

## CE QUE FAIT MATIGNON

**T**OUT. Et ce qui ne se fait pas à Matignon, au minimum, y passe. Non pas que le Premier ministre, nous y reviendrons, ait toujours le pouvoir de décider, mais il a celui d'agir, et les moyens de faire agir, ou d'empêcher d'agir.

31

Pouvoir constitutionnel d'abord. S'il faut attendre le huitième article de la Constitution pour le voir apparaître, s'il n'est mentionné que dans treize articles du texte tandis que le président l'est dans vingt-huit (hors titre XIII sur la Communauté), il reste que le Premier ministre, à l'image de Dieu dans le monde selon Kierkegaard, est présent partout incognito dans la Constitution. Présent par le contreseing, chaque fois qu'est mentionnée une attribution présidentielle autre que les huit qui figurent à l'article 19. Présent malgré tout, même parmi celles-ci, par la consultation ou la proposition pour trois d'entre elles (articles 11, 12 et 16), présent à égalité avec le président dans deux cas (articles 54 et 61), et premier présent, fût-ce passivement, dans le premier alinéa de l'article 8. Mais il est implicitement présent encore dans les vingt-trois autres articles qui, sans le mentionner expressément, font allusion au gouvernement qu'il dirige.

Pouvoir politique ensuite. L'onction qui le conduit à Matignon, quelles qu'en soient les causes ou circonstances, suffit à l'investir comme chef de la majorité, c'est-à-dire de la coalition des partis qui la composent, et suzerain destiné des parlementaires qui la forment. Ce chef peut avoir ou non l'autorité, le relief, l'ascendant, le respect. Il peut avoir ou non la force et l'estime. Quand même tout cela lui ferait défaut, le titre lui resterait, que personne ne conteste à la fonction, quitte, si véritablement la carence est trop visible ou trop grave, à se voir retirer prématurément et simultanément Matignon et la direction de la majorité.

Parce que ses pouvoirs juridiques sont substantiels, parce que son poids politique inné (il l'a dès sa naissance comme Premier ministre, même s'il n'en disposait pas avant et doit le perdre ensuite) est réel, il se trouve placé au point de rencontre géométrique de toutes les forces qui se manifestent dans la République, justifiant ainsi qu'Olivier Duhamel, amendant Michel Debré, ait situé à Matignon, plutôt qu'à l'Élysée, la « clé de voûte des institutions ». Ce que l'image perd ainsi en force symbolique, elle le regagne largement en vérité physique et constitutionnelle.

32 C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a pas lieu de distinguer ici les périodes de concordance ou de divergence des majorités présidentielle et parlementaire. L'élément variable entre situation ordinaire et cohabitation, entre Pierre Bérégovoy et Édouard Balladur, n'est pas dans ce que *fait* Matignon. Matignon *fait* toujours les mêmes choses. Seuls varieront substantiellement les degrés de liberté et d'initiative du Premier ministre face au chef de l'État, lesquels n'entrent pas dans le cadre de cette brève étude.

Tenter, donc, de répertorier, dans leur foisonnement même, les tâches qui incombent à Matignon conduit à les regrouper autour de trois composantes majeures. Parce que le gouvernement qu'il dirige, et l'administration dont il est le chef, représentent, chacun à son échelle, des collectivités importantes, la mission première de Matignon est de coordonner. Parce que ces collectifs ne sont, pas plus qu'aucun autre, portés à l'harmonie spontanée, et qu'existent donc des désaccords qu'il faut vider, il revient à Matignon de trancher. Parce qu'une fois les décisions prises il faut les faire connaître, parce que, plus généralement, le Premier ministre est par fonction le plus en vue des responsables gouvernementaux, celui qui définit ou assume la ou les politiques suivies, il lui faut encore incarner.

## COORDONNER

D'un peu plus de vingt-cinq à un peu moins de cinquante, l'effectif des membres du gouvernement s'est révélé variable. Toutefois, cette circonstance est de peu d'effets sur l'exigence de rationalisation minimale qu'exige le travail, en principe commun, d'un nombre toujours relativement élevé de départements ministériels. Aussi n'est-il guère surprenant de constater que les lieux, ou les techniques, de cette coordination n'ont pas varié en fonction du nombre des ministres concernés, lors même que celui-ci a pu passer du simple au double.

