

# L'ÉLYSÉE, LIEU DE DÉCISION

À Jean Massot

**D**epuis 1958, une abondante littérature sur le rôle de l'Élysée dans la conduite des affaires publiques a vu le jour. Beaucoup de chefs de l'État et de conseillers ont publié des témoignages. Quelques livres et de nombreux articles se sont intéressés à l'organisation du cabinet présidentiel. Les constitutionnalistes et les historiens se sont, pour leur part, efforcés de clarifier les responsabilités entre le président de la République et le Premier ministre. Très peu d'auteurs, en revanche, ont consacré des travaux à l'étude de la manière dont les décisions sont prises à l'Élysée, ou par l'Élysée entendu comme l'antonomase de la présidence de la République<sup>1</sup>. Tel est l'objet du présent article.

23

En guise de prolégomènes, il faut d'abord évoquer trois facteurs exogènes qui composent la toile de fond du processus décisionnel élyséen.

## LES MURS

Fait bien connu, l'Élysée est avant tout un palais consacré à la mise en scène de la fonction présidentielle dans sa dimension symbolique (cérémonies d'investiture, photos officielles du président et du gouvernement, déclarations solennelles, etc.) et internationale. Le rez-de-chaussée de l'hôtel d'Évreux est une succession de salons de réception. Louis XV et Louis XVI ne verraient pas de différences entre le salon des Ambassadeurs, où se tient de nos jours le conseil des ministres, et le cabinet du Roi à Versailles. Des planches en bois installées sur des

---

1. À l'exception notable de Jean Massot, qui, le premier, a tenté de percer les secrets du rôle de l'Élysée dans l'action publique sous la V<sup>e</sup> République (voir la bibliographie sommaire à la fin du présent article).

tréteaux servent de support aux plus hautes décisions de l'État, et il est impossible d'y projeter des documents ou d'y brancher un ordinateur.

Le premier étage est pour sa part chargé de solennité. Une fois passée la guérite, les invités du président traversent la cour déserte, accèdent au hall d'honneur vide, montent à l'étage silencieux. L'attente dans l'anti-chambre est au pire aphasique, au mieux chuchotante (comme dans une église), ce que rien ne justifie puisque les murs sont suffisamment épais pour que l'on puisse parler normalement sans craindre de gêner les occupants des trois bureaux attenants. Quand vient le moment de rencontrer le chef de l'État, rares sont ceux qui, écrasés par un tel décorum, parviennent à exprimer vraiment ce qu'ils étaient venus dire.

24 Quant aux collaborateurs du président, casés dans des bureaux peu fonctionnels, éloignés les uns des autres dans les anciennes écuries de l'hôtel d'Évreux, rue de l'Élysée, à l'hôtel de Marigny, ils se voient peu, se croisent rarement et, pour les moins gradés, n'ont de contacts avec le chef de l'État que dans le cadre de réunions formelles. On arrive à l'Élysée le matin à 8 heures. On n'en ressort pas avant 22 heures. On ne va pas déjeuner en ville: trop loin, trop long, trop cher aussi<sup>2</sup>. C'est l'extérieur qui vient voir l'Élysée, jamais l'inverse. L'Élysée isole.

Rien de tel chez le Premier ministre, pourtant établi lui aussi dans un hôtel particulier et dont les conseillers sont également dispersés. Parce que les lieux sont plus petits, parce que plus de collaborateurs sont installés dans le bâtiment principal, dont le secrétaire général du gouvernement et sa fameuse bibliothèque, parce que plusieurs réunions interministérielles s'y tiennent chaque jour, Matignon frappe par sa vitalité.

