

## **L'organisation particulière du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre : considérations générales et regard particulier sur l'organisation actuelle**

Xavier MAGNON  
Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole  
Institut Maurice Hauriou

L'objet « organisation particulière du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre » est-il saisissable par le juriste et, plus particulièrement, par le constitutionnaliste ? Le droit est quasi absent de cette organisation ; le fait demeure dominant.

Aucune règle juridique n'encadre la composition et l'organisation du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre, laissées ainsi à la discrétion du Chef de l'Etat et du Chef du gouvernement.

Le décret du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique relatif aux cabinets ministériels, qui encadre la composition de ces derniers, ne vise pas ou exclut de son domaine d'application le cabinet du Premier ministre<sup>1</sup>. Tout au plus peut-on supposer que son article 7 lui est applicable, dans les exigences qu'il énonce qui sont encore d'actualité, lorsqu'il prévoit que « nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques et s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ».

A l'Elysée, les contraintes, toute relatives, ne concernent que le domaine budgétaire. La transparence financière relative au budget de l'Elysée est consécutive à la nomenclature issue de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>2</sup>, qui intègre le budget de la présidence de la République dans la mission « Pouvoirs publics », annexée dans l'Etat B de la loi de finances. Elle s'inscrit dans la logique défendue par l'article 7 I de la loi organique de regroupement par mission des crédits ouverts par la loi de finances<sup>3</sup>. Dans le prolongement, l'article 115 de la loi de finances pour 2002 prévoit, à partir de la loi de finances de 2013, que :

« I. Est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci.

---

<sup>1</sup> Décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels. L'article 1<sup>er</sup>, qui encadre la composition du cabinet d'un ministre, n'est pas applicable au cabinet du Premier ministre. Les autres articles du décret concernent la composition des cabinets de ministres particuliers, de secrétaires d'Etat ou de sous-secrétaires d'Etat.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Voir en ces sens : D. Maillard Desgrées du Loué, *Institutions administratives*, PUF, Thémis, 2011, p. 266.

II. Est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative développant, pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux »<sup>4</sup>.

Cette transparence financière apparaît comme une contrainte pour le Chef de l'Etat même si son autonomie financière, comme celle des autres pouvoirs publics, est garantie au niveau constitutionnel<sup>5</sup>.

En dehors de ces exigences législatives, c'est à la seule initiative du Chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, qu'à compter de l'exercice 2008 a été intégré au budget de l'Elysée le coût de tous les personnels et services affectés et utilisés par la présidence et que ce budget a été soumis au contrôle de la Cour des comptes et qui fait l'objet, depuis, d'un rapport du Premier président de la Cour adressé au Président de la République et public<sup>6</sup>. Une pratique est ainsi venue compléter les exigences légales budgétaires.

Ce n'est enfin que de manière anecdotique que la jurisprudence administrative a saisi les collaborateurs de l'exécutif. Le Conseil d'Etat a pu juger qu'un courrier par lequel un « collaborateur du chef de l'Etat » répondait à une lettre adressée à ce dernier, lui demandant en l'occurrence de « casser des faux jugements », « ne peut être regardée comme une décision faisant grief » et, par suite, comme pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>7</sup>. De manière plus significative, le juge administratif suprême a reconnu une place à la parole des collaborateurs du Chef de l'Etat pour juger que « compte tenu du rôle [que le Président de la République] assume depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 dans la définition des orientations politiques de la Nation, (...) ses interventions et celles de ses collaborateurs [ne peuvent être] regardées comme étrangères, par principe et sans aucune distinction selon leur contenu et leur contexte, au débat politique national et, par conséquent, à l'appréciation de l'équilibre à rechercher entre les courants d'opinion politiques »<sup>8</sup>. La parole des collaborateurs du Chef de l'Etat, alors qu'elle est apparue de manière nouvelle et significative dans les médias au début du mandat de Nicolas Sarkozy, doit donc être prise en compte par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel « dans l'appréciation du respect du pluralisme politique par les médias audiovisuels ». Ce n'est pourtant qu'une situation de fait, la visibilité médiatique inédite des collaborateurs du Chef de l'Etat, qui a conduit à ce que ceux-ci soient saisis par le droit.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

<sup>5</sup> C.C, n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organiques relatives aux lois de finances*, Rec., p. 99, cons. 25.

<sup>6</sup> En ligne sur le site internet de la Cour des comptes.

Voir en particulier la lettre du Premier Président du 15 juillet 2009 qui prend acte des choix du Président de la République concernant le contrôle de la Cour des comptes et la consolidation de l'ensemble des dépenses des services de la Présidence (<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/GSPR/Lettre-PR-160709.pdf>).

<sup>7</sup> C.E., 7 juillet 1993, n° 116399, inédit.

<sup>8</sup> C.E., Ass., 8 avril 2009, François Hollande, *RFDA*, 2009, p. 351.

Le droit a donc largement abandonné l'organisation du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre, même s'il garde les traces de ses membres par l'intermédiaire de la publication au Journal officiel de la République française de leurs arrêtés de nomination. S'il fallait trouver une justification à cet abandon, la nature éminemment politique des entourages les plus proches de l'exécutif serait mise en avant. Le secrétariat général de l'Élysée a pu être défini comme étant « une équipe de collaborateurs directs, choisi par le président en toute liberté, et qui normalement change avec lui »<sup>9</sup> ou encore, mêlant un critère institutionnel et un critère personnel, comme regroupant « les membres de l'entourage (...) rattaché[s] à une structure administrative, d'ailleurs relativement souple, [qui] dépendent aussi directement du président de la République qui les nomme et peut les révoquer à tout moment »<sup>10</sup>. Les membres du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre sont des conseillers politiques, même s'ils ne sont pas forcément des politiques, qui n'ont pour d'autre fonction que d'éclairer, d'informer et de conseiller le Chef de l'État ou le chef du gouvernement dans ses choix et analyses politiques.

Il est d'ailleurs nécessaire d'écarter quelques confusions terminologiques éventuelles. Le Président et le Premier ministre ont tous deux un cabinet et un secrétariat, même si pour le premier le cabinet est souvent inclus dans le secrétariat, mais la fonction administrative est assurée par le secrétariat général du gouvernement à Matignon et par le cabinet du Chef de l'État à l'Élysée ; la fonction politique étant confiée au cabinet du Premier ministre et au secrétariat général de l'Élysée. Les dénominations se croisent. La parenté entre les deux structures n'en est pas moins forte notamment d'un point de vue historique sous la V<sup>ème</sup> République. Le Général De Gaulle, dernier Président du Conseil de la IV<sup>ème</sup> République, transférera son cabinet à l'Élysée une fois élu Président de la V<sup>ème</sup> République<sup>11</sup> et Georges Pompidou fera de même de son passage de Matignon à l'Élysée<sup>12</sup>. Le maintien d'un entourage de proches conseillers politiques de Matignon à l'Élysée se justifie, malgré la différence de contexte. La fonction de conseil politique demeure, même si les modalités et les finalités changent dans chacun de ces deux lieux de pouvoir.

Cet abandon par le droit de l'organisation des conseils politiques de l'exécutif se double d'un abandon global par la science juridique de l'étude et de l'analyse de cet objet. Les entourages de l'exécutif ont fait l'objet d'études significatives en science politique et/ou en histoire, même si l'on doit signaler que l'entourage du Chef de l'État a été plus étudié que celui du Premier ministre

---

<sup>9</sup> Y. Cannac, « La « machine élyséenne » (1974-1981) », in *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques 1974-1978*, sous la direction de S. Berstein, R. Rémond et J.-F. Sirinelli, Fayard, 2003, p. 90.

<sup>10</sup> F. Tristram, « Un instrument politique assumé ? L'entourage de Valéry Giscard d'Estaing à l'Élysée de 1974 à 1981 », in *Les entourages des Chefs de l'État de Mac-Mabon à Valérie Giscard d'Estaing*, Dossier spécial, *Histoire@Politique*, 2009/2, n° 08, p. 2 (en ligne : <http://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2009-2-page-87.htm>)

<sup>11</sup> Voir : G. Le Béguec, C. Manigand, « L'entourage du général De Gaulle à l'Élysée », in *Les entourages des Chefs de l'État de Mac-Mabon à Valérie Giscard d'Estaing*, Dossier spécial, *précit.*

<sup>12</sup> Voir sur cette question : S. Tricaud, E. Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Élysée (1962-1974) », in *Les entourages des Chefs de l'État de Mac-Mabon à Valérie Giscard d'Estaing*, Dossier spécial, *précit.*

et que, parmi les différents chefs de l'Etat, certains ont fait l'objet de plus d'attention que d'autres. Par ailleurs, les études les plus substantielles sont souvent anciennes<sup>13</sup>.

