

**L'INSTITUTION PREMIER-MINISTERIELLE A L'OREE
DES ELECTIONS DE 2007 : UN CONCEPT DONT
LA SUBSTANCE EST A RE-DEFINIR**

**par Hiam Mouannes,
maître de conférences à l'Université de Toulouse,
Faculté de droit et de science politique,
Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques
et Association française de droit constitutionnel**

« Le président de la République détermine et conduit la politique de la Nation par l'intermédiaire d'un gouvernement dont l'action est coordonnée par le premier ministre et soutenue par le Parlement. // Sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68 de la constitution, le président de la République ne répond de sa politique qu'au peuple qui l'a élu ». Ne cherchez pas dans les textes. Il s'agit d'une définition fondée sur la réalité de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit pas de dispositions « écrites » dans le texte de la constitution du 4 octobre 1958. Il s'agit de « l'autre » constitution, du véritable et réel socle constitutionnel de la V^{ème} République, écrit dans les faits¹ et, plus encore, dans les esprits.

Ce socle, construit par petits bouts depuis 1958 a été insufflé par le général de Gaulle en 1962, pratiqué de 1969 à 1986 par les quatre

¹ Dominique ROUSSEAU, « Un régime de président », *Le Monde* du 12 juin 2007.

présidents successifs (Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand), pigmenté par deux éléments majeurs (introduits par Jacques Chirac et Lionel Jospin) : l'instauration du quinquennat (LC du 2 octobre 2000) et l'inversion du calendrier électoral en 2002. Le tout revendiqué pendant la campagne présidentielle et légitimé par le peuple le 6 mai et les 10 et 17 juin 2007.

Clé de voûte (au sens architectonique) de la V^{ème} République (selon Guy Carcassonne²), le premier ministre est décrit comme le « Point géométrique où s'équilibre des forces antagoniques »³, « s'il existe vraiment, il finit par inquiéter, et s'il n'existe pas, il manque » (Pierre Avril⁴). Que pourrait-on dire aujourd'hui, au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy, de la nomination de François Fillon (le 17 mai), du second tour des élections législatives et surtout de la composition de « l'équipe Fillon II » (18 et 19 juin) ? Exister ou ne plus exister dans le paysage institutionnel français, le premier ministre ne pourrait, en tant que tel, plus inquiéter puisqu'il ne pourrait plus, politiquement, voire médiatiquement, « être ». Un petit bémol susceptible de s'imposer dans l'avenir : si le premier ministre n'existe pas, il manquera... au président de la République condamné à l'absence face à ses obligations sur la scène internationale⁵ (Sarkozy a payé cette absence dans l'entre-deux-tours des législatives). A moins de posséder le don d'ubiquité, le chef de l'Etat ne se dispensera pas du premier ministre.

La fonction premier-ministérielle a, depuis le début de la Cinquième République, été perçue et exercée d'une manière variant selon les circonstances politiques déterminantes avec une constante et de taille, la théorie du premier ministre-écran. Cette dernière semblerait définitivement révolue. Le président Sarkozy reconnaît ne

² G. CARCASSONNE, *La constitution*, Le seuil, coll. Points, 1996, p. 119.

³ G. CARCASSONNE, *idem*.

⁴ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^{ème} République*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1979, p. 404.

⁵ C'est nous qui soulignons.

L'institution premier-ministérielle

pas aimer se « cacher derrière les autres »⁶. Chacun sait que l'institution premier-ministérielle est intrinsèquement liée à la nature parlementaire du régime politique institué par la constitution du 4 octobre 1958. Dirigeant un gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation », le premier ministre « est ». Il assume la responsabilité politique du gouvernement –dont il dirige l'action– devant l'Assemblée nationale (art. 20 et 21 C). Le chef de l'Etat possède un certain nombre de compétences qui entrent substantiellement dans son rôle d'arbitre (art. 5 et 12 C). Il s'agit, vous l'avez compris de la constitution « écrite » du 4 octobre 1958.

A côté de ce qui est écrit dans la constitution et, à chaque fois que les circonstances politiques le permettaient, le président –arbitre, certes, mais déterminant la politique de la Nation– avait, sous sa coupe, un premier ministre (qui n'« est » pas) se satisfaisant de la conduite de celle-là et servant de bouclier au président. En réalité, la Cinquième République a connu trois interprétations de la fonction premier-ministérielle, chacune correspondant à une période politique différente et toutes affectant l'étendue de ses compétences ainsi que celle de ses pouvoirs.

La première (de 1958 à 1962) est marquée par une rupture avec le parlementarisme absolu. L'exécutif ne procède plus du seul Parlement, le président de la République nomme –et pour le général de Gaulle révoque– le premier ministre. La seconde (à partir de 1962 et la désignation du président de la République au suffrage universel direct) marque une présidentialisation du système politique. Disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le président de la République n'est plus –dans ce cas– considéré comme « au-dessus des partis » mais comme « chef de la majorité » et, par voie de corollaire, chef incontesté de l'exécutif. Il devient ce monarque républicain, affirmant sa primauté sur le premier ministre qui se transforme, dans ces conditions, en *primus inter pares* servant de fusible ou de concurrent présidentiable à abattre. La troisième

⁶ Intervention du chef de l'Etat depuis son bureau de l'Elysée, pour le journal télévisé de TF1, le 20 juin 2007.

interprétation (sous cohabitation, de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002), le président de République re-devient arbitre (conformément à l'article 5 de la constitution) et le premier ministre, comme le prévoient les articles 20 et 21 de la constitution, re-« dirige l'action du gouvernement » qui re-« détermine et conduit la politique de la Nation.

Entre ce qui est écrit et la réalité de l'exercice du pouvoir, ce sont donc deux éléments majeurs qui déterminaient –après coup– la place du premier ministre dans nos institutions. L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct d'abord, la composition de l'Assemblée nationale ensuite. Enfin, et par voie de corollaire, ce sont les rapports que celle-ci est susceptible d'entretenir avec le président de la République –chef de la majorité ou chef de l'opposition– qui affectaient la fonction du premier ministre – soutenue par la majorité parlementaire ou par la majorité présidentielle. A droit constant, la nature de la fonction premier-ministérielle sous la Cinquième République est donc définie selon un concept variable répondant à la conjoncture et au « réalisme » politiques.

A chaque présidence son institution premier-ministérielle. Nul doute que la présidence de Nicolas Sarkozy ne dérogera pas à la tradition. A la différence près –et de taille– que cette correspondance n'a –jusqu'à l'élection présidentielle du 6 mai et législatives des 10 et 17 juin 2007– jamais été « pré » déterminée mais seulement « constatée » et « assumée » en aval des élections présidentielle et législatives. Le candidat Sarkozy a, lui, en amont, exposé, défendu et demandé aux Français d'approuver et, donc de légitimer sa conception d'un pouvoir nouveau millésime. Une rupture avec les habitudes, fondée sur une volonté de moderniser résolument la France, et un pouvoir fondé sur « un président qui gouverne »⁷ (« j'ai

⁷ Ce sont les termes de Nicolas Sarkozy qui précise d'ailleurs que « le pouvoir exécutif est entre les mains du PR puisque le SUD lui en donne la légitimité » (Cf. le livre *Témoignage* du candidat Sarkozy, Editions XO, 2006).

L'institution premier-ministérielle

été élu pour faire quelque chose sur tout »⁸) et un premier ministre « coordinateur de l'action gouvernementale ».

Les Français ont massivement participé⁹ pour se prononcer sur le choix de celui ou celle qui « gouvernera » (participation qui tranche avec l'abstention aux élections législatives)¹⁰. Par la très nette majorité qu'ils ont donnée à Nicolas Sarkozy¹¹, les Français semblent avoir promulgué sans trembler cette conception présidentialisée du pouvoir (ce « régime de président », selon les termes de Dominique Rousseau¹²).

Le président Sarkozy (et avant lui, le candidat) n'a –de prime abord– rien établi *ex nihilo*. Il n'a pas non plus « changé la constitution effaçant le premier ministre et transformant les ministres en simples exécutants »¹³. Il aurait, en toute évidence, voulu mettre la pratique du pouvoir en cohérence avec ce socle construit par petit bout depuis 1958. Néanmoins, après avoir amplifié le vote présidentiel au premier

⁸ Intervention du chef de l'Etat le 20 juin sur TF1 (http://www.lefigaro.fr/elections-legislatives-2007/20070621.FIG000000222_nicolas_sarkozy_s_engage_personnellement_sur_tous_les_fronts_et_invite_sa_majorite_a_l_audace.html). Déjà, en 2006, Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, proposait un renforcement des pouvoirs présidentiels tout en limitant le nombre de mandats qu'une seule personne peut briguer, à deux (vœux de N. Sarkozy le 12 janvier 2006).

⁹ 83,77% des inscrits au 1^{er} tour des élections présidentielles et 83,97% des inscrits au second tour (voir les détails sur ce lien du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/sections/resultats-elections/PR2007/FE.htmletprint_page:int=1)

¹⁰ Le taux de participation s'élève à 59,99% seulement au second tour contre 60,31% au premier.

¹¹ 31,18% contre 25,87% pour Ségolène Royal (au 1^{er} tour, le 22 avril 2007) et 53,06% pour Nicolas Sarkozy au second tour (le 6 mai) : même source du ministère de l'Intérieur.

¹² D. ROUSSEAU, *Un régime de président*, *Le Monde* du 12 juin 2007.