## LES HOMMES (ET PLUS RAREMENT LES FEMMES)

La chose est elle aussi entendue: chaque président organise son cabinet comme il le veut. De Gaulle, suivi par François Mitterrand et Jacques Chirac, avait choisi une organisation en deux pôles principaux<sup>3</sup>, un secrétariat général, d'une part, chargé des rapports avec l'État (gouvernement, ministères), un cabinet, d'autre part, chargé des rapports avec la nation (élus, opinion publique, médias, déplacements et réceptions, préfectures

2. Il n'y a que des boutiques de luxe dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré, et la « maison Poulaga », si l'on m'autorise cette familiarité, envahit les restaurants – pourtant sympathiques – de la rue des Saussaies à l'heure du déjeuner, de telle sorte qu'il est inenvisageable d'y avoir une conversation discrète.

3. Il y avait deux autres pôles du temps du Général: un secrétariat général pour les affaires africaines et malgaches ainsi qu'un état-major particulier.

et affaires régaliennes, gestion financière de l'Élysée). Michel Jobert avait réussi à imposer au président Pompidou que tous les conseillers soient placés sous sa coupe, ce qui avait entraîné la disparition du poste de directeur de cabinet<sup>4</sup>. Valéry Giscard d'Estaing avait retenu le même modèle, mais avec deux secrétaires généraux adjoints. Progressivement, les secrétaires généraux de l'Élysée ont réussi à imposer une ligne hiérarchique unique<sup>5</sup> : c'était flagrant sous Nicolas Sarkozy, comme, semble-t-il, sous Emmanuel Macron.

Quelle que soit l'organisation retenue, les risques de tensions et de rivalités sont inévitables. Assurer la diversité et la complémentarité des profils est une exigence. Les antagonismes et la compétition sont des poisons. Il incombe au président de réguler les ambitions de son entourage et de faire en sorte que l'équipe s'entende. Mais la personnalité du secrétaire général joue également un rôle. Deux anciens titulaires du poste m'ont confié qu'une de leurs priorités était que le chef de l'État puisse prendre des décisions sans être prisonnier de clans et après avoir entendu tous les points de vue.

25

Contrairement à la légende, l'esprit de courtoisie ne règne pas en maître parmi les collaborateurs du premier cercle. Tous les présidents attendent de leurs proches conseillers une parole de sincérité et de vérité dont ils savent l'ardente nécessité. La collégialité est également l'antidote de la flagornerie. Celui qui en fait trop s'attire immédiatement les sarcasmes des autres. Sous cet angle, les visiteurs du soir sont beaucoup plus dangereux, qui viennent dénigrer l'hypocrisie supposée des collaborateurs officiels tout en flattant éhontément le chef de l'État dans le secret de conversations privées.

C'est un autre phénomène qui refoule parfois la franchise et qui s'appelle simplement le doute. Oui, il est fréquent de douter, d'avoir une intuition ou un pressentiment mais de n'en être point suffisamment sûr pour l'exprimer, de crainte d'engager le président sur la voie d'un mauvais choix.

L'autre caractéristique fondamentale sur le plan humain est l'absence de services à l'Élysée. Quelque huit cents personnes y travaillent, qui se répartissent en deux groupes bien distincts : d'un côté, le chef de l'État et son cabinet, composé de cinquante collaborateurs ; de l'autre, un personnel d'exécution (gardes républicains, serveurs, lingères, manutentionnaires,

4. Sauf lors de la dernière année de cette présidence, où Anne-Marie Dupuy fut remerciée de son ardeur au poste de chef de cabinet par une modification de son titre.

5. Voir, *infra*, Vincent Martigny, « Le pouvoir dans l'ombre du Palais », p. 37-45.

chauffeurs, standardistes, assistantes, huissiers, etc.). Ces agents sont dirigés par des fonctionnaires de catégorie A (un colonel de gendarmerie pour le commandement militaire, un haut fonctionnaire des finances publiques pour le service administratif et financier)<sup>6</sup>, mais qui ne contribuent en aucune façon à l'action politique du président. L'Élysée ne dispose donc pas de services équivalents à ceux de Matignon pour l'accompagner dans ses prises de décisions, tels que le Secrétariat général du gouvernement et le Secrétariat général des affaires européennes<sup>7</sup>. Pour le dire autrement, la présidence de la République n'a pas d'administration. C'est une maison exclusivement politique.