De ces lieux ou de ces techniques doit d'abord être paradoxalement écarté le Conseil des ministres, dont on attendrait pourtant qu'il ait une vocation majeure. Des nombreux témoignages qui ont transgressé son huis clos et le secret de ses réunions, il ressort avec une étonnante constance que la pratique a transformé en abus de langage le terme de délibération que la Constitution utilise à propos du Conseil des ministres. Les exposés y sont hebdomadaires, les véritables discussions y sont exceptionnelles, même si d'une part ceux qui siègent autour de la table sont occasionnellement admis à y dire un mot, même si, d'autre part, la chronique a conservé la trace de quelques discussions réelles. Le Conseil des ministres n'est donc pas le lieu où s'amorce le travail de coordination gouvernementale. Il est celui où il s'achève.

Il demeure, néanmoins, que cette rencontre hebdomadaire joue un rôle informel généralement souligné. Outre la circulation de messages écrits entre ministres, systématiquement tancés par les présidents et systématiquement récidivistes passé un délai de décence, le moment qui s'écoule entre l'arrivée à l'Élysée et le début effectif du Conseil permet aux membres du gouvernement des contacts profitables et rapides, allégés des formes procédurales et souvent efficaces.

33

Mais c'est cependant en un lieu – le Secrétariat général du gouvernement – et par une technique – les rencontres interministérielles – que Matignon assure normalement sa fonction de coordination.

Il n'est pas un arrêté interministériel, un décret et à plus forte raison un projet de loi, pas une mesure générale ou une nomination individuelle, qui ne relève de l'intervention du SGG. Outre la tutelle, plus ou moins directe, qu'il exerce sur l'ensemble des organismes rattachés à Matignon (v. liste en annexe, p. 43), le SGG intervient constamment, depuis le moment où l'idée commence à prendre forme et jusqu'à sa publication au *Journal officiel*. C'est donc aux fonctionnaires du Secrétariat général qu'il revient de veiller à ce que chaque département ministériel intéressé d'abord ait reçu toute l'information nécessaire, puis ait accompli, le cas échéant, toutes les formalités exigées. C'est lui encore qui se chargera de recueillir tous les contresigns nécessaires, en suivant traditionnellement, pour les obtenir, l'inverse de l'ordre hiérarchique, de sorte que les signatures les plus élevées ne soient sollicitées qu'une fois garanties celles des auteurs moins éminents.

C'est un appareillage léger, compte tenu de la multiplicité des tâches, et simple, au regard de leur variété, qui, parfaitement rodé, permet au SGG d'être, dans les locaux mêmes de Matignon, l'interlocuteur administratif constant de tous les ministères entre eux, mais aussi du

gouvernement avec la présidence, les assemblées, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, les *Journaux officiels*, et, d'une manière générale, tous les partenaires réguliers du pouvoir exécutif.

Sur tous les dossiers qu'il traite, le SGG est en relation avec celui ou ceux des membres du cabinet du Premier ministre qui a compétence en fonction du sujet ou du ministère concerné. Et c'est l'existence de ce binôme méthodique qui permet que les genres administratif et politique coexistent constamment sans se confondre jamais.

34 Entre les mains du SGG, toujours dans sa relation directe avec le Premier ministre et les membres de son cabinet, figure un instrument déterminant : le monopole du bleu. Ainsi exprimée, l'expression a de quoi surprendre. Elle fait référence à la couleur du papier sur lequel sont présentés et diffusés les relevés de décision. « Bleuir » est donc devenu une expression courante. Elle est celle de l'authentification. Rien n'existe, rien n'est définitif, qui n'ait été « bleui ». Même un accord formel et personnel entre des ministres et leur chef ne produira d'effets qu'une fois enregistré sous cette forme. C'est dire le pouvoir qui s'attache à ce monopole que Matignon détient seul, et dont le SGG est le lieu d'exercice.

Si le SGG offre ainsi au Premier ministre un cadre de coordination, les rencontres interministérielles lui proposent une technique.

C'est volontairement qu'est choisie ici la dénomination très vague de rencontres. En effet, la variété des formes que celles-ci peuvent revêtir n'a pas d'autres limites que celles de l'imagination ou de la convivialité du chef du gouvernement. Rendez-vous, séminaires ou déjeuners peuvent également concourir aux mêmes finalités : faire partager par tous les membres intéressés du gouvernement des objectifs communs, dans des conditions aussi harmonieuses que possible.