¹³ Interrogée par Marie Druker sur France 3, le 20 juin 2007, l'ancienne Gardienne des sceaux, ministre de la Justice, Elisabeth Guigou, accusait le président élu d'avoir « changé la constitution effaçant le premier ministre et transformant les ministres en simples exécutants ».

tour des élections législatives¹⁴, les Français ont procédé à une correction¹⁵ qui –au-delà du renforcement de l’opposition à l’Assemblée nationale (donnant une majorité, et non un pouvoir, absolue au président de la République)– donnerait un certain sens (pour ne pas dire un sens certain) à une institution premier-ministérielle en orbite, à la recherche d’une identification.

Non encore identifiée, la fonction de « premier ministre » devrait désormais être clarifiée au regard de ce socle. Contrairement à ce qui se dit ici et là (encore un peu et la fonction de premier ministre sera aussi excitante que celle de « gardien de phare » ; à se demander ce que le premier ministre aurait à raconter dans sa déclaration de politique générale, prévue pour le 3 juillet ; le président fait tout, le premier ministre fait le reste ; le chef de l’Etat est à la fois président, premier ministre, chef de la majorité, porte-parole du gouvernement, et même ministre de l’Economie et des Finances ; etc.), la fonction de premier ministre a encore quelques beaux jours devant elle... à une nuance près.

Face à un « président qui gouverne » (mais qui ne veut s’identifier à la majorité UMP) –une institutionnalisation d’une posture présidentielle agissante (et non plus arbitrale ? « les Français doivent savoir qui décide »¹⁶)– une chose est sûre : le premier ministre ne pourrait plus servir de bouclier présidentiel. Face à un président qui dispose d’une majorité (en l’occurrence absolue) à l’Assemblée nationale et qui « décide », le premier ministre ne pourrait plus être considéré comme celui qui devrait –seul– assumer

¹⁴ 109 candidats UMP (1 seul pour le PS) ont été élus dès le premier tour, dont six des onze membres du gouvernement en place (Fillon I).

¹⁵ Sur les 400 sièges espérés, l’UMP obtient 317 sièges et, si l’on ajoute les 20 sièges du Nouveau Centre ainsi que les 2 du Mouvement pour la France de Philippe de Villier, la majorité de droite comptera un total de 339 sièges contre 238 pour l’opposition dont 212 pour le PS, 18 pour le parti communiste, 4 pour les verts et 4 pour le MoDem de François Bayrou. La plus forte majorité jamais obtenue par la droite à l’Assemblée nationale reste celle obtenue en 1993 avec 472 sur 577 (dont 257 au RPR et 215 à l’UDF).

¹⁶ Cf. le livre *Témoignage* du candidat Sarkozy, Editions XO, 2006.

L'institution premier-ministérielle

la responsabilité politique d'un gouvernement dont il se contente de coordonner l'action.

En effet, à observer la nouvelle pratique du pouvoir (en panorama et non en se fixant uniquement sur l'objectif président « hyper » communiquant et hyper médiatisé), l'institution premier ministérielle paraît confirmée (le second tour des législatives y serait-il pour quelque chose ?). A sa tête l'on trouve un premier ministre – hyper discret et hyper moins exposé– coordinateur de la majorité... présidentielle, co-auteur du programme... présidentiel et avec des pouvoirs (réels, fictifs ou effectifs c'est une autre question) fondés sur une impulsion et un engagement... présidentiels (I).

Dans le même temps, la substance de la fonction premier-ministérielle se trouverait probablement muée, qui ne signifie pas nécessairement réduite. Se fondant sur la gouvernance Sarkozy (qui se veut réformatrice), « on ne fait pas de grandes réformes avec une petite équipe »¹⁷, ni, par voie de conséquence, avec un petit premier ministre. Dont acte. Voici donc cette équipe (Fillon II du 19 juin 2007 et avant lui, Fillon I du 18 mai de la même année) dont l'action sera coordonnée par François Fillon muni d'un « pouvoir faire » fondé sur ce qui est scrupuleusement défini par le chef de l'Etat.

Coordinateur de l'action gouvernementale, voici la fonction explicitement « confiée » par le président de la République au premier ministre. Si François Fillon (*ad hominem*) ne peut, dans ces conditions, plus politiquement « exister » (le chercherait-il ?), la fonction de « premier ministre-coordinateur », « chef d'état major »¹⁸, « chef de l'équipe du président », « super-directeur de cabinet »¹⁹ ou

¹⁷ Selon les termes utilisés par le président Sarkozy lui-même, lors de son intervention du 20 juin sur TF1.

¹⁸ Selon les termes du secrétaire générale de l'Elysée, Claude Guéant (cf. http://www.lefigaro.fr/elections-legislatives-2007/20070628.FIG000000275_fillon_cherche_son_role_aux_cotes_de_sarkozy.html).

¹⁹ Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, spécial « Quinquennat », n° 4, 2000, p. 1005.

encore « super secrétaire général de l'Élysée doté de pouvoirs politiques »²⁰ (peu importe la sémantique) demeure. Elle devient tout à la fois translucide et engageante.

En effet, se pose à nous la problématique de la nature de la responsabilité politique du premier ministre. Celle-ci entraînerait dans son sillage, lorsqu'elle est mise en jeu, non seulement (selon les circonstances) celle du chef de l'État, mais aussi celle de l'Assemblée nationale invitée à répondre aux exigences du peuple exprimées le 6 mai et les 10 et 17 juin 2007 (II).

I - Une institution, dans les apparences, confirmée

Les apparences peuvent, *a priori*, « ne pas » être trompeuses. Au lendemain de son élection, le chef de l'État a nommé François Fillon²¹ au poste de premier ministre. Le même François Fillon est reconduit dans ses fonctions, le 18 juin, au soir du second tour des élections législatives, et chargé de former –plus exactement « de conduire la composition »²²– une nouvelle équipe. François Fillon, l'homme avec lequel Nicolas Sarkozy a construit le projet présidentiel a également été chargé par le président de conduire la campagne des législatives de l'UMP (Union pour un mouvement populaire).

L'observation du choix du premier ministre ainsi que des deux gouvernements Fillon nous invite à examiner de près une condamnation précipitée de l'institution premier-ministérielle. D'ici à considérer le premier ministre comme un véritable « chef d'un gouvernement » qui soit fait pour gouverner, il y a un pas qu'on ne peut plus franchir. Pourrait-on plutôt supposer qu'il s'agit d'un

²⁰ Selon les termes de Jean-Louis ANDREANI, *Le Monde* du 22 mai 2007, « Une V^e « présidentialisée » ».

²¹ François Fillon, nommé au poste de premier ministre le 17 mai 2007, remet, le 18 juin, au lendemain du second tour des élections législatives, la démission du gouvernement au président de la République.

²² Selon les termes du président de la République lui-même, qui disait sa confiance, son amitié et sa fierté « de la façon dont [François Fillon] a su conduire la composition de ses deux gouvernements » (cf. Intervention du chef de l'État le 20 juin sur TF1).

L'institution premier-ministérielle

premier ministre coordinateur de la majorité présidentielle (A) doté de pouvoirs politiques fondés sur « une relation très confiante et très amicale »²³ avec le chef de l'Etat (B).

A - Un premier ministre, coordinateur de la majorité présidentielle

Le régime parlementaire couplé, en France, d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours, permet à l'exécutif de disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale lui permettant de mettre en œuvre la politique qu'il a préalablement déterminée et qu'il conduit sous le contrôle de cette même assemblée sous le regard vigilant d'un président arbitre-au-dessus-des-partis. C'est la constitution « écrite » (art. 5 C). Ce même régime dessiné délicatement avec un pinceau se décolore sauvagement mais sûrement d'un bon rouleau de présidentialisme lorsque le président de la République dispose d'une majorité (en l'occurrence absolue) à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, nous avons pris l'habitude de considérer le chef de l'Etat –non plus comme arbitre-au-dessus-des-partis– mais comme chef-de-la-majorité. Dans cette conjoncture et tout en usant de son statut d'arbitre, le chef de l'Etat se trouve être également le chef incontesté de l'exécutif.

Chef incontesté de l'exécutif ? Sûrement. Chef de la majorité ? Un doute est permis. Ses deux formules devraient –me semble-t-il– être dissociées. En effet, tout en parlant de « son » gouvernement, Nicolas Sarkozy refuse de s'enfermer dans la posture de « chef de la majorité » (au sens classique). Nicolas Sarkozy –qui a façonné l'UMP²⁴– peut facilement prendre des distances par rapport à elle. C'est ainsi que dès le lendemain de son élection il déclare être le « président de tous les Français sans exception »²⁵. Imposant sa

²³ Selon les propos du président de la République, un mois après son élection, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007.

²⁴ « L'UMP a été façonnée par N. Sarkozy. Il ne lui doit rien, elle lui doit tout. Elle est à sa main » : cf. « L'hyper-président », édito du *Monde* du 5 juin 2007.

²⁵ Discours du 7 mai, salle Gaveau (cf. le site NSTV).

posture de « présider » désormais « aux destinées de la France »²⁶, le nouveau chef de l'Etat « ne peut être l'homme d'un parti ou d'un clan »²⁷.

