

LE POUVOIR DANS L'OMBRE DU PALAIS

L'affirmation de la figure présidentielle sous la V^e République a fait l'objet d'innombrables analyses, sous différents angles – politiques ou constitutionnels –, qui mettent en lumière la progression constante du pouvoir du chef de l'État depuis 1962. Mais l'accent mis sur le charisme dans la centralité politique et institutionnelle du président de la République passe trop souvent sous silence le rôle de son entourage dans la construction d'une telle hégémonie. À ce titre, la montée en puissance de l'Élysée et de ceux qui y travaillent, en tant qu'acteurs du pouvoir présidentiel, interroge autant qu'elle est méconnue.

37

Dans l'entourage immédiat du chef de l'État, qui de plus central et énigmatique que le secrétaire général de l'Élysée ? Plus proche collaborateur du président, « au centre et au courant de tout », selon la formule restée célèbre du général de Gaulle¹, à la jonction entre le politique et l'administration, le secrétaire général de la présidence de la République incarne, par la nature de ses responsabilités et le flou entourant ses prérogatives, l'ascendant pris par l'Élysée sur les autres institutions du pouvoir exécutif. Homme de l'ombre, peu connu de l'opinion, ses apparitions publiques se limitent généralement à la lecture de la liste des nommés au gouvernement, égrenée d'une voix monocorde sur le perron de l'Élysée.

En réalité, il dispose, de l'aveu même des titulaires du poste², de responsabilités écrasantes. « Tour de contrôle », « vigie », « sentinelle », « chef

1. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1970-1971, t. 1, p. 2012. Cette remarque englobe également, dans l'esprit de Charles de Gaulle, le rôle de secrétaire général du gouvernement.

2. Un grand nombre d'informations contenues dans cet article proviennent d'entretiens avec l'auteur de sept secrétaires généraux de l'Élysée ayant servi sous quatre présidents de la

d'état-major»... les qualificatifs ne manquent pas pour définir son rôle et son influence auprès du président, quasiment sans équivalents dans les démocraties occidentales, hormis ceux du *chief of staff* du président des États-Unis. En charge de l'organisation du cabinet du président de la République, disposant d'un regard et d'un avis sur tous les sujets politiques et administratifs traités par la présidence, il est le seul collaborateur à avoir accès sans limite ni contrainte au chef de l'État. Plus que le directeur de cabinet – en charge de l'intendance du Palais –, et que le conseiller spécial – essentiellement politique –, il est « l'homme du président », investi de sa pleine confiance et à lui pleinement dévoué, central dans l'organisation du pouvoir présidentiel par sa triple autorité politique, organisationnelle et administrative.

38 Ce que nous dit le secrétaire général de l'Élysée de la dynamique de présidentialisation à l'œuvre dans notre système politique tient à la nature paradoxale de l'existence même de ce poste. Ses pouvoirs sont d'autant plus étendus qu'ils sont essentiellement informels et échappent à toute logique institutionnelle. Ses attributions n'étant régies par aucun texte, et son autorité relevant de la coutume et non de l'ordre constitutionnel, il incarne de manière paradigmatique la toute-puissance présidentielle. Il révèle la dimension personnelle et arbitraire du pouvoir du chef de l'État qui le nomme et à qui va d'abord sa loyauté, dont l'hypertrophie a pu le conduire à sortir du fonctionnement régulier des institutions pour entrer en concurrence avec le Premier ministre ou les autres membres du gouvernement.

UNE ASCENSION PROGRESSIVE

Rien ne prédestinait la figure du secrétaire général de la présidence à prendre une telle importance dans l'organisation du pouvoir exécutif. La fonction apparaît brièvement en 1849, sous la II^e République, avant de s'évanouir avec l'arrivée du Second Empire. Sa deuxième naissance, en 1871, sous la III^e République et la présidence d'Adolphe Thiers, est le fruit d'un bricolage institutionnel qui fait de son titulaire un être hybride et relativement subalterne. Ses pouvoirs vont certes s'accroître sous la présidence Mac Mahon lorsque le rôle est occupé par le jeune et ambitieux Emmanuel d'Harcourt. Mais après la chute de ce dernier, en 1877, et jusqu'à l'arrivée au pouvoir d'Émile Loubet, en 1899, le poste

République entre 1978 et 2017, réalisés en 2019 dans le cadre de la préparation du film documentaire *L'Homme du président*, diffusé sur France 5 en février 2021.

de secrétaire général est confié à un militaire en charge de l'état-major particulier du président, le personnel civil étant rattaché au directeur de cabinet.