L'analyse juridique de l'organisation de ces conseils est donc relativement vierge, ce qui peut apparaître *a priori* justifié par l'absence de prescription juridique en ce domaine. Le lien entre le fait « organisation du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre » et le droit n'en est pas pour autant absent. Cette organisation peut être en effet le révélateur des compétences que le droit attribue aux chefs de l'Etat et du gouvernement. Telle peut-être la problématique générale, juridique, susceptible de servir de toile de fond à une analyse de l'organisation des conseils politiques de l'exécutif. L'organisation respective de chacun de ces deux conseils correspond-elle à la répartition constitutionnelle des compétences entre chacune des deux têtes de l'exécutif ? Plus précisément encore, il convient de rechercher si l'organisation de ces conseils, qui correspond à une stratégie visant à disposer d'une information pertinente dans certaines domaines, traduit la répartition existante des compétences et plus largement des fonctions entre le Président de la République et le Premier ministre et, entre les deux, le gouvernement. Ce dernier constitue en effet un point de comparaison important dans l'organisation des conseils politiques des deux têtes de l'exécutif permettant de situer leurs rôles respectifs<sup>14</sup>.

Sous cet angle, il est nécessaire d'écarter un lieu commun, voire un mythe, ancien et persistant, selon lequel il existerait un « gouvernement de l'ombre » à l'Elysée, un « super-exécutif », un « cabinet du roi » constitué des conseillers du Président de la République et superposé au gouvernement ; le secrétaire général de l'Elysée apparaissant comme le « chef, plus important que le premier ministre dans la hiérarchie non écrite de l'Etat »<sup>15</sup>, comme un « Premier ministre *bis* ». Cette thèse, y compris dans sa formulation récente consécutive à un renforcement de la présence de l'actuel Chef de l'Etat dans la détermination *et même*, la tendance a pu être dénoncée, dans la conduite de la politique de la Nation, ne tient pas. S. Cohen s'est attaché à montrer, et ses

---

<sup>13</sup> Voir en particulier : F. de Baecque, J.-L. Quermonne (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1982, 391 p. ; S. Cohen, *Les conseillers du Président*, PUF, Politique d'aujourd'hui, 1980, 199 p.

Voir également sur le sujet qui nous occupe mais abordant des questions autres que celles de l'organisation : B. Badie, P. Birnbaum, « L'autonomie des institutions politico-administratives. Le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la Cinquième République », *Revue française de Science politique*, n° 26, 1976, p. 286 et s. ; L. Rouban, « Les entourages de l'Elysée et de Matignon : 1974-1997 », *Revue administrative*, 1998, n° 302, p. 317 et s.

Une double exception cependant, c'est-à-dire une analyse relativement récente et provenant d'un juriste : F. Foucaud, « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, 2010, n° 4, p. 1027 et s.

<sup>14</sup> C'est pourquoi le tableau reproduit en annexe présente l'organisation du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre à partir des domaines ministériels (voir tableau en annexe).

<sup>15</sup> P. Viansson-Ponté, « Les pouvoirs parallèles », *L'Evènement*, 10 mars 1966.

Voir également en ce sens : J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la 5<sup>ème</sup> République*, LGDJ, 1967, pp. 167-168.

Pour une interrogation récente en ce sens, voir : F. Foucaud, « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *précit.*, p. 1027.

arguments paraissent aujourd'hui encore toujours valables, que le secrétariat de l'Élysée ne pouvait matériellement pas concurrencer le gouvernement. A l'appui de son analyse, il invoque trois séries de raison qui méritent d'être rappelées dans leur intégralité :

« - Si le secrétaire général et son équipe exercent une influence réelle sur les décisions présidentielles, cette influence est, à regarder de plus près, limitée aléatoire, ne s'exerçant que de loin en loin et, la plupart du temps, sur des choix sans grande portée politique.

- L'appareil élyséen est trop léger pour se substituer purement et simplement au gouvernement, et les tâches qu'il remplit sont trop variées pour que ses membres puissent suivre un secteur de bout en bout. Il ne possède ni sources d'information ni moyens d'action propres.

- Le premier ministre et les ministres gardent d'importantes prérogatives. Ils contrôlent tous les moyens d'élaboration et d'exécution des décisions gouvernementales. Ils disposent d'un accès direct au Chef de l'Etat. S'ils peuvent aiguillonner ou contrecarrer la volonté d'un ministre, les « hommes du président » ne peuvent ni imposer, ni agir d'eux-mêmes.

Au total, il ne s'agit ni d'un entourage tentaculaire ni d'un entourage lymphatique. Mais dans le système de « dyarchie inégale » que connaît la France, ces hommes jouent un rôle régulateur important dans la répartition des pouvoirs entre le président et le Premier ministre, dans la mesure où ils permettent au premier de ne pas laisser le second développer excessivement son influence sans lui ôter, pour autant, l'essentiel de ses prérogatives »<sup>16</sup>.

Cette impossibilité pratique d'un « gouvernement *bis* » n'empêche toutefois pas le secrétariat de l'Élysée d'adopter une structure proche de celle du gouvernement. Cette tendance générale, constante sous la V<sup>ème</sup> République, est particulièrement visible aujourd'hui. Elle ne se retrouve pas de la même manière du côté du cabinet du Premier ministre<sup>17</sup>. Cette différence d'organisation sur le plan matériel est en mesure de s'expliquer par la répartition des fonctions existant entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre. Plus exactement, la première apparaît comme le reflet de la seconde (§ II).

Face à cette différence d'organisation matérielle, une autre interrogation s'impose. Cette différence se retrouve-t-elle dans l'organisation formelle de ces deux structures ? En ce domaine, l'unité de la fonction d'information politique conduit au contraire à la mise en place d'une structure équivalente. En conséquence, il est possible, à l'opposé de ce qui a été avancé sur l'organisation matérielle, de constater une organisation formelle comparable des deux conseils, marque de la même fonction assurée par ceux-ci (§ I).

---

<sup>16</sup> S. Cohen, « Le secrétaire général de la Présidence de la République », in *Administration et politique sous la Cinquième République*, *op. cit.*, pp. 126-127.

Voir également, du même auteur : *Les conseillers du Président. De Charles De Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, *op. cit.*, p. 80.

Voir encore en ce sens : P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation française, Etudes, 2011, pp. 163-164.

<sup>17</sup> Voir pour une approche générale le tableau en annexe.

## § I – Une organisation formelle comparable, reflet de la fonction informative des conseils du Chef de l'Etat et du Premier ministre

Les deux structures de conseil étudiées ont pour fonction essentielle d'apporter aux têtes de l'exécutif l'information et les conseils dont ils ont besoin pour accomplir leur mission et conduire la politique qu'ils entendent mener. Selon G. Saunier, « le rôle d'un conseiller (...) est d'informer le Président, de lui rendre compte, mais surtout de donner son avis et de proposer des choix, des attitudes. Il envisage les possibles et donne généralement sa préférence »<sup>18</sup>. S'il est des Chefs d'Etat et des Chefs de gouvernement avec des personnalités différentes, il est clair que ce sont eux qui décident et non leurs conseillers, qui n'ont qu'un rôle de *media*. Ces derniers doivent faire remonter les informations à la tête de l'Etat, informations qu'ils reçoivent le plus souvent des ministères, tout en étant disponibles pour répondre à toute sollicitation du Chef de l'Etat ou du Chef du gouvernement. Dans un tel cadre, les rôles des conseillers sont « plutôt réactifs qu'actifs »<sup>19</sup>. L'entourage de l'exécutif demeure un instrument aux mains du Président de la République ou du Premier ministre et non l'inverse. On peine d'ailleurs à concevoir toute instrumentalisation de l'une des deux têtes de l'exécutif par les membres de son entourage. Il ne faut pas se méprendre sur l'impact réel de conseillers sur une personne politique rompue à l'exercice du pouvoir qui accède à un niveau de responsabilité maximum dans l'Etat. Quels que soient les conseils et les conseillers, c'est le Chef de l'Etat ou le Premier ministre qui décide seul. Selon cette logique fonctionnelle, secrétariat général et cabinet présentent une structure hiérarchisée tournée vers le Chef de l'Etat ou le Chef du gouvernement (A). Chacun d'entre eux est au centre de la structure, chacun de ses éléments ayant potentiellement un lien direct avec eux. Sur cette question, et même si la pratique a pu varier selon les personnalités, le secrétaire général de l'Elysée ou le directeur de cabinet du Premier ministre constitue un filtre entre les différents collaborateurs et les têtes de l'exécutif (B).