Président de l'UMP jusqu'à son élection à la magistrature suprême, Nicolas Sarkozy a –sans pour autant s'en détacher– confié donc la conduite de la campagne de l'UMP pour les législatives à François Fillon. Un homme avec lequel le président a « une relation très confiante et très amicale »²⁸. D'ailleurs, dès sa nomination au poste de premier ministre (le 17 mai 2007), François Fillon déclare : « La première de mes priorités, c'est de gagner la bataille des élections législatives. Si nous n'avons pas de majorité à l'Assemblée nationale, nous ne pouvons rien faire des engagements que le président de la République a pris »²⁹. Aujourd'hui, la majorité est acquise au président de la République, les Français la lui ont donnée (les 10 et 17 juin 2007³⁰) d'une manière claire et cohérente, elle est absolue, elle lui appartient indiscutablement.

²⁶ Discours du 7 mai, salle Gaveau (cf. le site NSTV).

²⁷ Entretien de Nicolas Sarkozy au *Figaro* le 6 juin 2007. Le 21 juin 2007, le chef de l'Etat réitère « je suis exonéré de toutes mes amitiés, de toutes mes attaches partisanses » (journal télévisé de TF1).

²⁸ Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors du premier entretien avec le chef de l'Etat depuis son élection le 6 mai.

²⁹ C'est dans ce contexte que François Fillon avait établi cette « règle meurtrière » selon laquelle il ne garderait pas les battus dans son gouvernement. Alain Juppé a dû en payer le prix, à deux différences près que d'une part, le chef de l'Etat a proposé à Alain Juppé (*le meilleur d'entre nous* selon Jacques Chirac) de rester (« tout est ouvert » lui a-t-il dit) et que, d'autre part, l'intéressé s'y était engagé devant ses électeurs : « Tout peut continuer, tout peut s'arrêter », dont acte) : cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30 et s.

³⁰ L'UMP remporte 317 sièges à l'Assemblée nationale ; le Nouveau centre, formation créée le 29 mai 2007 par une partie des députés de l'Union pour la démocratie française (UDF) qui ont quitté François Bayrou et dirigée par Hervé Morin, obtient 20 sièges ; le Mouvement pour la France (MPF) de Philippe de Villiers conserve ses deux sièges. Le Parti socialiste (PS), dirigé par François Hollande obtient 212 sièges, le Parti communiste (PCF) de Marie-Georges Buffet, 18 et les Verts 4. Le MoDem de François Bayrou

L'institution premier-ministérielle

Quand bien même, c'est le premier ministre qui clôt le chapitre de la campagne –comme le ferait tout coordinateur en fin d'une mission bien précise– et donne, dans le même temps, le ton de l'étape suivante : « Aujourd'hui, la France s'est dotée d'une majorité pour agir. Je dis aux électeurs qui n'ont pas voté pour les candidats de la majorité présidentielle que leur espoir déçu "nous" oblige, comme "nous" oblige l'immense attente de ceux qui "nous" ont fait confiance. Il n'y a pas un peuple de droite contre un peuple de gauche, il n'y a qu'un seul peuple, le peuple français, dont toutes les sensibilités doivent être respectées »³¹ (cette dernière formule fait écho au discours prononcé à la salle Gaveau par Nicolas Sarkozy au lendemain de son élection, le 7 mai).

Le premier ministre fait, par ailleurs, explicitement comprendre à qui et à quoi servirait cette majorité. Ce choix « clair et cohérent » permettra au « président de la République de mettre en œuvre son projet »³². La majorité, conduite par le premier ministre, est donc présidentielle. Elle servira à mettre en œuvre le programme présidentiel. Le chef de l'Etat n'a pas tardé à réunir les parlementaires de la majorité à l'Élysée³³, le 21 juin 2007, pour fixer sa politique dans un discours fondateur, que plus d'un ont comparé à un « discours de politique générale » vidant toute substance à la fonction de « premier ministre ». Le premier ministre s'en défend « il y a d'abord une constitution dans notre pays qui répartit les rôles entre le président de la République et le premier ministre ». Pour le reste, le premier ministre reconnaît que l'« on est en train d'inaugurer une nouvelle façon de gérer notre pays et de faire la politique [...], je pense que

remporte 4 sièges (voir <http://hiam31.oldiblog.com>, fenêtre « élections 2007 », ou http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/LG2007/FE.html).

³¹ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007.

³² François Fillon, dans sa déclaration du 17 juin 2007 (au soir des élections législatives).

³³ C'est la première intervention publique à l'Élysée depuis la passation des pouvoirs (le 16 mai), 344 députés et 160 sénateurs de la majorité ont écouté, pendant un peu plus d'une heure le président.

c'est beaucoup plus confortable pour le premier ministre, quand il se retourne, de voir que le président de la République est derrière lui pour le soutenir dans les réformes difficiles »³⁴.

Ce n'est donc pas parce que les Français ont donné au président de la République une majorité absolue pour « gouverner » qu'ils ont nécessairement voulu condamner l'institution premier-ministérielle. Certes, en participant massivement aux élections présidentielles et en donnant une nette majorité à Nicolas Sarkozy, les Français ont définitivement « institutionnalisé » l'idée d'un président qui « gouverne ». Mais, dans le même temps, en lui imposant une opposition assez forte, les électeurs auraient imposé un sursis à la fonction premier-ministérielle, assurée par le co-auteur du programme... présidentiel et dotée de pouvoirs fondés sur une impulsion et un engagement... présidentiels.

B - Une institution dotée de pouvoirs politiques... présidentiels

C'est la constitution du 4 octobre 1958 qui –jusqu'à nouvel ordre– détermine quels sont les pouvoirs de chaque autorité constitutionnelle. Le premier ministre est doté de pouvoirs réels définis, plus particulièrement, dans l'article 21 de la constitution. Il dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Or, l'autre « constitution » –celle correspondant à l'esprit des institutions tel que souhaité et exercé par le général de Gaulle– ôte toute effectivité aux pouvoirs dont le premier ministre est doté. Celle-ci a été mise en œuvre à chaque fois que le chef de l'Etat bénéficiait d'une majorité à l'Assemblée nationale. François Mitterrand, auteur du « coup d'Etat permanent »³⁵ a même été parmi les présidents de la

³⁴ Interview du premier ministre, François Fillon, le 6 juin 2007 sur RTL.

³⁵ *Le coup d'Etat permanent*, Essai politique de François MITTERRAND, paru en 1964 chez Plon, Collection « Les Débats de notre temps » (lien nécessaire :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Le_Coup_d'%C3%89tat_permanent).

L'institution premier-ministérielle

V^{ème} République qui ont poussé la logique présidentiale aussi loin que le lui permettait la composition de l'AN (de 1981 à 1986 et, dans une moindre mesure de 1988 à 1993).

Quels sont les pouvoirs dont serait doté le chef du gouvernement... pardon... le premier ministre de Nicolas Sarkozy ? C'est le chef de l'Etat lui-même qui nous propose une première réponse : « Nous avons [parlant de François Fillon et de lui-même] construit le projet [programme présidentiel] ensemble, nous le mettons en œuvre ensemble. Nous sommes complémentaires. Nos montres marquent la même heure... »³⁶. Le premier ministre ne dit pas autre chose lorsqu'il précise, à Berlin le 28 juin 2007, qu'avec Nicolas Sarkozy, « ils sont interchangeable »³⁷. Il s'agit, *a fortiori*, d'une autorité dotée de réels pouvoirs.

Trois éléments iraient dans ce sens : le choix, les ambitions et le vocabulaire de François Fillon. Premièrement : le choix de François Fillon. Il s'agit d'un choix d'une nouvelle nature sous la V^{ème} République. Un choix « libre », « fort » et « cohérent ». Tout d'abord un choix libre conformément à l'article 8 de la constitution. Ensuite un acte fort par lequel le président de la République passe un message clair aux Français : vous m'avez choisi pour appliquer un programme, je nomme aux fonctions de « premier ministre » celui avec lequel je l'ai préparé³⁸. Enfin, un choix cohérent dans la mesure où François Fillon est un homme jeune (né en 1954) et d'expérience³⁹,

³⁶ Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors de son premier entretien depuis son élection le 6 mai.

³⁷ François Fillon au journal télévisé de 20h du 28 juin 2007, sur TF1.

³⁸ On convient à l'évidence que le choix –aux fonctions de premier ministre– de Jean-Louis Borloo aurait porté un tout autre message et, *idem* pour le choix d'Alain Juppé.

³⁹ Député de la Sarthe, François Fillon a exercé plusieurs mandats électifs, fonctions ministérielles et politiques. Pour ne citer que certaines de ses fonctions ministérielles, il a été ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2004-2005), ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (2002-2004), ministre des Technologies de l'information et de la Poste, puis ministre délégué chargé de la Poste, des Télécommunications et de l'Espace (1995-1997) et ministre de

ce qui répond aux deux critères de rupture et de solidité prônés par Nicolas Sarkozy. François Fillon est également un homme d'Etat, un élu et un homme de réforme⁴⁰, ce qui correspond à la sincérité affichée par le chef de l'Etat d'engager la France dans les réformes qui s'imposent.