Plusieurs motifs vont faire rebasculer le secrétariat général du côté des civils³. L'ascendant des militaires sur l'entourage du président de la République est de longue date jugé contraire aux institutions parlementaires par les républicains. L'affaire Dreyfus fait office de détonateur de ce sentiment diffus. Elle accentue la méfiance des républicains vis-à-vis de l'armée, entraînant une volonté de clarifier le pouvoir des premiers sur la seconde. Lors des décennies suivantes, jusqu'à l'avènement de la V^e République et le passage à un régime semi-présidentiel, tandis que se normalise cette institution, l'entourage présidentiel ne se voit conférer qu'un rôle et un pouvoir limités. Sa composition demeure resserrée, et ses prérogatives essentiellement administratives. C'est ainsi que le cabinet civil constitué par René Coty en 1954 comprend seulement un secrétaire général, un directeur de cabinet, un directeur du secrétariat général et une poignée de chargés de mission, dont le rôle politique est modeste.

39

Le retour du général de Gaulle aux affaires et son élection à la présidence de la République en 1959, à la tête de nouvelles institutions, vont profondément révolutionner les missions du secrétaire général. La volonté du nouveau chef de l'État de s'entourer d'hommes fidèles pour asseoir son pouvoir le conduit à faire du secrétaire général son principal collaborateur. Le choix de son aide de camp, Geoffroy Chodron de Courcel, comme premier titulaire de la fonction en dit long sur sa conception des qualités d'un bon secrétaire général de l'Élysée : ce sont celles du militaire, transférées à un civil, à savoir la loyauté, l'obéissance et la discrétion. Haut fonctionnaire zélé, symbole du commis d'État, le secrétariat général sous de Gaulle prend essentiellement la forme d'un état-major civil au service du président.

C'est Georges Pompidou qui modernise la fonction en la confiant d'abord à son directeur de cabinet à Matignon, Michel Jobert, forte personnalité dont il fera ensuite son ministre des Affaires étrangères ; puis à son secrétaire général adjoint, Edouard Balladur, qui, dans l'histoire du poste, est probablement l'un de ceux dont l'influence fut la plus nette. Gardien du secret de la maladie du président, il exerce un pouvoir considérable durant l'année qu'il passe auprès de Georges Pompidou.

3. Gilles Le Béguec, « Les entourages du chef de l'État sous la III^e et la IV^e Républiques », *Histoire@Politique*, n° 8, 2009 (en ligne).

UNE AUTONOMISATION POLITIQUE

Les présidences Mitterrand et Chirac voient s'autonomiser le secrétaire général, et se démultiplier ses missions. Malgré un passage assez bref à l'Élysée, de mai 1981 à juin 1982, Pierre Bérégovoy y pose les bases d'un fonctionnement rationalisé qui perdure après son départ et sera largement repris par ses successeurs – Jean-Louis Bianco jusqu'en mai 1991, puis Hubert Védrine jusqu'en mai 1995. À partir de cette période, le secrétaire général devient de manière pérenne le chef d'orchestre de l'organisation politico-administrative de l'Élysée, laissant au directeur de cabinet la seule gestion de l'intendance présidentielle. Pierre Bérégovoy incarne le tournant politique pris par l'équipe élyséenne sous la présidence de François Mitterrand, n'étant pas lui-même un haut fonctionnaire comme ses prédécesseurs mais un proche du chef de l'État. Si on assiste à un retour aux usages antérieurs avec la nomination de Jean-Louis Bianco, énarque et issu du Conseil d'État, les missions du secrétaire général continuent de mêler les dimensions politiques et administratives, contribuant durablement au « renforcement de l'appareil élyséen dans le processus de la décision⁴ ».

