

Le pouvoir exécutif en France de 1870 à 1995

J'utiliserai bien entendu largement dans ce corrigé le livre de Nicolas Roussellier (NR), *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIXe-XXIe siècles* (ne faites pas de même en dissertation, évitez de citer à plusieurs reprises une même référence).

La notion de pouvoir exécutif est née paradoxalement de la volonté de restreindre les pouvoirs de celui qui en est investi, alors qu'au XXe siècle, le pouvoir exécutif en est venu à se confondre avec LE pouvoir tout court. Sa définition est contemporaine de l'avènement de la monarchie parlementaire en Angleterre, le grand modèle des libéraux français des XVIIIe et XIXe siècles. Elle est exposée notamment dans le *Second traité du gouvernement civil* de John Locke en 1690, où il distingue le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif (*executive* ou *executive power*) et le pouvoir fédératif. Le pouvoir législatif fait la loi, l'exécutif est le pouvoir d'exécuter les lois mais aussi d'assurer la protection de l'intérêt public et des intérêts particuliers, le pouvoir fédératif est celui d'assurer la sécurité du pays vis-à-vis de l'extérieur, ainsi que sa représentation (la conduite de la politique extérieure). En réalité, Locke distingue des fonctions politiques différentes, non des pouvoirs exercés par des instances séparées. Il admet ainsi que l'exécutif et le fédératif doivent être réunis, car ceux qui sont chargés de leur fonctionnement doivent recourir à la force de l'Etat, à la puissance publique. En les confiant à des personnes différentes, on aboutirait, selon Locke, au désordre et à la ruine. Certes, Locke subordonne l'exécutif au législatif, qui constitue selon lui « la puissance suprême de l'Etat », mais Locke sait bien que la loi ne peut pas tout prévoir, que l'application même de la loi pose des problèmes imprévus et que, par conséquent, un large pouvoir décisionnel doit être consenti « à la discrétion du détenteur du pouvoir exécutif » (c'est exactement ce que montre NR : l'exécutif prend sa revanche au stade d'application de la loi). Locke appelle « prérogative » ce pouvoir discrétionnaire (passé d'ailleurs aux Etats-Unis : ce qu'on appelle les privilèges de l'exécutif). Tous les débats auxquels donne lieu le pouvoir exécutif en France procède de cette ambiguïté initiale : dans les faits, dans son champ concret d'application, le pouvoir exécutif ne peut être cantonné dans la stricte fonction d'application de la loi.

En France, Montesquieu et Rousseau ont tiré tous deux des conséquences totalement opposées de la pensée de Locke. C'est un malentendu de faire de Montesquieu le théoricien de la séparation

des pouvoirs. Sur ce plan, dans *L'Esprit des lois* (1748), il ne fait que reprendre la distinction de Locke :

« Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens [c'est-à-dire la guerre et la paix], et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. [...] Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'État ».

Montesquieu est finalement peu précis sur la distribution de ces trois pouvoirs entre les différents organes de l'Etat, il dit le prince ou le magistrat. Sur ce plan, sa pensée est surtout négative : il faut empêcher la concentration de tous les pouvoirs entre les mêmes mains. L'originalité de Montesquieu est surtout de penser l'équilibre entre ces pouvoirs : « il faut combiner les puissances... donner pour ainsi dire un lest à l'une pour la mettre en état de résister à une autre », tout en disant que « c'est un chef-d'œuvre de législation que le hasard fait rarement » (et Montesquieu n'a pas connu la Ve République !). C'est la raison pour laquelle Montesquieu plaide en faveur du bicaméralisme (qui partage le législatif entre deux assemblées). De même, Montesquieu n'exclut pas que le roi puisse avoir une part importante dans l'élaboration des lois, mais c'est un pouvoir qui doit être équilibré par le respect des prérogatives des parlements. Enfin surtout, Montesquieu n'est pas un constitutionnaliste, c'est plutôt un précurseur de la sociologie politique : derrière les pouvoirs institutionnels, il y a selon lui les trois puissances politiques que sont le roi, la noblesse et le peuple (le Tiers Etat). Si le roi détient le monopole de l'exécutif, dans le cadre néanmoins des lois en vigueur, le pouvoir législatif doit être partagé avec les deux chambres où siègent séparément, comme en Angleterre, les représentants de la noblesse et des Communes. Chez Montesquieu, le système politique participe de la régulation sociale : le projet de Montesquieu visait à réactualiser et à relégitimer la fonction politique de la noblesse, en particulier au sein des parlements. Les conceptions des monarchistes du XIXe siècle héritent largement de la théorie de Montesquieu, mais entre-temps, la révolution a introduit une rupture fondamentale : la noblesse, dont l'influence sociale et donc politique a de beaux restes encore au début de la IIIe République, a été liquidée en tant qu'ordre et la vénalité des offices, en vertu de laquelle les détenteurs de charges publiques étaient les propriétaires de leur charge, donc indépendants du pouvoir royal, a disparu. Pour le dire autrement, l'équilibre des pouvoirs, tel que le pensait Montesquieu, devient beaucoup plus difficile à réaliser à partir du moment

où la Révolution institue la nation, et par conséquent le peuple dans son ensemble, comme seul souverain, en détruisant tous les corps intermédiaires de l'Ancien Régime.