Deuxièmement : les ambitions de l'homme François Fillon. Le jour de sa nomination, François Fillon promet de « servir la France ». Or si, servir la France pourrait revenir à appliquer le programme sur lequel le chef de l'Etat a été élu, ceci ne signifie guère être serve. A cet égard, François Fillon parle de « l'aventure humaine et politique exceptionnelle » qu'il a vécue « près » de Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle. Il dit à la fois toute « son amitié pour lui », le « respect pour ce qu'il représente » et toute sa fierté de servir la France « à un moment de son histoire où elle pouvait se transformer et relever des défis exceptionnels »⁴¹. Il a surtout reconnu qu'il s'agit « d'une nouvelle façon de gérer notre pays et de faire la politique. Une façon qui n'est pas une surprise pour moi, puisque cela fait plus de deux ans que j'y travaille et que j'y réfléchis avec Nicolas Sarkozy »⁴².

Troisièmement : le vocabulaire utilisé par le premier ministre depuis son accès à Matignon le 17 mai 2007 (reconduit le 18 juin). Celui-là est loin de donner à François Fillon l'image d'un premier ministre godillot et encore moins celle d'un fusible servant à protéger le président de la République. On ne le lit ni l'entend jamais dans une posture de subordonné se satisfaisant de répéter, avec ou sans

l'Enseignement supérieur et de la Recherche (1993-1995) : cf. site du premier ministre, Biographie du premier ministre, Portail du gouvernement.

⁴⁰ Les dernières publications de François FILLON : *Les retraites*, Editions Michalon, 2007 ; *La France en majuscules* (avec Olivier DASSAULT), Editions Plon, 2007 ; *La France peut supporter la vérité*, Editions Albin Michel, 2006.

⁴¹ Interview avec François Fillon, le 17 mai 2007, au moment de conclure NSTV, le site de la campagne présidentielle de l'UMP (Cf. <http://www.sarkozy.fr/video/index.php?intChannelId=16&intVideoId=1031>)

⁴² Interview du premier ministre sur RTL le 6 juin 2007.

L'institution premier-ministérielle

conviction, la volonté du président. Bien au contraire, François Fillon considère que le Premier-ministre-de-Nicolas-Sarkozy *–hic et nunc–* est dans une position « beaucoup plus confortable » parce qu'il est soutenu par le président de la République « dans les réformes difficiles »⁴³.

François Fillon, « qui a conçu le projet » avec Nicolas Sarkozy, a pour rôle –en tant que premier ministre– « de mettre en œuvre le projet du président de la République »⁴⁴. La conséquence est tirée par l'intéressé lui-même : « Donc on forme une équipe, qui est sans doute l'équipe la plus soudée que la V^{ème} République aura connue »⁴⁵. Le chef de l'Etat ne dit pas autre chose lorsque, à l'occasion de sa déclaration devant les parlementaires réunis à l'Elysée, il précise « mes responsabilités, je veux les prendre d'abord sur un mot qui était devenu tabou, et que je vais remettre avec le premier ministre au premier plan du débat politique, le mot 'pouvoir d'achat' »⁴⁶.

L'usage immodéré, par le premier ministre, de la première personne du pluriel nous offre quelques illustrations (sachant que, dans ce pluriel il y a, au moins, le président de la République et le premier ministre). C'est ainsi que François Fillon précise : « nous avons pris l'engagement de... » (parlant de l'engagement de réformer le financement de la protection sociale et, dans ce but, d'expérimenter la TVA sociale). Ou encore « Notre conviction est que ce que nous n'avons pas dit avant l'élection présidentielle, nous ne pourrons pas le faire après ». « Nous tiendrons nos engagements de... » (parlant de la réduction des déficits et de la dette)⁴⁷.

Défendant la majorité face à l'assaut engagé contre la TVA sociale –maladroitement lancée par Jean-Louis Borloo⁴⁸ et qui aurait joué

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Déclaration du chef de l'Etat le 20 juin 2007.

⁴⁷ Entretien du premier ministre au quotidien *Le Figaro* du 15 juin 2007

⁴⁸ Jean-Louis Borloo, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi dans le gouvernement Fillon I avait, au soir du 1^{er} tour, affirmé que le gouvernement réfléchissait à une possible augmentation de la TVA à 19,6 %.

dans le retournement de l'entre-deux-tours en faveur de la gauche⁴⁹– le premier ministre clame « Nous ne mettrons en œuvre la TVA sociale [...] que si nous avons la certitude qu'elle n'entraînera pas une hausse des prix »⁵⁰.

Un changement de ton et de taille dans les propos du premier ministre de Nicolas Sarkozy –par rapport à ses prédécesseurs, Premiers ministres de la V^{ème} République– est à souligner. Lorsque, encore une illustration, le premier ministre est interrogé sur ses convictions quant au projet de TVA sociale pour lequel il n'était pas à l'origine acquis, on pouvait s'attendre à une réponse révélant sa situation de « majordome » du chef de l'Etat. Rien de cela. Le premier ministre se montre même d'une indépendance d'esprit et d'une conviction à rompre tout doute sur l'autorité qui est la sienne à la tête du gouvernement... pardon... de l'équipe présidentielle : « J'y suis venu par pragmatisme, parce que je constate que les économistes estiment que c'est l'une des solutions pour améliorer la compétitivité de nos entreprises et lutter contre les délocalisations. C'est aussi par pragmatisme que j'ai demandé une étude à Jean-Louis Borloo et Eric Besson. Ils me rendront leur rapport à la fin du mois de juillet ».

Le « nous » devient encore plus clair lorsque le premier ministre évoque la mise en place d'un « dispositif original de revue des programmes et des politiques publiques, *piloté par le président de la République et moi-même* » (pour faire la chasse aux dépenses inutiles, aux doublons). Ou encore lorsqu'il évoque les discussions avec les syndicats, et les explications données aux syndicats d'enseignants

Cette annonce, accompagnée d'une autre, relative à une hausse du revenu minimum beaucoup plus faible qu'espérée par les syndicats, est venue donner un élément de campagne pour la gauche. Dans le gouvernement Fillon II, Jean-Louis Borloo devient ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, remplaçant Alain Juppé démissionnaire suite à sa défaite électorale à Bordeaux.

⁴⁹ A cet égard, le président de la République prend la défense de Jean-Louis Borloo « Je déteste les attaques *ad hominem*. S'il y a un responsable, c'est moi » (encore une révolution dans les habitudes).

⁵⁰ Le président de la République dit exactement la même dans sa déclaration devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007.

L'institution premier-ministérielle

quand « nous les avons reçus avec le président de la République ». A propos du budget 2008 que le gouvernement Fillon est en train de mettre en place, le premier ministre invite à le croire « *Croyez-moi : dans le budget 2008, nous tiendrons notre promesse de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite* »⁵¹.

Malgré ces apparences –ici, vraiment trompeuses– le premier ministre ne dispose d'aucune autonomie *politique* à l'égard du chef de l'Etat. Le président de la République *veut* que le premier ministre ne joue qu'un rôle de « coordinateur » de l'action gouvernementale, « les Français doivent savoir qui décide ». Quand bien même le premier ministre paraît en position de dire et défendre des lignes politiques fortes, celles-ci sont (ne pourraient plus être que ?) fondées sur le seul et unique programme présidentiel. Si l'institution paraît confirmée, la substance même de la fonction premier-ministérielle devrait être clairement définie.

II - Une fonction dont la substance devrait être redéfinie

Le premier ministre, chargé de *coordonner* l'action gouvernementale ne pourrait plus *politiquement être*. Quelle que soit la dénomination qu'on pourrait, dans l'avenir, lui attribuer, sa présence n'en demeure pas moins utile... au président. « Nous avons construit le projet ensemble, nous le mettons en œuvre ensemble. Nous sommes complémentaires. Nos montres marquent la même heure... »⁵² (A). Ni clé de voûte, ni écran-protecteur –ce ne serait plus un miracle que de « rester vivant » à Matignon⁵³– le premier ministre continuera néanmoins à assumer la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale. Or, le président de la République considère que le pouvoir exécutif est entre ses mains. Il

⁵¹ Entretien du premier ministre au quotidien *Le Figaro* du 15 juin 2007.

⁵² Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors du premier entretien avec le chef de l'Etat depuis son élection le 6 mai.

⁵³ Allusion aux propos du dernier premier ministre de Jacques Chirac, Dominique de Villepin « le miracle de Matignon, c'est de rester vivant » (Cf. *Le Monde* du 22 mai 2007, « Une V^{ème} « présidentialisée » » de Jean-Louis ANDREANI.

est « le patron. Il doit tout contrôler, jusqu'au moindre détail »⁵⁴. Cette *institutionnalisation* –par touches interposées depuis 1962 jusqu'en 2007– de cette compétence *a minima* du premier ministre (j'ose dire, y compris dans les périodes de cohabitation), induit une mutation quant à la responsabilité politique de l'exécutif dont le président de la République se veut le chef (B).

A - Un premier ministre coordinateur trans-lucide de l'action gouvernementale

La fonction essentielle du premier ministre sous la V^{ème} République est de diriger l'action du gouvernement. Celui-ci, soutenu par une majorité stable à l'Assemblée nationale, « détermine et conduit la politique de la Nation » sous le contrôle de cette Assemblée. Par voie de corollaire, il est appelé à proposer au président de la République « les autres membres du gouvernement ». C'est ce qui est écrit dans les textes (art. 20 et 21 C). Le second schéma –qui n'est pas dans les textes mais déjà dans les esprits– correspond à la présidentialisation du système lorsque la majorité à l'Assemblée nationale est une majorité présidentielle. Dans ce cas, le président dispose de son gouvernement dirigé par son premier ministre, ce dernier se satisfaisant de la « conduite » de la politique de la Nation « déterminée » par le chef de l'Etat.