## LE TEMPS

- 26 Malgré ses trois cent vingt pendules, le temps, enfin, n'existe pas à l'Élysée. Un quinquennat est beaucoup trop court pour que des politiques de long terme puissent produire des résultats avant son échéance. Dans ces conditions, au-delà des quelques réformes qui peuvent être menées pendant un mandat présidentiel, il est très difficile de convaincre le chef de l'État et son cabinet de s'atteler aux transformations profondes dont notre pays a pourtant besoin (en matière d'éducation, de politique industrielle, d'écologie...).

Autre phénomène, la concentration du pouvoir à l'Élysée fait peser sur le président une charge de travail excessive. Les politiques publiques qui impliquent des décisions difficiles ne peuvent réussir que si elles sont portées par le chef de l'État lui-même. Or le « temps de cerveau disponible » du président ne dépasse pas les seize heures par jour. Son agenda est fortement contraint par ses fonctions de représentation, ses déplacements, et ses responsabilités européennes et internationales. S'il veut conduire quelques réformes structurelles, il ne lui reste aucun moment dans son emploi du temps pour, sur les autres sujets, décider autrement que dans la précipitation.

L'ogre médiatique, de son côté, s'amuse avec le temps présidentiel comme le chat avec la pelote de laine. La maîtrise des thèmes du débat

---

6. Une réorganisation des services de la présidence a été entreprise sous Emmanuel Macron. Elle est décrite dans le rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'Élysée au titre de l'exercice 2019 (disponible sur [CComptes.fr](http://CComptes.fr)).

7. Nous ne mentionnons pas ici le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, qui nous semble avoir mieux trouvé sa place entre l'Élysée et Matignon, du fait sans doute de la prééminence reconnue au président de la République en matière de défense nationale par la Constitution.

public est une condition indispensable pour pouvoir gouverner. Si le pouvoir la perd, du fait d'un événement exogène (un krach financier, des attentats, une pandémie mondiale) ou d'une crise qu'il a créée par sa faute (le président « bling-bling », l'affaire Gayet, l'affaire Benalla), son action est paralysée tant qu'il n'a pas repris la main. La tentation est alors grande de décider dans l'urgence de réformes dont les conséquences n'ont pas été évaluées, et dont on se mord encore les doigts bien des années plus tard. La suppression, en 2021, de l'École nationale d'administration pour répondre à la crise des « gilets jaunes » en est une illustration emblématique.

Une difficulté supplémentaire tient à la confidentialité des décisions. Pour éviter les fuites sur l'existence même d'une prise de parole présidentielle, il faut trouver en moins de dix jours des « annonces » à faire en vue d'une conférence de presse ou d'une émission télévisée. Rien n'est plus terrorisant.

27

## L'OBJET DES DÉCISIONS PRÉSIDENTIELLES

Même si cet article ne se veut pas trop juridique, la question ne peut pas être éludée : que décide-t-on à l'Élysée ? On pourrait penser que la Constitution donne la réponse. Elle confie au président des missions très générales<sup>8</sup>, dont l'exégèse nourrirait des numéros entiers de cette revue. Elle lui confère aussi quelques pouvoirs propres dont l'usage est en pratique rare (nomination du Premier ministre, dissolution de l'Assemblée nationale, déclaration devant le Congrès...). Elle prévoit qu'il préside le conseil des ministres, signe les textes qui en procèdent, promulgue les lois adoptées par le Parlement, nomme aux emplois civils et militaires. Mais ces attributions, à l'exception peut-être de la dernière, sont de l'ordre de l'enregistrement de décisions en principe préparées et prises par d'autres, notamment le gouvernement. Conformément à la Constitution, l'Élysée a enfin la main sur les domaines dits réservés, bien que le concept soit contesté, c'est-à-dire la défense et la politique internationale.