On comprend dans ces conditions que ce soit davantage Rousseau qui ait inspiré les projets révolutionnaires dont se prévalent encore de nombreux républicains au XIX^e siècle. Certes, Rousseau lui aussi prend soin de distinguer l'exécutif du législatif, en laissant entendre qu'il n'est pas qu'ils soient confondus : « Il n'est pas bon, écrit-il, que celui qui fait les lois les exécute ». Néanmoins, le projet exposé dans *Le Contrat social* (1762) subordonne étroitement l'exécutif au législatif. Rousseau est à l'origine du légicentrisme à la française. Rien ne peut être supérieur à la loi. A partir du moment où la souveraineté réside dans le peuple, cette souveraineté ne peut se déléguer, ne peut être aliénée (sinon, le peuple n'est plus souverain). Le pouvoir souverain, c'est celui de faire les lois, il s'identifie complètement au pouvoir législatif : le pouvoir exécutif, comme le pouvoir judiciaire, ne peuvent s'exercer que sous l'empire des lois, donc sous le contrôle étroit du pouvoir législatif. Mais si Rousseau éprouve le besoin de bien distinguer le législatif et l'exécutif, c'est aussi que le pouvoir législatif doit rester l'interprète de la volonté générale. Si on permettait au législateur d'exécuter lui-même les lois, alors la loi risquerait d'être corrompue par des intérêts particuliers. « S'il y avait un peuple de dieux, écrit Rousseau, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes ». C'est là où l'idéologie républicaine du XIX^e siècle hérite largement de Rousseau : le gouvernement est toujours considéré comme un pis-aller. Dans la République idéale, le peuple doit être en mesure de s'administrer lui-même. Le projet rousseauiste est donc aux antipodes de l'équilibre des pouvoirs, il ne prévoit qu'une spécialisation des fonctions et des organes chargés de les exercer : le pouvoir législatif fait les lois et le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le gouvernement (monarchique, aristocratique ou démocratique), les exécute ; mais comme seule la loi est l'expression de la volonté générale, le pouvoir exécutif est forcément subordonné au pouvoir législatif. Cela dit, l'idée que le pouvoir législatif est le pouvoir suprême n'est pas le propre de Rousseau : Locke et Montesquieu le pensaient aussi. En conséquence, la notion de séparation des pouvoirs est toujours restée ambiguë. Des monarchistes à de Gaulle, la séparation des pouvoirs peut aussi signifier la volonté de préserver le pouvoir exécutif des empiètements du pouvoir législatif afin de pouvoir agir dans la durée et au service de l'intérêt général.

Le principe de la séparation des pouvoirs est explicitement inscrit dans la Déclaration des droits de 1789, à l'article 16 (pas celui de 1958 !) : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». Mais il ne faut pas l'interpréter comme une séparation radicale des pouvoirs exécutif et législatif. L'article 16 indique seulement que les diverses fonctions de l'Etat ne peuvent pas être concentrées entre les mêmes mains

(caractéristique d'un gouvernement despotique) et bien entendu, la déclaration ne dit rien des moyens concrets de mettre en œuvre ce principe de la séparation des pouvoirs. Faut-il opter simplement pour un système d'équilibre aménagé au sein de la fonction législative (Montesquieu) ou pour une constitution assurant la subordination de l'exécutif (Rousseau) ? La question n'est pas tranchée. Passons sur une autre ambiguïté, qui nous éloigne du sujet : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation » (art 6). Là encore, la déclaration ne tranche pas un point capital : le peuple peut-il déléguer à une assemblée, même élue au suffrage universel, le pouvoir de faire la loi à sa place ? Les membres de cette assemblée sont-ils des « représentants » de la nation ou de simples députés tenus par un mandat impératif ? Mystère et boule de gomme.

Il est clair que la Révolution a échoué à établir durablement les conditions d'un équilibre entre les deux pouvoirs. On est passé d'un extrême à l'autre, d'une subordination et même d'une négation de l'existence d'un pouvoir exécutif, au rétablissement d'un pouvoir personnel, certes fondé sur la souveraineté nationale, mais négateur des libertés et concentrant de fait tous les pouvoirs. Après la chute de la monarchie, en 1792, la responsabilité de l'exécutif est complètement absorbée par une assemblée unique, la Convention, qui l'exerce concrètement par l'intermédiaire de ses différents comités, dont le fameux Comité de Salut public, et par l'envoi de représentants en mission dans les départements ou auprès des armées de la Révolution. Le pouvoir exécutif n'est plus même mentionné dans la Constitution de 1793 (jamais appliquée). L'important pour nous est d'indiquer ici la portée de ce moment révolutionnaire dans l'idéologie républicaine : le fait qu'un gouvernement démocratique émanant de la souveraineté nationale impose la supériorité d'une assemblée unique sur l'exécutif (comme chez les radicaux qui veulent supprimer le Sénat dans les années 1880 ou comme la gauche en 1945 dans le premier projet constitutionnel). Certes, le Directoire (1795-1799) a tenté d'opérer un rééquilibrage des pouvoirs : d'une part, par l'instauration du bicaméralisme, d'autre part par une réhabilitation de l'exécutif, confié à un collège de 5 membres, exerçant collectivement les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement. La méfiance envers l'exécutif toutefois perdure. Les directeurs sont désignés par les assemblées, non par une procédure électorale indépendante du législatif, et surtout, les ministres restent de simples agents d'exécution, responsables seulement devant le Directoire et non pas devant les assemblées. En fait d'équilibre, on a abouti à un blocage des mécanismes institutionnels qui a donné lieu à plusieurs coups d'Etat, dont celui réussi du 18 Brumaire.