Dans les deux cas et, quelle que soit la composition de l'Assemblée nationale, le premier ministre de la V^{ème} République se voulait *incarner* l'action collective du gouvernement, voire *fédérer* celle-ci. Dans les deux cas, c'est lui (le premier ministre) qui reçoit les foudres et de « l'opinion », du Parlement et du chef de l'Etat. C'est la théorie du Premier-ministre-écran entre le chef de l'Etat et les autres. Aujourd'hui, nous ne sommes pas vraiment dans ce cas de figure. Deux cas n'entrent plus dans le schéma habituel. La première concerne la majorité à l'Assemblée nationale. Celle-ci existe bien sûr.

⁵⁴ Ce sont les termes mêmes du chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, tirant les conclusions du second tour des législatives (Cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30).

L'institution premier-ministérielle

Les Français l'ont clairement donnée au gouvernement... pardon... à Nicolas Sarkozy. Or, le président Sarkozy impose sa propre manière d'engager les parlementaires –tous les parlementaires– dans *son* programme, *via* « Fillon II ». La seconde concerne le premier ministre qui semblerait de trop (ce dernier point nous intéresse).

Sous l'ère Sarkozy, il serait mécaniquement impossible au premier ministre de « diriger » un gouvernement d'une diversité, d'une jeunesse, d'une pluralité et d'une ouverture à couper le souffle, composé, voire concocté minutieusement par le chef de l'Etat⁵⁵. Ce n'est pas que François Fillon manque d'autorité. Ce n'est pas non plus qu'il a d'autres ambitions et que son obsession serait de faire ses preuves d'homme d'Etat afin de se « préparer pour 2012 ». L'homme François Fillon est d'une autre trempe. Il a –comme Nicolas Sarkozy– une ambition pour la France. Il se veut le premier ministre de la France.

Certes, mais, François Fillon sait que le gouvernement « Fillon II » n'est pas « son » gouvernement. Il s'agit d'une « équipe » 100 % présidentielle, englobant François Fillon. Le problème est que, si l'on voit François Fillon, on ne voit plus le « premier ministre ». L'écran –solide sans contestation– devient trans-lucide ! Observez à cet égard la phrase de Jean-Louis Borloo « promu » dans le gouvernement « Fillon II » au ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable : « Je m'inscris clairement dans la continuité de ce qu'a souhaité le président de la République et de ce qu'a fait Alain Juppé intégralement »⁵⁶. Vous remarquez que le ministre d'Etat a sauté la case « chef du gouvernement ». D'aucuns osent un autre lapsus commentant la formation du gouvernement Fillon II par le « président-premier ministre ».

⁵⁵ Voir la composition des deux gouvernements Fillon sur le site du premier ministre <http://www.hiam31.oldiblog.com> ou sur le site suivant du quotidien *Le Monde* : <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-823448,36-925357,0.html>.

⁵⁶ Lors de la passation de pouvoir au ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, mardi 19 juin 2007.

En effet, les propos mêmes du candidat Sarkozy⁵⁷ –« le pouvoir exécutif est entre les mains du président de la République »– signifient désormais qu’il n’existe plus qu’un seul « chef » à la tête de l’exécutif. Ce chef de l’exécutif, « chef du gouvernement », n’est autre que le « chef » de l’Etat. C’est dit, c’est clair. Le Premier des ministres de Nicolas Sarkozy le sait. Il assume en toute lucidité son statut de coordinateur transparent à la tête du gouvernement de la France.

De mon humble point de vue, cette tâche n’est pas des moindres –non pas par sa difficulté certes– mais par son importance. Coordinateur, signifierait dans le vocabulaire *tacite* de Sarkozy, « bras droit » supposant une répartition des tâches entre les deux hommes. Coordinateur, signifie dans le vocabulaire explicite de François Fillon que les deux hommes sont « interchangeables »⁵⁸. C’est dans cette optique que ce dernier déclare –devant les principaux représentants patronaux du textile innovant de la région lilloise– être « déterminé à faire en sorte que la France redevienne un pays compétitif »⁵⁹.

Au-delà des chantiers que le premier ministre va devoir mener en coordination avec et entre les différents ministères⁶⁰, le premier ministre donne le ton (pas le « la ») dans ses actuels déplacements et déclarations ciblés (pendant que le chef de l’Etat expose, exige et s’engage⁶¹). Même si les objectifs (des caméras j’entends) ne sont pas fixées sur lui (le premier ministre), voici qu’il met toute l’équipe au travail. Ainsi, lors de son déplacement à l’Université d’Orsay, après avoir dit être « profondément résolu à aller de l’avant dans le pacte pour la recherche » et sceller trois grandes priorités à ses yeux, il

⁵⁷ Dans son livre *Témoignage*, Editions XO, 2006.

⁵⁸ *Supra*.

⁵⁹ Lors de la visite de l’usine de l’Union textile de Tourcoing (Nord) en compagnie du ministre de l’Economie et des Finances, Christine Lagarde, le 20 juin 2007.

⁶⁰ A titre non exhaustif, les réformes de l’Université, de l’immigration, le non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux, le code du travail, l’assurance maladie, la TVA sociale, les régimes spéciaux.

⁶¹ C’est le président de la République qui, le 25 et 26 juin 2007, reçoit les représentants de la communauté universitaire pour négocier la réforme de l’Université.

L'institution premier-ministérielle

présente ce qu'avec le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, ils allaient légiférer cet été⁶². A propos de la TVA sociale, si le chef de l'Etat monte au créneau, c'est le premier ministre qui transmet les lettres de mission pour lancer la réflexion sur le sujet. Au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (Jean-Louis Borloo et, depuis le 18 juin, Christine Lagarde) d'étudier « la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale, en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail ». Au Secrétaire d'Etat auprès du premier ministre (chargé de la Prospective et de l'Evaluation des politiques publiques, Eric Besson), de réaliser « une étude prospective sur l'éventualité de l'instauration en France d'une TVA sociale »⁶³.

Les membres de l'équipe présidentielle sont invités à prendre conscience (les anciens comme les nouveaux, les expérimentés comme les novices) qu'ils ne seront pas là pour faire de la figuration. Il y a du travail sur la planche et le « coordinateur » sera là pour y veiller : « Ce que nous avons dit, nous allons le faire »⁶⁴. Le président de la République n'a pas choisi un « homme à tout faire ». Il a choisi un coordinateur de confiance, François Fillon. C'est ce dernier qui, au lendemain du second tour des législatives, rappelle l'esprit d'ouverture voulu par le chef de l'Etat « le succès des uns ne fait pas la défaite des autres [...] la majorité respectera l'opposition et en particulier au Parlement où elle proposera de renforcer ses droits. Et le gouvernement aura avec les partenaires sociaux un dialogue franc et un dialogue permanent ». Et c'est toujours un premier ministre

⁶² Intervention du premier ministre à l'Université d'Orsay, le 1^{er} juin 2007 (cf. <http://www.premier-ministre.gouv.fr>).

⁶³ Le lancement de la réflexion est concrétisé par des « lettres du premier ministre à » (Cf. communiqués publiés sur le portail du premier ministre).

⁶⁴ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007 au soir du second tour des législatives (cf. le site du premier ministre ou, directement ce lien : http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/discours_498/second_tour_elections_legislatives_56579.html).

déterminé qui, le 29 mai, martèle « la majorité silencieuse exige que l'intérêt général ne soit plus l'otage des intérêts corporatistes »⁶⁵.

Le coordinateur-bras-droit du président passe le message présidentiel selon lequel la rue ne gouvernera pas : les Français ont fait « un choix ferme et cohérent [...] Les Français ont « voté pour le mouvement [...] il va être concrétisé ». « La France est dotée d'une majorité [avec l'ouverture pratiquée par le président Sarkozy, celle-là est plus large que ce que le bleu à l'AN ne laisse supposer] pour agir ». La victoire de cette majorité « valide un projet pour moderniser résolument la France »⁶⁶. C'est lui également qui redit la ferme volonté ainsi que la manière du chef de l'Etat, de mettre le politique au travail : « Le temps de l'action a commencé [...]. Nous devons être capables de dégager des consensus nationaux autour des défis du siècle. Ce que nous avons dit, nous allons le faire »⁶⁷.

Qu'il s'agisse de répartir les tâches entre les deux hommes ou de coordonner l'action gouvernementale, le premier des ministres du président n'est plus en première ligne pour « protéger le chef de l'Etat ». La théorie du premier-ministre-écran ne pourrait plus fonctionner. C'est cela aussi la pierre apportée à l'édifice institutionnel par Nicolas Sarkozy. Pour la première fois sous la V^{ème} République, un président de la République ne se cache plus derrière son premier ministre pour ne garder que le beau et très aisé rôle d'arbitre⁶⁸. Il se met dans la mêlée⁶⁹, incluant « le premier ministre »,

⁶⁵ Meeting de François Fillon à Nice le 29 mai (Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007).

⁶⁶ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007 au soir du second tour des législatives.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Le « président-arbitre, c'est un mythe ! Le président, c'est le patron » (Nicolas Sarkozy tirant les conclusions du second tour des législatives : cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30.

⁶⁹ Dans cette « mêlée », Nicolas Sarkozy est le numéro 8, le numéro 2 (momentanément translucide) n'est autre que le premier ministre. La majorité présidentielle et le gouvernement constituent les autres membres de l'équipe... tous sur le terrain.