Mais, sous la V<sup>e</sup> République, et plus encore depuis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, nul n'ignore que le président détermine, voire conduit, la politique de la nation, contrairement cette fois à la lettre de l'article 20 de la Constitution, qui donne cette double mission au gouvernement. Hors période de cohabitation,

8. Respect de la Constitution, fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'État, etc. (art. 5, 52 et 66 C).

l'Élysée décide ainsi du contenu des réformes, de leur calendrier, du rythme de leur mise en œuvre. La présidence tient également le manche dans les situations de crise, comme l'ont montré, depuis la fin des années 2000, les crises financière, de l'euro, du terrorisme et de la Covid-19. Et il n'est aucune question, importante ou secondaire, qui ne soit susceptible d'être tranchée par l'Élysée.

28 Bien sûr, l'ampleur d'une telle mainmise sur l'action du gouvernement dépend de la personnalité du président, de celle du Premier ministre, de l'idée que le premier se fait du rôle du second. Les centres d'intérêt du chef de l'État ou, de façon plus rare mais néanmoins réelle, de ses proches collaborateurs contribuent aussi à définir ce qui se décide à l'Élysée ou non. Les politiques publiques qui n'intéressent pas la présidence passent à l'arrière-plan et s'abîment dans les méandres de l'État profond ou les tâtonnements de ministres inégalement talentueux. Le hasard, enfin, peut jouer sa partition. De temps à autre, sans que l'on sache bien pourquoi, certains sujets secondaires remontent à l'Élysée. Ainsi a-t-on suspendu, en août 2021, l'entrée en vigueur d'un décret simple imposant un contrôle technique aux motos, le lendemain de sa publication au *Journal officiel*. Qui, parmi les proches d'Emmanuel Macron, a pu être touché si vite, en plein milieu de l'été, par les associations de motards en colère ? Et pourquoi pas avant ? Comment et pourquoi ce conseiller a-t-il réagi de cette manière quand un autre aurait pu considérer légitime l'instauration d'une telle mesure ? À moins qu'il ne s'agisse du président lui-même ? Ce sont autant d'énigmes...

Devant cette distorsion considérable entre la lettre de la Constitution et la réalité de la pratique du pouvoir, le comité Balladur chargé de réfléchir en 2007 à la modernisation de la Constitution proposa de compléter l'article 5 de la Constitution par les mots « Il [le président] définit la politique de la nation », tandis que l'article 20 se serait contenté d'indiquer que le gouvernement la conduit<sup>9</sup>. Bien que conscient de l'impasse que créeraient de telles rédactions en cas de retour de la cohabitation, le comité ne fut pas en mesure de proposer une solution permettant d'éviter cette difficulté ou d'empêcher ce cas de figure d'advenir. Face à cette aporie et à la part d'inconnu qu'elle contenait pour le fonctionnement même du système institutionnel, Nicolas Sarkozy préféra ne pas soumettre au Parlement une révision du texte constitutionnel sur ce point.

---

9. Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, remis le 29 octobre 2007 (disponible sur [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)).

## LE PROCESSUS DÉCISIONNEL ÉLYSÉEN

Le non-dit est donc resté la règle : l'Élysée décide de tout ce qui est important, mais aussi parfois de ce qui est secondaire, sans disposer d'aucun des moyens ou méthodes de Matignon.

Dans ce contexte, chaque président définit les modalités de la prise de décision comme il l'entend. De Gaulle avait interdit à ses collaborateurs de former un gouvernement parallèle. Leur rôle se limitait à communiquer des informations au président. Seul le secrétaire général était autorisé, à titre exceptionnel, à transmettre au Premier ministre les directives du Général. Les temps ont bien changé depuis, et tous les présidents ont désormais la ferme intention, en entrant à l'Élysée, de conduire eux-mêmes et avec leurs collaborateurs l'action du gouvernement.