C'est ainsi que le domaine d'intervention du secrétaire général – qui portait historiquement sur les affaires étrangères et les affaires économiques et financières internationales – connaît une extension considérable. Au-delà de l'organisation de la vie quotidienne du cabinet, de la commande et de la transmission de notes au président de la République et de la gestion des urgences quotidiennes qui ne manquent pas de venir bousculer l'agenda politique du chef de l'État, le secrétaire général voit en effet de nouvelles missions alourdir sa tâche. Il participe à la composition du gouvernement et à son remaniement, en prenant contact avec des personnalités pressenties, parfois en réconfortant les ministres congédiés ou non choisis par le président et le Premier ministre; annonce sur le perron de l'Élysée ladite composition lors de sa nomination; assure le lien avec Matignon au quotidien en transmettant les directives présidentielles; organise le conseil des ministres avec l'aide de son homologue du gouvernement; suit les grands dossiers en coordonnant le travail des conseillers; prépare les nominations sujettes à décision présidentielle; relit, voire rédige les principaux discours du chef de l'État, ce qui implique de penser « à sa place »; remplit un certain nombre de missions diplomatiques – les « missions spéciales » – nécessitant de porter en personne

4. Samy Cohen, « Les hommes de l'Élysée », *Pouvoirs*, n° 20, 1981, p. 88.

la parole présidentielle à l'étranger ; reçoit les grands journalistes et les éditorialistes pour leur communiquer la pensée du chef de l'État sur un dossier précis ou sur l'état général des affaires courantes ; et, *last but not least*, gère l'accès au bureau du président de tous ceux qui réclament de le voir sans avoir nécessairement une raison légitime d'y parvenir.

Un tel écheveau de responsabilités requiert des interactions permanentes avec le chef de l'État, que le secrétaire général est le seul à voir de manière aussi régulière. Il s'accompagne aussi d'une capacité d'action en progression constante au cours de la V^e République, en premier lieu à travers le nombre de membres du secrétariat général et la complexification de son organisation. D'une petite dizaine sous le général de Gaulle, les effectifs des collaborateurs élyséens se rapprochent de la trentaine sous Valéry Giscard d'Estaing, pour atteindre le seuil de la cinquantaine sous les présidences Mitterrand et Sarkozy, un seuil demeuré stable depuis 41

lors⁵. S'ensuit enfin une autonomisation du secrétaire général, qui se traduit par une prise quotidienne de décisions dont il estime qu'elles vont dans le sens de la politique du chef de l'État mais qu'elles ne méritent pas d'être portées à son attention. En ce sens, la fonction prend un tournant strictement politique au fur et à mesure que la densité de l'action présidentielle s'accroît avec le temps.

Une conséquence de cette politisation à partir des années 1980 se manifeste par ailleurs dans la tentation croissante des secrétaires généraux de basculer dans la vie politique active. Entre 1959 et 1981, seuls trois sur dix avaient passé le Rubicon de l'engagement politique. Après 1981, ils sont sept sur onze à faire de même, sans compter les secrétaires généraux adjoints, parmi lesquels deux ont été respectivement élu président de la République et nommé Premier ministre, Emmanuel Macron ayant exercé cette fonction sous la présidence de François Hollande et Jean Castex sous celle de Nicolas Sarkozy.

UN PREMIER MINISTRE *BIS* ?

Malgré cette extension des prérogatives du secrétaire général, la concurrence avec le Premier ministre est, jusqu'en 2007, évitée par la volonté revendiquée de l'Élysée de laisser au gouvernement une large autonomie – dans le cadre fixé par les institutions. Pour le dire dans les termes de

5. Fin 2021, le cabinet d'Emmanuel Macron compte cinquante-six membres (en incluant le secrétariat général et le cabinet, à l'exclusion de l'état-major particulier du président de la République et de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme).

Jacques Chirac, « l'Élysée n'a pas vocation à devenir un poste de contrôle du travail ministériel⁶ ».

42 Cette ligne de démarcation disparaît avec l'élection de Nicolas Sarkozy et l'affirmation de « l'hyperprésidence ». Tandis que l'autorité du secrétaire général était jusqu'alors bornée par la discrétion du titulaire de la fonction et sa volonté de ne pas entraver l'action du gouvernement, la perception extensive par Nicolas Sarkozy de son propre rôle a un effet immédiat sur celui de ses plus proches conseillers. Elle conduit son bras droit, Claude Guéant, devenu secrétaire général, à voir son influence démultipliée. Qualifié d'« homme le plus puissant de France », on lui attribue les pouvoirs d'un « Premier ministre *bis* ». Une telle évolution amplifie encore ses prérogatives, déjà très vastes. Elle se conjugue à une médiatisation sans précédent de son action, Claude Guéant présentant dans les médias les grandes orientations de la politique du gouvernement en lieu et place du Premier ministre⁷. La montée en puissance du secrétaire général est une conséquence directe de la présidentialisation voulue par Nicolas Sarkozy et de sa conception du rôle du Premier ministre comme celui d'un simple « collaborateur », qu'accompagne une « démonétisation du gouvernement »⁸.

