

Gilles Le Béguec, « Avant-propos. Les entourages des chefs de l'Etat, de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, N°8. www.histoire-politique.fr

Avant-propos

Gilles Le Béguec

A l'aube du régime né de l'effondrement du Second Empire, Adolphe Thiers, devenu président de la République par la grâce de la loi Rivet-Vitet, disposait d'un seul et unique collaborateur civil : le vieux Jules Barthélémy Saint-Hilaire, paré du beau titre de secrétaire général de la Présidence mais à peu près dépourvu de tout moyen matériel. Une petite trentaine d'années plus tard, avec le franchissement du pas historique de la création du secrétariat général de la « maison civile », le chef de l'Etat peut prendre appui sur une équipe restreinte de quatre ou cinq collaborateurs. A la fin du XX^e siècle – en 1991, très précisément, c'est-à-dire à peu près au milieu du second septennat de François Mitterrand -, l'équipe élyséenne compte, militaires non compris, 48 membres travaillant au sein d'un ensemble structuré placé sous l'autorité d'un secrétaire général (Hubert Védrine), d'une secrétaire générale-adjointe (Anne Lauvergeon) et d'un directeur de cabinet (Gilles Ménage). On a changé d'époque, d'échelle et d'esprit.

L'objet de la présente introduction est de replacer les différents exposés dans la perspective d'un temps relativement long, en insistant sur la période un peu trop souvent négligée des années 1873-1958, les années de la République gaullienne et immédiatement post-gaullienne (les présidences de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing) étant traitées de manière très complète. On laissera ici de côté pour l'essentiel les années 1940-1946, que les hasards de l'histoire ont placé, ici comme ailleurs, sous le signe de l'exception. L'utilisation fréquente, pour des raisons tenant principalement à la commodité, du terme de « parenthèse » ne doit pas engendrer de confusion. Si parenthèse il y a eu, force est de constater en effet qu'elle n'a jamais été entièrement refermée et que les innovations institutionnelles introduites en 1940-1944 et, dans un esprit bien différent, en 1944-1946 ont laissé des traces, sous la IV^e République et sans doute davantage encore sous la V^e République.

Les grandes lignes de l'évolution

Même s'il serait tout à fait erroné – d'un point de vue politique général comme d'un point de vue strictement juridique – d'assimiler la « maison civile » du chef de l'Etat à un cabinet ministériel ordinaire, il n'en reste pas moins que les évolutions survenues d'un côté et de l'autre présentent beaucoup d'aspects communs¹. En schématisant

¹ Sur le plan juridique, l'équipe des collaborateurs du chef de l'Etat n'est pas en effet assimilée à un cabinet ministériel. Le point a été rappelé par Yves Cannac, ancien secrétaire général-adjoint de la présidence de la République dans les premières années du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, dans la

Gilles Le Béguec, « Avant-propos. Les entourages des chefs de l'Etat, de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, N°8. www.histoire-politique.fr

quelque peu, on peut ainsi dire que les évolutions en cause ont été orientées dans trois directions principales : le gonflement des effectifs, l'introduction de règles et de pratiques visant à assurer une meilleure distribution des tâches et des compétences, avec le processus de hiérarchisation interne qui en a constitué le corollaire, et, ce qu'il est beaucoup plus difficile d'apprécier, spécialement dans le cas de la maison civile, un renforcement du rôle au sein de l'ensemble de la machinerie institutionnelle. Une grande différence toutefois : l'apparition en 1900 d'un secrétariat général de la Présidence fonctionnant à côté de la direction du cabinet civil, avec, à compter *grosso modo* du septennat de Vincent Auriol, la présence de deux équipes de collaborateurs, l'équipe placée sous l'autorité directe du secrétaire général et l'équipe du cabinet proprement dit, est un élément d'originalité incontestable. Pour être tout à fait précis, on observera néanmoins que l'organisation, tardive, des services de la présidence du Conseil décidée à l'extrême fin de l'année 1934 a plus ou moins reproduit ce schéma élyséen, le secrétaire général de la présidence et son équipe de chargés de mission venant en quelque sorte en renfort de l'équipe du cabinet et de son directeur², c'est à peu près ainsi, en tout cas, que les choses se sont passées à l'époque du très « politique » Jules Moch, titulaire de la fonction durant les premiers mois de la présence de Léon Blum à l'Hôtel Matignon. Mais on sait que, une fois refermée la parenthèse des temps exceptionnels de 1940-1946, le besoin de clarification et de rationalisation a rapidement prévalu, le tout neuf secrétariat général du gouvernement devenant un rouage, capital, de l'appareil permanent de l'Etat et cessant définitivement d'être une sorte de pièce supplémentaire dans l'entourage politique personnel du président du Conseil. En d'autres termes, le secrétariat général du gouvernement et ses collaborateurs restent en place alors que le directeur et les membres du cabinet sont obligés de transmettre le flambeau avec le départ de l'hôte de Matignon. Dans un ordre d'idées assez voisin, on pourrait gloser longuement sur l'entrée en scène dans l'entourage des « deux têtes de l'exécutif » d'un personnage aux attributions mal définies, le « conseiller spécial » ou le « chargé de mission » placé hors hiérarchie. La différence avec le secrétariat général consiste dans le fait que

communication qu'il a présentée lors du colloque de la Fondation nationale des sciences politiques publié en 2003, aux Editions Fayard, sous le titre *Les années Giscard, Institutions et pratiques politiques*.