Le retour à l'ordre qui vient clore l'épisode révolutionnaire (cf la proclamation des Consuls de 1799 : « La Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie ») se traduit par le

rétablissement de la suprématie d'un exécutif de type monarchique, ce dernier prétendant toutefois fonder sa légitimité sur la souveraineté du peuple, d'où l'expression de césarisme démocratique. D'emblée, le Premier consul reçoit la plénitude du pouvoir exécutif, qui n'est que fictivement collégial, puisque les deux autres consuls n'ont qu'un pouvoir consultatif. C'est donc bien un pouvoir personnel auquel il ne manque plus, pour devenir monarchique, que l'hérédité, acquise en 1804. Par ailleurs, les ministres ne sont responsables que devant lui, ils demeurent de simples commis et ne forment donc toujours pas un gouvernement. Le chef de l'Etat dispose seul en outre de l'initiative des lois, les assemblées étant réduites au rôle de chambres d'enregistrement : cette fois, c'est le pouvoir législatif qui se retrouve complètement absorbé par l'exécutif. Enfin et peut-être surtout pour la suite, l'exécutif s'appuie sur une puissante administration, symbolisée par la création des préfets. On relève aussi un petit nouveau appelé à jouer un grand rôle dans le renforcement du pouvoir exécutif aux XIXe-XXe siècles : le Conseil d'Etat (CE), dont les membres sont nommés par le Premier consul. Le Conseil d'Etat est chargé « de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » (d'où ensuite le rôle du Conseil en matière de contentieux administratif). Divisé en plusieurs sections, le CE est habilité à rendre des « avis » qui précisent le sens des lois : c'est une entorse au légicentrisme de la tradition révolutionnaire, puisque on voit émerger un « pouvoir réglementaire » susceptible de concurrencer le pouvoir législatif.

En réaction contre le double héritage de la Révolution et de l'Empire, l'objectif des libéraux est donc de parvenir à acclimater le parlementarisme en France au XIXe siècle : le modèle parlementaire paraît alors seul à même d'équilibrer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, tout en constituant une garantie, pense-t-on, contre les surenchères démocratiques puisqu'il permet d'instaurer un gouvernement représentatif indépendant par rapport au chef de l'Etat. Je rappelle que le système parlementaire implique la responsabilité du chef du gouvernement et de ses ministres qui forment ensemble une entité collégiale et solidaire, le Conseil des ministres. Ce qui impose également d'opérer une dissociation entre la fonction de chef de l'Etat, quel qu'il soit, et la fonction de chef du gouvernement. Or, ni la Révolution ni l'Empire n'ont abouti à cette conception moderne du pouvoir exécutif, et l'instabilité des régimes qui se sont succédés en France au XIXe siècle fait qu'on en est toujours là dans les débats qui président à l'instauration de la IIIe République.

Le modèle républicain s'est construit dans le rejet de toute forme de pouvoir personnel, de type monarchique ou impérial. La victoire des républicains au lendemain de la crise du 16 mai 1877 consacre ainsi à la fois l'avènement de la démocratie parlementaire ET l'effacement relatif du pouvoir exécutif. Attention, ce n'est pas la même chose : comme l'illustre le cas de l'Angleterre, un régime

parlementaire n'implique pas forcément un gouvernement faible, à partir du moment où ce dernier dispose d'une majorité solide pour agir dans la durée et qu'il dispose des moyens d'en appeler au peuple pour trancher d'éventuels conflits avec le Parlement (la dissolution notamment). Or, les conditions dans lesquelles la démocratie parlementaire s'est imposée en France a clairement conduit à l'affaiblissement de l'exécutif, de l'exécutif gouvernemental comme de l'exécutif présidentiel. La République a d'abord été une République du parlement, avec des assemblées contrôlant l'essentiel de la confection des lois et dominant l'action du gouvernement. Mais ceci au prix d'une forte instabilité gouvernementale, qui tient moins aux institutions proprement dites qu'à la fragilité des majorités qui auraient permis à l'exécutif d'exercer un mandat de législature. La IV^e République échoue à réformer les mœurs parlementaires de la III^e, car, là encore, le rejet du pouvoir quasi-monarchique incarné par le maréchal Pétain l'a emporté sur celui de la III^e République, pourtant jugée en partie responsable de la défaite de 1940. De ce point de vue, l'avènement de la V^e République opère un brutal renversement : elle inaugure une ère de gouvernements stables et puissants, non seulement par le renforcement du pouvoir présidentiel, mais par celui du gouvernement dans son ensemble, qui peut désormais s'inscrire dans la durée et qui, dans les faits, dispose de l'initiative des lois. Fait nouveau également, en dépit de la profonde hostilité du général de Gaulle envers les partis politiques, c'est la discipline des partis composant la majorité qui, sous la V^e République, permet au gouvernement de faire voter à peu près tout ce qu'il veut. Enfin, avec l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel, le pouvoir exécutif dispose dorénavant de sa propre légitimité populaire, brisant le monopole qui était celui de la nation assemblée. On est passé d'un « paradigme parlementaire » à un « paradigme gouvernemental » la logique profonde du régime n'est plus de défendre les droits du parlement contre le risque toujours possible d'un abus de pouvoir, mais de défendre l'efficacité du gouvernement contre les manœuvres de retardement des appareils politiques au Parlement.

