

L'accès aux archives des présidents de la République française : retour sur quelques idées reçues...

JEAN-CHARLES BÉDAGUE

« Secrets d'État » ; « papiers inaccessibles » ; « coffre-fort » ; « dossiers cachés » ; « doux ronronnement de la déchiqueteuse » : nombreux sont les termes qu'on voit souvent associés aux archives politiques en général et aux archives des chefs de l'État en particulier, chacun venant à sa manière accréditer le mythe tenace qui veut que ces documents échappent au chercheur, au citoyen, voire à l'archiviste lui-même. Le succès des aprioris, fantasmes et autres idées reçues attachés aux papiers produits au plus haut sommet de l'État s'explique peut-être en partie par le peu d'études dont ont fait l'objet jusqu'à présent les archives présidentielles, et même l'institution de la présidence de la République dans son ensemble¹. Sans prétendre vouloir donner ici de telles synthèses, nous souhaiterions faire un bilan, rapide et concret, des conditions dans lesquelles ces archives, au fort pouvoir évocateur, sont aujourd'hui communiquées aux historiens et, plus largement, aux citoyens, et peut-être nourrir une réflexion sur les

relations entre archives et transparence démocratique.

1. *Avant 1974, des archives communicables « comme les autres »...*

Les règles qui président à la communication des archives présidentielles françaises ne sont pas simples, ce qui contribue sans doute à densifier encore l'épais brouillard qui entoure ces papiers dans la conscience collective. Pour plus de clarté, on distinguera deux situations, de part et d'autre du septennat de Valéry Giscard d'Estaing.

Pour la période antérieure à 1974, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les archives présidentielles sont accessibles comme tous les autres fonds d'archives publiques. Aucun régime particulier ne s'applique à elles : c'est la loi sur les archives, intégrée dans le code du patrimoine, qui en régit l'accès. Le principe en

est assez simple : tout document est *a priori* librement communicable de plein droit à quiconque ; néanmoins des délais peuvent retarder l'accès à certains d'entre eux, délais qui varient selon le type d'information qui y est contenu : ainsi, « les documents dont la communication porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » ne seront accessibles qu'à l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans « à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier » ; si un document contient des informations portant atteinte « au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée », il ne sera librement communicable qu'après un délai de cinquante ans ; si certains sont « relatifs aux affaires portées devant les juridictions », c'est un délai de soixante-quinze ans qui s'appliquera, etc. Ces délais peuvent aller dans certains cas jusqu'à cent ans, notamment quand il s'agit de documents classifiés² ; cependant, pour ce qui nous concerne, au-delà du délai de soixante-quinze ans, les cas sont relativement rares : l'ensemble des archives de la III^e République et de l'État français sont ainsi librement accessibles ; celles de la IV^e République le sont également pour une bonne part ; enfin, pour les deux premiers présidents de la V^e République, seuls certains dossiers relatifs à la politique extérieure et à la défense nationale des années 1960 ne le sont pas encore.

Dire qu'un document n'est pas librement communicable ne signifie toutefois pas qu'il est inaccessible : un système dit de

« dérogation » permet d'en demander l'accès ; contrairement au système anglo-saxon de déclassification, qui s'applique à tous sans distinction, il permet à une personne qui le souhaite – et à elle seule – de demander l'accès de manière exceptionnelle à un certain nombre de dossiers non encore communicables, à la condition de justifier d'une recherche et de signer un engagement de réserve. Adressées aux Archives nationales, les demandes de dérogations sont transmises pour la période antérieure à 1974 à la présidence de la République, qui leur remet ensuite son avis, quel que soit le président concerné, la continuité administrative jouant ici à plein. Une écrasante majorité d'accords sont donnés.