Si l'on sait que l'actuel Premier ministre reçoit volontiers ses ministres, n'hésite pas à les convoquer le dimanche et ne répugne pas à le faire savoir, il est aussi partisan, comme beaucoup de ses prédécesseurs depuis que l'habitude en a été créée sous le septennat giscardien, de pratiquer des séminaires de réflexion gouvernementaux, destinés à élaborer des politiques générales ou particulières. Il semble en revanche que soit demeurée une originalité rocardienne l'idée d'organiser des déjeuners thématiques au cours desquels, hors la présence de leurs collaborateurs, les membres concernés du gouvernement pouvaient débattre d'une stratégie à élaborer ou d'une action à conduire dans un domaine donné.

Au-delà, donc, de cette diversité de formes, il existe en réalité trois types distincts de rencontres interministérielles organisées par et à Matignon : celles où se réunissent des membres du gouvernement hors la présence de leurs collaborateurs, celles où se retrouvent des ministres accompagnés de collaborateurs, celles où se réunissent des collaborateurs hors la présence des ministres. Cette distinction en fonction des participants se double d'une autre distinction selon que la rencontre sera ou non formellement décisionnelle (même si toutes les décisions n'y sont pas définitivement prises). Dans le premier cas, le SGG assurera le secrétariat de la réunion, tandis que sa présence ne sera pas systématique dans le second cas.

En ce qui concerne les collaborateurs des ministres, il importe de souligner qu'il ne s'agit ni seulement ni nécessairement des membres des cabinets. Les fonctionnaires, tandis qu'ils ne vont que très exceptionnellement à l'Élysée, se rendent fréquemment à Matignon. Le Premier ministre est leur chef. L'hôtel qu'il occupe les accueille souvent. Ils y ont droit de cité et de parole et sont très normalement invités à user de l'un et de l'autre.

35

Un dernier élément reste à mentionner, d'une importance particulière. La coordination que Matignon prend désormais en charge n'est pas seulement interne à l'exécutif. Au moins depuis 1986, c'est également autour du Premier ministre que, sous des formes variables et malgré une éclipse relative avec Édith Cresson, se réunissent sur un rythme hebdomadaire les principaux responsables politiques du gouvernement, des groupes parlementaires et des partis qui composent la majorité. Petit déjeuner « des éléphants » avec Michel Rocard, coordination de la majorité avec Édouard Balladur, l'heure et la dénomination peuvent changer, l'objectif demeure le même : essayer d'assurer l'homogénéité maximale entre les propos des uns et des autres, de prévenir les difficultés ou d'éteindre les incendies naissants. Rude tâche, généralement insuffisante à éviter les dégâts mais propre à les minimiser.

Comme on le voit, les procédures usuelles de la coordination ne sont guère marquées par un formalisme excessif. C'est un principe d'efficacité qui seul les domine. C'est en fonction du but à atteindre, de sa difficulté présumée, qu'est préférée une forme à une autre, et non en application d'un code intangible et rigoureux. Seuls comptent les objectifs – faire circuler l'information, faire partager les motivations, faire exécuter les options – que la liberté relative des moyens a vocation à servir au mieux.

Naturellement la coordination n'épuise pas l'action. Elle permet soit d'accomplir ce qui ne présente plus de problème, soit au contraire d'identifier et circonscrire toute difficulté qui subsiste. Dans ce dernier cas, il faut que Matignon décide.

## DÉCIDER

Dans le méta-langage gouvernemental, cela s'appelle arbitrer. Même si le verbe est passé dans le langage usuel, on n'en dénoncera jamais trop l'inadéquation. Le Premier ministre, lorsqu'il a un différend à trancher entre ses ministres, n'est nullement, en effet, la personnalité neutre, extérieure, qui, au nom de règles préétablies, dicterait la solution. Quelque  
36 décisions qui conduisent le chef du gouvernement à arrêter une option dont il sera solidairement comptable avec l'ensemble du gouvernement.