L'originalité de l'expérience républicaine française est ainsi d'avoir poussé très loin dans deux sens radicalement opposés : d'abord dans le sens de la toute-puissance du Parlement, puis dans le sens de la toute-puissance de l'exécutif gouvernemental. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas su moderniser son système de gouvernement, l'adapter aux exigences de la démocratie moderne au XX^e siècle en préservant sa tradition parlementaire. Car l'avènement de la démocratie exécutive est un phénomène qu'on peut observer dans toutes les grandes démocraties occidentales. Elle s'explique en France comme ailleurs par l'élargissement du champ d'intervention de l'Etat dans la conduite de l'effort de guerre et la mise en œuvre de politiques économiques et sociales. Comme le montre ailleurs NR dans un ouvrage collectif sur la démocratie au XX^e siècle, les démocraties

occidentales deviennent avant tout démocraties électorales où l'essor des partis de masse impose une révision des anciennes procédures parlementaires. Cela passe aussi par un renouvellement du personnel politique, à une démocratisation du profil de candidats qui, désormais, se doivent d'être populaires. On assiste partout, quoiqu'à des degrés divers, à une personnalisation de la vie politique, à un renouvellement et à un élargissement de l'image sociale des candidats, à la concentration et à la dramatisation des enjeux qui font que désormais, ce sont les élections qui dominent la vie politique nationale, bien au-delà des péripéties de la vie parlementaire. La participation accrue des citoyens à la vie démocratique par le canal des élections fait que le « circuit de l'intégration politique » passe de moins en moins par les notables et les « votes de déférence » et de plus en plus par le rôle des partis politiques. Concrètement, les citoyens attendent que ce soient les élections qui fassent et défassent les gouvernements, non les tractations politiciennes dans les couloirs du parlement. Pour cette raison aussi, la démocratie exécutive est contemporaine de la démocratie d'opinion, au sein de laquelle les moyens de communication modernes périment l'ancienne rhétorique parlementaire. On assiste ainsi dans toutes les démocraties à « un phénomène de décentration du pouvoir parlementaire », en faveur des exécutifs gouvernementaux. Le modèle républicain, comme le modèle de Westminster en Grande-Bretagne ou le « gouvernement congressionnel » aux Etats-Unis (titre d'un ouvrage publié par W. Wilson en 1888) appartiennent au passé.

Toute l'originalité du travail de NR est de montrer qu'on a bien assisté en longue durée à un renforcement du pouvoir exécutif en France dès avant 1958, même si, entre la République du Parlement et la République du Président, « il n'y a pas seulement une différence de degré, mais de nature ». Car jusqu'à la fin de la IV^e République, ce renforcement de l'exécutif s'est opéré dans le cadre de la démocratie parlementaire. Dès la fin du XIX^e siècle, on a bien assisté à un certain retour de l'exécutif. Mais c'est surtout à partir de la Première Guerre mondiale qu'on relève une inflexion majeure : la croissance de l'Etat pour conduire l'effort de guerre et faire face aux crises économiques et monétaires a imposé de repenser l'organisation et le fonctionnement de l'exécutif. Dans l'entre-deux-guerres, la réforme de l'Etat, c'est-à-dire la révision de la constitution, a échoué, mais la réforme gouvernementale a bien eu lieu, et elle se poursuit durant la IV^e République. La Ve République en hérite largement. Là où la « démocratie exécutive version gaullienne » se démarque de sa version parlementaire (attention, l'avènement de la démocratie exécutive est antérieur à 1958), c'est qu'elle s'attache à rendre le gouvernement indépendant du Parlement et des partis politiques qui le composent. Contre le « régime des partis », de Gaulle se réapproprie la conception de la séparation des pouvoirs défendue par les monarchistes des années 1870, lorsqu'ils avaient voulu protéger le président de la République contre l'emportement d'une Chambre des députés élue au suffrage

universel. Pour de Gaulle, le renforcement de l'exécutif, ce n'est pas d'abord le renforcement de l'autorité du chef de gouvernement : cet exécutif renforcé doit s'articuler autour d'un président irresponsable et indépendant de la représentation nationale, et c'est pourquoi il a voulu le doter de l'onction du suffrage universel. Le président n'est pas qu'un arbitre au-dessus des partis : au fond, le vrai chef du gouvernement, c'est lui... Cette conception du pouvoir exécutif n'a pas été remise en cause par ses successeurs, même par ceux qui avaient cru pouvoir dénoncer « l'exercice solitaire du pouvoir » (Giscard d'Estaing en 1969) ou un « coup d'Etat permanent ».