Cette férule décisionnelle s'exerce par différents canaux, directement par le chef de l'État auprès du gouvernement ou par le truchement de ses conseillers, cette distinction étant en partie artificielle puisque les cheminement ne cessent de s'entrecroiser. Le conseil des ministres pourrait constituer le cadre privilégié mais, comme déjà indiqué, il est devenu au fil du temps la chambre d'enregistrement de décisions préparées antérieurement et ailleurs. Dans l'espoir de rompre la routine, nous avons créé, du temps de Nicolas Sarkozy, une partie D au conseil des ministres<sup>10</sup>, censée permettre au président et aux membres du gouvernement de débattre librement sur un sujet d'intérêt général (la TVA sociale, le Grenelle de l'environnement, le rythme des réformes, etc.). L'exercice s'est révélé peu concluant : l'introduction d'un débat par le ministre concerné n'était guère différente d'une communication en partie C expurgée de toute idée originale ; et les autres ministres étaient peu prompts, par manque d'idées ou d'esprit collectif, à s'exprimer sur des sujets ne relevant pas de leur portefeuille. Tombée en désuétude, cette innovation réapparaîtra avec Emmanuel Macron sous la forme de parties D (pour *delivery*, résultats) et E (échanges), qui ne seront toutefois pas systématiquement mises à l'ordre du jour.

Pour les grandes réformes dont le président souhaite marquer son quinquennat ou dans les situations de crise, le processus décisionnel, en réalité, consiste en des réunions à l'Élysée en présence du Premier ministre et des principaux ministres intéressés, accompagnés de leur directeur de cabinet ou, exceptionnellement, d'un conseiller. Les collaborateurs du

29

10. Venant compléter les trois parties traditionnelles : A (projets de texte), B (mesures individuelles) et C (communications).

chef de l'État qui sont concernés participent évidemment à ces réunions, dont l'appellation varie au gré des présidences – prenant le nom de « réunions ministérielles » sous Nicolas Sarkozy, ou tout simplement celui du thème abordé sous Emmanuel Macron. En cas de réforme impliquant un long processus préparatoire et législatif, elles peuvent se tenir sur plusieurs mois, selon un rythme que le président détermine en fonction de l'actualité, froide ou chaude, du texte en question (une par jour, y compris le samedi et le dimanche, pour la réforme des régimes spéciaux de retraite, par exemple). Si ces réunions comportent en principe un ordre du jour, et si chaque participant vient avec son dossier, elles ne font en revanche l'objet, à la différence du conseil des ministres et des conseils de défense, d'aucun compte rendu, de telle sorte que chacun en retient ce qu'il veut.

30 Du temps de Nicolas Sarkozy, le rythme de l'action gouvernementale était fixé par le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet de Matignon et leurs adjoints respectifs, quatuor clé de l'action publique, au cours d'un déjeuner ayant lieu le lundi. Signe de relations un peu plus chaleureuses sous Emmanuel Macron, c'est le président qui déjeunera chaque lundi en compagnie du Premier ministre, chacun avec son principal collaborateur – convié en fin de repas seulement après le départ d'Édouard Philippe.

Le chef de l'État peut, enfin, exprimer ses *desiderata* sur tel ou tel sujet en marge de rencontres ayant un autre objet : conseils des ministres, réunions de parlementaires, déplacements... Tout est alors affaire de décryptage de la pensée présidentielle.

Bien sûr, le président décide aussi seul avec l'aide de son équipe. Son information et sa décision procèdent de notes qui lui parviennent de ses conseillers, en principe sous couvert du secrétaire général et des chefs de pôle. Lorsque le sujet est délicat ou que le cabinet présidentiel se montre divisé ou hésitant, une réunion est organisée avec les collaborateurs concernés. À moins que la décision ne soit prise dans le cadre d'une réunion plus générale, comme les réunions du matin, qui, durant le mandat de Nicolas Sarkozy, avaient lieu chaque jour au salon Vert en présence des membres les plus importants du cabinet présidentiel, ou celles du dimanche à la Lanterne.

#### LE RÔLE PROPRE DES CONSEILLERS DE L'ÉLYSÉE

En plus des arbitrages ou des instructions du chef de l'État, une multitude de décisions procèdent des conseillers présidentiels eux-mêmes. Loin de limiter leur rôle à celui de simple informateur, les collaborateurs du

président, sur instruction du secrétaire général quand ce n'est pas de leur propre initiative, contribuent également à conduire la politique de la nation en transmettant des directives aux ministres, en bloquant certaines décisions gouvernementales, en accélérant la mise en œuvre de réformes ou en infléchissant des orientations ministérielles, voire présidentielles.