L'institution premier-ministérielle

et responsabilisant la « majorité présidentielle »⁷⁰. C'est ainsi que, en évoquant ses responsabilités, le président de la République nous offre une clé pour la suite : « ce n'est pas au premier ministre qu'il faut en vouloir[...]. C'est à moi, parce que les choix, je les assume »⁷¹. Dans le même registre –reprenant sur un ton pragmatique le dossier de la TVA sociale– le chef de l'Etat précise que la TVA sociale sera simplement « expérimentée » et, si elle est réussie, généralisée, « Je l'expliquerai aux Français, je prendrai mes responsabilités, je ne veux pas de sujets tabous »⁷².

Mais les responsabilités, le chef de l'Etat ne sera pas le seul à les assumer. Le chef de l'Etat le fait d'ailleurs savoir. Les parlementaires sont invités à retrousser leurs manches avec une obligation de résultat « Je ne les jugerai que par rapport à un seul critère, ça récompense ou ça dévalorise le travail ». Toutes les autorités politiques doivent répondre de leurs actes sous peine d'engager leurs responsabilités. Reste à savoir quelle seraient les démarches. Pour ne s'intéresser qu'à la responsabilité du premier ministre, une piste serait intéressante à explorer celle qui entraîne dans son sillage la responsabilité présidentielle et parlementaire.

⁷⁰ Les deux expressions ont été utilisées par Nicolas Sarkozy lors de sa déclaration devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007.

⁷¹ Le chef de l'Etat s'exprimant sur la composition du gouvernement, en l'occurrence, le choix de personnalités issues du Parti socialiste (Jean-Marie Bockel, Fadela Amara en plus de Bernard Kouchner, Eric Besson, Jean-Pierre Jouyet ou encore Martin Hirsch), du Centre (Valérie Létard) et de la société sportive (Bernard Laporte) au détriment de l'Union pour un Mouvement Populaire (intervention au journal télévisé de TF1 le 20 juin 2007).

⁷² Pour le président de la République, « si la TVA sociale n'est pas efficace contre les délocalisations, si la TVA sociale n'est pas bonne pour l'emploi et le pouvoir d'achat, eh bien, on ne fera pas la TVA sociale. [...] si elle contribue à freiner les délocalisations, si elle est bonne pour l'emploi, si elle est bonne pour la croissance, si elle ne pénalise pas le pouvoir d'achat, alors nous ferons la TVA sociale » (déclaration du président de la République devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007).

B - Un premier ministre responsable devant le chef de l'Etat mais aussi co-assumant la responsabilité de l'action présidentielle et parlementaire

Tout est dans la conception et le premier ministre annonce franchement la couleur. Avec l'accession de Nicolas Sarkozy à l'Elysée, la France « revient au fonctionnement normal des institutions de la V^{ème} République, telle que le général de Gaulle les avait conçues »⁷³. Nul besoin de réviser la constitution. Nous sommes dans la constitution, l'autre constitution, celle dont les fondations ont été érigées en 1962 et remises au goût du jour par Nicolas Sarkozy, « celui qui assume la responsabilité ».

Quand le chef de l'Etat lance « Le président-arbitre, c'est un mythe ! », le premier ministre précise que la pratique anté 6 mai 2007 est « une dérive de ces institutions qui avait conduit sous Mitterrand, puis ensuite sous Chirac, le président à prendre cette posture d'arbitre qui ne correspond pas à l'importance de l'élection présidentielle dans la vie politique française »⁷⁴. La démocratie « exemplaire » et « exigeante » de Nicolas Sarkozy est à ce prix. Elle protège et engage tout le monde (les autorités au pouvoirs et le peuple).

La consécration du système présidentieliste (qui ne signifie pas présidentiel) commande indiscutablement de revoir les procédures de mis en jeu de la responsabilité du premier ministre. Deux cas de figure existent. Le premier concerne les rapports président-premier ministre (art. 8 C), laissant, le cas échéant, un mot à dire au Parlement (art. 68 C). Le second concerne les rapports premier ministre-Assemblée nationale, engageant, inévitablement, le président-*patron* (art. 49 C).

Le premier cas de figure semble en cohérence avec ce que l'on a déjà connu sous la V^{ème} République. Il correspond à la situation dans laquelle le chef de l'Etat dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale. Cette majorité « présidentielle » modifie la lecture de

⁷³ Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007.

⁷⁴ Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007.

L'institution premier-ministérielle

l'article 8 de la constitution et transforme le monisme parlementaire en dualisme, voire en monisme inversé. Ce qui changerait – probablement – c'est la démarche du chef de l'Etat. En effet, jusque-là, le président, *arbitre*, congédiait « son » premier ministre en lui demandant « en off » de présenter la démission du gouvernement. Désormais, la volonté du chef de l'Etat de démettre le premier ministre de ses fonctions, sera nécessairement exprimée « en live ».

Partant du fait que le chef de l'Etat, chef de l'exécutif, nomme un premier ministre-*coordinateur* de l'action gouvernementale, ce dernier serait tenu de rendre des comptes, au premier chef, au *président-patron*. Dans le cas où le premier ministre, dans le cadre de ses fonctions de coordination, s'écarte du programme présidentiel, il peut –légitimement– être invité à présenter sa démission au président de la République. L'article 8 de la constitution du 4 octobre 1958, sera, de ce point de vue, conforme à la constitution de « 1962 et suivant », selon laquelle, le président de la République, chef de l'exécutif, nomme « et révoque » le premier ministre. Pour rester dans le cadre de l'article 8, alinéa 1^{er} de la constitution du 4 octobre 1958, nous pouvons toujours envisager le cas où le premier ministre décide, de son côté, de mettre fin à ses fonctions. Le choix de François Fillon par Nicolas Sarkozy, et inversement, ne nous invite pas sur cette piste. Les deux hommes ont « construit le projet ensemble »⁷⁵. Ils ont décidé –chacun à sa place– de le mettre « en œuvre ensemble ». Le mandat-fonction de François Fillon correspondrait de ce fait au mandat du chef de l'Etat (c'est-à-dire cinq ans).

Pourrions-nous néanmoins admettre l'hypothèse d'un premier ministre décidant unilatéralement de mettre un terme à ses fonctions comme l'y autorise le premier alinéa de l'article 8 de la constitution ? Trois motifs et trois conséquences peuvent être imaginés. Tout d'abord, le premier ministre ne disposerait pas des moyens qui lui permettent de « déterminer et de conduire la politique de la Nation »,

⁷⁵ C'est la réponse donnée par le chef de l'Etat pour définir sa relation avec François Fillon : « Nous avons construit le projet ensemble, nous le mettrons en œuvre ensemble » (interview donnée au quotidien *Le Figaro* du 6 juin 2007).

conformément aux dispositions de l'article 20 de la constitution (cas de Jacques Chirac en 1976). Ce motif appartiendrait désormais à l'histoire dans la mesure où Nicolas Sarkozy avait annoncé sa conception de l'exercice de la magistrature suprême (c'est le président qui *détermine* et *conduit* la politique de la Nation) et François Fillon l'avait acceptée. Cette désuétude met un terme à l'hypothèse d'un *premier ministre-concurrent* du président de la République.

Ensuite, le premier ministre ne se sentirait pas (ou plus) en adéquation avec la politique du président de la République et, dans ces conditions, il préfère se retirer pour laisser la place à quelqu'un d'autre plus à même de remplir la fonction. En dehors des cas de force majeurs (maladie, incapacité ou autres), cette situation ne changerait que faiblement l'état actuel du droit. En effet, conformément à l'article 8 de la constitution, le premier ministre remet la démission du gouvernement au chef de l'Etat. Libre ensuite à ce dernier de reconduire la même équipe gouvernementale en remplaçant tout simplement la personne du premier ministre. Cette situation consolide le statut d'un *Premier-ministre-coordonateur*.

Enfin, le premier ministre considérerait –en cours de mandat– la politique du président de la République comme non conforme aux intérêts de la France ou, au mieux, comme décalée du cap fixé en début du mandat présidentiel. Cette hypothèse, bien que soit fictive dans l'état actuel de l'exercice du pouvoir⁷⁶, pourrait un jour se produire. Dans ce cas, c'est le président de la République qui se trouverait dans une situation délicate. Il a promis de « prendre [s]es responsabilités ». Il sera sommé de s'expliquer. La suite dépendra de l'Assemblée nationale. Soutient-elle le président de la République ou le premier ministre ? Décidera-t-elle –dans le cas où elle considère que le président a manqué « à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »– de se constituer (avec le Sénat) en « Haute Cour » (art. 68 C). Quelle que soit la situation, le

⁷⁶ Nicolas Sarkozy a répété devant la majorité parlementaire-présidentielle tout juste sortie des urnes : « Tout ce que j'ai promis de changer, je le changerai, tout ce que j'ai promis de réformer, je le réformerai. [...] Je ferme la porte au reniement ».

L'institution premier-ministérielle

premier ministre disposerait d'une carte qui lui permettrait d'exister sur l'échiquier politique, non pas pour renforcer son rôle de « premier ministre », certes, mais pour proposer une alternative au programme présidentiel⁷⁷. Dans cette situation, le rôle du premier ministre se rapprocherait plus de celui d'un vice-président dans un régime « présidentiel ». A la différence près que le président de la République dispose d'une arme « parlementaire » –le droit de dissolution (art. 12 C)– lui permettant de faire appel à l'arbitre suprême, le peuple.