Cela dit, on retrouve ici la trace du lieu et de la technique évoqués en matière de coordination. C'est au cours des rencontres interministérielles, quels que soient leurs participants, que surgissent, entre les départements ministériels, des désaccords plus ou moins graves, lesquels ne peuvent être finalement tranchés que par Matignon. La forme la plus courante est celle du compte rendu, établi par le SGG, visé par le membre compétent du cabinet du Premier ministre, qui distinguera s'il y a lieu, d'une part, le relevé des décisions prises et, d'autre part, ceux des points sur lesquels l'accord n'a pas été possible, et qui supposent que décision définitive soit prise. Selon la nature du litige ou l'éminence de ceux qui le provoquent, la réalité de la décision incombera au(x) membre(s) compétent(s) du cabinet de Matignon, au directeur du cabinet, voire au Premier ministre lui-même. Mais dans tous les cas c'est ce dernier qui assume ces choix, même faits en son nom sur délégation implicite ou spéciale.

Il est clair que le besoin de décisions variera en fonction d'un ensemble de paramètres, parmi lesquels figurent, à peu près à égalité d'influence, la difficulté intrinsèque d'un sujet, la qualité des relations que les membres du gouvernement entretiennent entre eux, la récurrence de certains conflits traditionnels, par exemple entre ministères de l'Intérieur et de la Justice, entre ministères de l'Équipement et de l'Environnement, ou entre tous les ministères et celui du Budget.

A ce stade, l'ampleur des effectifs produit des effets inattendus que l'on pourrait résumer dans une formule paradoxale : plus on dilue, plus on concentre. Plus le pouvoir gouvernemental est partagé entre un

grand nombre de ministres, moins chacun d'eux peut agir sans l'accord d'au moins un autre et souvent davantage, plus fréquent est donc l'appel à Matignon où, par ce mécanisme, se prend un nombre accru de décisions, ce qui concentre le pouvoir entre les mains du chef du gouvernement et de son cabinet. Ce phénomène est purement mécanique. Au contraire, en présence d'un nombre réduit de ministres, chacun d'eux a plus de chances soit d'être autosuffisant, soit de négocier de puissance à puissance avec tel ou tel de ses collègues, ne laissant au Premier ministre que l'ascendant personnel qui peut être le sien pour éviter que les grands responsables concluent, entre eux et sans lui, des pactes ou des accords momentanés, comme en faisaient les seigneurs de la guerre sous le regard impuissant d'un empereur nominal.

Parmi les compétences les plus essentielles du Premier ministre, il en est une qui mérite une mention particulière, celle qu'il exerce, généralement dans la seconde quinzaine de juillet, au moment des « lettres-plafond ». Celles-ci, dans les limites générales indiquées par les « lettres de cadrage » du mois de février, indiquent précisément à chaque membre du gouvernement le contenu du futur projet de loi de finances en ce qui le concerne. Il peut arriver qu'un ministre soit parvenu à un accord avec son collègue du Budget. C'est l'exception. La norme est celle qui conduit le Premier ministre à trancher les désaccords. Il entend ses collègues, écoute leurs arguments, mais finalement décide seul. C'est à Matignon que sont rédigées les « lettres-plafond », de Matignon qu'elles sont expédiées et, hormis sur quelques rares dossiers qui lui tiennent spécialement à cœur et qui sont d'ailleurs connus à l'avance, le président de la République s'abstient généralement d'ouvrir aux ministres un droit d'appel. Les décisions de Matignon sur le budget, intrinsèquement essentielles, sont donc en plus à peu près sans recours. C'est assez en dire l'importance.

Ainsi, qu'il soit annuel, dans le cas du budget, ou quotidien dans tous les autres cas, c'est ce pouvoir de règlement des différends qui donne au chef du gouvernement, plus sûrement qu'aucune de ses attributions constitutionnelles, le levier de son intervention. Parce qu'il ne peut décider qu'informé, l'information lui vient naturellement. Parce qu'il ne peut décider qu'éclairé, les arguments opposés sont tous portés à sa connaissance. Parce qu'informées et éclairées, ses décisions diminuent raisonnablement – sans jamais le faire disparaître – le risque d'aberration.

Bien plus, c'est aussi ce pouvoir de décision qui lui restitue un rôle plus réel qu'on ne dit dans les domaines à l'écart desquels il est habi-

tuellement tenu. Ce qu'on a coutume d'appeler depuis Jacques Chaban-Delmas le domaine réservé se caractérise non par le fait que le président décide seul, mais davantage par le fait qu'il décide sans le Premier ministre, dans une relation directe avec le responsable gouvernemental, ministre des Affaires étrangères ou de la Défense en particulier. Ainsi peut-on rester confondu devant ce constat qui fait que seuls l'Élysée et le Quai d'Orsay soient destinataires des dépêches diplomatiques. Le Premier ministre est assez digne pour contresigner la nomination d'un ambassadeur, mais pas assez pour avoir ensuite un accès direct aux télégrammes que celui-ci expédiera, contraignant ainsi le conseiller diplomatique de Matignon à courir après les informations dont le chef du gouvernement peut avoir besoin.

