la droite. En cela, il synthétise un rapprochement idéologique majeur avec Emmanuel Macron. Il s'inscrit économiquement dans la traditionnelle droite libérale. Toutefois, politiquement, il assume des positions qui lui auraient valu l'étiquette d'homme de gauche s'il les avaient dites il y a 10 ans, mais il n'est pas le seul. Par exemple, il s'est positionné en faveur de la loi sur le mariage de personnes de même sexe aux côtés de Nathalie Kosciusko-Morizet¹⁰, alors qu'ils sont tous deux de droite. Aujourd'hui, même ceux qui lui étaient farouchement hostiles, tels que Laurent Wauquiez ou Nicolas Sarkozy, ont fini par l'accepter dans leur programme. S'ils avaient maintenu leur position initiale, ils se seraient heurtés à une impopularité dans l'opinion publique étant donné que cette loi est désormais inscrite dans les mœurs rebroussant chemin toute possibilité d'être élu. Ce type de compromission souligne l'obsolescence des partis politiques dans la quête de buts idéels à défendre. C'est ce que le sociologue allemand Max Weber soulignait dans son livre *Le Savant et le Politique* en ces lignes :

« Toutes les luttes partisans ne sont pas uniquement des luttes pour des buts objectifs mais elles sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois. »¹¹

Si cela est vrai entre les rivaux des différents partis, cela l'est également entre les concurrents d'un même parti politique. Souvent leur a-t-on reproché de vouloir ménager la chèvre et le chou en voulant concilier des positions qui paraissaient antinomiques il y a très peu de temps encore. Edouard Philippe fait partie de ceux-là mais cela lui va très bien puisqu'il est devenu le Premier ministre d'un homme qui, dans l'essence de son parcours, cherche à dépasser les clivages partisans, d'où la critique habituelle que l'on adresse à Emmanuel Macron lorsqu'il répète dans un nombre incalculable de discours la formule devenue célèbre « et en même temps ». Leur choix sont donc congruents par rapport à leur parcours.

¹⁰ PHILIPPE Edouard, France 2, *L'Emission politique avec Edouard Philippe*, 28/09/2017, 1h40ème min. sur 2h09min

¹¹ WEBER Max, *Le savant et le politique*, 10/18, 2002, page 141.

-Un choix finement étudié afin de préparer les élections législatives pour avoir une majorité solide: Il a pu ainsi convaincre des potentiels électeurs de droite indécis ou déçus des crises internes au partis. Comme nous l'avons dit en préambule, la Constitution prévoit de faire coïncider la majorité présidentielle et la majorité parlementaire depuis l'instauration du quinquennat en 2000. Edouard Philippe réunit les conditions idéales: il défend des idées économiques et politiques libérales. Il est modéré sur les questions d'ordre sociétal. Il a une expérience politique de Maire et de parlementaire. Il est connu pour sa loyauté à l'égard d'Alain Juppé. Enfin, il considère que le dépassement du clivage droite/gauche est nécessaire.

-Un choix pour fragiliser la droite et la fragmenter, entre ceux qui peuvent potentiellement s'inscrire dans le projet de LREM (d'où l'appellation « Macron-compatible, apparition de dissidents) et ceux qui se rangent derrière Laurent Wauquiez. L'Affaire Fillon a bouleversé de façon inédite l'ordre du parti Les Républicains. Pendant longtemps, nous ne trouvions pas de leadership pour permettre la résilience du parti suite à cet échec. En effet, la majorité des observateurs politiques voyait un candidat de droite remporter l'élection présidentielle avant janvier 2017. Nous observons depuis un certain nombre de mois un délitement du parti Les Républicains dans la mesure où Laurent Wauquiez tente de monopoliser le leadership alors que des divergences internes de fond existent. D'un côté se trouvent ceux qui ont rallié ou qui accepteraient de rallier le mouvement d'Emmanuel Macron (Gérald Darmanin, Bruno Le Maire, NKM suivis d'une trentaine de personnalités de la droite) au prix d'une exclusion du parti, d'un autre côté se trouvent Les constructifs fondé par Thierry Solère. Enfin, Valérie Pécresse a fait cavalier seul en fondant son mouvement Libres¹². Ils tirent à hue et à dia le parti LR. La droite traditionnelle s'en trouve profondément divisée. Edouard Philippe, quant à lui, a été exclu du parti LR sans pour autant être étiqueté LREM. La gauche a été divisée suite aux primaires sans qu'Emmanuel Macron ne tende la main à des personnalités de grande envergure du côté du PS. Il y a effectivement Jean-Yves Le Drian. Cependant, il l'avait indiqué pendant qu'il était en campagne.

En somme, sa stratégie a plutôt bien fonctionné, il a obtenu, à l'issu des élections législatives, une majorité absolue à l'Assemblée nationale avec 312 sièges LREM sur les 577. Nous pourrions évaluer son succès à 351 sièges si nous prenons en considération leurs alliés du Modem.

¹²DE BOISSIEU Laurent, La Croix, *Laurent Wauquiez accélère la fracturation de la droite*, 21/02/2018

-Pour Monique Pinçon-Charlot, l'émergence d'En Marche et de la confusion des partis politiques incarnée par le couple exécutif synthétisent la lutte pour les intérêts des classes très riches de la société, elle emploie le terme d' « oligarchie »¹³. Dans un entretien qu'elle a donné avec son époux qui est aussi sociologue, Michel Pinçon, ces derniers mettent en évidence que leur passé d'étudiant à l'ENA est révélateur d'une conception du pouvoir concentrée dans les mains de personnes partagent les mêmes aspirations¹⁴. Selon eux, l'ENA a été pensée tel un parcours polyvalent permettant à leurs étudiants de monopoliser les grands corps administratifs de l'Etat:

- le corps du [Conseil d'État](#)
- le corps de la [Cour des comptes](#)
- l'[Inspection générale des finances](#)
- l'[Inspection générale des affaires sociales](#)
- l'[Inspection générale de l'administration](#)

Cette lecture sociologique de la concentration des postes par l'élite administrative a sa légitimité car nous pouvons constater qu'à la sortie de l'ENA, Emmanuel Macron a rejoint l'inspection des finances et Edouard Philippe, quant à lui, a choisi le Conseil d'Etat. Le recrutement des membres à l'inspection générale des finances se fait généralement à la sortie de l'ENA et le Conseil d'Etat recrute exclusivement des énarques en tant qu'auditeurs de seconde classe.

L'entourage des deux hommes accrédite la thèse des deux sociologues susmentionnées. En effet, si nous regardons les conseillers du président de la République, nous remarquons la présence d'Alexis Kohler en tant que secrétaire général de l'Elysée, Philippe Etienne en tant que conseiller diplomatique, Patrick Strzoda en tant que directeur de cabinet et d'autres tels que Pierre-Olivier Costa ou encore François Xavier Lauch etc. Du côté d'Edouard Philippe, nous trouvons également un nombre non négligeable d'énarques: Benoît Ribadeau-Dumas en tant que directeur de cabinet, Thomas Fatome en tant que directeur adjoint du cabinet, Emmanuel Lenain en tant que conseiller diplomatique, Olivier Courson étant conseiller dans le domaine de la Culture, Damien Cazé, lui, est conseiller transports-énergie-agriculture, Eric Jalon étant Conseiller aux affaires intérieures etc.

Nous voyons alors une polyvalence frappante de la formation proposée à l'ENA. Si elle peut paraître illégitime dans la mesure où un certain nombre d'observateurs politique estiment que cette

¹³13 PINCON-CHARLOT Monique, l'Humanité, *Quelle réponse à l'ordre libéral et autoritaire d'Emmanuel Macron ?*, 19/04/2018

¹⁴14 PINCON-CHARLOT Monique, Politis, *Les Pinçon-Charlot analysent le cas Emmanuel Macron*, minutes 8-13

école génère et alimente un microcosme produisant un entre-soi, qualifiant l'actuel régime d'« Enarchie », le président de la République et le Premier ministre la considèrent encore enrichissante, et ce, malgré l'arrivée massive de parlementaires et de ministres issus de la société civile.

Là encore, la société civile a été pensée pour être bouleversante mais certains n'y voient que le remplacement d'une élite aux formations juridiques par une autre issue des écoles de commerce.

Nous verrons en deuxième partie que la sociologie politique weberienne élucide un grand nombre d'interrogations sur certains comportements politiques qui peuvent paraître irrationnels, notamment lorsque certains responsables politiques changent de position en fonction de la conjoncture.

PARTIE II

Le Président et le Premier ministre : des fonctions constitutionnellement définies à l'épreuve de la pratique, l'usage et la réalité de la vie politique

Nous éclairerons dans cette partie les marges de manœuvre du Président de la République et du Premier ministre au regard de la Constitution tout en confrontant la théorie à la réalité politique observée, et ce, à l'aune de perspectives historiques et sociologiques. Nous verrons que la conjoncture politique explique pourquoi le Premier ministre peut accepter de se voir subordonner face au président de la République, et ce, en s'inscrivant dans une longue tradition présidentialisée qui n'existe que par l'usage et non les textes constitutionnels. Nous nuancerons à la fin de la partie III la tendance de certains observateurs politiques qui voient en la qualité du président de la République un pouvoir hiératique, transcendant et vertical quoi qu'il advienne.

L'ouvrage de Jean Massot est essentiel dans la mesure où il développe minutieusement l'articulation complexe qui caractérise les rôles respectifs du président de la République et du Premier ministre.

Il s'agira de mettre en lumière ce qui anime les deux hommes, leurs motivations respectives, leurs aspirations. Il convient de montrer en quoi l'actuelle relation entre le Président de la République

et le Premier ministre, à travers la redéfinition du paysage politique français, est définie par une relation personnelle entre les deux hommes, rendant ainsi les luttes entre partis dont ils sont issus surannées. Emmanuel Macron a avoué ne pas être socialiste et Edouard Philippe s'est querellé avec des membres du Parti Les Républicains sur ses convictions. L'objectif pour ce dernier étant de paraître fidèle à ses convictions, ne pas renier son parti ni paraître opportuniste. Ce qui s'est avéré difficile étant donné qu'il a fait campagne pour la victoire du mouvement LREM afin d'accorder une majorité au président.

"C'est une des tâches qui m'attend: l'organisation et l'animation de la majorité que nous allons construire autour du projet du chef de l'Etat. Mon objectif est de donner une majorité au chef de l'Etat. Je ferai donc campagne pour les candidats qui partagent cet objectif » confie Edouard Philippe juste avant les élections législatives. A cet élément nous ajouterons qu'il a répondu « oui » à la question de savoir s'il allait soutenir un(e) candidat(e) LREM dans l'hypothèse où il/elle serait en face d'un de ses anciens amis.¹⁵

Ce qui peut paraître étonnant dans la mesure où Edouard Philippe a critiqué Emmanuel Macron sur des sujets politiques sensibles (industrie, écologie, CSG, retraites...) à plusieurs reprises quelques mois avant son élection. Nous tenterons d'apporter un élément de réponse à cette ambivalence.

A- Le duo Emmanuel Macron-Edouard Philippe ambivalent: relations personnelles et idéologiques.