2. *L'invention du « protocole » et ses conséquences sur l'accès aux archives présidentielles*

Le principe change et devient plus spécifique à partir du septennat de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) : c'est désormais le président qui, à sa sortie de charge, conserve le droit de donner accès ou non aux papiers produits sous sa présidence par l'ensemble de ses collaborateurs et des services de l'Élysée. Cette situation, dont on peut peut-être juger qu'en quelque sorte elle « privatise » les archives présidentielles (ce sont bien des personnes privées qui décident de la communication de documents publics) est la conséquence de la mise en place d'un contrat de remise d'archives, baptisé ensuite « protocole », dont le premier a été signé par Valéry Giscard d'Estaing le 25 octobre 1979. Contre la remise aux Archives nationales des archives de sa présidence, dont il reconnaît

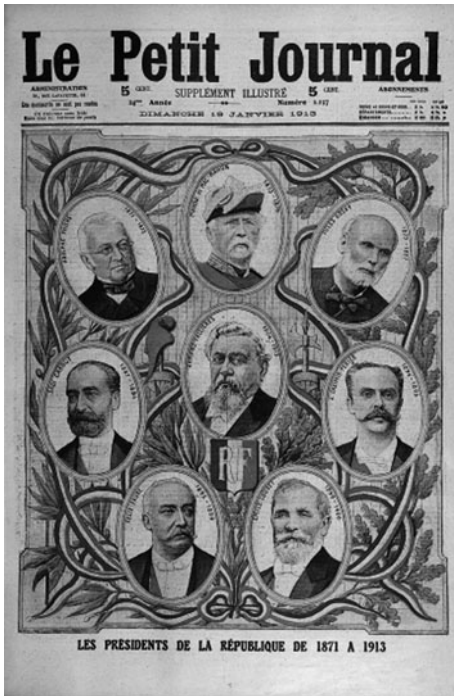
au passage la nature publique, le président conserve un droit d'accès permanent au fonds ainsi constitué et se réserve le droit de délivrer les autorisations de consultation pendant un délai fixé alors à soixante ans³. Cette décision s'inscrit dans un contexte d'organisation des archives présidentielles, exprimée par la création d'un service des archives à l'Élysée dès 1974, et, d'une manière plus générale, de développement de l'accès aux documents publics, marqué par la promulgation de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, dite « loi CADA », et par celle d'une nouvelle loi sur les archives, le 3 janvier 1979. Le système des protocoles a ensuite été étendu aux membres du Gouvernement.

Avant ces diverses dispositions, le caractère public des archives présidentielles n'était pas clair, et l'entrée de ces papiers aux Archives nationales ne se faisait pas aussi naturellement, en tout cas pas aussi automatiquement que ce sera le cas par la suite. Le protocole a désormais l'avantage de « rassurer » les présidents qui les signent et leurs collaborateurs sur le sort de leurs papiers ; d'en assurer la conservation sans heurts et par une institution publique ; d'en permettre, malgré le délai de soixante ans, l'accès au plus grand nombre, toujours par le biais de dérogations, cette fois adressées non plus à la présidence de la République mais aux présidents eux-mêmes (ou à leur mandataire dans le cas des archives de François Mitterrand).

Un rapide coup d'œil aux bilans des dernières années montre que leur accord se fait d'ailleurs pour la majorité des demandes (en 2012, par exemple, sur 41 demandes formulées pour le fonds Mitterrand, pour environ 560 dossiers sollicités, 430 ont été accordées et 130 refusées,