38 Pourtant, même dans ces domaines, ce sont les besoins de la coordination et de la décision qui restituent au chef du gouvernement son rôle. Au minimum, pour que l'intendance suive, il faut un intendant et il est celui-là. Qu'il s'agisse des programmes de défense, de négociations internationales ou européennes, ou d'un conflit armé comme la guerre du Golfe, le Premier ministre, même s'il n'est pas toujours associé à la prise des décisions, l'est à leur exécution, ne serait-ce que pour les motifs budgétaires qui lui réservent soit d'imposer au ministre compétent les sacrifices nécessaires, soit d'imposer aux autres ministres les conséquences des sacrifices déjà acceptés par celui du Budget.

Au-delà, et dans ce qu'on pourrait appeler le tout-venant des affaires gouvernementales, Matignon est la référence continue, que ce soit pour gérer les relations avec le Parlement puisque la Constitution lui donne ici un rôle privilégié, pour arrêter la position gouvernementale sur telle initiative parlementaire qui trouve les ministres hésitants ou les groupes majoritaires offensifs et, d'une manière générale, entretenir des relations aussi étroites et compréhensives que possible avec les députés et sénateurs de la majorité.

A cela s'ajoute encore le besoin d'une veille permanente. Outre ce que le gouvernement, en principe, maîtrise, existe en effet la part considérable de l'inopiné. Et parce que l'actualité ne témoigne d'aucun respect pour les heures ouvrables ou les jours fériés, Matignon doit toujours rester sur le qui-vive. La consultation des cahiers dans lesquels les membres du cabinet de permanence à Matignon, à tour de rôle 24 heures sur 24 et 365 jours par an, inscrivent les sujets sur lesquels ils ont eu à réagir ou à agir permettrait un inventaire auprès duquel celui dressé par Prévert semblerait très homogène. Or l'attitude initiale face à un événement imprévu colore durablement sa gestion et sa perception



ultérieures. Être informé, prendre la bonne décision, ou savoir qui doit la prendre, sont des exigences essentielles du fonctionnement de Matignon. Cela ne signifie nullement que tout doive s'y décider, mais à tout le moins que le choix du décideur soit fait en toute connaissance de cause. Et, par exemple, si l'on peut sans doute gloser sur sa nature et son niveau, il est probable que c'est un dysfonctionnement de Matignon – attesté par la tardiveté avec laquelle le Premier ministre a été informé – qui a donné naissance à ce qui est devenu, le 29 janvier 1992, « l'affaire Habache ».

Que ce soit politiquement ou juridiquement, posément ou dans l'urgence, par volonté ou par nécessité, choix ou contrainte, Matignon fonctionne donc comme une véritable machine à décider, qui doit être conçue et organisée de manière telle qu'elle puisse agir spontanément ou réagir à toute sollicitation dans les délais qui conviennent, au niveau qui convient.

39

Ce n'est qu'assuré de tels arrières que le Premier ministre peut espérer compléter sa mission dans de bonnes conditions en personnifiant une ligne politique.

## INCARNER

Que tout gouvernement porte le nom de celui qui le dirige, suffit à rendre compte de l'assimilation entre celui-ci et la politique qu'il est présumé conduire. Même si des directives présidentielles, impératives ou indicatives, générales ou ponctuelles, guident son action, il lui faut l'incarner et, plus rarement qu'on ne croit, défendre ce qu'il n'a pas décidé ou, c'est le plus fréquent, décider ce qu'il aura à défendre.

De ce fait, que le titulaire de la fonction ait ou non un goût ou une prédisposition pour cela, le Premier ministre est tenu d'entretenir une relation particulière avec les Français, ou au moins avec l'image déformée de ceux-ci qu'on appelle l'opinion. Aussi est-ce de nouveau à Matignon que reviennent plus ou moins les tâches liées à cette activité, qu'il s'agisse d'écouter, de diffuser ou d'exprimer.