> Le pouvoir relatif au domaine propre du Chef de l'Etat est caractérisé par ces éléments:

Tout d'abord, Jean Massot dans son ouvrage met en évidence le domaine propre au Chef de l'Etat¹⁶, que nous pouvons subdiviser en deux catégories, l'exercice solitaire du pouvoir présidentiel et le domaine réservé. L'exercice solitaire relève des décisions exécutives directes, le domaine réservé (ou éminent), quant à lui, requiert nécessairement l'adhésion du gouvernement. L'article 19 de la Constitution énumère les actes appelant le contreseing du Premier ministre et ceux dont le Président peut se passer:

¹⁵BFMTV, *Edouard Philippe: objectif "majorité" pour Emmanuel Macron*, 21/05/17

¹⁶MASSOT Jean, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, pages 109-129.

l'exercice solitaire:

- La nomination du Premier ministre (article 8)
- La dissolution de l'assemblée nationale (article 12)
- La mise en application de l'article 16 en cas de circonstances d'une gravité majeure

- Les messages au Parlement (article 18)
- La nomination et saisine du Conseil constitutionnel (article 54, 56, 61)
- La démission du Président
- La nomination des collaborateurs du Président

Le domaine réservé :

- Les relations extérieures (prérogatives de l'exécutif)
- La défense
- La garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Toutes ces dispositions pourraient nous laisser croire que les acteurs à la tête de l'Etat sont rationnels et animés purement par le Droit constitutionnel. Il n'en est rien puisque nous voyons le président de la République rogner sur des dispositions qui ne relèvent pas de sa marge de manœuvre sans visa primo-ministériel.

Comme nous l'avons dit, il existe un certain nombre de sujets sur lesquelles Edouard Philippe et Emmanuel Macron étaient loin d'être sur la même longueur d'onde

Notamment:

- Les retraites: Emmanuel Macron est pour maintenir l'âge de la retraite à 62 ans, Edouard Philippe était pour la repousser à 65 ans.
- La hausse de 1,7 points de CSG : Edouard Philippe était contre cette mesure
- La politique industrielle

- La politique de transition écologique¹⁷

Ce sont des politiques nécessitant l'adhésion du Premier ministre sur le plan politico-administratif, donc dépassant le premier cadre constitutionnel susmentionné. Il se trouve qu'il mène aujourd'hui une politique dont il fustigeait hier les mesures.

> Cette apparente incohérence trouve une explication dans la sociologie politique. Cette « volte-face » devant certains sujets accrédite le postulat weberien (qu'il décrit dans *Le savant et le politique*) selon lequel les responsables politiques ne sont pas tant animés par une idéologie à défendre que par l'obtention de postes.

Peut-être faudrait-il penser aux lectures weberienne de l'action politique qui voit en elle simplement des distributions de postes:

Il y aurait un processus « autoalimenté » qui allierait un besoin de leader politique (une demande) qui serait satisfait par des individus mus par leur carrière et avides de pouvoir. Le prix à payer pour cette considération serait de penser que les luttes partisans n'existent que pour avoir la main mise sur la distribution de postes. Les luttes idéologiques peuvent les animer mais la priorité des personnalités politiques sont les objectifs « carriéristes ».

Nous rappelons la phrase du sociologue allemand utilisée en première partie: « Toutes les luttes partisans ne sont pas uniquement des luttes pour des buts objectifs mais elles sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois. »¹⁸

Cette phrase est suivie de près dans cet ouvrage par la suivante: « Les partis s'irritent beaucoup plus des passe-droits dans la distribution des postes que des entorses à leur programme ».

En effet, Edouard Philippe avait affirmé dans une interview qu'il ne se voyait pas travailler pour quelqu'un d'autre qu'Alain Juppé. Il a dû attendre l'échec de ce dernier au second tour des primaires de la droite et du centre pour chercher de nouvelles alliances. Il a été, certes, loyal à l'égard d'Alain Juppé, cependant, dire qu'il ne se voyait travailler avec personne d'autre que lui accrédite la thèse de sociologie politique de Max Weber. En effet, il a milité lors des élections

¹⁷ BOUDET Alexandre, Huffington post, *Édouard Philippe est-il vraiment une « marionnette »?*, 05/07/2017

¹⁸ WEBER Max, *Le savant et le politique*, 10/18, 2002, page 142.

législatives pour Emmanuel Macron dès lors qu'il a été nommé Premier ministre, et ce, même contre des candidats étiquetés LR.

Edouard Philippe a, à plusieurs reprises, critiqué Emmanuel Macron lorsqu'il était ministre: il a d'abord tenté de le discréditer en rappelant son passé de Banquier chez Rothschild and co dans un tweet laissant entendre qu'Emmanuel Macron est d'avantage mû par les intérêts financiers que par l'intérêt général: « JPJouyet, ancien ministre de N.Sarkozy qui annonce la nomination de E. Macron ancien banquier de chez Rothschild à l'Economie #financennemie". Le hashtag sert, quant à lui, à vouer aux gémonies les choix politiques de François Hollande qui fustigeait le poids de la finance dans son discours du Bourget et qui finit par faire le choix d'un ancien banquier d'affaire à Bercy.

De la même façon, il l'a critiqué lorsqu'il était en campagne dans un entretien accordé au journal Libération:

« Macron, qui n'assume rien mais promet tout, avec la fougue d'un conquérant juvénile et le cynisme d'un vieux routier (si j'ose dire, s'agissant du promoteur des autocars). De quoi restera-t-il le nom ? D'une révolution manquée ou d'une victoire éclair ? D'une trahison misérable ou d'une ambition démesurée ? Personne ne peut le dire aujourd'hui. »

Nous pouvons voir également ce qu'il pensait du candidat En Marche en Septembre 2016, dans un entretien accordé à l'Opinion, soit un mois après avoir déclaré qu'il était candidat à l'élection présidentielle: « Le Macron des actes, c'est un homme politique nommé par la grâce d'un président qu'il va finir par trahir. J'aime bien le Macron des discours, moins le Macron des actes. »

Cette lecture sociologique pourrait être d'autant plus pertinente dans la mesure où ceux qui ont critiqué, dans le passé, ses promesses de campagne, ces mêmes individus l'ont rejoint, notamment François Bayrou et Bruno Le Maire. Dans une interview le premier disait « ça ne marchera pas », le deuxième qu'il représente « une coquille vide » La sociologie politique ici nous apporte une réponse sur la question du loyalisme en politique.

L'historien français Jean Garrigues estime que si le Président Nicolas Sarkozy avait, à tort, qualifié François Fillon de collaborateur, Edouard Philippe, lui, en est réellement un¹⁹. En effet, nous pouvons lire sur le site du gouvernement ce passage révélateur de la méthode gouvernementale. Il s'agit d'un communiqué élaboré à l'issue du Conseil des ministres du 24 mai 2017: « Les membres du Gouvernement doivent préparer, sur la base des propositions du Président de la République, une feuille de route pour les années à venir. Ces propositions serviront à l'élaboration du programme de travail du Gouvernement qui sera présenté par le Premier ministre dans le cadre de sa déclaration de politique générale devant le Parlement. Des programmes ministériels seront ensuite mis en place et une feuille de route adressée aux directeurs. Un point semestriel sera fait sur l'avancée des chantiers. »

> Nous observons une prééminence du Président dans l'exercice du pouvoir car Edouard Philippe mène les réformes qu'Emmanuel Macron proposait en campagne même s'il était en désaccord avec certaines d'entre elles. Il s'agit d'une ascendance qui a nourri de très nombreux articles de presse, de tous bords politiques confondus, se rejoignant dans ce constat. Nous pouvons citer « Le Monde », « les Echos », l'« Opinion », « Le Point » et d'autres. Ces articles défendent l'idée qu'il y aurait des points communs entre Emmanuel Macron et d'autres figures prestigieuses de l'histoire de France telles que le Général De Gaulle ou Napoléon. L'ensemble de ces articles rendent compte d'un présidentielisme hiératique aux allures gaulliennes.

Des commentaires d'historiens, de professeurs de Droit ou de journalistes tels que Pascal Jan, Jean Guarrigues, Jean-Dominique Merchet ou encore Jean-François Sirinelli accréditent cette thèse.

Il convient ici de ne pas en rester là dans la mesure où, comme nous l'avons dit, les mesures que proposait Emmanuel Macron quand il était candidat ont été, pour certaines d'entre elles (qui sont aujourd'hui visées par le Premier ministre), vivement critiquées par Edouard Philippe. Ainsi, la passivité apparente d'Edouard Philippe ne saurait être désintéressée.

¹⁹ SEGAUNES Nathalie, L'Opinion, *Emmanuel Macron ne pouvait rêver meilleur Premier ministre qu'Edouard Philippe*, 14/01/2018

B- Un Premier ministre, orchestre politico-administratif et chef d'une majorité au service d'un programme présidentiel, acceptant le rôle de « second »:

>Voici théoriquement les domaines propres du Premier ministre²⁰:

-Les pouvoirs généraux de direction du travail gouvernemental

-Les pouvoirs spécifiques attribués au Gouvernement et exercé par son chef -Le pouvoir réglementaire

-La saisine du Conseil constitutionnel

Le Premier ministre occupe une place stratégique pour deux raisons selon Pierre Avril:

— « Constitutionnellement, il est une autorité politique puisqu'il « dirige l'action du gouvernement », responsable devant le Parlement, selon l'article 21. Ce rôle ne peut lui être contesté sans qu'il en résulte un malaise qui se diffuse dans tout le gouvernement et qui provient de ce que « l'attelage exécutif » se désunit. » Effectivement, Jean Massot confirme cette thèse en vertu des articles 20 et 21 de la Constitution selon lesquels le « gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », son chef étant le Premier ministre qui « dirige l'action du gouvernement ». Ainsi le Premier ministre dispose d'une fonction distincte de celle du président de la République qui, contrairement au Premier, est irresponsable devant le Parlement.

— « Administrativement l'équivalent de l'Executive Office se trouve à Matignon qui dispose d'un appareil de coordination sensiblement plus centralisé que celui des États-Unis : « La structure du pouvoir exécutif fait du Premier ministre le point de passage obligé de toutes les affaires... Celui en un mot sans lequel les décisions ne peuvent être ni élaborées ni appliquées ». C'est ce que montre l'analyse du processus qui aboutit à l'adoption des textes juridiquement contraignants par

²⁰ MASSOT Jean, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, pages 153-163.

lesquels une politique se réalise. Leur élaboration passe nécessairement par Matignon où le secrétariat général du gouvernement organise chaque jour des réunions interministérielles de niveau hiérarchique variable ; un représentant de la présidence assiste toujours aux comités (auxquels participent les ministres) et aux réunions présidées par le directeur du cabinet du Premier ministre, moins systématiquement aux réunions de rang inférieur, mais les relevés de toutes les réunions sont transmis à l'Elysée. D'autre part, les conseils présidés par le chef de l'État sont toujours préparés à Matignon, qui communique en outre au conseiller technique compétent les projets de décrets du Premier ministre (non soumis au Conseil des ministres), lorsqu'ils intéressent la présidence, afin de s'assurer de son accord avant leur signature. »²¹

En effet, le travail gouvernemental relève d'une fonction davantage administrative que politique et il se développe à Matignon. Toutefois, depuis 1975, sous le mandat de Valéry Giscard d'Estaing, le président de la République assigne au Premier ministre les objectifs de l'action gouvernemental, ce sera le début d'un basculement débouchant sur une prééminence du président de la République. Le cas, par exemple, des ordonnances a été pensé pour affronter un Parlement dont il savait qu'il bénéficierait d'une confiance, étant donné qu'il y a plus de 300 députés LREM sur 577 et 352 députés si nous prenons en considération leurs alliés du MODEM.