### A – Une structure tournée vers le Chef de l'Etat ou le Chef du gouvernement

La structure du secrétariat ou du cabinet est telle que chaque conseiller ne relève que du Chef de l'Etat ou du Chef de gouvernement, qui décide librement de sa nomination, de son maintien ou de son éviction. Il est un rouage aux mains de celui qui décide, destiné à l'éclairer dans ses choix. Chaque conseiller, nommé discrétionnairement par le Chef, n'est tourné que vers celui-ci pour lui apporter les informations nécessaires à la conduite de la politique qu'il entend mener. Ce lien direct fonctionnel, sous réserve du rôle exercé par le secrétaire général de l'Elysée ou le directeur de cabinet de Matignon, qui conduit à ce que chaque collaborateur est à la disposition du Chef de

---

<sup>18</sup> G. Saunier, « La vie quotidienne à l'Elysée au temps de François Mitterrand », *Hypothèses*, 2000/1, p. 216.

<sup>19</sup> T. Weil, « La machine Matignon : le fonctionnement du Cabinet du Premier ministre », Séance du 3 octobre 2003, Séminaire Vie des affaires, Les Amis de l'Ecole de Paris, en ligne sur : <http://ecole.org/seminaires/FS1/SEM110/VA031003.pdf/view>.

l'Etat, n'exclut par une hiérarchisation dans la composition du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général de l'Elysée.

D'un point de vue structurel, il y a lieu de noter, malgré la terminologie retenue qui permet de retracer la situation commune pour l'Elysée sous la V<sup>ème</sup> République, que le secrétariat général de l'Elysée est dénommé aujourd'hui « Cabinet du Président de la République » et qu'il intègre à la fois le conseil politique rattaché au secrétariat général et la structure administrative du cabinet *stricto sensu*<sup>20</sup>. Cette tendance n'est pas inédite sous la V<sup>ème</sup> République. Avec Georges Pompidou, l'organigramme officiel ne distinguait pas le « cabinet » du Président et le « Secrétariat général » de l'Elysée, même s'il existait, comme aujourd'hui, un « Chef de cabinet ». L'ancien Président de la République, précisément sans doute car il avait été auparavant premier ministre, refusait l'usage « du terme de « cabinet à l'Elysée, qui renvoyait dans son esprit à l'entourage du Premier ministre »<sup>21</sup>. La situation actuelle est cependant en partie différente, le terme de « cabinet du Président de la République » regroupant le secrétariat général et le cabinet *stricto sensu*. Valéry Giscard d'Estaing avait quant à lui choisi de supprimer la double structure, pour ne retenir qu'un secrétariat général sous l'autorité exclusive du secrétaire général<sup>22</sup>.

En dehors du secrétaire général ou du directeur de cabinet, qui ont un rôle à part qui mérite d'être apprécié de manière autonome, la structure de ces deux institutions a pu accueillir jusqu'à trois niveaux de conseillers, comme ce fût le cas en particulier sous le premier septennat de François Mitterrand : des conseillers, des conseillers techniques et des chargés de mission. Avec Georges Pompidou étaient d'ailleurs apparus, en plus des chargés de mission *auprès du secrétariat général de la présidence* de la République, situés dans la hiérarchie en-dessous de celui de conseiller technique<sup>23</sup>, un chargé de mission *auprès du Président* de la République<sup>24</sup>. Aujourd'hui, pour le secrétariat général de la Présidence, le découpage se réduit à deux niveaux principaux, le conseiller et le conseiller technique, même s'il existe des conseillers adjoints. A ces deux niveaux, le cabinet du Premier ministre ajoute des chargés de mission, deux auprès du Premier ministre et un pour les « affaires réservées »<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Telle est la dénomination retenue par le site internet de l'Elysée : <http://www.elysee.fr/president/la-presidence/le-fonctionnement-de-la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique/le-cabinet-du-president-de-la-republique.10179.html>

<sup>21</sup> S. Tricaud, E. Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *précit.*

<sup>22</sup> Voir : G. Le Béguec, C. Manigand, « Un instrument politique mal assumé ? L'entourage de Valéry Giscard d'Estaing à l'Elysée de 1974 à 1981 », in *Les entourages des chefs de l'Etat...*, *op. cit.* ; S. Cohen, *Les conseillers du Président. De Charles De Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, *op. cit.*, p. 35

<sup>23</sup> Qui disparaîtront avec Valéry Giscard d'Estaing, voir : S. Cohen, « Le secrétariat général de la présidence de la République », in *Administration et politique sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 109.

<sup>24</sup> Voir : S. Cohen, *Les conseillers du Président. De Charles De Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>25</sup> Pour toutes les informations sur les compositions actuelles du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre voir le tableau en annexe.

Pour ce qui concerne les *conseillers*, il en existe qui sont spécialement affectés à un domaine particulier et d'autres qui sont rattachés directement auprès du Chef de gouvernement ou du Chef de l'Etat.

Ainsi, le Chef de l'Etat actuel dispose non seulement d'un conseiller spécial, M. Henri Guaino, et de deux conseillers qui lui sont directement rattachés<sup>26</sup>. Ces conseillers directs du Président, qui ne se voient affecter aucun domaine d'intervention particulier, apparaissent comme les héritiers, des chargés de mission *auprès du Président de la République*, nés avec Georges Pompidou, tout en bénéficiant d'un titre plus prestigieux. Cette absence d'affectation à un domaine particulier fait de ces conseillers des généralistes susceptibles de concurrencer, en tant que conseil et que source d'information, les autres conseillers, voire, pour le conseiller spécial du Président au moins, le secrétaire général. Ces proches collaborateurs du Président sont en lien direct avec celui-ci, du moins le conseiller spécial, sans appartenir à la hiérarchie organisée autour du secrétaire général. Cette pratique a été initiée par François Mitterrand qui avait fait de Jacques Attali son conseiller spécial, secondé par deux autres conseillers. Ces conseillers non affectés ont contribué à établir « un double circuit d'information fonctionnant de manière concurrente »<sup>27</sup>. La structure hiérarchisée et spécialisée autour du secrétaire général est en mesure d'être concurrencée par la structure généraliste directement rattachée au Chef de l'Etat. Cette double source est un avantage important pour le Chef de l'Etat en termes de diversité des sources d'information, à défaut sans doute de favoriser la cohésion dans le fonctionnement quotidien des équipes de collaborateurs.

Le Premier ministre, François Fillon, dispose de deux conseillers directs, dont un pour la communication, et de deux chargés de mission. On retrouve ici la logique de conseillers généralistes, la communication du Premier ministre n'étant pas considérée comme un domaine de l'action gouvernementale, directement rattachés au Premier ministre et formant un premier cercle de collaborateurs.

Les autres collaborateurs, autres que les conseillers directs, c'est-à-dire les conseillers et les conseillers techniques, se voient affecter un domaine d'intervention particulier. Pour le Chef de l'Etat, les domaines de compétence entre conseillers et conseiller techniques ne se chevauchent pas. Les domaines confiés à des conseillers techniques ne sont pas, en principe, des sous-domaines d'un domaine plus général confié à un conseiller. Le découpage conseiller/conseiller technique semble refléter le niveau d'importance politique accordé au domaine attribué plutôt qu'une logique de hiérarchisation des conseillers. Le Président dispose par exemple d'un conseiller audiovisuel, d'un conseiller technique Internet et d'un conseiller technique presse, ce qui correspond à un découpage par secteur de la communication du Chef de l'Etat, sans

---

<sup>26</sup> Remarquons qu'il existe également à côté de ces deux « conseillers *du Président* de la République », trois « conseillers *à la présidence* de la République » mais ces derniers se rattachent, avec le Directeur de cabinet, le chef de cabinet, le directeur adjoint de cabinet et les chefs de cabinet adjoints, au cabinet *stricto sensu*, c'est-à-dire à la structure chargée de l'organisation administrative de la présidence.