Le second cas de figure est encore beaucoup plus intéressant. Il concerne la mise en jeu de la responsabilité du premier ministre devant ou par l'Assemblée nationale (art. 49, al. 1^{er}, 2 et 3 C). A l'orée de cette nouvelle ère présidentielle, serait-il judicieux de distinguer deux notions. Celle de la « politique » gouvernementale et celle de « l'action » gouvernementale. La seconde dépendrait –en premier lieu– du chef de l'Etat mais, coordonnée par le premier ministre, c'est ce dernier qui en assume la responsabilité devant le président (parlementarisme dualiste). Autrement dit, lorsqu'il s'agit de « l'action » du gouvernement, le président de la République est dans une posture lui donnant *logiquement* toute légitimité pour demander des comptes au premier ministre qu'il nomme et –selon la conception gaulliste– révoque dans *l'intérêt général*. Le Parlement, acquis au chef de l'Etat ne peut que demeurer inerte (monisme inversé).

En revanche, la première dépendrait directement du président de la République (mais pas seulement). En effet, lorsqu'il s'agit de la « politique » gouvernementale, c'est le président de la République qui décide, demande des comptes au *coordinateur* et, le cas échéant,

⁷⁷ Remarquez la « rupture » au sens de François Fillon : « Notre conviction est que ce que nous n'avons pas dit avant, nous ne pourrions pas le faire après. Si les citoyens ne croient plus en la politique, c'est parce que, à droite comme à gauche, on leur a trop souvent menti. Dire la vérité, quoi qu'il en coûte, c'est cela la vraie rupture » (entretien du premier ministre au *Figaro* le 14 juin 2007).

trouverait sa propre responsabilité engagée⁷⁸. Le président de la République ne pourrait –conformément à cette nouvelle conception de la fonction présidentielle– ni se dégager de cette responsabilité, ni utiliser le premier ministre comme fusible « sautant » à sa place. Le réalisme politique *made in Sarkozy* transforme le premier ministre en co-responsable d'une *politique* que le chef de l'Etat –chef de l'exécutif– a déterminé et conduit. C'est d'ailleurs à cet égard que Dominique Rousseau suggère de revenir à une formulation constitutionnelle – proposée par Michel Debré en 1958, repoussée par les anciens présidents du conseil de la IV^{ème} République et imposée en pratique– permettant de mettre en adéquation le fait et le droit⁷⁹.

La nouveauté est que l'Assemblée nationale se trouverait également activement concernée par cette responsabilité. La question pour l'exécutif ne serait pas de rentrer ou ne pas rentrer en conflit avec le Parlement. La question serait désormais de répondre aux exigences d'une politique confiée aux organes constitutionnels, en l'occurrence, au président de la République disposant d'une majorité parlementaire et d'un gouvernement.

Concernant tout d'abord, le premier alinéa de l'article 49 relatif à la question de confiance⁸⁰ : il n'est nullement besoin, ici, de rappeler la distinction entre la question de confiance sur le programme et la question de confiance sur une *déclaration de politique générale* qui peut intervenir à tout moment du mandat (des fonctions) du gouvernement. A peine est-il nécessaire de rappeler l'abolition *de facto*

⁷⁸ Soit devant le peuple lors du renouvellement de son mandat, soit devant l'Assemblée nationale (art. 49/2) ou encore devant le Parlement réuni en Haute Cour et dans les conditions précisées à l'article 68 de la constitution.

⁷⁹ D. Rousseau suggère « de remplacer les articles 5, 20 et 21 de la constitution par un article énonçant que « le président de la République, assisté du gouvernement, détermine et conduit la politique de la Nation » (Cf. « Un régime de président », Point de vue publié dans *Le Monde* du 12 juin 2007.

⁸⁰ Celui-ci précise « Le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

L'institution premier-ministérielle

par Georges Pompidou, de *l'obligation* d'engager la responsabilité politique du gouvernement sur son *programme*. A partir du moment où le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct⁸¹, Georges Pompidou –nommé premier ministre en 1966, suite à la première application de ce mode de désignation du président de la République, en 1965– refuse de demander la confiance à l'Assemblée nationale dès lors qu'il bénéficie de la confiance du chef de l'Etat, en l'occurrence, celle du général de Gaulle.

Contrairement à ce que l'on peut (ou a pu) penser –surtout lorsque le chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, s'est adressé aux parlementaires de la majorité⁸² dans un quasi-discours de politique générale– j'ose considérer que cette question de confiance ne sera nullement balayée mais bien au contraire, aurait de beaux jours devant elle. Il est bien évidemment trop tôt pour l'affirmer et il serait plus sage d'attendre le 3 juillet 2007 (date à laquelle François Fillon fera une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale) pour observer l'innovation, voire la contextualisation de celle-ci par le premier ministre⁸³. En réalité, c'est la signification de la question de confiance qui se trouve –me semble-t-il– changée. D'une part, le chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, affirme ne pas souhaiter changer de constitution (donc de République) mais vouloir accentuer la pratique présidentialiste du régime⁸⁴. De l'autre, le premier ministre, François Fillon, confie, à propos du discours qu'il

⁸¹ L. n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

⁸² Invités à l'Elysée le 21 juin 2007.

⁸³ A l'heure où je termine cet article l'allocution n'a pas encore eu lieu. Dès le 3 juillet, la déclaration sera accessible sur ce lien : http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/acteurs/gouvernement/premier_ministre_m146/.

⁸⁴ Faut-il rappeler que Nicolas Sarkozy a clairement écarté l'idée de changement de République. Pour mémoire, voici ce qu'il a affirmé, le 2 mai 2007, lors du débat télévisé entre les deux tours, face à Ségolène Royale : « curieux de demander le changement de République au moment où la démocratie française est de retour, avec 85 % de participation » (participation qui rompt avec celle du référendum relatif au quinquennat : 30 % !).

prononcera devant l'Assemblée nationale, que « ce ne sera pas une heure et quart de catalogue de mesures, je vais innover, je l'ai déjà dans la tête »⁸⁵.

Voici pour les mots. Quant à la méthode Sarkozy, celle-ci paraît encore plus éclairante. Dès lors que la politique générale déclarée par le premier ministre est celle déterminée (et qui sera conduite) par le chef de l'Etat, la finalité de la « déclaration » s'en trouverait modifiée. Non pas que la responsabilité directe du premier ministre se trouverait annihilée par celle, plus subtile, du chef de l'Etat. Certes, mais il s'agirait pour le coordinateur d'engager la responsabilité (morale) de la majorité⁸⁶. La question de confiance serait mutuelle, elle serait englobante. Le premier ministre-coordinateur, s'engageant à « mettre en œuvre le projet du président de la République », met en réalité l'Assemblée nationale devant ses responsabilités. La confiance, sollicitée ou non sollicitée par le premier ministre, ne signifierait pas (plus) –pour les parlementaires– se décharger sur le dos du gouvernement. La déclaration de politique générale se voudrait désormais engager les parlementaires dans un mandat actif et non plus réactif. Ce qui signifie que ceux-ci ne pourront pas, lorsque le gouvernement dépose des projets de loi, ni obéir tel des automates, ni obstruer l'action gouvernementale tels des bornés. Ils sont là pour un mandat précis, celui d'« aider [le président] à appliquer le mandat [qui lui] a été donné » par le peuple qui l'a élu⁸⁷. Ils sont invités à en débattre, toutes convictions politiques confondues (c'est d'ailleurs une des significations que l'on pourrait donner à « l'ouverture ») pour répondre aux exigences du peuple souverain⁸⁸.

⁸⁵ Au quotidien *Le Figaro*, le 16 juin 2007,

⁸⁶ Dans son interview au *Figaro* (du 6 juin 2007), Nicolas Sarkozy précise qu'il se bat « pour avoir une majorité qui [l']aide à appliquer le mandat qui [lui] a été confié ».

⁸⁷ Propos du chef de l'Etat dans son interview au *Figaro* le 6 juin 2007.

⁸⁸ Lire l'intervention du premier ministre le soir du second tour des élections législatives dans laquelle il précise « avec nos différences, nous devons travailler ensemble, fédérer nos idées [...]. Nous devons être capables de débattre franchement sans nous diviser inutilement. Nous devons être

L'institution premier-ministérielle

Reste les deux procédures prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 49 de la constitution. Il est toujours loisible à l'Assemblée nationale d'user du second alinéa de l'article 49 de la constitution afin de voter une motion de censure contre le gouvernement⁸⁹. A ceci près que la mise en œuvre de cette motion viserait –sous l'ère Sarkozy comme sous de Gaulle en 1962– explicitement le chef de l'Etat, chef de l'exécutif. En fait, il faudrait distinguer deux utilisations du 49/2. La première correspondrait à une volonté de censurer la politique présidentielle « coordonnée » par le premier ministre. Dans ce cas, conformément à ce que Nicolas Sarkozy a précisé le 21 juin 2007 –« ce n'est pas au premier ministre qu'il faut en vouloir [...], c'est à moi, parce que les choix, je les assume »– l'Assemblée nationale vise nommément la politique du chef de l'Etat⁹⁰. Si la motion aboutit –ce qui est peu probable– le chef de l'Etat répondra sans se cacher derrière son premier ministre. Sa réponse il la soumettra aux Français, comme l'a fait, avant lui, le général de Gaulle, par la dissolution de l'Assemblée nationale.