>S'il est vrai que nous observons ici une prééminence du Président de la République sous la présidence d'Emmanuel Macron, ce dernier reste théoriquement dépendant de l'appareil gouvernemental et administratif dont l'autorité appartient au Premier ministre. En effet, de nombreuses compétences nécessitent le contreseing ou la consultation du Premier et/ou des deux chambres. Rien ne justifie cette prééminence aux yeux de la Constitution comme le souligne Dimitri Georges Lavroff.

Dans la réalité, Edouard Philippe affirme mener la politique d'Emmanuel Macron, et ce, explicitement en le qualifiant de « patron ». Il s'est hissé au rang de chef de majorité au service d'un programme présidentiel. Edouard Philippe et les autres ministres sont, dès le premier Conseil des ministres invités à respecter le principe de collégialité gouvernementale, et ce, en assénant 3 mots d'ordre: « confidentialité, discipline, solidarité », il est ainsi attendu que le gouvernement et son chef vouent une « loyauté totale » au président de la République. Il apparaît

²¹AVRIL Pierre, «Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Économica, 1986, p.242.

clair que la feuille de route du gouvernement consiste à mener envers et contre tous le programme présidentiel.²²

>La subordination du Premier ministre sur le plan décisionnel concernant les thèmes susmentionnés²³ est quelque chose de consenti, à l'instar d'autres ministres, alors que les textes lui attribuent des pouvoirs propres qui le rendent incontournable au niveau constitutionnel et administratif. Le délitement et l'obsolescence des partis politiques accentuent donc le décalage entre l'exercice du pouvoir défini par les textes et la réalité car, désormais, il ne s'agit plus de défendre les intérêts partisans mais de démontrer comment mieux dépasser ce clivage, ce qui leur permet d'avoir les coudées franches.

C- Le très vaste domaine partagé: Un duo Macron-Philippe là où l'on aurait pu attendre un « duel »: comment le présidentielisme s'est institutionnalisé dans l'histoire de la Ve République:

Le domaine partagé est le suivant²⁴:

>Les décisions du Président sur proposition du Premier ministre ou du Gouvernement telles que :

- Les référendums
- Les révisions constitutionnelles

Les décisions du Président avec le contreseing du Premier ministre telles que :

- La signature des ordonnances
- La signature des décrets en Conseil des ministres
- La nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat

Les décisions du Premier ministre soumises à une délibération du Conseil des ministres

²² CHEVALIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, BENETTI Julie, DALLOZ, 16e édition, *Histoire de la Ve République 1958-2017*, page 660.

²³ Au sujet de la hausse de la CSG, de l'âge de la retraite, de la politique environnementale, du cas NDDL et de la politique industrielle

²⁴ MASSOT Jean, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, pages 131-152.

-L'initiative des lois

-L'engagement de la responsabilité du Gouvernement

Les décisions du Premier ministre dans l'espace laissé libre par le Président :

-L'exercice du pouvoir réglementaire

-Les arbitrages gouvernementaux

>Le Président qui assume l'ascendant sur le Premier ministre: Plusieurs articles de presse se reconnaissent dans ce constat.

D'un point de vue constitutionnel, le rôle du Premier ministre est éminemment important et la dichotomie entre pouvoirs propres/pouvoirs partagés est imparfaite. La grande capacité d'action du président de la République ne tient pas de la Constitution mais plutôt de la conjoncture politique. En effet, selon l'article 19 de la Constitution:

« Les actes du président de la République aux que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et , le cas échéant, par les ministres responsables ». L'universitaire Bastien François rappelle qu'il s'agit d'une règle classique du parlementarisme rendant compte de l'irresponsabilité politique du président de la République au profit d'une responsabilité des actes assumée par le Premier ministre ou les ministres « responsables ». ²⁵

Ce même auteur rappelle que la dichotomie pouvoirs propres/pouvoirs partagés est surannée parce que les « pouvoirs propres » ne sont pas tous très importants ou ne sont que très rarement utilisés, par exemple le célèbre article 16 qui instaure une « dictature temporaire » selon ses termes. De nombreuses décisions prises par président n'ont pas été accompagnées d'un visa primo-ministériel alors qu'il aurait dû en être ainsi, sauf en cas de « haute trahison » de la part du Premier ministre, ce qui est extrêmement rare. Le président de la République, nous le verrons, a pu mettre en place des objectifs au sein du travail gouvernemental, ce qui relève d'un usage. Les autres pouvoirs propres du président de la République sont cités dans l'article 8 sur la nomination du Premier ministre, l'article 11 sur le référendum législatif, l'article 12 sur la dissolution de l'assemblée nationale, l'article 18 sur le droit de message au Parlement, l'article 56 sur la nomination de membres du Conseil Constitutionnel et sa saisine en vertu des articles 54 et 61,

²⁵ FRANCOIS Bastien, Points, *Misère de la Vème République Pourquoi il faut changer les institutions*, pages 91-94

comme le soulève François Bastien. Ce dernier nous apprend le tournant majeur qui s'est opéré depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Il s'était immiscé dans le travail gouvernemental en rendant publiques les directives qu'il adressait aux différents ministres, soit l'établissement d'un programme de travail semestriel détaillé au gouvernement. Les discours des Premiers ministres sous Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand se sont, de fil en aiguille et de plus en plus, alignés sur la politique présidentielle, faisant le lit d'une prééminence de la figure présidentielle, explique Jean Massot²⁶. Ainsi, nous observons que le programme gouvernemental s'aligne de plus en plus sur le programme présidentiel. Nous ne traiterons pas des situations de cohabitation car nous devons articuler une réflexion sur la question de l'actuelle relation entre Emmanuel Macron et Edouard Philippe, qui affiche l'inverse d'un antagonisme. Le deuxième et dernier Premier ministre sous la présidence de Georges Pompidou, Pierre Messmer, qui n'était pas réputé pour une quelconque aversion à l'égard de la figure présidentielle, disait devant le Parlement le 3 octobre 1972 « Nommé par le président, je viens vous exposer la politique que j'entends suivre au cours des prochaines années ». Ici, le Premier ministre donne le contraire au président de la République. En revanche, après la mort du président Pompidou, le premier Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, en 1974 était Jacques Chirac et ce dernier faisait référence lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, le 5 juin 1974, aux « objectifs que le président de la République a définis et que le gouvernement a la capacité et la volonté d'atteindre. Jacques Chirac s'est dès lors érigé en « exécutant ». Les prochains Premiers ministres s'inscriront dans la continuité du respect du programme présidentiel. Raymond Barre le 26 avril 1977 affirmait que « le président lui a assigné une double tâche ». Ce même Premier ministre, à l'issue des élections législatives, disait être « fidèle au programme de Blois élaboré avant la consultation électorale à la demande du président de la République ». La présidence de François Mitterrand aura perpétué l'image d'un Premier ministre exécutant. Il a affirmé le 8 juillet 1981: j'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. Pierre Mauroy, premier Premier ministre de François Mitterrand mettait en avant l'engagement du président pour légitimer la mise en place de limites du déficit budgétaire. Ensuite, son successeur Laurent Fabius parlera explicitement d'« initiatives présidentielles » etc. Jacques Chirac, quant à lui, sera en situation de cohabitation, en tant que Premier ministre puis en tant que président. Le quinquennat qu'il a mis en place a été pensé pour faire coïncider majorité présidentielle et majorité parlementaire en faisant succéder les

²⁶ MASSOT Jean, *L'arbitre et le capitaine, la responsabilité présidentielle*, Champs Flammarion, 1987, pages 238-249

élections présidentielles et législatives. Les élections législatives confirment ainsi le résultat affiché de l'élection présidentielle. Le caractère hiérarchique de l'actuel couple exécutif est le résultat d'un usage qui est inscrit dans la vie politique française depuis 1974, débouchant ainsi à des formules célèbres telles que le qualificatif de collaborateur attribué à François Fillon. Edouard Philippe ne fait que perpétuer cet usage en qualifiant explicitement Emmanuel Macron de « patron » alors que nous savons que le Premier ministre dirige politiquement et administrativement la Nation en vertu de l'article 20. Dimitri Georges Lavroff souligne que:

« La Constitution de 1958 ne donne aucun rôle prééminent au président de la République. »

Tout en ajoutant que:

« Seule la pratique politique donna au président de la République la suprématie que l'on constate aujourd'hui. La reconnaissance de la dépendance du gouvernement à l'égard du président de la République fut le fait des Premiers ministres successifs ». ²⁷

Etant donné que n'avons été spectateurs que de la première année, nous allons étudier 4 cas de figure qui démontrent l'ascendance réelle du président Macron, à rebours de ce que disent les textes:

1-Leurs discours

2-La signature des ordonnances

3-La limitation par décret du nombre de collaborateurs

4-Le cas de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes

Dans un premier temps les discours:

Le discours du président Emmanuel Macron au Congrès de Versailles a éclipsé le discours de politique générale d'Edouard Philippe prononcé le lendemain. Emmanuel Macron avait dit au Congrès de Versailles que « le Président doit fixer le sens du quinquennat. Il revient au Premier ministre lui donner corps ». Quant au discours de politique générale prononcé par Edouard Philippe, nous y trouverons à de nombreuses reprises des références au président de la République:

« Et c'est devant cette Assemblée renouvelée, Mesdames et Messieurs les Députés, que se présente un gouvernement paritaire, lui aussi profondément renouvelé par la diversité de ses origines – professionnelles et politiques – et que le président de la République m'a demandé de diriger »

²⁷ LAVROFF Dimitri-Georges, *LA PREEMINENCE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SEIN DU SYSTEME POLITIQUE FRANÇAIS*, dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, pages 321-330

Egalement: « C'est l'objet du premier projet de loi qui vous a été soumis ; comme le président de la République l'a indiqué hier nous lancerons également dans l'année les réformes institutionnelles indispensables à la modernisation de notre démocratie. »

De même:

-« La construction de 15 000 places de prison est un engagement fort du président de la République, il sera tenu. »

-« Je veux leur dire à tous que nous leur donnerons les moyens de nous défendre, comme s'y est engagé le président de la République une loi de programmation militaire sera adoptée dès 2018 »

-« Restaurer la confiance, prendre courageusement les décisions que la situation impose, tout cela est nécessaire pour retrouver l'esprit de conquête auquel nous appelle le Président de la République. »

-« Enfin le Président de la République a rappelé hier que nous ne concevons pas le redressement de notre pays sans une politique internationale qui rende à la France son statut de puissance d'influence mondiale. »

Edouard Philippe conclut en rappelant l'autorité présidentielle dans l'action gouvernementale, et ce, en parlant à la première personne du pluriel face aux députés et autres ministres:

« Œuvrons ensemble pour qu'à la fin de ce quinquennat, la France ait atteint le cap fixé par le président de la République et que la France ne regrette pas d'avoir choisi l'optimisme et la confiance. »

L'émanation du présidentielisme que beaucoup de commentateurs politiques jugent outrancier est pleinement dans la continuité du basculement observé sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. En l'espèce, il faut distinguer les textes constitutionnels et l'usage. En effet, sur le plan constitutionnel, le Premier ministre est celui qui dirige la nation politiquement et administrativement, l'usage et la pratique, quant à eux, sont tout autre.