<sup>27</sup> S. Cohen, « Les hommes de l'Elysée », *précit.*, p. 94.

hiérarchisation formelle entre les conseillers mais avec une hiérarchisation matérielle marquant, peut-être, la faveur accordée par le Président à la communication audiovisuelle. Cette logique, qui écarte le principe de « chefs de file », contribue à donner du sens aux domaines affectés aux différents conseillers quant aux priorités politiques du Chef de l'Etat. L'organigramme révèle ainsi les choix et les orientations politiques essentielles du Chef de l'Etat, comme nous le vérifierons plus tard. Malgré l'absence d'une hiérarchie formelle, il est cependant clair qu'une hiérarchie apparaît dans le fonctionnement réel de la structure. Il existe en effet plusieurs cercles autour du Président. Le premier cercle par sa proximité et son contact direct avec le Chef de l'Etat se retrouve en première ligne et donc « au-dessus » des autres conseillers.

Ce principe souffre cependant d'exceptions. Il existe ainsi deux conseillers adjoints qui interviennent dans le même domaine qu'un conseiller, en matière d'affaires étrangères et d'affaires européennes. Il existe ici une hiérarchie formelle pour un même secteur. En outre, dans ce domaine ministériel « affaires étrangères et européennes », on peut considérer que le conseiller diplomatique et Sherpa, selon la dénomination officielle, occupe une place privilégiée par rapport aux autres conseillers ou conseillers techniques intervenant dans le domaine des affaires étrangères et européennes. Il est conseiller diplomatique « en général », assisté on l'a vu d'un conseiller adjoint, et les autres conseillers intervenants dans des sous-domaines (G 20-G8, négociations sur le climat, développement et francophonie ; Afrique du Nord, du Proche et du Moyen-Orient ; Amériques, de la Russie, du Caucase, des Balkans et de l'Asie centrale ; Asie et Océanie ; Afrique sub-saharienne) semblent devoir être en partie coordonnés par le premier. Les domaines d'intervention se croisent, ce qui justifie une approche coordonnée, voire une approche en termes de chef de file. Le conseiller Europe apparaît comme étant à part, d'autant plus qu'il est assisté d'un conseiller adjoint.

Pour le cabinet du gouvernement, la situation est différente dans la mesure où il existe un découpage s'inscrivant dans une perspective de « chef de file », selon un schéma initié avec le cabinet Chaban-Delmas<sup>28</sup>, un conseiller sur un domaine d'ordre général étant secondé par des conseillers techniques dans des sous-domaines. Le domaine des affaires étrangères et européennes est à cet égard significatif. Le conseiller diplomatique est assisté par un conseiller technique affaires diplomatiques et un conseiller technique affaires diplomatiques et coopération franco-allemande. Le budget dispose d'un conseiller et d'un conseiller technique ; le conseiller éducation, enseignement supérieur et recherche est secondé par un conseiller technique éducation et un conseiller technique recherche et enseignement supérieur. On retrouve encore ce même schéma général dans la plupart des domaines.

---

<sup>28</sup> Voir en ce sens : M.-C. Kessler, « Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement », in *Administration et politique, op. cit.*, p. 90. Formule qui recouvre la situation dans laquelle il existe une « différenciation en équipes fonctionnelles sous la direction d'un « chef de file » - le directeur de cabinet devenant essentiellement l'animateur du cabinet politique ».

Ainsi, le secrétariat général de l'Élysée actuel se révèle en son sein peu hiérarchisé entre les différents conseillers, la structure étant dans son ensemble tournée vers le Chef de l'État. Le modèle apparaît plus circulaire que pyramidal, le Chef de l'État est au centre de ses différents conseillers. Le choix est tout autre pour le cabinet du gouvernement. Il existe une hiérarchie entre les conseillers qui est le résultat du découpage de domaines en sous-domaines, les premiers étant confiés à des conseillers, les seconds à des conseillers techniques. Le fonctionnement du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre peut en pratique révéler d'autres schémas de fonctionnement : hiérarchique à l'Élysée et circulaire à Matignon. Les lignes bougent dans des structures qui fonctionnent avant tout selon une logique pragmatique visant à apporter au plus vite l'information, la meilleure information, au Chef de l'État ou au Premier ministre. Au-delà de ces hiérarchies plus ou moins formalisées, il en est une, incontestable, qui fait du secrétaire général ou du directeur de cabinet le filtre entre les conseillers d'un côté et le Chef de l'État ou le Chef du gouvernement de l'autre.

## **B – Le filtre du premier collaborateur : le secrétaire général ou le directeur de cabinet**

Au sein de l'entourage de l'exécutif, le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre ont une place à part. Proches du Chef de l'État ou du Premier ministre, ils assurent le lien entre les différents collaborateurs et celui-ci, sous réserve des conseillers spéciaux, situés hors hiérarchie. Ils sont au cœur de la structure de conseil politique. Selon la formule célèbre du Général De Gaulle, le secrétaire général de l'Élysée est « au centre et au courant de tout »<sup>29</sup>. C'est précisément ce qui en ferait, selon une mythologie de la V<sup>ème</sup> République déjà évoquée, un Premier ministre-bis. A l'Élysée, le secrétaire général joue « simultanément les rôles de collaborateur privilégié du Président, de courroie de transmission avec le gouvernement et d'animateur de l'équipe des conseillers techniques et des chargés de mission qui travaillent auprès de lui »<sup>30</sup>. On doit relever qu'il existe un poste de secrétaire général adjoint, fonction apparu avec Georges Pompidou<sup>31</sup> et maintenue jusqu'à aujourd'hui ; le poste de secrétaire général étant un « poste politique », celui de secrétaire général adjoint un « poste technique »<sup>32</sup>.

Le rôle qui leur est confié consiste, quelles que soient les personnalités des hommes pour lesquels ils travaillent, à organiser la structure dont ils sont à la tête afin qu'elle soit la mieux à même de remplir sa fonction d'information et de conseil au profit du Chef de l'État ou du Premier

---

<sup>29</sup> Formule rapportée, notamment par S. Cohen, *Les conseillers du Président*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>30</sup> S. Cohen, *Les conseillers du Président*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>31</sup> Voir en ce sens : S. Cohen, *Les conseillers du Président*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>32</sup> Voir en ce sens, F. Salat-Baroux, secrétaire général adjoint puis secrétaire général de l'Élysée de Jacques Chirac, interviewé par F. Foucaud (*Le Secrétaire général de la présidence de la République*, Mémoire, Université Toulouse 1 Capitole, 2008, dactylographié, p. 124).

ministre. Ils sont à la fois le relai de leurs exigences vers les conseillers, selon une perspective verticale descendante, et un filtre dans l'accès des conseillers au Chef de l'Etat ou de gouvernement, selon une perspective verticale ascendante. Ainsi, par exemple, « les cabinets de Michel Debré et de Georges Pompidou étaient organisées « en râteau ». Chaque collaborateur avait un accès direct au directeur de cabinet, personnage extrêmement fort, ayant réellement la charge la marche de toutes les affaires, assurant la cohésion technique du cabinet. Le directeur de cabinet lui-même voyait le Premier ministre plusieurs fois par jour »<sup>33</sup>. Ce rôle crucial du chef de cabinet du Premier ministre, à l'instar de ce qui se produit pour le secrétaire général de l'Elysée, ne semble pas devoir être écarté lorsque le cabinet fonctionne selon un schéma « chef de file », ces deux schémas « chef de file »/« en râteau » ayant pu être opposés, le premier d'entre eux ne laissant au directeur de cabinet qu'un rôle d'« animateur du cabinet politique »<sup>34</sup>. L'existence d'une hiérarchisation entre les conseillers ne supprime en rien le rôle de filtre du directeur de cabinet entre le Premier ministre et les conseillers « chef de file ».

La pratique des Chefs de l'Etat et de gouvernement varie quant aux liens entretenus avec les conseillers, autres que les conseillers qui leur sont directement rattachés.