Le cadre coutumier des missions habituellement endossées par le secrétaire général s'en trouve très nettement dépassé. Claude Guéant va jusqu'à représenter le président au côté de son épouse Cécilia Sarkozy dans la négociation pour la libération des infirmières bulgares, en juillet 2007, en lieu et place du ministre des Affaires étrangères ; à traiter directement avec les partenaires sociaux ; à contrôler l'action des ministres à travers des lettres de mission, ou à admonester ceux qui s'écarteraient des décisions prises par le président de la République⁹ ; à faire des arbitrages d'ordinaire réalisés par le Premier ministre ; voire, dans un étrange mélange des genres, à participer à l'organisation de la vie privée du chef de l'État,

6. *Le Temps présidentiel. Mémoires 2*, Paris, Nil, 2011, p. 30.

7. C'est le cas dès le début du quinquennat, avec la participation de Claude Guéant au premier « Grand Jury RTL-*Le Figaro*-LCI » de la rentrée politique, le 2 septembre 2007.

8. Françoise Dreyfus, « La géométrie variable des rapports de force entre les conseillers de l'Élysée, de Maignon et des ministres », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 630.

9. Dans l'esprit de Claude Guéant, cette évolution tient à la conception qu'avait Nicolas Sarkozy de la centralité de son rôle de président : « J'ai été dans les fonctions de secrétaire général attentif à ce que la politique du président soit effectivement mise en œuvre, quoi de plus normal ? Le numéro un a le droit d'être certain que sa politique est effectivement mise en œuvre par ses ministres... J'aurais sans doute, pour l'efficacité du quinquennat de Nicolas Sarkozy, dû être plus précis encore, plus attentif dans le suivi de la politique gouvernementale » (propos tenus dans *L'Homme du président*, film cité).

notamment son mariage avec Carla Bruni dans le salon Vert de l'Élysée¹⁰. Une telle transformation de ses prérogatives consacre son statut d'acteur central du pouvoir exécutif, de nombreux ministres s'adressant directement à lui plutôt qu'au Premier ministre pour obtenir des arbitrages favorables par le chef de l'État.

L'affirmation du poids du secrétaire général a pour conséquence un déséquilibre renforcé des institutions en faveur de l'Élysée, et une guerre larvée avec le Premier ministre qui finira par conduire à la démission de Claude Guéant et à son remplacement par un haut fonctionnaire au profil plus gestionnaire : Xavier Musca. Une telle conclusion pourrait démontrer que la situation des années 2007-2011 fait figure de parenthèse dans l'histoire des secrétaires généraux, d'ailleurs jugée sévèrement par les prédécesseurs comme par les successeurs de Claude Guéant. Nombre d'entre eux font en effet valoir que le secrétaire général et ses collaborateurs n'ont pas les moyens matériels de se substituer au pouvoir du Premier ministre. Pour autant, le rôle éminent joué par Claude Guéant à cette époque, avec l'aval du président de la République, fait office de jurisprudence. Si ses successeurs ont manifesté plus de discrétion, enterrant l'idée d'une médiatisation des conseillers élyséens, leur pouvoir demeure central sous les présidences Hollande et Macron. L'épisode met surtout en lumière l'absence totale de contrôle des institutions sur celui dont le pouvoir illustre la dimension discrétionnaire du présidentielisme à la française.

43

UN POUVOIR SANS CONTRÔLE ?

Quelle analyse peut-on tirer de cette affirmation historique du rôle du secrétaire général de l'Élysée ? Dès le début des années 1980, la présidentialisation à l'œuvre dans l'évolution de cette fonction s'exprime dans l'ombre des institutions. Plusieurs études ont rappelé que celle-ci ne dispose d'aucune existence juridique, hormis la nomination de son titulaire au *Journal officiel*¹¹. Cette situation s'explique par deux raisons distinctes. Elle tient tout d'abord à la volonté de plusieurs locataires de l'Élysée – notamment Georges Pompidou, François Mitterrand et Jacques Chirac – de ne pas faire « exister » le cabinet du président de

10. Ce mélange des genres n'était pas absent dans le rôle des secrétaires généraux précédents, s'agissant, par exemple, de l'organisation sous François Mitterrand du secret autour de l'existence de sa fille, Mazarine Pingeot.