Certes, prendre des décisions à la place de son chef fait partie des fonctions d'un collaborateur. Cependant, la particularité des cabinets politiques français est l'absence de texte qui précise les pouvoirs de chacun. La chose est étonnante, mais en seulement quelques jours tout nouveau membre de cabinet saisit ce qu'il peut décider seul, ce qui doit remonter à son supérieur direct, ce qui doit être porté à la connaissance du ministre ou du président, tandis que la sphère de pouvoir implicite propre d'un conseiller grossit à mesure qu'il gagne en proximité avec celui qu'il seconde.

Deux éléments différencient néanmoins les cabinets ministériels et le cabinet élyséen. D'abord le fait que le pouvoir des conseillers de l'Élysée, surtout s'ils servent un président directif, s'exerce sur l'ensemble de l'activité du gouvernement et dépasse celui des ministres, voire du Premier ministre. L'autre différence, qui distingue cette fois le cabinet de Matignon de celui de l'Élysée, est la présence, auprès du Premier ministre, du Secrétariat général du gouvernement, dont l'un des rôles est justement de veiller, malgré l'absence de règles écrites mais en fonction des usages, à ce que les décisions soient prises au bon niveau de responsabilité.

31

## QUELLE ARTICULATION AVEC MATIGNON ?

La question qui se pose alors à tout cabinet présidentiel est l'articulation entre le pouvoir de décision, qui se trouve à l'Élysée, et le processus des réunions interministérielles, qui se déroule à Matignon. Toutes les formules ont été éprouvées : les conseillers de l'Élysée sont présents à ces réunions mais n'y prennent pas la parole ; ils sont présents et jouent leur rôle de décideur, au risque de mettre mal à l'aise le cabinet du Premier ministre ; ils n'y participent pas, réduisant ainsi la fonction des réunions interministérielles sur les sujets importants à celle d'instance d'officialisation de décisions prises à l'Élysée.

Dans le dernier cas, qui était devenu la règle sous Nicolas Sarkozy et qui adviendra aussi sous Emmanuel Macron, les collaborateurs du président (le secrétaire général et son adjoint, ainsi que les chefs de pôle) consacrent une part importante de leur temps à organiser à l'Élysée des réunions de préparation ou de suivi de l'action de l'État avec leurs homologues de Matignon et des autres ministères. Réservées aux membres de cabinet,

en l'absence d'agents de l'administration centrale, ces réunions déterminent au quotidien la politique du gouvernement. Contrairement aux réunions interministérielles, à la suite desquelles un « bleu » est rédigé par un membre du Secrétariat général du gouvernement, elles ne donnent lieu à aucune prise de notes ou compte rendu, mais seulement, le cas échéant, à un courriel de synthèse établi par le conseiller élyséen compétent pour rappeler à chaque participant ce qui est attendu de lui.

#### LES INCONVÉNIENTS SÉRIEUX DES PRATIQUES INFORMELLES

32 Cette manière de décider présente l'avantage de la souplesse et de la rapidité. Du fait des liens directs entretenus entre conseillers du président, collaborateurs de Maignon, membres des cabinets ministériels et réseaux de hauts fonctionnaires, l'Élysée est rapidement informé de chaque difficulté à lever ou de tout arbitrage à rendre. Il tranche sans s'encombrer de lenteurs bureaucratiques, et ses directives descendent tout aussi rapidement au niveau des administrations pour application. Le soir des attentats du 13 novembre 2015, la prise d'otages au Bataclan n'était pas terminée que déjà l'état d'urgence était juridiquement décrété sur tout le territoire de la République et immédiatement mis en œuvre. Si cet avantage ne doit pas être sous-estimé, les inconvénients sont toutefois multiples.