Certains Chefs d'Etat, tel François Mitterrand, ont défendu le principe d'une distance importante vis-à-vis des conseillers, hors de son premier cercle. Ceux-ci devaient en effet passer par le secrétaire général pour pouvoir accéder directement au Chef de l'Etat à moins que celui-ci ne décide de les rencontrer directement. Selon G. Saunier, « l'accès physique au Président est limité. Habituellement le conseiller ne rencontre le Président qu'en de rares et brèves occasions – déplacements, vœux, simple hasard, etc. – et souvent lorsque sa compétence technique est requise »<sup>35</sup>. Le chemin parcouru par les demandes d'information vers les conseillers peut également varier selon les personnalités des Chefs d'Etat et de gouvernement : des demandes adressées par l'intermédiaire du secrétaire général ou du directeur de cabinet aux collaborateurs, à des demandes directes à certains collaborateurs, à des mêmes demandes adressées à différents collaborateurs voire à des demandes identiques adressées d'un côté à un conseiller spécialisé et de l'autre à un conseiller direct.

Les mêmes variations peuvent être constatées concernant les réunions périodiques entre le Chef de l'Etat ou le Chef du gouvernement et ses collaborateurs : réunions hebdomadaires réservées aux conseillers les plus proches, réunions hebdomadaires ouvertes à tous les conseillers, réunions hebdomadaires à géométrie variable en fonction des questions abordées, réunions ponctuelles

---

<sup>33</sup> M.-C. Kessler, « Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement », in *Administration et politique*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> G. Saunier, « La vie quotidienne à l'Elysée au temps de François Mitterrand », *Hypothèses*, 2000/1, p. 217.

Voir également en ce sens l'interview de H. Védrine mené par F. Foucaud pour son mémoire (*Le Secrétaire général de la présidence de la République*, *op. cit.*, p. 114).

voire spontanées à géométrie variable selon les besoins, réunions formelles ou informelles . Avec George Pompidou, « l'accès au Président est (...) difficile ; cependant il est fréquent [qu'il] s'entretienne en particulier avec un de ses collaborateurs »<sup>36</sup>. François Mitterrand ne travaillait régulièrement qu'avec « une minorité de grands conseillers » : le secrétaire général de la Présidence de la République, Pierre Bérégoovoy, le directeur de cabinet, André Rousselet, le conseiller spécial, Jacques Attali et François de Grossouvre qui, avec le titre de *chargé de mission auprès du Président de la République*, s'occupe des relations avec les services spéciaux ». Il ne les voyait cependant pas à « des horaires établis d'avance, comme par le passé, mais plutôt « à la demande » du Président ou de l'un de ces hommes »<sup>37</sup>. A Matignon, avec Lionel Jospin, le cabinet se réunissait tous les lundi matin pour faire le point sur toutes les questions d'actualité pour la semaine, sous la direction du directeur de cabinet<sup>38</sup>.

Cette diversité se retrouve pour les notes qui sont rédigées par les différents conseillers, qui constituent, selon l'analyse unanime des commentateurs, « l'essentiel du travail de cabinet »<sup>39</sup> et qui ont pour origine soit des informations remontant des ministères, soit des demandes du Président de la République ou du Premier ministre. Elles peuvent parvenir directement au Chef de l'Etat ou au Chef de gouvernement, si besoin est, avec une volonté de court-circuiter le secrétaire général ou le directeur de cabinet. En général, ces derniers sont les premiers destinataires des notes sur lesquelles ils sont susceptibles d'apporter des commentaires, à charge pour eux de les transmettre au Chef de l'Etat ou au Chef du gouvernement. Il peut encore y avoir un retour de la note de ces derniers vers le conseiller qui l'a originellement rédigée. Souvent, comme c'était le cas avec François Mitterrand, c'est le secrétaire général « qui retourne, pour exécution, les notes commentées du Président » et répercute ainsi la « parole présidentielle »<sup>40</sup>.

Dans cette diversité des pratiques, le secrétaire général ou le directeur de cabinet demeure le coordinateur, le « chef d'orchestre »<sup>41</sup>, de l'action des conseillers au service du Président ou du Premier ministre. Il est nécessaire de passer par leur intermédiaire, pour un entretien ou pour la transmission d'une note, afin de pouvoir accéder à la personne du Président de la République ou du Premier ministre. En cela, son action est décisive et lui confère une portée déterminante dans le fonctionnement de la structure qu'il dirige. Les seules limites à leur action se révèlent dans les stratégies de contournement dont ils peuvent être « victime ». Ce contournement peut être le fait

---

<sup>36</sup> S. Tricaud, E. Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *précit.*

<sup>37</sup> S. Cohen, « Les hommes de l'Elysée », *précit.*, p. 91.

<sup>38</sup> T. Weil, « La Machine Matignon : le fonctionnement du cabinet du Premier ministre », *précit.*, p. 3.

<sup>39</sup> Voir notamment : S. Tricaud, E. Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *précit.*

F. Salat-Baroux précise cependant que, lorsqu'il était secrétaire général de l'Elysée, il ne rédigeait aucune note au Président, les rapports entretenus avec lui étant ainsi exclusivement oraux (F. Foucaud, *Le Secrétaire général de la présidence de la République*, *op. cit.*, p. 126).

<sup>40</sup> G. Saunier, « La vie quotidienne à l'Elysée au temps de François Mitterrand », *précit.*, p. 215.

<sup>41</sup> Selon l'expression de H. Védrine, voir F. Foucaud, *Le Secrétaire général de la présidence de la République*, *op. cit.*, p. 115.

du Chef de l'Etat ou du Premier ministre, décidé de s'adresser directement à l'un de ses conseillers sans passer par lui. Cette démarche est possible même si elle ne peut, en pratique, apparaître que de manière limitée alors que le premier conseiller a toute la confiance du Chef de l'Etat ou de Chef du gouvernement et que c'est précisément sur cette confiance que repose son maintien en poste. Le contournement peut également provenir, d'un point de vue structurel, de conseillers directs du Chef de l'Etat ou du Premier ministre qui ne dépendent pas d'eux et qui forment une structure concurrentielle. Enfin, les conseillers eux-mêmes peuvent leur échapper en ayant contact directement avec le Président de la République ou le Chef du gouvernement, avec plus ou moins de facilité selon la disponibilité de ces derniers.

## § II – Une organisation matérielle différenciée, reflet de la répartition des fonctions entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre

Pour ne s'en tenir qu'à la composition actuelle du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre<sup>42</sup>, et même si en l'occurrence la tendance se vérifie antérieurement, il est pour le moins tentant d'y retrouver la répartition des fonctions entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre, telle qu'elle résulte de la Constitution et de la pratique institutionnelle de la V<sup>ème</sup> République. Dans un subtil mélange de droit et de pratique, ou plus justement de pratique inconstitutionnelle, on retrouverait dans cette organisation un Chef de l'Etat qui *détermine* la politique de la Nation et un Premier ministre qui *conduit* cette même politique. La lecture qu'il est possible de proposer n'est pas loin de confirmer cette intuition. Le secrétariat général, en tant que structure d'information du Président, doit lui permettre de disposer de toutes les informations à même de l'éclairer sur les impulsions politiques qu'il entend donner à la politique de la Nation. Il doit aussi lui permettre de disposer d'informations afin d'apprécier l'exécution que le gouvernement fait de ces orientations politiques<sup>43</sup>. Le cabinet du Premier ministre, quant à lui, doit permettre à ce dernier d'assurer la direction politique du gouvernement et de coordonner les différents ministères entre eux. Ainsi, alors que le secrétariat général de l'Elysée apparaît comme

---

<sup>42</sup> Voir le tableau récapitulatif en annexe.