11. Cf. notamment Xavier Magnon, « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in *Le Règne des entourages*, op. cit., p. 362.

la République, pour éviter de déséquilibrer les institutions en donnant du poids à une instance illégitime sur le plan démocratique. Elle tient également à la nécessité d'assurer un pouvoir strictement discrétionnaire sur leurs plus proches collaborateurs, à travers une structure entièrement organisée autour de et à travers eux. C'est ainsi que « les collaborateurs du président de la République ne sont qu'une partie du président de la République, qui forme, comme le ministre dans une certaine mesure, un "être collectif", une institution plus qu'une personne¹² ». Le lien personnel qui unit le président et son secrétaire général – souvent choisi dans son entourage politique, voire dans son cercle amical – renforce cet état de fait.

44

Cette dimension discrétionnaire a pour corollaire une extension de l'irresponsabilité présidentielle à son entourage immédiat¹³. Aucune obligation ne pèse sur le chef de l'État en ce qui concerne la sélection et la révocation de ses collaborateurs, dont les pouvoirs ne sont, quant à eux, soumis à aucun contrôle parlementaire. L'irresponsabilité pénale présidentielle englobe le secrétaire général : ses échecs ne peuvent être sanctionnés que par le président lui-même. Or la pratique montre que, dans les faits, une telle situation n'intervient jamais. L'erreur d'appréciation de Dominique de Villepin, l'un des principaux artisans de la dissolution ratée de 1997, ne l'a pas empêché de demeurer en poste, puis d'être nommé ministre des Affaires étrangères et enfin Premier ministre par Jacques Chirac. De même, les indiscretions de Jean-Pierre Jouyet avec deux journalistes du *Monde* en juin 2014, pourtant coûteuses politiquement pour François Hollande, n'ont eu aucune suite pour le secrétaire général. Quant à la mise en cause en 2018 d'Alexis Kohler pour prise illégale d'intérêts et trafic d'influence, elle n'a pas eu plus de conséquences. Alors que la transparence et la responsabilité deviennent des enjeux centraux de la vie politique, l'entourage du président continue donc d'échapper à la règle commune.

On ne saurait pour autant tirer de conclusions trop hâtives sur un pouvoir supposément illimité des secrétaires généraux. D'abord parce que leur influence ne dépend que de l'aval du chef de l'État, dont ils tirent toute leur légitimité. Dans l'ombre des institutions, ils ne disposent d'aucune autorité autre que celle qu'ils reçoivent par délégation du président. En outre, l'ethos professionnel de ces grands commis de l'État

12. Fabien Foucaud, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *Revue du droit public*, n° 4, 2010, p. 1030.

13. *Ibid.*, p. 1033.

et de la République les conduit à faire preuve de discrétion, de prudence et d'autocensure, auxquelles s'ajoute l'obsession de ne pas nuire à *leur* président. L'autorité charismatique joue ici un rôle essentiel dans la relation entre le président et son secrétaire général, devenant le plus souvent une relation personnelle, voire affective. Membre du cercle intime du chef de l'État, lui vouant des sentiments d'admiration, de déférence, parfois d'amitié, le secrétaire général est celui qui ne trahit jamais, même lorsque les autres collaborateurs se détournent du président, au crépuscule de son pouvoir. C'est précisément dans la nature de ce rapport, entre le public et l'intime, la politique et l'État, que se manifeste, *in extenso*, le pouvoir hors norme de la présidence de la République.

R É S U M É

Si une figure à l'Élysée résume, à elle seule, la présidentialisation de la V^e République – hormis celle du chef de l'État –, c'est sans nul doute celle du secrétaire général de la présidence de la République. Méconnu du grand public, souvent confondu avec son homologue du gouvernement, il est le haut fonctionnaire le plus puissant de la République. À l'origine simple collaborateur de l'ombre, rouage indispensable et silencieux voulu par le général de Gaulle pour l'épauler, il a connu une ascension rapide, jusqu'à devenir le plus proche conseiller du président, aux missions aussi variées que déterminantes, symbole de l'hyperprésidentialisation du régime et de ses limites.