² Le travail de référence demeure celui de Serge Arné, *Le président du Conseil des ministres sous la IV^e République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984.

Pour la période 1913-1940 et dans une perspective davantage historique, la question a été entièrement renouvelée par le mémoire inédit d'habilitation à diriger des recherches de Nicolas Roussellier, *Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite. Les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, Institut d'études politiques de Paris, dossier présenté sous la direction de Jean-Noël Jeanneney, juin 2006, riches indications bibliographiques.

Pour la période 1946-1958, voir la communication de Gilles Le Béguec, « L'organisation du cabinet du président du Conseil sous la IV^e République », dans Bernard Lachaise, Gilles Le Béguec et Frédéric Turpin (dir.), *Georges Pompidou, directeur de cabinet du général de Gaulle, juin 1958-janvier 1959*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2006.

Une précieuse source d'informations, à notre connaissance jamais utilisée, est constituée par la note rédigée par Philippe Devillers lors de son passage dans l'équipe du secrétariat général du gouvernement sous la IV^e République. Document conservé au service des Archives d'histoire contemporaine du Centre d'histoire de Sciences Po dans le carton PhD3 sous le titre « note sur les services de la Présidence du Conseil ».

Gilles Le Béguec, « Avant-propos. Les entourages des chefs de l'Etat, de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, N°8. www.histoire-politique.fr

Matignon précède ici l'Élysée. On trouve en effet trace de la formule à la présidence du Conseil dès les dernières années de la IV^e République – avec, notamment, le cas de Georges Boris au sein du cabinet de Pierre Mendès France et le cas, beaucoup moins connu, d'Alexandre Verret au sein du cabinet de Guy Mollet en 1956-1957 – alors qu'il faudra attendre la V^e République post-gaullienne (Pierre Juillet auprès de Georges Pompidou et, dans un esprit entièrement différent, Jean Serisé auprès de Valéry Giscard d'Estaing) pour repérer quelque chose d'à peu près équivalent.

Une évolution en ligne brisée

Comme dans le cas des cabinets ministériels, et du cas plus particulier du cabinet du chef de gouvernement, ces évolutions n'ont rien de linéaire. En ce qui concerne la progression des effectifs, les choses sont assez claires : contrairement à ce qui s'est passé pour l'équipe des collaborateurs du président du Conseil sous la III^e République, la tendance est bien à une augmentation à peu près régulière du nombre des collaborateurs officiels, avec trois moments forts : les dernières années du XIX^e siècle, au temps des présidences successives de Félix Faure et d'Emile Loubet (l'évolution ayant été dans ce premier cas parallèle à l'évolution affectant l'entourage du chef de gouvernement durant la séquence chronologique allant du ministère Méline au ministère Combes en passant par l'épisode capital du ministère dirigé par Waldeck-Rousseau) ; les débuts de la IV^e République et, de façon à la fois beaucoup plus nette et beaucoup plus lourde de conséquences, l'installation des équipes constituées par le général de Gaulle au lendemain de son entrée à l'Élysée. Les choses sont moins claires quand on aborde la question du schéma général d'organisation. Le milieu de l'année 1900 et la création du poste de secrétaire général de la maison civile au bénéfice du préfet Abel Combarieu marquent sans conteste le franchissement d'un pas décisif ; mais cette réforme de grande portée, jamais remise en cause, ne doit pas faire oublier l'existence de deux précédents d'une durée limitée, le précédent de la présidence de Mac-Mahon et de la mission confiée au vicomte Emmanuel d'Harcourt, le précédent dont l'importance est beaucoup plus difficile à apprécier, de la brève présidence de Casimir-Périer. De même, on aurait tort de croire, comme cela a été trop souvent dit et écrit, qu'Edouard Balladur a été, au cours des années 1969-1973, le premier membre d'une équipe élyséenne à occuper les fonctions de secrétaire général-adjoint de la présidence ; le titre, en effet, avait déjà été porté, en 1920-1924, par l'un des collaborateurs d'Alexandre Millerand, la différence résidant dans le fait que ce diplomate de carrière était en charge des décisions de politique étrangère, ce domaine étant en 1969-1973 celui du secrétaire général, c'est-à-dire de Michel Jobert. Reste le problème délicat entre tous de l'influence exercée, c'est-à-dire, d'un côté, de l'influence de la maison civile considérée de façon globale en tant que rouage de la machinerie institutionnelle et, de l'autre côté, la distribution de cette influence entre les principaux personnages de l'entourage. L'adoption du second de ces angles de vue permet de bien montrer à quel point les lignes de l'évolution ont pu ressembler parfois à une ligne brisée. Deux exemples, empruntés au domaine de la politique pure (ou, si l'on préfère, de la politique dite « politicienne ») serviront à illustrer le propos.