Pour des raisons de temps, des raisons peu scientifiques il faut le concéder, il ne nous a pas été permis d'obtenir de manière exhaustive la composition de chacun des cabinets du Premier ministre et des secrétariats généraux de la présidence de la République sous la V<sup>ème</sup> République. Si l'accès aux compositions actuelles est facile et certaine, il n'en est rien pour les compositions antérieures en l'absence le plus souvent de document synthétisant (toutes) ces compositions. La recherche par mot clés sur le site « Legifrance », chaque membre étant nommé par arrêté, pour identifier ces compositions est inutilisable pour plusieurs raisons. Une telle recherche n'est possible, au regard du contenu du texte qu'à partir de 1990. L'intitulé des arrêtés de nomination ne comprend pas, en dehors des années 80, la référence au secrétariat général de la présidence et, jamais, la référence au cabinet du Premier ministre. Il n'existe que très rarement un arrêté nommant l'ensemble des membres du cabinet ou du secrétariat, les nominations étant individuelles. Les domaines dans lesquels les conseillers sont affectés ne sont pas toujours mentionnés. Enfin, les membres du cabinet ou du secrétariat varient fréquemment au cours du mandat.

<sup>43</sup> En période de cohabitation, la fonction d'impulsion politique, en dehors du domaine réservé, est réduite à néant mais la fonction de contrôle ou plus exactement de suivi de l'action gouvernementale est maintenue tout en s'adaptant. C'est sans doute la raison qui explique que le volume du secrétariat général ne se réduit pas forcément de manière significative en période de cohabitation.

une structure d'impulsion politique et de contrôle du gouvernement (A), le cabinet du Premier ministre est une structure de coordination et de direction politiques du gouvernement (B).

## **A – Une structure d'impulsion politique et de contrôle du gouvernement à l'Elysée**

Pour reprendre une formule de J.-L. Bianco, ancien secrétaire général de l'Elysée : « Matignon gouverne et l'Elysée doit rester vigilant sur les orientations »<sup>44</sup>. Pour être plus précis, on dira que « l'Elysée *détermine* la politique de la Nation, Matignon la *conduit*, et le premier doit vérifier que le second ne s'éloigne pas de la ligne politique fixée ». L'opposition détermination/conduite est en réalité trop grossière pour recouvrir de manière précise la répartition des tâches et elle ne doit donc pas être reprise telle quelle. La structure légère que constitue le secrétariat général et l'absence de lien formel existant avec l'administration de l'Etat ne permettent au Chef de l'Etat que d'initier des tendances politiques générales à l'action de son gouvernement, ce dernier restant maître de la mise en œuvre concrète de ces orientations. Cette faiblesse institutionnelle et structurelle de fait du Chef de l'Etat renforce le rôle du secrétariat général dans sa fonction d'information afin que le Président dispose d'éléments, les plus précis et pertinents possibles, à la fois pour pouvoir poser des orientations politiques précises et pour vérifier leur mise en œuvre concrète. En tout état de cause, selon la personnalité des Présidents, en période de concordance de majorité, le degré et l'étendue de l'« impulsion » politique du Chef de l'Etat varie. Jacques Chirac, en tant que Président de la République, avait ainsi une approche de sa fonction très proche de la lecture première et orthodoxe de la Constitution et respectueuse de la compétence du gouvernement pour *déterminer* la politique de la Nation<sup>45</sup>.

Si l'on exclut les questions de défense qui font appel à d'autres structures que le secrétariat général et que l'on met à part le Chef de l'Etat-major particulier, il est possible de distinguer trois catégories de domaines couverts par les conseillers du Président : une qui relève du domaine réservé et donc, compte tenu de l'exclusion de celui-ci de la défense, des affaires étrangères et (aujourd'hui) européennes, une qui est le reflet des grands domaines ministériels et une qui participe de la spécificité de la politique du Chef de l'Etat.

Les affaires étrangères concentrent un nombre considérable de conseillers. A côté d'un conseiller diplomatique et d'un conseiller Europe, les seuls à être secondés par des conseillers adjoints, quatre conseillers et deux conseillers techniques forment le domaine « affaires étrangères et européennes », soit dix conseillers en tout. Il s'agit du domaine qui regroupe le plus de conseillers par domaine ministériel correspondant, le nombre maximum de conseillers par domaine

---

<sup>44</sup> Cité par G. Saunier, « La vie quotidienne à l'Elysée au temps de François Mitterrand », *prévit.*, p. 219.

<sup>45</sup> Voir en ce sens F. Salat-Baroux in F. Foucaud, *Le Secrétaire général de la présidence de la République*, *op. cit.*, p. 125.

ministériel étant par ailleurs de deux, à l'exception notable de la culture et communication qui en regroupe quatre, même s'il peut y avoir une ambiguïté dans ce domaine<sup>46</sup>. On pourrait voir là une question qui relève de la troisième catégorie de domaine marquant la spécificité des choix politiques du Président. Cette concentration des conseillers dans le domaine des affaires étrangères et européennes s'accompagne d'une double tendance dans le sens à la fois d'une généralisation et d'une spécialisation des compétences. Il y a quatre conseillers généraux, deux aux affaires étrangères et deux aux affaires européennes, et six conseillers extrêmement spécialisés : G 20-G8, négociations sur le climat, développement et francophonie ; Afrique du Nord, du Proche et du Moyen-Orient ; Amériques, de la Russie, du Caucase, des Balkans et de l'Asie centrale ; Asie et Océanie ; Afrique sub-saharienne (deux conseillers techniques étant chargés de ce dernier domaine). L'ampleur de ce pôle témoigne de l'importance du domaine. Ajoutons que, dans ce domaine réservé, le cabinet du premier ministre est présent avec un conseiller diplomatique, un conseiller Europe, un conseiller technique affaires diplomatiques et un conseiller technique affaires diplomatiques et coopération franco-allemande. Le nombre de conseillers est plus restreint, ils ne sont que quatre, mais il n'en demeure pas moins significatif et ne marque pas un effacement du Premier ministre dans le domaine réservé du Président.

Une autre catégorie de domaine concerne les domaines ministériels fondamentaux. Le Chef de l'Etat se doit d'être informé de tous les grands champs de la politique nationale : tel est le cas de l'écologie, du développement durable des transports et du logement, selon la terminologie ministérielle, développement durable, transport et aménagement du territoire, selon celle de l'Elysée, de la Justice, de l'économie, finances et industrie, découpé en trois conseillers techniques à l'Elysée (finances publiques ; Industrie – énergie ; affaires économiques), du travail, emploi et santé découpé en deux (emploi travail et formation professionnelle ; protection sociale, famille et personnes âgées), de l'Education nationale, jeunesse et vie associative, dédoublé en éducation et égalité des chances et monde associatif, etc... L'exhaustivité n'est ici pas nécessaire. Certaines singularités méritent toutefois d'être relevées. De manière surprenante, face à un ministère intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration l'Elysée ne peut ranger qu'un conseiller outre-mer. L'expérience de ministre de l'intérieur du Président est peut être déterminante dans ce choix, même si ses conseillers directs peuvent jouer un rôle en ce domaine.

Enfin, au titre des domaines qui correspondent à des spécificités de la politique du Chef de l'Etat telles qu'elles apparaissent de manière visible dans son discours général et qui singularisent la composition de son secrétariat, plusieurs éléments peuvent être relevés. Il existe ainsi un conseiller protection sociale, famille et personnes âgées ainsi qu'un conseiller égalité des chances (et monde associatif). Ces deux domaines correspondent à des questions qui occupent une place

---

<sup>46</sup> Dans le domaine culture et communication, on peut ranger, en plus du conseiller culture industries culturelles et presse écrite, un conseiller audiovisuel, un conseiller technique Internet et un conseiller technique presse, étant entendu que ces trois derniers conseillers pourraient être considérés comme étant au service du Président pour développer sa communication personnelle par le biais de ces différents médias, plutôt que des spécialistes de ces domaines.

déterminante dans le discours du Chef de l'Etat et une orientation qui lui est propre. Le « pôle » culture et communication, déjà évoqué, composé de 4 conseillers, est révélatrice de l'importance accordée par le Chef de l'Etat aux médias dans toutes leurs formes (presse, audiovisuel et internet). De manière négative, l'absence d'un conseiller fonction publique peut faire échos à une relation pour le moins particulière du Chef de l'Etat avec la fonction publique. Sans que cela ne puisse être expliqué par une conception politique *a priori* visible et identifiable du Chef de l'Etat, il n'existe aucun conseiller ville, aucun conseiller « général » coopération et collectivités territoriales général, si l'on excepte le conseiller outre-mer. Tous ces abandons de domaines, orphelins de la parole d'un spécialiste, sous réserve de l'utilisation des conseillers existants et couvrant d'autres domaines ou des conseillers directs, dessinent en creux les orientations politiques du Chef de l'Etat.