1. La subordination du pouvoir exécutif au pouvoir législatif : la République du Parlement

a) L'effacement présidentiel

Le régime parlementaire de la III^e République est né de cette double défiance envers la « démocratie illibérale » de Napoléon III (Pierre Rosanvallon) et d'une assemblée dont les représentants seraient élus au suffrage (SU), désormais jugé incontournable. En 1815, ce sont les Ultras qui s'étaient faits paradoxalement les défenseurs de pratiques parlementaires ; en 1877, ce sont, par un même paradoxe, les libéraux orléanistes qui, en soutenant un gouvernement conservateur non conforme à la majorité de la Chambre des députés, font des républicains les défenseurs du régime parlementaire, désormais identifié à la République elle-même. Ce sont en effet les monarchistes sous la monarchie censitaire, non les républicains, qui avaient inventé la forme moderne du régime parlementaire, avec le mécanisme de la responsabilité ministérielle, ainsi que les différentes prérogatives de l'assemblée (droit d'amendement, droit d'interpellation, examen détaillé du budget).

Et ceci parce que les républicains, en refusant de penser l'exécutif, identifié au gouvernement du roi et au pouvoir personnel, refuse de se placer dans le cadre d'un constitutionnalisme libéral qui cherche à équilibrer les pouvoirs. Les républicains ont eu beaucoup de mal à penser le pouvoir exécutif comme un rouage qui serait nécessaire à la République. Pour les républicains, c'est le pouvoir qui doit obéir et le peuple qui est souverain. Face à l'Assemblée qui exprime les volontés de la nation, l'exécutif doit être cantonné dans un rôle d'exécutant. En institutionnalisant l'exécutif, les hommes de la Révolution ont tenté d'enfermer l'ancien pouvoir dans un rôle technique, constamment surveillé et limité. Mais en même temps, la Révolution a aussi fait naître la nécessité de renforcer l'autorité du pouvoir chargé de faire appliquer les lois. Puisque désormais la loi est la même pour tous et qu'elle doit s'appliquer partout uniformément, il faut aussi que l'exécutif, tout en restant soumis aux volontés de l'Assemblée, dispose de l'autorité nécessaire pour diriger l'armée des administrateurs et des

fonctionnaires chargée de les faire respecter. « Le pouvoir exécutif apparaît à la fois comme celui à qui on demande le moins, par peur de l'abus de pouvoir, mais aussi celui à qui on demande le plus, par volonté de le voir diriger l'administration et de le voir assurer la réussite des lois » (NR). L'exécutif doit être ni trop fort, ni trop faible. D'où l'ambiguïté du terme de pouvoir exécutif, selon qu'il désigne la fonction d'exécuter les lois, ou qu'il englobe l'ensemble de l'activité ministérielle et plus largement encore l'action de l'appareil administratif.

Le paradoxe est donc que le pouvoir exécutif, conçu au départ pour être rassurant « crée dès son avènement un régime de perpétuelle méfiance », une méfiance dont héritent très largement les républicains du XIXe siècle. La méfiance fait partie intégrante de toute conception républicaine du pouvoir exécutif, une méfiance largement partagée du reste par les libéraux qui ne sont pas forcément républicains. Les républicains continuent de considérer l'exécutif « comme un corps étranger, comme un intrus placé à l'intérieur d'un dispositif républicain qui aurait dû normalement être dévoué à la seule expression de la volonté du peuple ». Pour les républicains en fin de compte, le pouvoir exécutif, même encadré, risque toujours de faire ressurgir la monarchie au cœur même de la démocratie moderne, à travers le commandement de l'armée, l'exercice du droit de grâce ou la nomination des fonctionnaires. L'exécutif est donc perçu de manière foncièrement négative : pour les républicains, c'est un mal nécessaire qu'il faut accepter, sans trop savoir s'il faut l'accepter comme trop faible en le plaçant sous la dépendance d'une Assemblée, soit comme trop fort en le faisant élire par le peuple. Je rappelle que le programme de Belleville de 1869, acceptée par Gambetta, prévoyait l'élection des fonctionnaires, en réaction contre l'administration du pouvoir impérial incarnée par les pouvoirs dévolus aux préfets. « Du coup, en conclut NR, l'idée même de République se définit beaucoup plus par le rejet de la figure de l'exécutif que par un contenu positif ». La République, c'est bien en cela une anti-Monarchie, identifiée comme la toute-puissance de l'exécutif.

L'épisode du Second Empire n'a fait que conforter les républicains dans cette posture. Dans le fameux discours du 5 avril 1870 où il résume son programme comme étant « la politique tirée du SU », Gambetta réactive la tradition révolutionnaire pour faire d'un parlement national la seule expression autorisée et légitime de la souveraineté nationale. « La souveraineté nationale n'existe, déclare-t-il, n'est reconnue, n'est pratiquée dans un pays que là où le Parlement, nommé par la participation de tous les citoyens, possède la direction et le dernier mot dans le traitement des affaires publiques ». L'assemblée élue au SU n'est pas seulement un organe de représentation ; elle doit être un principe de gouvernement ; à elle revient d'examiner l'ensemble des affaires publiques. Il n'est pas question pour lui d'admettre qu'un autre pouvoir puisse faire contre-poids ou équilibrer le pouvoir de l'assemblée souveraine : « S'il existe dans les constitutions quelles qu'elles soient, qui ont la

prétention de satisfaire le principe de la souveraineté nationale, un pouvoir quelconque qui puisse tenir le Parlement en échec, la souveraineté nationale est violée ».