Il existe une hiérarchie explicite des audiences, dont le sommet est dans le bureau du Premier ministre. Certes, un rendez-vous présidentiel est ce qu'il y a de plus flatteur. Mais d'une part cela reste très exceptionnel, chaque secteur de l'opinion ne pouvant espérer autant que les cheminots en grève de 1987 ou les lycéens en mouvement de 1991, d'autre part ce qui est un peu moins lustré est souvent plus opérationnel. D'où la pression constante exercée sur l'agenda du Premier ministre

par tous ceux qui espèrent trouver auprès de lui l'écoute jugée légitime. Ce mouvement est d'autant plus fort qu'il est encouragé par les ministres de tutelle eux-mêmes qui, loin d'y voir un dessaisissement, en escomptent un renfort, notamment contre la parcimonie reprochée à leur collègue du Budget. C'est ainsi que, pour les visiteurs du Premier ministre, les déclarations enregistrées, à leur sortie, sur le perron de Matignon, sont devenues un rite qui, quel que soit leur contenu, atteste physiquement le lieu où réside le pouvoir.

40 Mais si éclairantes que ces audiences puissent être, elles ne sauraient suffire à garantir ni l'écoute nécessaire, ni les relais indispensables. Aussi est-ce sous l'autorité du Premier ministre que travaille le Service d'information et de diffusion (SID). Celui-ci édite un certain nombre de publications. Les unes servent prioritairement à l'information des ministres et de leurs collaborateurs (revues de presse internationale, nationale et régionale, écrite et audiovisuelle), d'autres s'adressent tout autant à la presse elle-même (« tendances de l'opinion », « agenda trimestriel », etc.), une troisième catégorie, enfin, a une diffusion beaucoup plus large, destinée à de nombreux élus nationaux et locaux ainsi qu'à des responsables associatifs ou syndicaux (essentiellement « la lettre de Matignon » et ses suppléments occasionnels que dicte les besoins de la communication gouvernementale).

C'est également le SID qui, habituellement, organise les campagnes d'action ou, éventuellement, commande les sondages souhaités. Dans le premier cas, il procède généralement par des appels d'offre et suit une procédure proche de celle de n'importe quel opérateur privé. En ce qui concerne les sondages, par-delà les phantasmes qui font imaginer un flux constant d'enquêtes aussi confidentielles que sophistiquées, le SID est généralement assez avisé pour utiliser au mieux, et gratuitement, les études très nombreuses publiées par la presse, plutôt que de dépenser du bon argent pour les refaire à son usage exclusif. Aussi n'est-ce, éventuellement, que pour poser des questions très précises, sur un sujet de préoccupation particulier pour le gouvernement, que le SID entamera les crédits dont il dispose.

A l'hôtel de Matignon même, c'est le service de presse du Premier ministre qui, de son côté, doit alimenter les journalistes en informations ou en analyses. Que deux ministres tiennent des propos peu ou prou divergents, et c'est à lui qu'il sera demandé d'intervenir en juge de paix, de puiser dans les ressources de la dialectique pour montrer qu'il n'y avait nulle contradiction ou, en cas d'échec, de faire savoir lequel des deux ministres était le plus proche de la vérité, c'est-à-dire du chef du

gouvernement. C'est ce service encore qui détient le sésame grâce auquel les journalistes sont conviés au bureau ou à la table du Premier ministre. Quelques grandes signatures ou vieilles connaissances ont un accès plus direct, mais elles sont peu nombreuses. Toutefois, et singulièrement depuis la première cohabitation, le cabinet du Premier ministre a vu d'autres de ses membres entretenir des liens avec la presse, voire dissiper un peu l'ombre dont ils étaient auparavant entourés.

Mais quel que soit le mode de fonctionnement choisi, il ne s'agit là que de moyens tournés vers une préoccupation exclusive : faire du Premier ministre l'incarnation d'une politique et de cette politique l'incarnation du souhait ou du besoin des Français.

Dans cette perspective, l'investissement personnel du chef du gouvernement, et le succès, ont été très variables. Chacun est plus ou moins bien parvenu à incarner une politique et à la faire juger bonne. Mais il est une constante qui ne s'est pratiquement jamais démentie : l'inexistence du gouvernement en termes d'opinion. A côté du Premier ministre, d'autres membres du gouvernement peuvent attacher leur nom à une politique, se forger une image – complémentaire ou concurrentielle – et bâtir une notoriété durable. Mais la perception d'une véritable équipe gouvernementale semble n'avoir jamais réellement pénétré les profondeurs de l'opinion. Si le titulaire de l'hôtel de Matignon est apprécié, on s'en satisfait, sans pour autant pouvoir assurer que cette popularité emportera une traduction électorale. Dans le cas contraire, aucun gouvernement ne sera sauvé, de la défaveur qui affecte son chef, par une image collective convaincante.