## **B – Une structure de coordination et de direction politiques du gouvernement à Matignon**

Le Premier ministre est dans une situation autrement plus inconfortable que le Président de la République en tant que Chef du gouvernement. D'une part, il ne bénéficie pas de la légitimité du Chef de l'Etat, seul détenteur de l'onction populaire directe et générale, quelle que soit par ailleurs la compétence dont il dispose au titre de l'article 20 de la Constitution de « déterminer » la politique de la Nation. D'autre part, s'il est Chef de gouvernement, sa direction n'est que politique. Il n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres, à moins que ceux-ci ne lui soient directement rattachés. Il doit donc composer, par le haut, avec le Président et, par le bas, avec les ministres. Ce relatif inconfort politique et juridique ne lui enlève cependant pas toutes les compétences qui lui sont directement accordées par la Constitution et, en particulier, le pouvoir réglementaire et l'initiative en matière législative. Dans un tel cadre, l'organisation du cabinet révèle une structure dont les thématiques sont souvent plus générales que celles prévues pour les ministères et donc plus éloignés des découpages ministériels. Il s'agit moins de doubler les thématiques ministérielles que de disposer de conseiller orientés vers des questions plus générales et plus larges, ce qui marque une appréhension des questions avec un peu plus de distance. Cette distance permet la coordination et la direction du gouvernement, en ayant une vision plus globale et transversale des problématiques.

Le pôle « économie, finances et emploi » est significatif de cette tendance. Il trouve son équivalent avec trois conseillers, l'un chargé de l'économie, des finances et des entreprises, l'un de la macroéconomie et des prévisions économiques et le dernier, un conseiller technique, de l'industrie service et compétitivité. Il en est de même du domaine « industrie, énergie et économie numérique » auquel on peut rattacher le conseiller développement durable, énergie, logement transports et politiques industrielles, et deux conseillers techniques, l'un énergie, risques, milieux naturels et l'autre industrie, services, compétitivité. Ces domaines sont d'ailleurs également en partie susceptibles d'être rangés dans le domaine ministériel écologie, développement durable,

transports et logement. La transversalité n'en est que plus significative. Le domaine général économie et écologie, pour synthétiser, comprend donc de nombreux conseillers susceptibles d'envisager des problématiques globales : macroéconomie, prévisions économiques et politiques industrielles.

Cette dimension transversale, appropriée pour l'économie ou l'écologie, ne se vérifie pas toujours. Il existe des domaines dans lesquels l'organisation colle au plus près des ministères. Celui « justice et libertés » voit l'existence d'un conseiller justice et d'un conseiller technique libertés publiques ; ceux « éducation nationale, jeunesse et vie associative » et « enseignement supérieur et recherche », d'un conseiller éducation, enseignement supérieur et recherche, d'un conseiller technique éducation et d'un conseiller technique recherche et enseignement supérieur et, enfin, sans être exhaustif, celui « agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire » est appréhendé par un conseiller technique agriculture, pêche et forêt. De tels domaines sont difficilement envisageables selon une perspective transversale.

Il existe encore, on l'a vu, quatre conseillers chargés de manière générique des « affaires étrangères et européennes ». Sur cette question et quelle que soit la maîtrise par le Chef de l'Etat des affaires étrangères, le Premier ministre ne saurait se dispenser de disposer d'une structure en matière d'affaires étrangères et européennes dans la mesure où elles ont un impact déterminant dans la conduite de la politique nationale. Il ne faut donc pas y voir forcément une concurrence entre les deux têtes de l'exécutif mais une complémentarité. En matière d'affaires étrangères et européennes, la structure de conseil du Chef de l'Etat lui permet de déterminer la politique internationale, celle du Premier ministre de conduire la politique nationale en prenant en compte les contraintes internationales et européennes.

En outre, la spécificité de l'approche politique du Premier ministre révélée par l'organisation de son cabinet s'apprécie également de manière négative. Il n'existe aucun conseiller sport. L'emploi n'est pas visé en tant que tel dans les différents domaines couverts par les conseillers. La culture apparaît de manière accessoire avec un conseiller technique fonction publique, réforme de l'Etat et dossier culturels.

Les relations avec les élus occupent un nombre de conseillers important. Là où le Chef de l'Etat ne dispose que de deux conseillers (conseiller élections et relations avec l'Assemblée nationale et un conseiller technique relations avec le Sénat et le Parlement européen), le Premier ministre dispose d'un conseiller parlementaire et de quatre conseillers techniques (relations avec l'Assemblée nationale et le Parlement européen ; Assemblée nationale ; Relations avec le Sénat et les associations d'élus ; élus et affaires politiques). Cette tendance est d'autant plus significative que le ministre chargé des relations avec le Parlement est par ailleurs rattaché au Premier ministre. Ce lien avec les élus est décisif, en particulier au cours de la procédure législative lorsque sont en discussion des projets de loi. La circulation d'information entre les parlementaires et le Premier ministre est fondamentale. En outre, la centralisation au sein du cabinet du Premier ministre

d'une structure significative « Relation avec les parlementaires », même s'il existe des conseillers chargés de ces relations au sein de certains cabinets ministériels, permet de conforter l'initiative législative qui appartient au Premier ministre et non au gouvernement. C'est le Premier ministre qui propose et qui garde le lien politique avec les parlementaires au cours de la procédure législative, ce ne sont pas les ministres. Plus largement, le lien avec les élus permet encore d'avoir non seulement un retour d'informations sur l'appréciation concrète et réelle de la politique menée par le gouvernement mais aussi, dans un sens descendant, de porter la bonne parole gouvernementale auprès des élus et d'expliquer cette politique. Le rôle du cabinet dépasse ici le seul cadre institutionnel strict des pouvoirs législatif et exécutif.

La composition du cabinet actuel révèle enfin une dimension politique très personnelle de celui-ci. L'existence « officielle » de deux conseillers techniques « discours » témoigne et confirme, si besoin est, du fait que la structure du cabinet est bien tournée au service d'un seul homme, pour lui permettre de gouverner et pour lui permettre aussi d'asseoir sa place au sein des institutions et de développer sa propre communication. Cette dimension est commune aux deux structures, secrétariat général de l'Elysée et cabinet du Premier ministre. A cet égard, l'absence de conseiller « discours » du Chef de l'Etat ne signifie pas qu'il n'est pas conseillé pour ses discours et qu'il ne dispose pas, au-delà éventuellement de la structure du secrétariat général, de plumes pour les rédiger.

L'étude de l'organisation particulière du secrétariat général de l'Elysée et du cabinet du Premier ministre peut laisser un sentiment d'inachevé. Parce qu'elle repose sur une lecture d'éléments de purs faits, déjà peu familière aux juristes, elle se heurte à des pratiques multiples, pas toujours identifiables et à des lectures variables des différents protagonistes, ce qui renvoie à une complexité faisant obstacle à des tentatives de systématisation poussée. Il ne s'est agi ici que de dégager des lignes plausibles à partir d'une certaine lecture d'une organisation et point d'établir des vérités figées. Dans le domaine politique, et le secrétariat général de la présidence et le cabinet du gouvernement en sont des lieux éminents de représentation, la connaissance et la description exhaustives sont difficiles... du moins sans doute pour le juriste.