Emmanuel Macron a, de ce point de vue, veillé à faire d'Edouard Philippe un exécutant des réformes et le cadre informel qui régit leur relation élargit la capacité d'action de l'actuel président de la République. La Vème République a été conçue pour résister au chaos de

l'adversité²⁸ en tenant à distance le Parlement, qui pourrait à tout moment être la source de querelles partisans, et le Premier ministre afin de continuer à jouer le rôle d'arbitre entre le législatif et le gouvernement, et ce, en cas de crise majeure telle que l'atteinte à l'intégrité du territoire ou l'atteinte au fonctionnement régulier des pouvoirs publics, d'où la formule de « clef de voûte » de l'exécutif. C'est ce que nous enseigne la « rationalisation »²⁹ du parlementarisme, c'est à dire, un contrôle dans l'attribution des pouvoirs du Parlement afin de laisser une grande marge de manœuvre à l'action gouvernementale. Ainsi, le cas d'Emmanuel Macron, par son immixtion dans le travail gouvernemental et législatif en amont accrédite la critique que François Mitterrand adressait, en son temps, au général De Gaulle. Il fustigeait le fait que la Constitution soit la source d'un chef de l'Etat tout puissant qui dépasserait largement le rôle d'arbitre qu'il devrait assumer, ce qui le rend le président de la République responsable d'un « coup d'Etat permanent ». En effet, comme le souligne Dimitri Georges Lavroff:

« Le non-respect des dispositions de l'article 20 de la Constitution était une pièce essentielle dans le dossier que présentait l'auteur du « Coup d'Etat permanent » ». ³⁰ L'article 20 est celui qui traite des qualités et des fonctions du gouvernement.

Dans un second temps la signature des ordonnances:

Le Président a, tant par son action que par sa communication, montré qu'il était à l'origine des décrets et ordonnances. Nous pouvons notamment prendre l'exemple des ordonnances sur la réforme du code du travail, qui ont par ailleurs été annoncées durant la campagne.

Comme le souligne Pierre Avril :

« Si l'on était convenu de respecter l'article 20 selon lequel « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », les responsabilités propres du Président de la République, arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et garant de l'indépendance nationale selon l'article 5, mettaient constamment en cause la délimitation concrète de leurs domaines

²⁸FRANCOIS Bastien, POINTS, *Misère de la Ve République, Pourquoi il faut changer les institutions*, page 96.

²⁹FRANCOIS Bastien, POINTS, *Misère de la Ve République, Pourquoi il faut changer les institutions*, page 96.

³⁰ LAVROFF Dimitri-Georges, *LA PREEMINENCE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SEIN DU SYSTEME POLITIQUE FRANÇAIS*, dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, pages 323

respectifs, d'autant qu'il préside le Conseil des ministres où sont pris les actes les plus importants. »³¹

En ce qui concerne les ordonnances, Emmanuel Macron et Edouard Philippe étaient convenus de réformer le pays par ordonnance avant même d'avoir laissé le temps au Premier ministre d'exercer ses marges de manœuvre. En effet, la question des ordonnances a été posée au Premier ministre le jour de sa nomination au journal de 20 heures sur la chaîne TF1. Autrement dit, l'écriture et la mise en application des lois ne sont pas élaborées depuis Matignon pour être signées à l'Élysée, mais elles ont déjà été pensées et anticipées en amont par le président de la République pour affirmer son autorité. Il y a fort à parier que l'acceptation de la collaboration entre les deux hommes pour afficher un présidentielisme fort a été cruciale dans la nomination d'Edouard Philippe. On devine que la question des ordonnances comme méthode a été discutée entre les deux acteurs avant la nomination.

Les ordonnances et leurs signatures sont encadrées dans la constitution en vertu de l'article 38. Elles ne rendent compte de règlements qu'après la ratification par le Parlement. Pour des raisons d'« agenda », elles sont impopulaires. En effet, leur mérite relève de la rapidité d'évaluation. Nous pourrions penser que l'évaluation parlementaire suffit en soi pour légitimer démocratiquement ces ordonnances, et ce, indépendamment de quelque forme que ce soit de soutien à l'égard du programme présidentiel.

Cependant, il faut rappeler que l'Assemblée nationale est marquée par une majorité absolue de député(e)s étiqueté(e)s LREM, soit plus de 300 sièges, et ce, sans compter leurs alliés du Modem qui représentent une cinquantaine de voix. Le parti LREM est un parti très centralisé qui s'est construit par le haut, c'est-à-dire, pour soutenir un homme. Habituellement, ce sont les membres constituant les partis qui, dans leur pluralité de sensibilité, définissent lequel ou laquelle parmi eux sera présidentiable. Le cas LREM rend compte de l'inverse, les militants sont recrutés pour soutenir l'homme, comme le précise le philosophe Alain Badiou ou encore le politologue Frédéric Sawiki. Edouard Philippe devient alors chef d'une majorité dont les députés sont investis par Emmanuel Macron, comme le souligne Delphine Dulong.³²

³¹ AVRIL Pierre, Presses universitaires de France, La Ve République, page 440.

³² DE MONTIGNY Alban, LA CROIX, *Édouard Philippe vivra-t-il « l'enfer de Matignon » ?*, 04/07/17.

Le gouvernement présente ainsi les ordonnances au Parlement. La concordance entre majorité parlementaire et majorité présidentielle a accentué la collaboration entre le Premier ministre et le Président de la République et, par voie de conséquence, accentue le présidentielisme incarné par Emmanuel Macron, confirmant l'image qu'il renvoie. Le soutien d'Edouard Philippe en vue d'obtenir une majorité pour Emmanuel Macron, le contrôle par le haut du parti majoritaire LREM ont contribué à créer de surcroît une connivence entre majorité et gouvernement dans la mise en œuvre du programme présidentiel, et ce, à travers un mouvement triangulaire entre Emmanuel Macron et la majorité avec Edouard Philippe comme pivot.

La communication, qui a été interprétée par certains médias comme une « américanisation » de la politique, a été sans équivoque. Il adopte une posture hiératique car dans le système américain, la « dyarchie », s'il en est, est toute autre. Le vice-président américain est une sorte de suppléant par rapport au président. Les ordonnances signées en direct ont été présentées en compagnie du Ministre du Travail Muriel Pénicaud et du Porte-parole du gouvernement Christophe Castaner. L'absence du Premier ministre ne pourrait être interprétée comme un oubli. Elle matérialise au contraire la relation directe entre le président de la République et l'ensemble des ministres, le Premier ministre n'incarne pas d'autorité décisionnelle, d'où son absence.

-Dans un troisième temps, la limitation du nombre des collaborateurs:

La signature par Emmanuel Macron par décret de la limitation du nombre de collaborateurs dans les cabinets ministériels pour faire des économies est intéressante. Cette signature n'est pas révélatrice d'un présidentielisme en soi car la Constitution prévoit cela en vertu des articles 21 et 37. Cependant, les pouvoirs qui seront adressés au Premier ministre auront été attribués verticalement par le président, d'où un contrôle des membres du cabinet similaire à l'ordre managérial, que nous développerons en troisième partie.

Il impose la réduction à 8 collaborateurs par ministre délégué et à 5 par secrétaire d'Etat. Il y a déjà eu une réforme allant dans ce sens sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault en les réduisant à 15, sous la présidence de François Hollande. Plus anciennement encore, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui les avait fait diminuer à 20 collaborateurs par cabinet et à 4 par secrétaires d'Etat.³³ Ce qui nous montre que lors du quinquennat précédent, le Premier

³³ LE MONDE, *Emmanuel Macron limite par décret le nombre de collaborateurs de ses ministres*, 19/05/17.

ministre était bien plus actif pour lancer des initiatives. En cette première année de présidence, mon mémoire consiste à insister sur le leadership unilatéral d'Emmanuel Macron.

Cela ne veut pas dire que le Premier ministre est totalement absent, notamment en ce qui concerne le décret, ce dernier l'a signé. Les nominations des membres du cabinet seront désormais, quant à elles, soumises à l'approbation du Premier ministre.

Emmanuel Macron affirme ses ambitions, notamment lorsqu'il propose un référendum, lors de son discours à Versailles, sur la réforme des institutions qui impliquera :

- la réduction d'un tiers du nombre de parlementaires, limiter les mandats dans le temps
- introduire une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale.

Le président, lors de son discours à Versailles, a développé une réforme qui n'a été décidée ni sur la proposition du Premier ministre ni du Gouvernement.

Parmi les 5 mesures phares qu'il propose dans son discours se trouve une qui explicite que les parlementaires et les ministres eux-mêmes sont tenus de rendre des comptes une fois par an sur leurs objectifs clairs, et ce, devant le président et le Premier ministre.

Nous voyons ici que, aussi bien sur le décret traitant de la réduction du nombre de collaborateurs que de cette réforme des institutions, les pouvoirs du Premier ministre sont en quelque sorte « attribués verticalement ». Il y a une forme de « présidence à distance »³⁴ qui s'opère sous le vernis d'une répartition ordonnée des tâches. En effet, ce n'est pas la Constitution qui définit cette fonction mais le président de la République qui l'attribue au Premier ministre.

En somme, leur relation est essentiellement définie à l'aune de la conjoncture politique du moment.

Il est également essentiel de savoir comment sont menées les questions épineuses, notamment celles qui n'ont pas été résolues durant les quinquennats précédents :

-Quatrième et dernier point: Le cas du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes révélateur de l'ascendance du président de la République:

Comprendre le processus décisionnel de l'abandon du projet de construction de l'aéroport à Notre-Dames-des-Landes, contre lequel Emmanuel Macron et Edouard Philippe étaient³⁵ au

³⁴ Adaptation de la formule de Renaud Epstein qui parlait de « gouvernement à distance »

³⁵ L'EXPRESS, *Notre-Dame-des-Landes: quand Macron et Philippe étaient pour l'aéroport*, 18/01/18

départ, est intéressant. Après l'ultime réunion du président avec les différents ministres. Emmanuel Macron et Edouard Philippe se sont isolés en tête-à-tête pour résoudre ce problème par l'abandon du projet. Les deux ont évoqué l'argument de l' « apaisement ». Il est régulièrement dit que les deux hommes s'appellent très souvent. Le centre de gravité du processus décisionnel reste largement l'Elysée par rapport à Matignon.

Malgré le fait qu'ils aient été tous les deux favorables à la construction de l'aéroport, ils ont enterré le projet. C'est d'abord le président qui a non seulement décidé d'enterrer le projet contre l'avis d'Edouard Philippe, mais Edouard Philippe a dû annoncer l'abandon officiellement comme s'il avait accepté cette décision. Il ne l'a pas décidée mais l'a acceptée. C'est Emmanuel Macron qui en a décidé ainsi au bureau de l'Elysée.³⁶ Le tête-à-tête qui a eu lieu à la suite du Conseil des ministres confirme que seul le président a le dernier mot. L'unisson ne s'est fait qu'à posteriori, dès le discours annonçant l'abandon du projet par Edouard Philippe.