Le rejet du pouvoir exécutif constitue bien la barrière qui sépare les républicains de tous les autres partis, conservateurs, monarchistes libéraux et bonapartistes et qui sert aussi à assurer la cohérence doctrinale du « parti » par le rejet des dissidences. Toutes les personnalités prônant une réévaluation positive de l'exécutif seront rejetées, comme paradoxalement Gambetta, ou ensuite Millerand et Tardieu dans l'entre-deux-guerres. Pour les républicains, si le pouvoir exécutif peut être admis comme une concession faite au réalisme de la situation présente, l'accomplissement du projet républicain suppose à terme sa disparition. Alors que le constitutionnalisme des monarchistes et des libéraux pense l'exécutif comme une nécessité invariable, l'idée républicaine pense au contraire que les progrès vers toujours plus de démocratie rendront obsolète l'existence même du pouvoir exécutif. La société trouvera en elle-même les moyens de se gouverner, sans besoin d'un pouvoir extérieur. Au mieux, pour les républicains, l'organisation des institutions avec la présence d'un pouvoir exécutif sera acceptée comme une concession à l'inachèvement présent de la République. Gambetta lui-même aurait avoué « ignorer » comment organiser le pouvoir exécutif. Au fond, la République idéale doit pouvoir se passer de l'exécutif : l'existence de ce dernier n'est tolérée que comme un pis-aller, dans l'attente de mieux, l'époque où la société elle-même étant devenue démocratique, il n'y aura plus besoin de règles extérieures pour en assurer la stabilité.

Dans ces conditions, ce sont les monarchistes qui jouent au XIXe le rôle principal dans la définition du pouvoir exécutif moderne. Paradoxalement, les monarchistes ont ainsi été les fondateurs des institutions de la République. Et ceci parce que les monarchistes ont besoin de réintroduire un souverain-individu à côté d'un parlement qui, lui aussi, se veut souverain à partir du moment où il n'est plus question de revenir sur le suffrage universel. Le problème central des monarchistes est donc de trouver le point d'équilibre entre le pouvoir du chef de l'Etat, président ou roi, et celui des assemblées, un problème qu'ils ne sont pas parvenus à résoudre sous la monarchie censitaire, mais pas non plus après 1849 lorsque le parti de l'Ordre est entré en conflit avec le prince-président Louis-Napoléon Bonaparte. Les monarchistes sont ainsi les promoteurs du régime parlementaire qui place à distance les deux pouvoirs, le législatif et l'exécutif, avec un chef de gouvernement responsable devant les chambres, mais un président irresponsable, sauf en cas de haute trahison. C'est tout l'enjeu de la crise du 16 mai. D'où ce truc archi bizarroïde, typiquement français, qui s'est maintenu jusqu'à la Ve République : l'instauration d'une dualité à la tête de l'exécutif, avec un chef de l'Etat soustrait à l'arène parlementaire, aux débats des partis politiques (la Ve République entretient encore la fiction que le président nouvellement élu doit être le président de tous les Français et non plus le chef d'une

majorité politique) et un chef de gouvernement qui, lui, doit avoir les mains dans le cambouis en défendant les projets gouvernementaux.

Les monarchistes ont ainsi réussi à faire passer dans les lois constitutionnelles de la République le principe d'un exécutif identifié à la personne du chef de l'Etat, un président qui prolonge directement la figure du Roi. Les monarchistes ont pu alors occuper le terrain abandonné par les républicains dans le domaine du constitutionnalisme. Car les monarchistes ne sont pas seulement les défenseurs d'un exécutif détenteur de pouvoirs « régaliens » ; ils sont aussi les partisans d'un contrôle de l'exécutif par les assemblées. « Les monarchistes sont donc placés au cœur du constitutionnalisme moderne parce qu'ils conçoivent les constitutions comme des traités de paix entre monarchie et nation, c'est-à-dire entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif » (NR). C'est aussi parce que les monarchistes ont, contrairement aux républicains de l'époque, une certaine expérience du pouvoir, ils sont confrontés directement aux difficultés de la politique « gouvernementale ». Comme Thiers, comme Odilon Barrot, comme de Broglie, ils sont tour à tour au gouvernement et des parlementaires en vue. « Beaucoup plus que les républicains, ils capitalisent tout au long du XIXe une pratique du constitutionnalisme et du parlementarisme qui finit par s'inscrire dans un corps de doctrine relativement homogène » (NR).

Un élément nouveau contribue à réactiver, chez les monarchistes, leur attachement à un pouvoir exécutif qui sera dévolu à un monarque : le danger d'une surenchère démocratique que pourrait faire peser une assemblée élue au SU direct. Quoi de mieux qu'un roi, investi par une vieille tradition nationale, pour légitimer un pouvoir exécutif susceptible d'équilibrer le pouvoir d'une assemblée nationale élue démocratiquement ? Mais les monarchistes sont confrontés au même dilemme qui les a fait échouer dans la première moitié du siècle : ce président-monarque doit-il non seulement régner mais aussi gouverner ? (c'est Thiers qui, dans les années 1830, avait déclaré que le roi règne mais ne gouverne pas, ce à quoi Guizot avait répondu que « le trône n'est pas un fauteuil vide ») « La problématique des monarchistes peut se résumer comme une hésitation fondamentale entre le fait de privilégier la *majesté* du pouvoir en le détachant du forum parlementaire et le fait d'assurer une force *politique* de type moderne au gouvernement à condition d'accepter le contrôle des assemblées » (NR). De ce point de vue, si la constitution de 1875 est bien de facture « orléaniste », elle comprend aussi des contradictions qui tiennent aux différents courants de la droite monarchiste, contradictions ou tensions dont les républicains eux-mêmes héritent ensuite. En 1871-1875, les conceptions monarchistes capitalisent ainsi près d'un siècle d'expériences constitutionnelles et elles sont parvenues à « influencer de manière décisive le cadre de la république ».