la plupart du temps du fait de la présence de documents classifiés dans les dossiers demandés ; les proportions sont sensiblement les mêmes pour le fonds Giscard d'Estaing⁴). Il faut insister, pour expliquer cette situation favorable, sur l'étroitesse des relations qui unissent les Archives nationales et chacun des anciens présidents, les Archives nationales assurant en quelque sorte une forme de continuité administrative. Les présidents reconnaissent en effet la place d'expert de cette institution, une relation de confiance s'installe, et les refus sont à 99,9% motivés par des raisons précises, toujours sur la base d'une expertise des documents concernés faite par les conservateurs responsables des fonds et transmise aux anciens présidents. Cette expertise se fondant sur les prescriptions du code du patrimoine, on peut considérer de fait – mais non de droit – que les archives postérieures à 1974 sont communicables quasiment dans les mêmes termes que les archives antérieures à cette date. Et on chercherait en vain un quelconque « fait du prince » ou « abus de pouvoir », un refus non justifié donné à tel ou tel demandeur pour quelque prétexte que ce soit ! Précisons enfin que, fort heureusement, chacun des intéressés répond, et de manière assez rapide, aux demandes qui leur sont transmises, ce que rien ne les oblige à faire.

Depuis quelques années, les protocoles ont légèrement évolué, vers toujours plus d'ouverture. À partir de la présidence de Jacques Chirac, ceux-ci se sont adaptés aux réalités du fonctionnement de l'Élysée, en excluant de leur « champ de compétence » des archives de services permanents de la Présidence (service du protocole, intendance, service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles,



etc.), qui, s'ils avaient été soumis à une autorisation, auraient gêné leur fonctionnement quotidien, invariable d'une présidence à l'autre. Autre évolution : en 2012, le protocole signé par Nicolas Sarkozy, épousant les termes de la nouvelle loi sur les archives de 2008, qui révisait celle de 1979, ne comporte plus de délai fixe de soixante ans, comme c'était le cas pour ses prédécesseurs, mais se cale sur les délais à échéance variable du code du patrimoine : il y a donc des dossiers librement communicables dans les archives de Nicolas Sarkozy, les autres pouvant naturellement faire l'objet de demandes de dérogation. Cette évolution a des avantages indéniables pour les chercheurs qui souhaitent y avoir accès, mais a également des inconvénients en terme de collecte, certains collaborateurs du pré-

sident étant plus rétifs à remettre au service des archives de l'Élysée des documents qu'ils sauront pour certains librement communicables après très peu de temps. De ce point de vue, le travail de l'archiviste s'assimile assez à un jeu d'équilibriste.

Poser la question de l'accès aux archives des présidents de la République revient également à s'interroger sur l'exhaustivité des fonds conservés. On accuse en effet souvent, et tout récemment encore⁵, la déchiqueteuse de fonctionner à plein régime au moment des changements d'équipe, ou bien les collaborateurs des présidents d'emporter leurs dossiers quand ils quittent leurs fonctions. Sans vouloir présenter un tableau idyllique de la situation, il faut d'abord rappeler quelques chiffres, qui auraient tendance à donner l'impression du contraire : 500 mètres linéaires d'archives pour Valéry Giscard d'Estaing, 1,5 kilomètres pour François Mitterrand, 1 kilomètre pour Jacques Chirac, 850 mètres pour Nicolas Sarkozy... Évidemment, ces relevés globaux n'empêchent pas des destructions ou des détournements, qui parfois créent de vraies lacunes, qu'on observera aisément en feuilletant les inventaires d'archives ; cela dit, il faut bien se rendre compte qu'elles sont limitées, et en partie contournables. L'« ennemi » de la déchiqueteuse est ici le photocopieur, puis le courrier électronique, qui assurent la démultiplication d'un document : si l'original d'un papier est détruit, on peut espérer en trouver une voire plusieurs copies dans les fonds d'autres conseillers à qui il a été transmis, l'augmentation du nombre des collaborateurs des présidents depuis les années 1980 ayant par ailleurs un effet démultiplicateur. Des remises d'archives ont parfois lieu plus tard de la part

de descendants de présidents ou d'anciens conseillers, formant souvent un tout avec les dossiers produits par eux dans leurs fonctions antérieures ou postérieures ; or, en les confrontant à celles entrées de façon régulière, on constate souvent soit qu'elles en sont en partie des doubles, soit qu'elles constituent des dossiers plus personnels, à la frontière, toujours complexe et inhérente aux papiers d'hommes politiques,

entre public et privé. Cette particularité, qui explique sans doute en partie la place particulière occupée par les archives présidentielles dans l'imaginaire collectif, permet de retrouver les hommes derrière les institutions. C'est peut-être en cela, bien plus qu'en tel ou tel autre aspect, que les archives présidentielles constituent des objets « évocateurs ».