L'idée étant de parler d'une même voix et, en même temps, de montrer que le Premier ministre n'est pas l'orchestre de cette décision mais plutôt l'exécutant.

Il y a fort à parier que le présidentielisme que nous voyons à l'œuvre est visible sur les questions internationales.

Jean Massot explique également que l'approfondissement de la construction européenne ne peut qu'élargir la sphère d'influence du président de la République.

Il est vrai que la volonté d'Emmanuel Macron de poursuivre une action approfondissant le projet européen ne peut qu'accentuer le rôle prééminent du président de la République dans la mesure où ce qui implique des relations extérieures relève du domaine propre du chef de l'Etat.

Si certains commentateurs ou personnalités politiques parlent d' « humiliation » dans la façon dont Emmanuel Macron considère la fonction d'Edouard Philippe dans son discours à Versailles, nous sommes dans une relation de nature différente de celle où les frictions se faisaient ressentir dans des « petites phrases » telles que « je décide, il exécute » (Nicolas Sarkozy étant Ministre des finances et non Premier ministre) ou la célèbre formule du « collaborateur » désignant François Fillon. Actuellement, ceux qui estiment qu'Edouard Philippe est éclipsé sont des commentateurs,

³⁶WESFRIED Marcelo, BOURMAUD François-Xavier, LE FIGARO, *Notre-Dame-des-Landes : le gouvernement recule pour sortir de l'impasse*, 18/01/18.

tout comme certains parleront d' « harmonie ». Emmanuel Macron n'a, jusqu'alors, pas évoqué d'adjectif pour qualifier son Premier ministre.

Il convient d'apporter des nuances quant au présidentielisme affiché d'Emmanuel Macron. D'un point de vue constitutionnel et administratif, Pierre Avril que nous avons susmentionné affirme que le Premier ministre est l'acteur essentiel du processus décisionnel. Cela s'observe et de nombreux proches et d'éminences grises du Premier ministre rappellent que le respect de la Constitution est de rigueur et que le « survol » de Matignon est loin d'être bien vu.

Les convergences idéologiques créent un climat au sein de l'exécutif donnant l'impression d'une harmonie artificielle dans la mesure où le président de la République et le Premier ministre ont l'air d'être d'accord sur, à peu près, tous les sujets et cette concorde a même été explicitement confirmée par Edouard Philippe lorsqu'il affirme être « d'accord sur à peu près tout ». En réalité, il s'agit d'avantage d'une harmonie à posteriori des discussions.

PARTIE III

Le duo Macron-Philippe: Une conception complexe de l'exercice du pouvoir: entre sacralisation de la figure présidentielle et managérialisation de l'exercice du pouvoir au sein de l'exécutif.

Nous insisterons sur la dimension complexe de leur relation dans la mesure où, comme nous l'avons dit, l'harmonie du duo n'est pas naturelle compte tenu des divergences antérieures, et parce que la frontière entre ce qui relève de l'action du chef du gouvernement et du chef de l'Etat n'est pas toujours nette. Edouard Philippe ne peut être totalement désintéressé politiquement et sur le plan idéal, c'est ce que nous enseigne le constructivisme, c'est-à-dire, le dépassement des intérêts pour incarner une identité et des idées. Tout ceci transparaîtra à travers leur style qui, quant à lui, est encore moins régi par le droit. Le style de leadership des deux têtes de l'exécutif dépend de leur personnalité, ce qui relève du silence de la loi. Le poids de l'image et de la communication devient très prégnant. Nous montrerons dans un premier temps qu'Emmanuel Macron veut sonner le glas de la désacralisation de la figure présidentielle depuis le quinquennat de Nicolas Sarkozy, à travers le contraste qu'il met en place entre sa personne et Edouard Philippe. Ensuite, dans un second temps, nous traiterons de la spécificité managériale

caractérisant leur relation. Enfin, nous mettrons en évidence une nuance de taille concernant Edouard Philippe, à savoir qu'il est aux commandes beaucoup plus qu'il ne le laisse paraître, d'où la possibilité d'un virage futur.

A- Une conception hiératique de la figure présidentielle:

>De Gaulle refusait de parler de chef du gouvernement car il ne peut y avoir de « dyarchie au sommet de l'exécutif ». Le discours solennel d'Emmanuel Macron au Congrès de Versailles définissant le rôle du Premier ministre s'inscrit dans cette tradition. Ce dernier estime que « le président de la République doit fixer le sens du quinquennat et c'est ce que je suis venu faire devant vous. Il revient au Premier ministre qui dirige l'action du gouvernement de lui donner corps ». Ce discours a notamment éclipsé celui du Premier ministre qui était prévu le lendemain.

>Les Conseils des ministres ont pour centre de gravité l'Elysée, comme nous l'avons dit précédemment, Emmanuel Macron a préféré annuler un Conseil des ministres plutôt que de le voir présidé par Edouard Philippe.

>Au niveau de l'opinion: La communication d'Emmanuel Macron laisse des traces importantes dans ce que relaye la Presse. Ce qui se reflète dans l'opinion publique puisque, en juillet, 61% des Français pensent que c'est le Président de la République qui dirige la majorité, 28% d'entre eux pensent que c'est Richard Ferrand et enfin, seulement 10% des Français jugent que c'est Edouard Philippe qui la représente. Ces chiffres ont été rapportés par l'institut Harris Interactives. Ce qui confirme l'efficacité de l'image qu'Emmanuel Macron souhaite diffuser dans l'opinion publique, et ce, grâce à une communication minutieusement élaborée.

> Il n'y a pas encore eu de conseil de cabinets ou de comités restreints qui, généralement, surviennent en cas de tensions entre le Président et le Premier ministre, notamment en période de cohabitation.

>Cela consiste à donner l'impression que le chef de l'Etat et le chef du gouvernement ne font l'objet d'aucune divergence profonde, et ce, même lorsqu'il faut traiter de sujets sensibles comme l'abandon de l'aéroport à Notre Dame des Landes, la sortie de la France du glyphosate ou encore la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes départementales. Même s'il y a un désaccord au

départ, l'idée étant d'afficher un accord à posteriori des débats et des discussions entre l'Elysée et Matignon.

>Cela a des répercussions sur la cote de popularité des deux hommes. Les fluctuations de points de popularité les affectent au même moment, à l'unisson, la cote de popularité augmente ou baisse pour les deux. François Fillon a longtemps connu l'inverse, alors qu'il a été qualifié de collaborateur par le président Nicolas Sarkozy. Ils ont connu des scores de popularité déconnectés et discordants l'un par rapport à l'autre.

-Popularité: Sarkozy 44% (=), Fillon 52% (-3), selon l'IFOP en décembre 2008

-Fillon devance Sarkozy de 19 points en popularité, un écart record en février 2008, Le Figaro

-En 2010 : « Jamais depuis 2008 la différence de popularité entre Nicolas Sarkozy et son Premier ministre n'avait été aussi importante (21 points) »

-Popularité : la cote de Fillon chute, celle de Sarkozy remonte, Challenges.

Il aura fallu attendre mai 2018 pour voir dans certains sondages une très légère discordance d'évolution au niveau de la cote de popularité d'Edouard Philippe et d'Emmanuel Macron.

Depuis la présidence de VGE, une tendance hiérarchique s'observe de façon inédite quant à la subordination du Premier ministre par rapport au président de la République alors que, comme nous l'avons dit, rien dans les textes sur le plan constitutionnel et administratif ne la justifie. Cela s'est accentué sous la Présidence de François Mitterrand et a atteint une dimension spéciale sous Emmanuel Macron par son parcours et par ce qu'il dit vouloir incarner en tant que président de la République. Dans un entretien accordé au Point il assène qu' « il faut renouer avec l'héroïsme politique »³⁷.

Durant la première semaine du mois de mai, le traditionnel Conseil des ministres n'a pas eu lieu, ce qui est rarissime. Si jamais le Président ne peut assister au Conseil, la Constitution prévoit que la présidence de ce dernier incombe au Premier ministre. Emmanuel Macron a préféré repousser tout simplement le Conseil des ministres alors qu'il aurait pu confier la responsabilité de la présidence à Edouard Philippe³⁸. Ce choix accrédite notre thèse de la conception hiératique de

³⁷DUPOND Laureline, GRENELLE Etienne, LE FOL Sébastien, LE POINT, *Macron, le grand entretien*, 31/08/17

³⁸ PECNARD Jules, LE FIGARO, *Il n'y a pas de Conseil des ministres cette semaine et c'est rarissime*, 30/04/18.

l'exercice du pouvoir par Emmanuel Macron. La question du centre de gravité des Conseil des ministres a été soulevée par Etienne Burin des Rosiers. Nous pouvons confirmer la tendance présidentielisme d'Emmanuel Macron à travers ce geste.

B- La dimension managériale de leur relation:

>Comme sous le mandat de VGE, le président est le « leader politique » et le Premier ministre le « chief manager ». Le premier impulse et le second coordonne comme le soulignait Pierre Avril.

³⁹ Cette vision correspond assez à ce que nous voyons à l'œuvre au sein du couple exécutif.

Nous rappelons qu'avant la nomination d'Edouard Philippe à Matignon, ce dernier a dû passer un entretien d'embauche.⁴⁰ Des proches d'Emmanuel Macron, qui sont aujourd'hui ministres ou conseillers, ont dû remplir une fiche d'évaluation sur Edouard Philippe. Nous pouvons notamment citer Gérard Collomb, Richard Ferrand, Alexis Kohler et Philippe Grangeon. Il s'agit ici d'une similitude frappante dont l'actuel chef de l'Etat fait preuve avec le mode de recrutement caractéristique des entreprises privées.

>Les missions sont réparties:

Le journal Les Echos a publié un article pertinent en la matière. Il démontre qu'Emmanuel Macron s'occupe principalement des grands enjeux: la construction européenne, les accords sur le climat et les défis internationaux.

Edouard Philippe, quant à lui, s'occupe des enjeux immédiats: le référendum sur la Nouvelle Calédonie, la gestion de la crise à NDDL etc.

Tous deux étaient opposés à l'abandon de la construction de l'aéroport à NDDL mais ils se sont parlé à huit clos. Après s'être entretenus avec les ministres de l'écologie, etc. D'où une dimension spécifique de la relation président/Premier ministre. Et l'abandon a été décidé par le président mais le Premier ministre était chargé de l'annoncer.

Le poids des symboles dans l'autorité présidentielle résiste à la tendance managériale de l'exercice du pouvoir.

³⁹ AVRIL Pierre, «Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, p.244.

⁴⁰ LE PARISIEN, *Comment Emmanuel Macron a recruté Edouard Philippe*, 09/04/18.