Dans le cadre de la commission des Trente chargée, au sein de l'Assemblée nationale élue en février 1871, d'élaborer les nouvelles institutions, tout le travail des députés monarchistes qui la composent a été de rétablir un principe majeur de leurs conceptions institutionnelles : celui de la *mise à distance* entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Une distance qui est pensée pour le bien des deux pouvoirs. Pour le bien du pouvoir exécutif d'abord, de manière à lui assurer une légitimité et une autorité incontestables, et ceci, en le plaçant à l'extérieur du parlement, en le protégeant des vicissitudes politiques qui font aller et venir les majorités de circonstance. Mais aussi pour le bien de l'Assemblée elle-même : il s'agit en effet de libérer les députés de l'empire exercé par la « dictature de la persuasion » (Léonce de Lavergne), du chantage au patriotisme utilisé par Thiers lorsqu'il est nommé chef de l'exécutif. L'idée est de redonner à l'Assemblée sa pleine faculté de confection des lois et d'assurer aux députés la pleine indépendance de leurs votes, indépendamment de la double pression exercée sur eux par l'exécutif et par l'opinion. Comme le dit alors le duc Decazes, membre de la commission des 30, il faut « sauvegarder les libertés parlementaires ». Jusqu'en 1873, ce libéralisme orléaniste retourne contre Thiers son propre discours sur les « libertés nécessaires », prononcé contre le régime de Napoléon III en 1864.

D'où le conflit qui oppose alors Thiers et la majorité monarchiste, qui vote un texte excluant le président de la République des débats sur l'organisation du nouveau régime (lui imposant, selon la formule de Thiers lui-même un « cérémonial chinois »), un conflit que le succès du radical Barodet contre Rémusat à Paris lors d'une élection partielle ne fait que radicaliser, provoquant la démission de Thiers. Le duc de Broglie résume clairement les choses dans son rapport sur le projet final de la commission des Trente en février 1873 : Thiers doit admettre « que la pression « exercée par son talent, par son caractère et par le sentiment des périls publics pèse trop fortement sur nous et compromet la liberté de nos délibérations ». Thiers doit donc cesser de faire du chantage à la démission pour tenter d'amener l'Assemblée à se rallier à sa politique, qui est, pour l'heure, de ne pas remettre en cause la forme du régime. Et pour cela, Broglie suggère qu'un pouvoir exécutif responsable de la politique extérieure du pays (à l'heure où il s'agit de faire évacuer le territoire par les troupes étrangères) ne doit pas être soumis aux aléas de la vie parlementaire. C'est exactement pour cela que l'Assemblée à imposer à Thiers le cérémonial chinois : le but est de réduire la responsabilité parlementaire du chef de l'exécutif, tout en lui laissant une large compétence dans sa propre sphère (en l'occurrence, la libération du territoire). Les monarchistes veulent donc à la fois un pouvoir exécutif fort, mais aussi libérer le travail législatif d'une intervention jugée trop systématique du gouvernement. La commission des Trente revendique ainsi de pouvoir délibérer seule des nouvelles institutions, sans être dirigée par l'exécutif.

La conception monarchiste des rapports entre exécutif et législatif se trouve inscrite dès la loi dite du Septennat, le 20 novembre 1873, qui définit le gouvernement du maréchal de Mac Mahon : le choix du septennat indique que « les monarchistes préfèrent un pouvoir exécutif associé à la durée plutôt qu'absorbé dans les luttes du forum parlementaire ». Le président doit être à la fois limité dans les moyens d'intervenir sur le travail des parlementaires, mais en même temps être placé au-dessus des luttes de partis. L'un des membres de la Commission des Trente, Lefèvre-Pontalis, rappelle alors que « dans un gouvernement libéral, le chef de l'Etat ne doit pas avoir une politique personnelle. Il faut qu'il n'y ait qu'une seule politique, c'est celle de l'Assemblée ». Alors que Thiers milite en faveur d'un gouvernement à l'anglaise, où le chef de l'exécutif est aussi le chef d'une majorité parlementaire, Lefèvre-Pontalis considère lui qu'il « faut que le chef de l'Etat ne se mêle point à la discussion des partis ». C'est le but du cérémonial chinois imposé à toutes les interventions du président, de manière à réduire son droit de parole, de manière à l'exclure du travail de délibération. Thiers a échoué à préserver son rôle d'un premier ministre à l'anglaise ; Broglie a réussi à imposer la conception monarchiste d'un président tenu à l'écart des délibérations parlementaires.