41

C'est la raison principale pour laquelle tout Premier ministre, lors même qu'il n'y serait pas spontanément porté, est conduit à personifier à peu près à lui seul l'ensemble de la politique gouvernementale. De là aussi la tentation permanente, puisque c'est dans l'intérêt collectif, de monopoliser les annonces favorables et d'abandonner les autres à ses collègues, ou encore à la douleur du porte-parole qui devra s'en arranger au mieux.

Bien entendu, le cercle se referme ici, dans la mesure où le succès que le Premier ministre rencontrera, dans cette identification d'une bonne politique à sa personne, renforcera son poids personnel à l'égard de tous ses interlocuteurs, facilitera ses tâches de coordination et de décision. Tandis que l'échec sur ce plan compromettra gravement sa mission sur tous les autres.

Décidément, Matignon fait tout, tout se tient, tout s'y tient. Cette analyse confirme, s'il en était vraiment besoin, ce qui fait à la fois l'inconfort et la passion du lieu et de la fonction. Subordonné le plus souvent, surexposé toujours, le Premier ministre a l'obligation de tout suivre ou mieux, si possible, de tout précéder. Tous les services utiles, toutes les compétences sont mis à sa disposition pour cela. Et si, au milieu des contraintes de tous ordres, on pense que le pouvoir existe, alors, indubitablement, Matignon en est bien le siège.

---

## R É S U M É

*Si le Premier ministre n'a pas toujours le pouvoir de décider, il a celui d'agir, les moyens de faire agir ou d'empêcher d'agir. Pouvoir constitutionnel, pouvoir politique, pouvoir juridique aussi conduisent le Premier ministre à personifier l'ensemble de la politique gouvernementale. Matignon, même en dehors de la cohabitation, fait toujours à peu près tout.*

LISTE DES ORGANISMES INTERMINISTÉRIELS  
RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE \*

Direction de la documentation française  
 Service d'information et de diffusion  
 Direction des journaux officiels  
 Centre national d'informatique juridique  
 Observatoire juridique des technologies de l'information  
 Comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans  
     l'administration  
 Commission de coordination de l'informatique juridique  
 Secrétariat général de la défense nationale  
 + délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information  
 + institut des hautes études de défense nationale  
 Comité interministériel de la sécurité nucléaire  
 Comité interministériel Eurêka  
 Service juridique et technique de l'information  
 Institut national de la communication audiovisuelle  
 Comité interministériel pour les questions de coopération économique  
     européenne  
 Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie  
 Délégation interministérielle aux professions libérales  
 Haut conseil à l'intégration (+ comité interministériel à l'intégration)  
 Mission interministérielle de coordination des grandes opérations  
     d'architecture et d'urbanisme  
 Délégation aux fonctionnaires internationaux  
 Comité de coordination des télécommunications  
 Comité interministériel de l'espace aérien  
 Comité interministériel de la sécurité routière  
 Délégation interministérielle à la coopération régionale Caraïbes-Guyane  
 Délégation générale à la langue française (+ Conseil supérieur de la langue  
     française)  
 Conseil national des langues et cultures régionales  
 Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes  
 Commission nationale consultative des droits de l'homme  
 Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics  
 Commission d'accès aux actes administratifs  
 Commission de coordination de la documentation administrative

43

---

\* Il s'agit là de la liste dressée par le *Bottin administratif* (1992).

Commission pour la simplification des formalités  
Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs  
Commission supérieure de codification  
Centre national de la vie associative  
Conseil supérieur de la coopération  
Conseil supérieur du cheval  
Comité chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de  
la V<sup>e</sup> République  
Mission des archives nationales auprès des services du Premier ministre  
Commissariat à l'énergie atomique  
Commissariat général au plan  
Centre d'études prospectives et d'informations internationales  
Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la  
44 planification  
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie  
Centre d'étude des revenus et des coûts  
Conseil scientifique de l'évaluation  
Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion  
Conseil national de l'information géographique