> Selon le spécialiste en communication Thierry Herrant, enseignant à Sciences Po Paris, le Président se comporterait comme un PDG, la présidence est managériale, « apolitique et pragmatique »⁴¹. Le Premier ministre et les autres ministres lui sont subordonnés. Il nomme à ces postes des experts « entièrement dédiés à sa stratégie » et met en place ce qu'Emmanuel Macron appelle lui-même une évaluation sur le « management de leur administration » lors de son 1er Conseil des ministres. Cette dimension managériale a été confirmée par l'historien Jean Guarrigues.⁴²

>Le tableau de Jhon Kotter⁴³, professeur à l'Université Harvard, correspond assez à cette conception du pouvoir (Edouard Philippe pour le management et Emmanuel Macron pour le Leadership)

Activité	Management	Leadership
1. Création d'un calendrier	Planification et Budgétisation	Indique la direction
2. Création d'un réseau humain	Organisation et recrutement	Coopération et coalition
3. Exécution	Contrôle et résolution de problème	Motive et inspire
4. Résultats	Production des résultats espérés	Produit du changement
_____	_____	_____
—	—	—
_____	_____	_____

⁴¹ FABRE Thierry, Challenges, *Emmanuel Macron, un chef de l'Etat PDG qui impose une présidence managériale*, 03/07/17.

⁴²SEGAUNES Nathalie, L'Opinion, *Emmanuel Macron ne pouvait rêver meilleur Premier ministre qu'Edouard Philippe*, 14/01/2018.

⁴³ KOTTER John, NY: Free Press, *A force for change, how leadership differ from management*, 1990.

En effet, nous voyons qu'Emmanuel Macron incarne, tant par ses discours que par la manière dont il entretient ses relations avec les différents ministres, un leadership en ayant une vision alors qu'Edouard Philippe est d'avantage dans la gestion et l'exécution des tâches qui lui ont été attribuées. Nous avons mis en annexe le document détaillé de John Kotter, en anglais.

Sur de nombreux sujets, nous observons qu'Emmanuel Macron et Edouard Philippe travaillent sur des dossiers bien différents plus que conjointement, d'où une répartition managériale des tâches.

Par exemple: Edouard Philippe semble faire cavalier seul dans la gestion du référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie⁴⁴ ou la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes départementales.

> Edouard Philippe a dû passer un entretien d'embauche auprès d'Emmanuel Macron et de son entourage. Ce qui démontre l'importance de la culture d'entreprise à la tête de l'Etat et qui confirme la réputation d'Emmanuel Macron en tant que représentant de la « start-up nation ».

>Les limites de notre analyse: la présence d'une « boîte noire »⁴⁵ dans laquelle nous n'aurons jamais d'accès, aux contours flous dont la nature dépend des relations personnelles entre le président et le Premier ministre.

Selon Pierre Avril: « Idéalement, le schéma fait converger l'information vers le président pour qu'il puisse prendre position au sein des instances qu'il préside ; mais il existe un mouvement inverse qui descend de l'Elysée vers Matignon et les ministères, à travers lequel se manifeste l'autorité présidentielle ».

>Cette politique menée à l'unisson prend racine dans un accord préalable dès le début du mandat entre Emmanuel Macron et Edouard Philippe. Une telle harmonie sur un si grand nombre de sujets ne peut pas découler du hasard mais, au contraire, d'une volonté politique d'inscrire dans le marbre la prééminence du chef de l'Etat dans la conduite des intérêts de la Nation.

La communication joue un rôle extrêmement important dans la fabrication du personnage d'Emmanuel Macron, au-delà de la personne qu'il est réellement. L'image qu'il souhaite incarner

⁴⁴ BRUCKERT Erwan, TUGDUAL Denis, LE POINT, *Édouard Philippe, cavalier seul sur les 80 km/h*, 04/05/18.

⁴⁵ AVRIL Pierre, «Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Économica, 1986, p.243.

et tout le mystère qu'il souhaite créer autour de sa personne en étant peu loquace vis-à-vis de la presse révèle chez lui la volonté de tourner en quelque sorte la page de la désacralisation de la fonction présidentielle. La remarque discourtoise de Nicolas Sarkozy au salon de l'agriculture a lourdement abaissé le niveau de prestige que suscitait cette fonction. François Hollande, quant à lui, s'est vu reprocher le manque de solennité de la parole présidentielle qu'il aurait dû porter. Nous avons longuement entendu les commentateurs de la vie politique regretter sa tendance à parler trop souvent aux journalistes.

Loin du président désacralisé dans sa fonction sous Nicolas Sarkozy ou du « président normal » que voulait incarner François Hollande, Emmanuel Macron assume cette rupture et les vives critiques qui lui sont faites concernant la flagrante communication mise en place pour le faire resplendir ne freinent pas son élan dans la transgression. Le simple fait qu'il assume ses faits et gestes maladroits et tonitruants garantit son image de président loin des « petits commentaires ». Il fait passer Edouard Philippe comme quelqu'un qui, par son parcours, est pragmatique, loyal et efficace sans paraître exceptionnel.

Emmanuel Macron n'a jamais fustigé le caractère jupitérien que bon nombre d'observateurs lui attribuent, en éloges ou en critique. D'aucuns comme Jean-Dominique Merchet le comparent à Napoléon Bonaparte dans la verticalité de l'exercice du pouvoir.

D'autres comme le politologue Philippe Raynaud iront jusqu'à dire que les reliquats monarchistes d'Emmanuel Macron révèlent qu'il est révolutionnaire au sens « quatre-vingt-neufiste » mais n'est pas adhérent du tournant révolutionnaire de 1793⁴⁶. Autrement dit, Emmanuel Macron comparerait la France actuelle à celle d'ancien régime où les statuts sont trop rigides et où l'ascenseur social est de plus en plus difficile d'accès. Il voudrait bousculer les lignes tout en gouvernant en roi. Ce trait de caractère, d'après le politologue, serait lié au parcours d'Emmanuel Macron. En effet, il a été élevé chez les jésuites, d'héritage catholique. Il a récemment mis en avant sa volonté de renouer la relation entre l'Etat et l'Eglise catholique. Il est révolutionnaire au sens de l'année 1789 car si nous prenons notamment l'exemple que propose Philippe Raynaud, celui des obsèques de Johnny Halliday qui ont eu lieu à l'église de la Madeleine. Le fait qu'il tienne un discours en dehors de l'église atteste, dans son esprit, d'une séparation des ordres dans la société. Cependant, il n'est pas un révolutionnaire au sens de

⁴⁶ MERCHET Jean-Dominique, L'OPINION, *Philippe Raynaud: «Macron est quatre-vingt-neufiste, il adhère à la Révolution de 1789 mais pas à celle de 1793»*, 04/01/18.

l'année 1793 car il a déjà affirmé que, pour lui, les Français n'ont pas réellement voulu la mort du roi Louis XVI et que dans l'inconscient collectif en France, le roi est absent et un vide s'est fait sentir. Il y a certes un lien évident avec la question du respect de la laïcité que nous ne pouvons éluder mais ce lien complexe qu'il entretient avec l'Eglise est frappant, il se distancie de l'Eglise sans être iconoclaste.

Les commentateurs politiques ont souvent qualifié Nicolas Sarkozy d'hyperprésident mais le qualificatif de monarque est spécifiquement attribué à Emmanuel Macron. C'est pourtant Nicolas Sarkozy qui a affirmé que l'instituteur ne pourra jamais remplacer le curé, et ce, au Palais de Latran, c'est-à-dire, à la résidence principale des papes. Emmanuel Macron a expliqué ce qu'il pensait être la complexité de la société française: Pour lui, les Français veulent d'un monarque dont ils savent qu'il peuvent le renverser à la fin du mandat.

Le fait qu'il ait une formation littéraire en philosophie et qu'il ait été un assistant au côté du philosophe Paul Ricœur accentue l'image d'Emmanuel Macron en tant que représentant de la France telle une patrie littéraire. Il use de formules littéraires pour mettre en lumière que la politique n'est pas dénuée de grandeur mythique, son vocabulaire est teinté de cette dimension par exemple lorsqu'il affirme en Conseil des ministres qu'il ne faut pas « céder aux cassandres ».

Il a confié au journal *Le Point*, à la question de savoir si nous pouvions concevoir un président de la République qui n'aime pas les livres, la réponse suivante:

« La part d'héroïsme dont je vous ai parlé repose beaucoup sur la littérature dans notre pays. J'assume cette part de transcendance qui fait qu'en France le processus démocratique n'est jamais tout à fait parvenu à son terme. Louis XIV, dont vous parliez, a maçonné son royaume avec des impôts, une armée, une administration. Mais l'imaginaire qu'il a véhiculé a été plus déterminant que ses surintendants des finances. La France, cet amalgame que j'évoquais tout à l'heure, s'est construit sur une langue et un imaginaire communs. C'est aussi de cela que je me sens le dépositaire ».⁴⁷

La littérature lui apporte une forme de légitimité dans la mesure où elle est la porte de l'immortalité des penseurs, loin des querelles politiciennes abaissant la dignité du débat politique. Cette dimension littéraire perçue comme transcendante dans sa personnalité est un moyen pour lui d'équilibrer l'image du banquier d'affaires qui a fortement entaché sa réputation.

⁴⁷DUPOND Laureline, GRENELLE Etienne, LE FOL Sébastien, *LE POINT*, *Macron, le grand entretien*, 31/08/17

Nous entendons souvent dans ses discours une multitude d'auteurs cités, beaucoup plus que dans ceux prononcés par ses prédécesseurs. La « plume » du président est Sylvain Fort, un normalien, un agrégé de lettres modernes, essayiste et enseignant de littérature à Paris IV jusqu'en 2002. Les discours de François Hollande et de Nicolas Sarkozy n'étaient pas aussi aiguisés sur le plan littéraire. Leur « plume », respective, Pierre-Yves Boquet et Henri Guaino, n'ont pas eu de formation littéraire et ont eu pour habitude d'écrire des discours dans un registre plus factuel et descriptif qu'analytique, ce qui restreignait considérablement la possibilité de se prêter à des envolées lyriques. L'essentiel étant d'éviter de se voir attribuer le qualificatif péjoratif de technocrate déconnecté d'une véritable vision politique d'avenir.

Edouard Philippe suscite un contraste en portant un discours plus « technicien », apporte beaucoup plus de données chiffrées et donne l'impression de lire un programme structuré en chapitres. Ses plumes, Edouard Souliers et Marine Picou, ont justement été recrutées pour limiter cet effet « catalogue ». Il a pris l'habitude de soigner ses entrées par des citations lors des discours mais reste descriptif et dispose d'un vocabulaire technique une fois que l'attention de l'auditoire est acquise.

Plus le temps passe et plus la nature des relations personnelles qu'entretiennent les deux hommes entre en considération dans l'appréciation de l'idée qu'ils se font de leur fonction respective, d'où une prudence nécessaire et un recul que nous devons impérativement prendre.

C- La main-mise d'Edouard Philippe: un avenir incertain

Comme le rappelle Jean Massot, depuis les années 1970, une tendance progressive à la subordination du Premier ministre face au programme présidentiel s'est imposée sans qu'aucun cadre juridique la justifie. Ce même auteur explique que les textes constitutionnels encadrent l'intervention du président de la République et du Premier ministre. Toutefois, la frontière souvent poreuse entre les deux amène généralement le président à ne pas respecter cette frontière. Le président se charge, d'après Charles De Gaulle, de ce qui relève de l'essentiel et du permanent. Il fixe les grandes orientations et contrôle l'exécution de la politique menée. Le Premier ministre, quant à lui, s'occupe des contingences et de mise en application de la politique.