Gilles Le Béguec, « Avant-propos. Les entourages des chefs de l'Etat, de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, N°8. www.histoire-politique.fr

Globalement, l'influence politique exercée par le secrétaire général responsable de la maison militaire, à son zénith dans les années 1880 et le début des années 1890, est entrée dans un processus de déclin quasi irréversible à partir de l'extrême fin du siècle³, mais l'ironie du sort a voulu que le dernier des titulaires de cette prestigieuse fonction, le général Jean Goussier, ait sans doute été le collaborateur de René Coty le plus directement impliqué dans les affaires politiques, tout particulièrement au cours de la période critique 1957-1958. Sous la V^e République, les dossiers ayant trait aux élections, aux relations avec les partis et aux affaires connexes ont été du ressort, de façon souvent plus officieuse qu'officielle, de collaborateurs dotés de statuts très divers : durant le gros de la période gaullienne, l'homme-clef a été de l'avis général le secrétaire général aux Affaires africaines et malgaches, le fidèle Jacques Foccart, qui avait la particularité de n'appartenir ni à l'équipe du secrétariat général de la présidence ni à celle du cabinet ; à l'époque de Georges Pompidou, les choses importantes passent ici par la petite « cellule » animée par Pierre Juillet, conseiller spécial placé hors hiérarchie, et Marie-France Garaud, chargée de mission ; sous Valéry Giscard d'Estaing, la doctrine est celle d'un retour à une certaine forme de neutralité politique de l'équipe élyséenne et les questions de pure politique ont été confiées successivement (à partir de 1975) à Jean Serisé, chargé de mission placé également hors hiérarchie, qui n'avait pas été recruté à l'origine pour s'acquitter d'une tâche de ce genre, et à un chargé de mission « ordinaire », le préfet Jean Riolacci. Dans les trois cas de figure, le secrétaire général de la présidence est donc demeuré dans une position de retrait, ce qui frise le paradoxe, le poste ayant été créé, en 1900, dans les tourmentes de l'affaire Dreyfus, pour renforcer le poids politique de la maison civile.

Pour que les choses soient tout à fait claires, on prendra enfin bien garde de préciser au terme de cet avant-propos qu'il sera question ici pour l'essentiel de l'entourage civil du chef de l'Etat. Un tel choix, qui a sa part d'arbitraire, n'est naturellement pas exclusif de nombreuses allusions à la « maison militaire », spécialement pour l'époque correspondant à son âge d'or.

L'auteur

Gilles Le Béguec est agrégé d'histoire et docteur ès lettres, avec une thèse, soutenue en 1989 et dirigée par René Rémond, consacrée à *L'entrée au Palais-Bourbon : les filières privilégiées d'accès à la fonction parlementaire (1919-1939)*. Il est actuellement professeur d'histoire contemporaine à l'université de Paris X-Nanterre et chercheur rattaché au Centre d'Histoire de Sciences Po. Spécialiste des organisations politiques et des apprentissages politiques, il a publié de nombreux articles et ouvrages traitant de

³ Sur l'histoire de la « maison militaire » sous la III^e République, le travail de référence est le mémoire, daté de 1980, de Christian Paul et Marc Velloy, *L'entourage militaire du président de la République, 1871-1939*, mémoire de l'IEP de Paris préparé sous la direction de Stéphane Rials. Très riche bibliographie. Peu de renseignements en revanche sur le personnage et le rôle du vicomte Emmanuel d'Harcourt.

Gilles Le Béguec, « Avant-propos. Les entourages des chefs de l'Etat, de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, N°8. www.histoire-politique.fr

ces questions, en particulier une étude de synthèse sur *La République des avocats* (Armand Colin, 2003).

Gilles Le Béguec a dirigé, au Centre d'histoire de Sciences Po, un groupe de travail consacré aux « entourages politiques » au cours des trois années universitaires 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008. Il a dirigé la publication, en 2006, de concert avec Bernard Lachaise et Frédéric Turpin, des actes d'un colloque organisé par l'Association Georges Pompidou sur *Georges Pompidou, directeur de cabinet du général de Gaulle, juin 1958-janvier 1959* (Editions PIE-Peter Lang).