¹ Les archives des présidents de la République de la IV^e République jusqu'à Valéry Giscard d'Estaing ont fait l'objet d'inventaires imprimés, dans chacun desquels on trouvera une présentation des fonds concernés (*Archives de la présidence de la République. IV^e République* (Vincent Auriol et René Coty), répertoire numérique détaillé par F. Adnès, Paris, Archives nationales, 2001 ; *Archives de la présidence de la République. Général de Gaulle (1959-1969)*, répertoire numérique détaillé par N. Even, Paris, Archives nationales, 2012 ; *Archives de la présidence de la République. Georges Pompidou (1969-1974)*, répertoire numérique détaillé par S. Bula, J. Irigoien et C. Obert, Paris, Archives nationales, 1996 ; *Archives de la présidence de la République. Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981)*, répertoire numérique détaillé par P. Geneste, assisté de V. Chatelain et G. Vitali, Paris, Archives nationales, 2007). Voir également A. Bos, D. Vaisse, *Les archives présidentielles de François Mitterrand*, in « Vingtième siècle, revue d'histoire », 86, 2005, pp. 71-79. L'histoire de la présidence de la République a davantage été écrite président par président, d'un point de vue biographique ou strictement événementiel, que du point de vue de l'histoire de l'institution ; on mentionnera néanmoins l'ouvrage déjà ancien

de P. Verrier, *Les services de la présidence de la République*, Paris, Puf, 1971 (« Travaux et recherches de l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris. Série "Science administrative" », 1), et surtout ceux de B. Lacroix, J. Lagroye (dir.), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992, et de P. Jan, *Le président de la république au centre du pouvoir*, Paris, La Documentation française, 2011 (« Les études de la Documentation française »).

² Voir sur ce point la l'« instruction générale interministérielle n. 1300 sur la protection du secret de la défense nationale » du 30 novembre 2011, publiée le 2 décembre 2011 au *Journal officiel de la République française*, qui définit les procédures d'habilitation et de contrôle des personnes pouvant avoir accès au secret de la défense nationale, ainsi que les conditions d'émission, de traitement, d'échange, de conservation ou de transport des documents classifiés.

³ Un témoignage sur la collecte des archives de Valéry Giscard d'Estaing par son ancien chef de cabinet est donné dans P. Sauzay, *La collecte exemplaire des archives présidentielles de Valéry Giscard d'Estaing aux Archives nationales*, in *Les archives des hommes politiques contemporains*, Paris, Gallimard,

2007, pp. 77-89.

⁴ Ces chiffres dépendent évidemment de l'orientation de la recherche historique, du moins celle dont témoignent les demandes de dérogation. Telle qu'on peut l'observer par ce prisme, elle semble dominée ces dernières années par l'histoire des relations diplomatiques, dont les sources sont certes très présentes dans les fonds présidentiels, mais également, pour des raisons évidentes, assez difficiles d'accès, surtout pour les époques récentes. On ne peut que souhaiter à l'avenir que les historiens investissent des champs encore largement en friche et pourtant très représentés dans ces fonds : l'histoire culturelle, celle de l'aménagement du territoire, ou encore celle des pratiques de gouvernement, pour ne donner que quelques pistes. Une analyse de ces chiffres témoigne également de la sur-représentation des étudiants en master ou en doctorat parmi les demandeurs de dérogations ; les universitaires sont assez rares ; les journalistes, des exceptions.

⁵ E. Cazi, A. Michel, *Les archives papier de l'ancien secrétaire général de l'Elysée, Claude Guéant, ont disparu*, in « Le Monde », 15 février 2014.