La frontière entre les deux sphères est poreuse dans la mesure où l'arbitrage présidentiel a souvent lieu à des moments où cela n'est pas nécessaire. La conséquence de cela est qu'après un certain seuil, les lignes de forces de la politique menée tiennent de petites décisions dont il est l'architecte.

Il convient pour conclure cette partie de nuancer notre propos en rappelant quelques éléments factuels qui laissent présager une certaine forme de contrôle qu'Edouard Philippe ne peut céder depuis Matignon. Les conseillers du Premier ont récemment rappelé que les différents ministres ne peuvent « survoler » Matignon et s'adresser directement au président de la République⁴⁸. La ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes Marlène Schiappa l'a déjà fait mais a compris que cela était une erreur. Cette dernière avait reçu un rappel à l'ordre « courtois mais ferme » par le conseiller du Premier ministre Benoît Ribadeau-Dumas, après avoir envoyé une lettre de soutien aux Femen le 31 mai 2017, afin ne plus réitérer cette initiative unilatérale. Le porte-parole du gouvernement Christophe Castaner a tenu le propos suivant en ce qui les concerne: « Ils se le sont pris dans la figure ». Edouard Philippe, lors de son premier séminaire gouvernemental à Nancy le 1er juillet 2017 avait adressé à son équipe :

« Vous savez, si vous avez un problème entre l'Élysée et Matignon, ce n'est pas utile de passer directement par l'Élysée ». Edouard Philippe érige ce principe au rang de consigne et non d'affrontement vis-à-vis du président de la République. Il s'avère toutefois que les rappels à l'ordre de ceux qui enfreignent cette règle révèlent chez le chef du gouvernement une volonté de monopoliser la conduite politico-administrative.

Le Premier ministre tranche si jamais il y a dissensions entre certains ministres. De plus, nous ne pouvons parler de cas d'initiatives que celles que le Premier ministre a prises seul. Par exemple, il est le seul responsable de l'abandon du projet d'exposition universelle de 2025. Nous pouvons également rappeler que la décision de limiter la vitesse à 80km/h sur les routes départementales a été prise unilatéralement par Edouard Philippe. Cela s'est également vu concernant le dossier du glyphosate.

Lors des réunions interministérielles, il a pour habitude de s'ériger en « juge de la paix » entre les différents ministères lorsque plusieurs ont un point de vue à défendre. Exemple: Lorsque Edouard Philippe affiche sa volonté de transférer la compétence eau et assainissement aux

⁴⁸BRUCKERT Erwan, TUGDUAL Denis, LE POINT, *Et si c'était lui le patron ?*, 03/05/18.

intercommunalités à l'horizon 2026, la ministre déléguée auprès du ministère de l'intérieur Jacqueline Gourault, a fait part de la qualité d'arbitrage en dernier ressort du Premier ministre: « je donne mes arguments, il donne ses arguments, et il tranche ».

Le principal conseiller du Premier ministre confirme qu'Edouard Philippe n'est pas un majordome ou un simple exécutant mais un véritable architecte de l'action politique en ces termes:

« les ministres sont conscients que leurs point de vue ne sont pas toujours exhaustifs ».

Il s'agit réellement d'une « toute puissance politico-administrative ». ⁴⁹

Les conseillers du Premier ministre mettent en évidence qu'il est loin d'être en retrait. Le directeur de Cabinet d'Edouard Philippe Ribadeau-Dumas résume en une formule le rôle des deux têtes de l'exécutif :

« L'Elysée garde la vision, Matignon turbine »

Ce conseiller reste assez fidèle à la conception des deux fonctions telles que l'avait décrite le juriste Guy Carcassone. Ce dernier mettait en évidence que le chef de l'Etat devait fixer les « grandes orientations » et que le chef du gouvernement « dirige » conformément à ce qui est défini dans la Constitution.

Pierre Messmer, ancien Premier ministre résumait cette même idée dans une formule plus solennelle : « Le Président détermine les grandes orientations de la politique nationale et en contrôle l'exécution. Le Premier ministre conduit l'application de cette politique et en répond devant le Parlement ». Le même conseiller Benoît Ribadeau-Dumas ajoute: « l'Elysée, qui a les capteurs, garde la vision, et Matignon, qui turbine, doit être dans le « faire » ». ⁵⁰

Le Premier ministre est, pour l'instant, fondamentalement dans une convergence politique avec le président de la République. Non seulement il y a une concorde entre Matignon et l'Elysée mais, en plus, lorsque parmi les 10 conseillers qu'ils ont en partage certains divergent sur des dossiers techniques, tout est fait pour ne pas monter ces deux maisons l'une contre l'autre. Cependant, le

⁴⁹BRUCKERT Erwan, TUGDUAL Denis, LE POINT, *Et si c'était lui le patron ?*, 03/05/18.

⁵⁰BRUCKERT Erwan, TUGDUAL Denis, LE POINT, *Et si c'était lui le patron ?*, 03/05/18.

contrôle qu'il exerce à Matignon laisse penser que lui seul accepte de suivre le président, ce qui laisserait indiquer qu'il consent aux politiques menées sans qu'il paraisse subordonné. Autrement dit, il n'est pas loyaliste à l'égard du président mais décide activement de suivre sa politique.

S'il voulait défendre envers et contre tous le programme présidentiel, il n'aurait sans doute rien reproché à celles et ceux qui se permettent de s'adresser directement à l'Elysée concernant différents dossiers. Dans son discours lors de la passation de pouvoir, il avait rappelé à plusieurs reprises qu'il était un homme de droite. Rappelons également que malgré le fait qu'il soit exclu du parti LR, il n'est toujours pas étiqueté LREM. Lorsque durant le premier Conseil des ministres, Emmanuel Macron donnait la grâce à sa formule « discipline, confidentialité, solidarité »⁵¹, Edouard Philippe a, quant à lui, fait preuve de plus d'indépendance par rapport au lexique presque militaire choisi par le président de la République. En effet, les mots du Premier ministre étaient les suivants :

« liberté intellectuelle, discrétion et loyauté »⁵², ce qui implique une distance critique par rapport aux choix et à la conduite de la politique souhaitée par l'Elysée.

Nous nous garderons d'émettre des prédictions hâtives. Toutefois, compte tenu des marges de manœuvre que la Constitution lui garantit et du fait que nous sommes tout juste à l'issue de la première année, nous pouvons, sans considérer ce propos comme une prospective, dire que s'il y a une dissension majeure, cette dernière risque d'être violente pour l'harmonie de l'exécutif et pour le terrain d'entente entre les différents ministres qui viennent de familles politiques différentes. Elle laisserait une empreinte indélébile dans l'opinion publique.

L'ouvrage de Pierre Avril « Les conventions de la Constitution » insiste moins, par définition, sur la relation singulière entre le président de la République et le Premier ministre mais apporte des éléments de réponse et des explications sur le défaut d'arbitrage du président de la République dans le cas où il y aurait une divergence de vue majeure entre lui et le Premier ministre.

⁵¹ CHEVALIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, BENETTI Julie, DALLOZ, 16e édition, *Histoire de la Ve République 1958-2017*, page 660.

⁵² THEVENIAUD Pauline, ENCAOUA Myriam, LE PARISIEN, *L'Elysée version Macron verrouille sa communication*, 19/05/17.

Le Premier ministre peut décider de démissionner mais n'est pas contraint. Nous sommes aujourd'hui très loin d'une telle situation. L'essentiel étant de savoir s'il est, comme il avait l'air d'affirmer, d'accord sur tout ou si, pour l'instant, il accepte d'afficher son accord sur tout.

Conclusion:

Nous pouvons déjà observer une forme indéniable de verticalité dans l'exercice du pouvoir de la part du président de la République. Il apparaît clair que la subordination du Premier ministre par rapport au président de la République relève non pas d'interminables compromissions mais plutôt de l'adhésion tacite aux « règles du jeu » qu'Emmanuel Macron a entendu vouloir faire respecter envers et contre tous, et ce, avant même la nomination d'Edouard Philippe. Avant même de devenir Premier ministre, Edouard Philippe affirmait déjà qu'il n'était pas évident de « choisir son patron ».

En même temps, Emmanuel Macron avait tout intérêt à minimiser le risque de concurrence entre les deux têtes de l'exécutif étant donné qu'il a un défi inédit à relever dans l'histoire de la vie politique française. Le président de la République tire sa force du délitement des partis politiques traditionnels et de l'acceptation du Premier ministre de mettre à exécution le programme présidentiel, et ce, à rebours de l'immense marge de manœuvre décisionnelle que lui garantit la Constitution.

L'image et la communication accroissent la figure hiératique du président de la République au point de le hisser, souvent en le lui reprochant, au rang de monarque aux attributs mythiques. Il a d'ailleurs affirmé assumer le fait qu'il prenne rarement la parole pour que le discours du président de la République conserve sa solennité. La figure présidentielle qu'il entend incarner est celle d'un chef de l'Etat sacralisé et hiératique, du moins à travers la communication que son équipe met en place. Ses discours, ses références littéraires et son parcours atypique sont des outils qu'il utilise pour raviver une forme de nostalgie d'un passé révolu, où les héros existaient encore. Ses premières interventions confirment cette volonté. Pourtant, la dimension managériale de son style de leadership révèle une entrée au XXIème siècle antinomique avec la volonté de revivifier les mythes susmentionnés.

C'est toute la complexité qu'il incarne. Edouard Philippe, quant à lui, tient d'une main ferme la sphère politico-administrative. Il est dans l'action et la mise en application du programme

présidentiel. Son discours n'est pas tant axé sur une vision politique que dans le registre descriptif et technique de l'action gouvernementale.

S'il est, pour l'instant, très coopératif comme le souhaite le président de la République, l'idée qu'un jour des frictions naissent ne peut être exclue dans la mesure où il n'est absolument pas admis pour un ministre de s'adresser au président de la République sans avoir, au préalable, passé au crible l'objet de sa demande en compagnie du Premier ministre. Autrement dit, la pleine et entière collaboration du Premier ministre ne signifie pas son invisibilité mais plutôt le contrôle permanent de ce qu'il accepte de céder à l'Elysée. Ce contrôle rigide que Matignon assume à l'égard des différents ministères pourrait laisser présager l'existence d'un seuil au-delà duquel le Premier ministre n'accepterait plus de concession. Rien n'est moins sûr, néanmoins, c'est ce que laisse entendre les rappels à l'ordre qui ont été adressés à celles et ceux qui ont arbitrairement « survolé » Matignon. L'étude que nous venons d'élaborer n'évacue en tout cas pas l'hypothèse qu'ils puissent un jour connaître des divergences compte tenu de la main-mise d'Edouard Philippe sur l'ordre politico-administratif. Aujourd'hui, ce qui est certain est le fait qu'il choisisse volontairement d'être en accord avec le président étant donné le contrôle qu'il a des différents ministères et du passage obligé de Matignon pour n'importe quel dossier.