Tout d'abord, en l'absence de service chargé de retranscrire les discussions et de noter les décisions prises – ou leur absence –, il n'existe aucune garantie quant à la qualité du processus décisionnel, au sens juridique du terme. Qui décide à l'Élysée ? On ne le sait pas toujours. Quel formalisme permet de s'assurer qu'une décision qui, eu égard à son importance ou à sa sensibilité, aurait dû relever du président, à tout le moins du secrétaire général ou de son adjoint, a bien été prise par l'un d'entre eux ? Aucun. Tout conseiller peut, par courriel ou par téléphone, affirmer à un ministre ou à ses collaborateurs, sans nécessairement être de mauvaise foi d'ailleurs, que « le Président veut... », « le Président souhaite... », « le Président a décidé... », etc.

Ensuite, ces modalités informelles ne permettent pas d'assurer la qualité des décisions, au sens substantiel du terme. Décide-t-on bien à l'Élysée ? Il est évident que c'est d'abord le temps qui fait cruellement défaut. Mais l'absence de formalisme et d'une structure équivalente au Secrétariat général du gouvernement prive également l'Élysée de la force de l'interministérialité chère à Léon Blum. Au bout de quelques mois de mandat, les présidents se plaignent de ne pas avoir la main sur l'administration.

Nicolas Sarkozy vilipendait les auteurs des circulaires, accusés de rationner et de tronquer ses réformes. Et Emmanuel Macron a pointé du doigt l'État profond. C'est au processus de décision qu'il faut s'en prendre, qui laisse à l'écart des ministres secondaires, mais qui détiennent parfois une part des solutions, et surtout les administrations publiques, sans la contribution desquelles une orientation souhaitée ne peut pas devenir une action efficace. Jamais les hauts fonctionnaires, directeurs d'administration centrale ou d'établissement public, ne participent aux réunions élyséennes. Pire encore, l'existence d'un processus décisionnel à l'Élysée plus haut placé que celui de Matignon a dégradé la qualité des réunions interministérielles, auxquelles les membres de cabinet, souvent, ne se rendent plus. Privé de toute courroie de transmission avec les administrations, l'Élysée ne maîtrise pas la mise en œuvre de ses décisions. Or l'action politique est aussi un art d'exécution. Une part considérable de l'énergie présidentielle se perd du simple fait qu'elle doit traverser la Seine et être relayée par les services de Matignon pour passer de l'impulsion à la réalisation. Et trop de décisions élyséennes se révèlent inefficaces par défaillance, lenteur ou nonchalance dans leur concrétisation.

33

Enfin, l'Élysée, on l'a déjà dit, est une maison exclusivement politique. Elle est inévitablement traversée de tensions et d'antagonismes. Dans ce moteur brûlant constamment obligé de décider rapidement et sujet aux rivalités claniques, il manque un refroidisseur capable d'empêcher l'emballlement du processus décisionnel et de le contraindre à davantage de rationalité. C'est le rôle que joue le Secrétariat général du gouvernement à Matignon, notamment son chef, qui, détaché des passions propres aux nominations politiques, veille à ce que toutes les décisions soient préparées, réfléchies, consignées et archivées, à ce que tous les conseillers qui ont à en connaître y soient associés et à ce qu'elles soient prises par ceux qui ont pouvoir de le faire.

#### DES AMÉLIORATIONS À CONSOLIDER ET À APPROFONDIR

On ne mettra jamais l'Élysée dans une boîte. La personnalité du président comme celle de son secrétaire général sont des données exogènes qui joueront toujours un rôle clé dans la qualité du processus décisionnel élyséen. Au plus haut sommet de l'État, on n'empêchera pas non plus les conflits idéologiques, ni le choc des ambitions, qui peuvent nuire à la fluidité et à la qualité de l'action publique. Mais on peut tenter d'améliorer les choses.

Pendant un demi-siècle, l'Élysée a été une fiction juridique. Sans budget, sans personnel, sans administration, il a dirigé l'État avec les moyens et les méthodes d'une épicerie de quartier. Depuis 2007, il s'est progressivement doté de règles de gestion administrative et financière conformes à celles des autres administrations publiques<sup>11</sup>.

