

Le dualisme de l'Exécutif ou les archives du chef du Gouvernement

VIVIEN RICHARD

Les archives de Matignon sont constituées des archives du chef du Gouvernement, de celles de son cabinet ainsi que des documents produits par les organes administratifs aujourd'hui appelés 'services du Premier ministre'¹. Les versements des papiers politiques produits par les conseillers et membres de cabinet ne sont complets que depuis le passage de Pierre Mauroy à l'hôtel Matignon. La collecte des papiers de l'Exécutif a en effet été rendue plus performante sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing avec l'apparition des missions d'archives dans les ministères. Les fonds sont donc très incomplets pour les premiers chefs du Gouvernement de la Ve République². Pour les périodes antérieures les Archives nationales ne conservent que quelques épaves ou des fonds privés. Quant aux archives administratives des différents services de Matignon, elles remontent à 1935, date définitive de mise en place des services de la présidence du Conseil³.

Par leur nature et leur importance numérique et politique, ces archives révèlent

le rôle déterminant assigné aujourd'hui au Premier ministre par la Constitution de 1958. En conséquence, le chercheur peut suivre les processus de décision politique au plus haut niveau et la conduite de la nation. La richesse des fonds du Premier ministre, indispensable terrain d'investigation pour un chercheur intéressé à l'histoire politique, juridique et administrative en fait un pendant indispensable aux archives présidentielles et témoigne de deux aspects essentiels caractérisant les institutions françaises : un dualisme dans les missions du chef du Gouvernement d'une part (1), un bicéphalisme de l'Exécutif d'autre part (2).

1. *Dualisme gouvernemental*

Chef du Gouvernement et de l'administration – un dualisme qui s'ancre dans la pratique institutionnelle des tout premiers régimes constitutionnels, comme l'a bien montré précédemment Arnaud Le Pillouër

– le Premier ministre est au confluent du politique et de l'administratif, de la décision politique et de son exécution.

Les archives en témoignent de manière privilégiée, parfois dans leur typologie-même avec la décision interministérielle et le « bleu de Matignon » qui en assure la transmission. Sur un versant largement politique, il revient en effet au Premier ministre, avec l'appui technique de ses services, d'arbitrer une décision législative ou réglementaire qui concerne plusieurs secteurs ministériels. La décision prise au Secrétariat général du Gouvernement en réunion interministérielle est communiquée aux ministères sous bordereau d'envoi bleu. Emblématiques, ces « bleus », et plus largement le rôle de greffe de la production réglementaire et législative que tient ce service en font un organe central dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale et le suivi des décisions. En effet, le Secrétaire général, haut fonctionnaire indépendant, susceptible d'exercer ses missions sous des majorités diverses avec une remarquable longévité, contribue à assurer la continuité des processus politico-administratifs par delà les ruptures que constituent les alternances politiques.

L'exemple de cette production documentaire aisément identifiable témoigne bien d'un dualisme durable à la tête du Gouvernement : le Premier ministre conduit la politique de la nation et arbitre des décisions politiques que le Secrétariat général du Gouvernement met en œuvre afin que le processus décisionnel suive son cours administratif.

2. *Bicéphalisme de l'Exécutif*

Un exécutif à deux têtes pose, au-delà des textes constitutionnels, la question de leurs rapports. A la fois simultané et complémentaire des services de la présidence de la République, le rôle de Matignon et de ses services peut s'apprécier pour chaque gouvernement au vu de leur production documentaire pour analyser la répartition des pouvoirs et des rapports de force entre le Président et le Premier ministre, notamment lors de cohabitation où l'exercice du pouvoir et l'initiative politique tendent à traverser la Seine. Les archives en donnent de nombreux indices.

L'importance des versements, en mètres linéaires, en est un premier. Ainsi, sur des versements représentatifs, alors que les archives du gouvernement d'Alain Juppé comptent 78 ml/an, on atteint 177 ml/an pour le gouvernement de Lionel Jospin, avant de fléchir à nouveau avec les administrations Raffarin et Villepin mais en gardant un chiffre élevé (respectivement 132 et 135 ml/an). Cette production documentaire est à rapporter aux pouvoirs effectivement exercés par le président Jacques Chirac au fil de son mandat.

La localisation des dossiers concernant chacun des secteurs ministériels est, elle aussi, révélatrice de l'intérêt que leur accorde ou non le chef de l'État et du rapport politique entre les deux têtes de l'Exécutif. Ainsi, les Affaires étrangères restent constitutionnellement dans les attributions du Président, même si un Premier ministre de cohabitation a tendance à suivre ces dossiers bien plus finement. Dans un autre domaine gouvernemental, la majorité des dossiers culturels traités lors du premier mandat de Jacques Chirac est conservée

dans les archives de Matignon, mais celui qui concerne la création du musée du Quai Branly a été instruit et suivi par le cabinet du Président avec le ministre de la Culture, même durant la cohabitation avec la majorité de gauche plurielle.

Enfin le symbole de ce bicéphalisme de l'Exécutif est l'existence de collections parallèles de dossiers de séances du Conseil des ministres, établies respectivement au sein du secrétariat du Conseil des ministres, du Secrétariat général du Gouvernement et du Secrétariat général de la Présidence. Ces deux dernières collections seules conservent les notes intégrales prises en séance par les deux secrétaires généraux : soit une série pour l'Élysée et une pour Matignon.

Les archives de Matignon sont un matériau essentiel pour comprendre et écrire l'histoire politique contemporaine. Le processus de décision y est palpable, de même qu'il apparaît dans les archives présidentielles. Ces archives témoignent en outre, pour chaque mandat présidentiel et chaque thématique ministérielle, du poids respec-

tif des deux têtes de l'exécutif que sont le président de la République et son Premier ministre. Mais cette richesse prend une autre dimension à Matignon où la complémentarité des papiers issus respectivement du cabinet et des services administratifs permet de suivre la mise en œuvre et le suivi politique et administratif de toute décision réglementaire ou législative.

¹ Ces archives sont composées aujourd'hui de la sous-série F60 (secrétariat général du gouvernement), des sous-séries 80AJ, 81AJ et 82AJ (commissariat général du plan), de la sous-série F72 (Fonction publique), de plus de 1850 versements d'archives postérieures à 1960 et de fonds d'archives publiques et privées d'anciens Premiers ministres et d'anciens collaborateurs, le tout pour environ 12 kml. Leur accroissement est bien sûr permanent.

² Les états des versements et les répertoires numériques correspondant aux archives des cabinets des Premiers ministres et de leurs ministres délégués et secrétaires d'État, couvrent la période 1958-2007, soit jusqu'aux gouvernements de François Fillon (2007-2012) actuellement en cours de classement.

³ La sous-série F60 rassemble toutes les archives des services de Matignon de 1935 au milieu des années 1960. À partir de cette date tous les fonds de Matignon

sont constitués de versements aux cotes numériques continues. Des états des versements permettent de les rassembler intellectuellement et de leur donner leur cohérence.