Le duo Macron-Philippe a aussi été conçu pour se démarquer des relations entre les deux têtes de l'exécutif des précédents quinquennats. Il a fallu créer une concorde là où les dissonances observées dans les anciens quinquennats avaient entaché l'opinion publique. Cela a notamment permis d'asseoir une autorité sur le plan symbolique afin de créer un contraste par rapport au quinquennat de François Hollande. En effet, en plus d'avoir popularisé le terme de « président normal » qui démystifie la fonction présidentielle, sa personnalité indolente dont il faisait preuve a été mise au second plan face à l'omniprésence et la vivacité caractéristique du Premier ministre de l'époque Manuel Valls.

Finalement, Emmanuel Macron sort, au-delà de son ascendance qu'il entretient vis-à-vis de son Premier ministre, vainqueur car il est celui qui a été le plus cohérent dans son parcours. Il a assumé ses positions transpartisanes dès le début de son départ de Bercy. Edouard Philippe, quant à lui, n'a eu l'idée de devenir le Premier ministre d'Emmanuel Macron qu'à la suite de l'échec d'Alain Juppé aux primaires de la droite. Il a entendu mener envers et contre tous la politique d'un homme qu'il a lui-même critiqué et vis-à-vis duquel il avait des désaccords. Enfin, il a perdu l'étiquette du parti LR. Récemment, il a même affirmé qu'il était là pour « faire du Macron, pas

du Juppé ». Certains pourraient qualifier cela de trahison mais certains universitaires considèrent qu'ils font partie intégrante de la vie politique, à l'instar de Jean Garrigues⁵³. Ses allégeances multiples le rendent fragile et entachent encore d'avantage l'image de la personnalité politique car elle n'est plus animée par des idées mais des carrières.

La prééminence du président de la République est le fruit d'un processus historique. Ainsi, il convient fondamentalement de distinguer ce que disent les textes constitutionnels de l'usage et de la pratique. La frontière entre les attributions du président de la République et celles du Premier ministre, étant souvent poreuse, montre que Droit et Politique se conjuguent et que le poids de la conjoncture et des variables circonstancielles demeurent essentielles.

Notre mémoire met souvent en parallèle l'important des discours et de la communication avec la réalité de la pratique du pouvoir. La raison fondamentale de cette mise en parallèle est qu'en politique « dire, c'est faire » comme le rappelle le socio-linguiste John Langshaw J.L. Austin. Il est vrai que subsiste dans notre société l'idée que d'un côté il y aurait les discours des décideurs politiques et de l'autre les actes, il n'en est rien. La manière de se présenter, de considérer sa fonction et d'afficher ses positions relèvent déjà de l'action. Elles revêtent déjà un caractère performatif. C'est ce que Austin qualifie d'« actes de paroles », qui ont pour but de susciter un impact chez les récepteurs, soit le public et l'opinion.

Si nous nous devons d'être précautionneux quant aux prospectives ou projections que nous pensons pouvoir émettre, nous pouvons tout de même dire que, malgré l'harmonie apparente entre Emmanuel Macron et Edouard Philippe, rien ne nous garantit qu'elle perdurera indéfiniment et qu'elle ne se heurtera pas un jour ou l'autre à une dissension majeure car, rappelons-le, nous ne sommes qu'à la fin de la première année du quinquennat.

Enfin, il convient de mettre en évidence la limite de la portée de notre analyse qui tient du fait que, plus le temps passe, plus les relations personnelles que les deux hommes entretiennent au quotidien s'approfondissent. Par conséquent, moins nous pouvons avoir d'éléments quant à la nature de leur relation étant donné qu'elle relève du cadre privé. Il y aura, quoi qu'il arrive, une « boîte noire » qui sera, pour nous, inaccessible, tant au niveau des coulisses du pouvoir qui n'est pas à l'image de ce que la lecture constitutionnelle dit de la relation entre l'Elysée et Matignon qu'au niveau des relations personnelles dont les éléments ne sont relayés ni par la presse ni par

⁵³ BLIN Simon, Libération, *Jean Garrigues «La trahison fait partie des jeux du pouvoir»*, 31/05/17.

les discours. Nous n'en connaissons ce qui se déroule dans les « coulisses » probablement quelques années après le présent quinquennat.

Le contexte politique actuel qui est brûlant à plusieurs égards, tant sur le plan intérieur , qu'international, sera d'une grande importance pour savoir s'ils évoluent dans leur manière de concevoir leur fonction.

BIBLIOGRAPHIE:

Ouvrages:

-AVRIL Pierre, Presse universitaire de France, *La Ve République*, 1987, 479 pages.

-AVRIL Pierre, «Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Économica, 1986, p.237-245.

-AVRIL Pierre, Presse universitaire de France, *Les Conventions de la Constitution*, 1997, 208 pages.

-LAVROFF Dimitri-Georges, *LA PREEMINENCE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SEIN DU SYSTEME POLITIQUE FRANÇAIS*, dans Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, pages 321-330.

-MASSOT Jean, La documentation Française, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, 2008, 223 pages.

-MASSOT JEAN, Champs Flammarion, *L'arbitre et le capitaine, la responsabilité présidentielle*, 1987, 319 pages.

-FRANCOIS Bastien, Points, *Misère de la Ve République, pourquoi il faut changer les institutions*, 2007, 213 pages.

-CHEVALIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, BENETTI Julie, DALLOZ, *Histoire de la Ve République 1958-2017*, 16e édition, 687 pages.

-WEBER Max, 10/18, *Le savant et le politique*, 2002, 222 pages.

Journaux, articles et presse mobilisés (certains ont été utilisés plusieurs fois):

- Le Monde
- Le Figaro
- Les Echos
- Huffington post
- Le Parisien
- Le Point
- La Croix
- L'Opinion
- Paris Match
- Challenges
- Politis
- L'Humanité
- Encyclopédie de Droit politique
- L'Express
- Médiapart
- Rfi
- Libération
- BFMTV

Certaines notes de bas de page font références à des entretiens (écrit ou télévisé) :

- Le Point: Emmanuel Macron, le grand entretien

Sont disponibles sur internet les entretiens suivants:

- France 2: Edouard Philippe dans l'Emission politique, le 28 septembre 2017
- France 24: Dominique de Villepin, le 12 septembre 2017
- Médiapart: Emmanuel Macron le 5 mai 2017
- Politis Fr: Les Pinçon-Charlot analysent le cas Emmanuel Macron, le 19 avril 2017

Management vs. Leadership

Comparing Management and Leadership

	Management	Leadership
Creating an agenda	Planning and budgeting—establishing detailed steps and milestones for achieving needed results and then allocating the resources necessary to make that happen	Establishing Direction—developing a vision of the future, then the distant future, and strategies for producing the changes needed to achieve that vision
Developing a human network for achieving the agenda	Organizing and Staffing—establishing some structure for accomplishing plan requirements, staffing that structure with individuals, delegating responsibility and authority for carrying out the plan, providing policies and procedures to help guide people, and creating methods or systems to monitor implementation	Aligning People—communicating the direction by words and deeds to all those whose cooperation may be needed so as to influence the creation of beliefs and attitudes that understand the vision and strategies, and accept their validity
Execute	Controlling and Problem Solving—monitoring results vs. plan in some detail, identifying deviations, and then planning and organizing to solve these problems	Motivating and Inspiring—energizing people to overcome major political, bureaucratic, and resource barriers to change by satisfying many needs, but often unfulfilled, human needs
Outcomes	Produces a degree of predictability and order, and has the potential of consistently producing key results expected by various stakeholders (e.g., for customers, shareholders being on time, for stockholders, being on budget)	Produces change, often to a dramatic degree and has the potential of producing extremely useful change (e.g., new products that customers want, new approaches to labor relations that help make a firm more competitive)

From: John P. Kotter, *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. NY: Free Press, 1996.

Creating an Agenda: Management vs. Leadership

	Management: Planning and Budgeting	Leadership: Establishing Direction
The primary function	To help produce predictable results in important dimensions (e.g., being on time and on budget) by planning for those results	To help produce changes needed to cope with a changing business environment (e.g., new products, new approaches to labor relations) by establishing a direction for change
A brief description of the activity	Developing a plan: a detailed map, put in writing even if it is complicated and hard to remember or communicate, of how to achieve the results currently expected by important constituencies like customers and shareholders, along with measures of what must be done when, by whom, and with the costs involved; doing so by means of a deductive process which starts with the needed results and then identifies the necessary steps, timelines, and costs	Developing direction: a vision which describes key aspects of an organization or activity in the future, along with a strategy for achieving that future state, doing so by means of an inductive process of gathering a broad range of information about the business, organization, or activity; answering basic questions about that domain, testing alternative directions against that understanding, possibly experimenting with some of the options, and then choosing one

**Developing a Human System/Network for Achieving Some Agenda:
Management vs. Leadership**

	Management: Organizing & Staffing	Leadership: Aligning People
Primary function	Creating an organization that can implement plans, and thus help produce predictable results in important dimensions (e.g., costs, delivery schedules, product quality)	Getting people lined up behind a vision and set of strategies so as to help produce the changes needed to cope with a changing environment (e.g., new products, new approaches to labor relations)
A brief description of the activity	A process of organizational design involving judgments about fit: what structure best fits the plan, what individual best fits each job in the structure, what part of the plan fits each person and thus should be delegated to him or her, what compensation system best fits the plan and the people involved, etc.	A major communications challenge: getting people to understand and believe the vision and strategies by communicating a goal: deal to all the individuals whose cooperation or concurrence may be needed to make that direction a reality, and doing so in as clear and concise a way as possible

Executive: Management vs. Leadership

	Management: Controlling & Problem Solving	Leadership: Motivating & Inspiring
Function	To minimize deviations from plan and thus help produce predictable results in important dimensions	To energize people to overcome major obstacles toward achieving a vision, and thus to help produce the change needed to cope with a changing environment
A brief description of the activity	Monitoring results versus plan in some detail, both formally and informally, by means of reports, meetings, and other control mechanisms, identifying deviations from plan, which are usually called "problems," and then planning and organizing to solve those problems	Satisfying very basic but often unfulfilled human needs—for achievement, belonging, recognition, self-esteem, a sense of control over one's life, living up to one's ideals—and thereby causing an unusually high energy level in people

Management and Leadership Roles

	Management Roles	Leadership Roles
Purpose	To assess management processes, and thus to help produce predictable results in important dimensions.	To create leadership processes, and thus to help produce changes needed to cope with a changing business environment
Number	Usually 10-20% of the total jobs in an organization. In general, the more complex the operation, the more managerial roles.	Can vary enormously: 1-50% of the total jobs in an organization depending upon how much the operation needs to change
Content	So-called "line-management jobs" deal with all three aspects of management: planning, organizing, and control in some domain. "Staff-management jobs" sometimes deal with only a limited area of the control process (e.g., budgeting or executive compensation) within some domain. Overall size of jobs can vary greatly from tiny to great.	Can vary enormously. Some will focus on all aspects of the leadership process for some activity or organization. Others will focus on a single aspect of the process (e.g., discussion setting or even one aspect of direction setting). Overall size of jobs can vary greatly from tiny to great.
Assignment	Roles tend to be assigned to people as a formal part of the management process itself. People with management roles can also have leadership roles that are bigger or smaller than their management jobs.	Roles tend to be assigned or assumed by people in a more informal way and tend to be more fluid or changing. People with leadership roles usually also have management roles.