**Annexe :**

Tableau comparatif de la composition du secrétariat général de l'Élysée,  
du gouvernement et du cabinet du Premier ministre (1<sup>er</sup> mars 2012)<sup>1</sup>

Secrétariat général de la Présidence de la République		Gouvernement		Cabinet du Premier ministre	
Rang	Thématique	Rang/ ordre protocolaire	Thématique	Rang	Thématique
Secrétariat général				Directeur de cabinet	
Secrétariat général adjoint				Directrice adjointe	
				Chef de cabinet, conseiller parlementaire*	
Conseiller stratégie				Conseiller	Législation électorale
Conseiller	Affaires juridiques et institutionnelles			Conseillers technique	Relations avec les élus
Conseiller	Elections et relations avec l'Assemblée nationale*			Conseiller technique	Relations avec le Sénat et les associations d'élus*
Conseiller				Conseiller technique	Discours**
				Conseiller technique	Discours**
				Conseiller technique	Affaires stratégiques
				Chargé de mission	Affaires réservées
Conseiller diplomatique et Sherpa		<i>Ministre d'Etat</i>	<b>Affaires étrangères et européennes</b>	Conseiller diplomatique	
Conseiller diplomatique adjoint				Conseiller Europe*	
Conseiller	Affaires européennes*				
Conseiller	Chargé du G 20-G8, des Nations-Unies, des négociations sur le climat, du développement et de la francophonie			Conseiller technique	Affaires diplomatiques et coopération franco-allemande
Conseiller	Afrique du Nord, du Proche et du Moyen-Orient			Conseiller technique	Affaires diplomatiques
Conseiller	Amériques, de la Russie, du Caucase, des Balkans et de l'Asie centrale				
Conseiller	Asie et Océanie				
Conseiller technique	Afrique subsaharienne**				
Conseiller technique	Afrique subsaharienne**				
Conseiller adjoint	Affaires européennes*				
Conseiller technique	Affaires politico-militaires	<i>Ministre</i>	<b>Défense et anciens combattant</b>		
Conseiller	Développement	<i>Ministre</i>	<b>Ecologie,</b>	Conseiller	Développement

	durable, transport aménagement du territoire*		<b>développement durable, transports et logement</b>		durable, énergie, logement, transports et politiques industrielles*
				Conseiller technique	Energie, risques, milieux naturels*
Conseiller	Justice	<i>Ministre</i>	<b>Justice et libertés</b>	Conseiller	Justice
				Conseiller technique	Libertés publiques
Conseiller	Outre-Mer*	<i>Ministre</i>	<b>Intérieur, Outre-mer, collectivité territoriales et immigration</b>	Conseiller	Affaires intérieures
				Conseiller technique	Sécurité
				Conseiller technique	Administration territoriale, collectivités locales et outre-mer*
Conseiller technique	Finances publiques*	<i>Ministre</i>	<b>Economie, finances et industrie</b>	Conseiller	Economie, finances et entreprise
Conseiller technique	Industrie – énergie*			Conseiller	Macroéconomie et prévisions économiques
Conseiller technique	Affaires économiques			Conseiller	Développement durable, énergie, logement, transports et politiques industrielles*
				Conseiller technique	Industrie, services, compétitivité
Conseiller technique	Emploi, travail et formation professionnelle*	<i>Ministre</i>	<b>Travail, emploi et santé</b>	Conseiller social*	
Conseiller technique	Protection sociale, famille et personnes âgées*			Conseiller technique	Protection sociale, ville et comptes sociaux*
Conseiller	Education	<i>Ministre</i>	<b>Education nationale, jeunesse et vie associative</b>	Conseiller	Education, enseignement supérieur et recherche*
Conseiller	Egalité des chances et monde associatif*			Conseiller technique	Education
Conseiller technique	Finances publiques*	<i>Ministre</i>	<b>Budget, comptes publics, réforme de l'Etat</b>	Conseiller	Budget
				Conseiller technique	Budget
				Conseiller technique	Fonction publique, réforme de l'Etat et dossiers culturels*
Conseiller	Développement durable, transport aménagement du territoire*	<i>Ministre</i>	<b>Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire</b>	Conseiller technique	Agriculture, pêche et forêt
Conseiller	Agriculture et pêche				
Conseiller	Culture, industries culturelles et presse écrite	<i>Ministre</i>	<b>Culture et communication</b>	Conseiller technique	Fonction publique, réforme de l'Etat et dossiers culturels*
Conseiller	Audiovisuel***				
Conseiller technique	Internet***				
Conseiller technique	Presse***				
Conseiller	Egalité des chances et monde associatif*	<i>Ministre</i>	<b>Solidarité et cohésion sociale</b>	Conseiller	Social*
Conseiller technique	Protection sociale, famille et personnes âgées*				
		<i>Ministre</i>	<b>Fonction publique</b>	Conseiller	Fonction publique,

				technique	réforme de l'Etat et dossiers culturels*
Conseiller	Enseignement supérieur et recherche	<i>Ministre</i>	<b>Enseignement supérieur et recherche</b>	Conseiller	Education, enseignement supérieur et recherche*
				Conseiller technique	Recherche et enseignement supérieur
		<i>Ministre</i>	<b>Ville</b>	Conseiller technique	Protection sociale, ville et comptes sociaux*
Conseiller	Sports	<i>Ministre</i>	<b>Sports</b>		
Conseiller	Elections et relations avec l'Assemblée nationale*	<i>Ministre auprès du PM</i>	<b>Relations avec le Parlement</b>	Chef de cabinet, conseiller parlementaire*	
Conseiller technique	Relations avec le Sénat et le Parlement européen			Conseiller technique	Relations avec l'Assemblée nationale et le Parlement européen
				Conseiller technique	Assemblée nationale
				Conseiller technique	Relations avec le Sénat et les associations d'élus*
				Conseiller technique	Elus et affaires politiques
Conseiller technique	Industrie – énergie*	<i>Ministre auprès du ministre de l'économie...</i>	<b>Industrie, énergie et économie numérique</b>	Conseiller	Développement durable, énergie, logement, transports et politiques industrielles*
				Conseiller technique	Energie, risques milieux naturels*
				Conseiller technique	Industrie, services, compétitivité*
		<i>Ministre auprès du ministre des affaires étrangères...</i>	<b>Coopération</b>		
		<i>Ministre auprès du ministre de l'intérieur...</i>	<b>Collectivité territoriales</b>	Conseiller technique	Administration territoriale, collectivités locales et outre-mer*
Conseiller technique	Emploi, travail et formation professionnelle*	<i>Ministre auprès du ministre du travail...</i>	<b>Apprentissage et formation professionnelle</b>		
Conseiller	Affaires européennes	<i>Ministre auprès du ministre des affaires étrangères...</i>	<b>Affaires européennes</b>	Conseiller Europe*	
Conseiller adjoint	Affaires européennes				
Conseiller	Outre-mer*	<i>Ministre auprès du ministre de l'intérieur...</i>	<b>Outre-mer</b>	Conseiller technique	Administration territoriale, collectivités locales et outre-mer*
Conseiller	Développement durable, transport aménagement du territoire*	<i>Ministre auprès du ministre de l'écologie...</i>	<b>Transports</b>	Conseiller	Développement durable, énergie, logement, transports et politiques industrielles*
				Conseiller technique	Transports, infrastructures et urbanisme
		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie...</i>	<b>Commerce extérieur</b>		

		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail...</i>	<b>Santé</b>		
		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'écologie...</i>	<b>Logement</b>		
Conseiller	Egalité des chances et monde associatif*	<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre des solidarités...</i>	<b>Cohésion sociale</b>	Conseiller	Social*
Conseiller technique	Protection sociale, famille et personnes âgées*				
		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie...</i>	<b>Commerce, artisanat, petites et moyennes entreprises, tourisme, services, professions libérales et consommation</b>		
		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense...</i>			
Conseiller technique	Protection sociale, famille et personnes âgées*	<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre des solidarités...</i>	<b>Famille</b>		
Conseiller	Egalité des chances et monde associatif*	<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale...</i>	<b>Jeunesse et vie associative</b>		
		<i>Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères...</i>	<b>Français de l'étranger</b>		

<sup>1</sup> Ces tableaux ont été élaborés à partir des informations disponibles le 1<sup>er</sup> mars 2012 sur les sites officiels du Président de la République, du Premier ministre et du gouvernement.

Pour ce qui concerne le secrétariat général de l'Élysée n'apparaissent pas dans le tableau des personnes que l'on retrouve pourtant dans l'organigramme du « Cabinet de la présidence » : le Chef d'Etat-major particulier et le cabinet *stricto sensu* du Président (directeur de cabinet, conseillers à la présidence de la République, chef de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chefs de cabinet adjoint).

Pour le cabinet du Premier ministre, n'apparaissent pas le chef du cabinet militaire et le chef du secrétariat particulier.

\* Conseillers apparaissant à plusieurs reprises dans le tableau dans la mesure où le secteur qui leur est confié correspond à plusieurs domaines ministériels.

\*\* Il existe bien deux conseillers chargés du même thème.

\*\*\* Conseillers rattaché à la culture et à la communication alors même qu'il peut également s'agir de conseillers chargés de la communication du Président de la République dans la presse, l'audiovisuel et internet.