Il faut maintenant franchir une nouvelle étape, celle qui consiste à doter l'Élysée des services nécessaires pour assurer la qualité de son processus décisionnel et la mise en œuvre concrète de ses impulsions. Le déséquilibre en faveur de Matignon à cet égard n'a aucune justification puisque c'est l'Élysée qui, quotidiennement, détermine la politique de la nation.

Deux évolutions se sont produites durant le quinquennat d'Emmanuel Macron, l'une voulue, l'autre imposée, qui méritent d'être signalées.

34

Il y a eu, d'une part, une volonté certaine de mieux coordonner l'intervention des équipes de la présidence et du Premier ministre. Même si l'expérience est diversement appréciée, l'existence de conseillers partagés entre l'Élysée et Matignon conduit ces derniers à présider certaines réunions interministérielles. En conséquence, la participation active de conseillers exclusivement rattachés à la présidence au processus des arbitrages interministériels organisé par Matignon n'est plus un sujet d'étonnement. De même, toutes les semaines, des conseillers de l'Élysée traversent la Seine pour se rendre à une réunion sur les questions sociales et à une autre sur les questions économiques, et le secrétaire général adjoint de la présidence est convié à la réunion du lundi entre directeurs de cabinet, sous l'autorité du directeur de cabinet du Premier ministre. Ces initiatives visant à une certaine fluidité entre le processus décisionnel de l'Élysée et celui de Matignon doivent être pérennisées.

L'épidémie de Covid-19 a, d'autre part, imposé l'organisation régulière, sous l'autorité du président, de conseils restreints de défense et de sécurité nationale, consacrés à la crise sanitaire, dans un salon Murat spécialement aménagé de manière moderne pour la circonstance, avec relevé de décisions par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, et en présence non seulement des ministres concernés, mais également de directeurs d'administration centrale ou de responsables d'institutions publiques dans le secteur de la santé. Un modèle de prise de décision qui ne peut sans doute pas être généralisé, mais qui confronte davantage le président-décideur à la réalité du terrain et lui permet de déterminer

11. Voir, *infra*, Éva Darnay, « Les comptes de l'Élysée : autonomie financière et administrative », p. 61-71.

les orientations de la politique de la nation tout en supervisant leurs modalités d'exécution. Pour ces raisons, il devrait être plus souvent suivi.

La professionnalisation du processus décisionnel élyséen et son ajustement par rapport au rôle réel qu'a l'Élysée dans l'action de l'État posent inévitablement la question du rattachement d'un certain nombre de services de Matignon, notamment France Stratégie, le Secrétariat général des affaires européennes et, bien évidemment, le Secrétariat général du gouvernement, à la présidence de la République – à tout le moins, la question d'un double rattachement. Cette réforme est souhaitable. Compte tenu toutefois de son impact symbolique sur l'équilibre institutionnel entre le chef de l'État et le Premier ministre, elle n'est possible qu'en fin de quinquennat par un président ayant de fortes chances d'être réélu.

## BIBLIOGRAPHIE

- Samy COHEN, *Les Conseillers du président*, Paris, PUF, 1980.  
 Jean LACOUTURE, *De Gaulle 3. Le souverain*, Paris, Seuil, 1986.  
 Jean MASSOT, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977.  
 –, *L'Arbitre et le Capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987.  
 –, *Chef de l'État et chef du gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008.  
 Nicolas ROUSSELLIER, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

R É S U M É

---

*Depuis 1958, le président de la République exerce un rôle central dans la conduite des affaires de l'État, et toutes les réformes constitutionnelles intervenues n'ont fait qu'accroître cette emprise. Or, paradoxalement, loin de se moderniser et de se professionnaliser, comme ce fut le cas du processus décisionnel du gouvernement à partir de la Première Guerre mondiale, celui de l'Élysée est resté informel et désordonné. Si la souplesse et la rapidité sont une contrepartie avantageuse de cette inorganisation, les inconvénients nous semblent l'emporter.*