La seconde correspond à la volonté de l'Assemblée nationale de censurer la politique qu'elle considère « déterminée et conduite » par le gouvernement « dirigée par le premier ministre ». Dans ce cas, le

capables de dégager des consensus nationaux autour des grands défis de notre siècle comme le font tous les pays moderne » (Cf. portail du gouvernement, communiqué du 17 juin 2007). Lire aussi l'entretien accordé au *Figaro* (du 25 juin 2007) du président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé : « Notre majorité aura à en débattre, et le cas échéant à améliorer ce qui peut l'être ».

⁸⁹ Aux termes du second alinéa de l'article 49 de la constitution, « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. [...] ».

⁹⁰ La motion de censure adoptée en 1962 visait la procédure de révision constitutionnelle utilisée par le général de Gaulle fondée sur l'article 11 de la constitution.

chef de l'Etat –qui « ne pense pas que les Français veulent un président glaçant à la tête de la France »⁹¹– fera « tout pour l'intérêt général ». En effet, on aurait tort de dire qu'à chaque fois que la responsabilité du premier ministre est mise en jeu, celle du chef de l'Etat en dépendrait. Les responsabilités, lorsque le chef de l'Etat les assume, ce n'est pas pour se placer *ipso facto* dans une position d'antagoniste. Si le « président-arbitre est un mythe », le président-*responsable*, lui, peut toujours trancher... par son *arbitrage*. C'est dans ce sens qu'on pourrait interpréter cette phrase que le président de la République a prononcée sur TF1 le 20 juin 2007 : « J'ai pris conscience du poids de mes responsabilités et je m'engage à faire tout pour l'intérêt général ». Donc, si la responsabilité du premier ministre est –*intuitu personae*– mise en cause, celui-ci répondra de ses actes, le cas échéant, devant les élus de la Nation. Au président de la République de prendre –au non de *l'intérêt général*– ses responsabilités, soit en soutenant l'action de l'Assemblée nationale (hypothèse improbable), soit en défendant la position du *coordinateur de l'action de son gouvernement*. Dans le second cas –qui se rapproche le plus de la réalité– le chef de l'Etat inviterait le peuple à juger du contentieux.

Qu'en est-il du célèbre et tant décrié 49/3⁹² ? Le troisième alinéa de l'article 49 de la constitution doit être lu et interprété désormais sous deux angles. Le premier est relatif à la politique d'ouverture prônée et appliquée par le président Sarkozy. Elle pourrait aboutir à une désuétude *de facto* du 49/3. Le second se situe dans la manière du premier ministre d'en user (sans abuser). Sous cet angle, le maintien de ce moyen de pression législative permet à la machine gouvernementale de rester efficace.

⁹¹ Nicolas Sarkozy, interrogé sur TF1, le 20 juin 2007.

⁹² Aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la constitution, « Le premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

L'institution premier-ministérielle

L'ouverture -réalisée de manière visible (pour ne pas dire ostentatoire) au gouvernement⁹³ et, en cours de réalisation au Parlement *via* un vrai statut de l'opposition⁹⁴ – laisse supposer que la majorité présidentielle ne sera plus constituée des seuls élus UMP mais, au-delà, de tous ceux qui, projet de loi après projet de loi, se trouvent convaincus par la réforme proposée.

La manière de faire la politique « avec » les autres⁹⁵ –élus ou non, qu'ils aient oui ou non voté pour Nicolas Sarkozy– pourrait aller dans ce sens⁹⁶. Ainsi, lorsque le premier ministre déclare que « le succès des uns ne fait pas la défaite des autres » et qu'« il y a pas un

⁹³ Cinq au moins des membres du gouvernement Fillon II sont issus de l'opposition (Bernard Kouchner, Jean-Marie Bockel, Martin Hirsch, Fadela Amara et, le cas particulier d'Eric Besson).

⁹⁴ Au-delà du fait que la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale revient désormais à un député de l'opposition, en l'occurrence, Didier Migaud (élu le 28 juin 2008), Roger Karoutchi, Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement informe que le chef de l'Etat va très bientôt recueillir « l'avis des principaux responsables des partis politiques sur le fonctionnement de nos institutions. [...] François Fillon développera ensuite les axes de la concertation au cours de laquelle on peut aborder la réforme du débat budgétaire et imaginer plusieurs pistes comme la nomination d'un rapporteur de la majorité et d'un représentant de l'opposition sur chaque projet de loi afin de garantir « un double regard » sur les textes, la nomination de députés de la majorité et de l'opposition à la tête des missions d'information et de contrôle [...] ». Nous sommes très ouverts à toutes les propositions et j'espère que ces différentes évolutions du travail parlementaire pourront être prêtes à la fin 2007 » (Cf. *Le Figaro* du 21 juin 2007).

⁹⁵ A cet égard, observez la conduite de la politique européenne de la France, décidée par Nicolas Sarkozy, certes mais « assumée » par le triumvirat président de la République, ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, et Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet (Cf. http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/traite_simplifie_europeen_les_56704.html).

⁹⁶ Va dans ce sens aussi la jolie parabole prononcée par le gouverneur de la Californie, Arnold Schwarzenegger, à la sortie de l'Elysée, le 25 juin 2007, après une rencontre avec le chef de l'Etat français : « Nicolas Sarkozy refuse de faire des autres des ennemis ».

peuple de droite et un peuple de gauche », il invite les parlementaires –tous les parlementaires– à travailler ensemble « avec nos différences » à « fédérer nos idées, imaginer un avenir pour nos enfants ». Dès lors qu'il ne s'agit pas de gouverner pour la droite ni pour la gauche mais dans l'intérêt de la France⁹⁷, le premier ministre n'est plus poussé à user du « chantage du 49/3 »⁹⁸.

C'est la théorie. Dans la pratique, les choses pourraient s'avérer plus compliquées. Même si le chef de l'Etat dispose d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale (339 contre 238 pour l'opposition), la consistance de celle-ci risque d'être mise à l'épreuve. Faut-il pour s'en convaincre, mettre en avant les propos tenus par l'ancien premier ministre de Jacques Chirac, Jean-Pierre Raffarin, à l'occasion du débat sur la TVA sociale ? Celui-ci, convaincu que la TVA sociale « portera atteinte au pouvoir d'achat des Français », précise qu'aujourd'hui « la majorité n'est pas acquise » pour voter cette mesure, « il n'y aura pas suffisamment de députés et de sénateurs pour la TVA sociale si elle porte atteinte au pouvoir d'achat des Français, ce qui est mon pronostic »⁹⁹.

Au-delà du dossier sur la TVA sociale (qui n'est d'ailleurs qu'au stade de l'étude)¹⁰⁰, un fait est que ceci augure de la difficile tâche du coordinateur de l'action gouvernementale. Celui-ci sera naturellement soutenu par le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Cope¹⁰¹, qui invite la majorité à

⁹⁷ « Je dis aux électeurs qui n'ont pas voté pour les candidats de la majorité présidentielle que leur espoir déçu nous oblige. Comme nous oblige l'immense attente de ceux qui nous ont fait confiance » (Intervention du premier ministre le 17 juin 2007 au soir des élections législatives).

⁹⁸ Selon les termes de Florence CHALTIEL, « Propos sur l'actualité de la V^{ème} République », *RDP*, n° 2.2006, p. 307.

⁹⁹ Propos recueillis par *Le Figaro* du 21 juin 2007.

¹⁰⁰ Le chef de l'Etat a eu l'occasion (le 21 juin 2007) de préciser qu'il s'agirait d'une « expérimentation. Si elle est réussie, nous la généraliserons. Si ce n'est pas utile, nous ne la ferons pas ».

¹⁰¹ Les différents groupes à l'Assemblée nationale ont élu, chacun son président. Les députés à l'Assemblée nationale ont également élu, le 26 juin 2007, le leur : Bernard Accoyer.

L'institution premier-ministérielle

« pleinement accompagner la mise en œuvre des réformes que les Français attendent » et l'opposition à « travailler de façon constructive ».

Certes, mais le temps de la communication sera bientôt confronté à celui de la réalité (dure) de la gouvernance. Le temps de l'enthousiasme pourrait céder devant celui de la guerre chaude de l'obstruction¹⁰². Le temps de l'Élysée s'éclipserait-il... juste le temps de pousser la machine *Etat*. Le temps de Matignon –donc celui du premier ministre– s'imposerait-il... juste le temps d'avancer !

D'ailleurs, la suppression du 49/3 n'est plus à l'ordre du jour. La réforme à l'étude consiste à rationaliser son utilisation. Le 49/3 ne devrait être utilisé qu'« au bout d'une semaine de débats dans l'hémicycle »¹⁰³. La suppression de la fonction premier-ministérielle

¹⁰² « Les Français en ont assez de l'image déplorable donnée par l'opposition, quelle qu'elle soit d'ailleurs, qui se sent obligée, pour exister, de déposer 100 000 amendements sur un même texte » (entretien avec le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François COPE, accordé au *Figaro* le 25 juin 2007).

¹⁰³ Selon le Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, Roger KAROUTCHI, *Le Figaro* du 21 juin 2007.

Hiam Mouannes

n'est pas non plus à l'ordre du jour. Le premier ministre est mort...
vive le premier ministre !