Ce qui conduit à instituer un président de la République irresponsable, sauf en cas de haute trahison, en faisant porter aux seuls ministres le poids de la responsabilité. Dans les lois constitutionnelles de 1875, le président de la République hérite de nombreuses prérogatives régaliennes. Il a l'initiative des lois (il n'y a donc pas de séparation réelle des pouvoirs), il promulgue les lois, il a le droit de grâce, il dispose de la force armée, il nomme à tous les emplois civils et militaires, à ceci près que ses actes doivent recevoir un contreseing ministériel (comme en 1848 et c'est encore le cas en 1958...). Surtout, ce qui n'était pas le cas en 1848, le président a le droit de dissoudre la Chambre des députés, la seule restriction étant de demander l'avis conforme du Sénat. Il peut aussi clore les sessions parlementaires, les convoquer ou les ajourner (comme sous la Ve République). Selon René Rémond, « il a en fait tous les pouvoirs d'un monarque constitutionnel... Le président de 1875, c'est le roi de la Charte révisée de 1830 ». Il n'est certes élu que pour 7 ans, mais il est indéfiniment rééligible (contrairement à celui de 1848). « C'est un monarque sans l'hérédité ». Dans l'attente d'une hypothétique restauration, l'Assemblée a donc établi « un substitut de souverain à qui ne manque que la couronne ». Curieusement, les lois constitutionnelles ne mentionnent même pas l'existence d'un président du conseil. Voilà pourquoi, jusqu'aux années 1930, le président du Conseil n'est pas que chef de gouvernement, il dispose aussi d'un portefeuille ministériel.

La dualité instituée par les lois de 1875 au sommet de l'exécutif doit cependant permettre de sauvegarder l'indépendance parlementaire face à la condition non moins indispensable d'un pouvoir fort et respecté. Les monarchistes sont alors bien conscients des risques d'un affaiblissement de

l'exécutif, confié à un président placé en retrait et d'un gouvernement soumis à la volonté d'une Assemblée. D'où la conception du Sénat, pour équilibrer cette fois le pouvoir dévolu à une Assemblée élue au SU, d'autant que la droite monarchiste peut s'attendre à perdre la majorité politique : ils conçoivent ainsi une 2^e chambre sur lequel le président pourrait s'appuyer. Le Sénat est conçu comme force de soutien à un président placé hors des joutes parlementaires. Le Sénat des monarchistes doit devenir un contrepoids à la Chambre des députés, sans quoi le pouvoir exécutif du président serait entièrement à la merci de la Chambre. Les monarchistes justifient le mode de désignation peu démocratique des sénateurs (et naturellement plein d'arrière-pensées politiciennes) en expliquant qu'il faut une 2^e Chambre pour qu'il y ait une séparation réelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, sans quoi on aurait un conflit n'ayant d'autre issue que la révolution ou le coup d'Etat, 1848 ou 1851. Concrètement, le président doit pouvoir compter sur le Sénat pour user de son droit de dissoudre la Chambre, d'où aussi le rôle du Sénat dans la désignation du président de la République au sein de l'Assemblée nationale qui réunit les deux Chambres.

Petite parenthèse pour dire que les orléanistes, qui constituent la majorité de la droite monarchiste de l'époque, se démarquent ici des légitimistes, ralliés autour du drapeau blanc du comte de Chambord. C'est que les légitimistes se moquent des institutions, de l'équilibre institutionnel des pouvoirs. Pour eux, la monarchie correspond à un régime social, plus qu'à un régime institutionnel, notamment un régime qui rétablit la position officielle de l'Eglise catholique, considérée comme le pilier de l'ordre et des hiérarchies sociales. Il s'agit avant tout de rétablir les autorités traditionnelles (notamment religieuses) plutôt que de compter sur les institutions politiques. La majesté royale prend appui sur les autorités sociales, sur l'Eglise, non d'abord sur les institutions.

Les monarchistes ont donc retiré au Président, chef en titre de l'exécutif, toute influence directe dans la vie parlementaire, sauf en lui permettant de s'appuyer sur le Sénat ou en lui ménageant le droit de dissoudre la Chambre des députés ou de déclencher une procédure de révision. Mais, ces armes sont conçues pour des moments exceptionnels, pour résoudre des crises, et non pas pour permettre à l'exécutif de peser en temps normal sur le travail d'élaboration des lois. « Elles sont faites pour régner (c'est-à-dire arbitrer) et non pas pour gouverner » (NR). « Le travail des lois est donc abandonné à un entre deux sans rivage » : il est partagé entre le gouvernement, les ministres, et l'Assemblée, notamment dans le cadre de la concertation entre les commissions et les membres du gouvernement.

Finalement, la conception qu'ont les monarchistes n'est pas si différente de celle des républicains, et c'est pourquoi il y a pu y avoir convergence pour consacrer l'instauration d'un régime parlementaire avec un président et deux Chambres. Mais c'est pour des raisons différentes : les

républicains ont pu s'en accommoder à partir du moment où le droit de dissolution du président ne pouvait plus être opposé à une assemblée élue par le peuple (après le 16 mai et la « constitution Grévy »). Pour les monarchistes, la raison est la même que sous la monarchie censitaire : « les monarchistes ont bien compris que le Roi avait beaucoup à perdre au fait de gouverner par des moyens parlementaires. Si gouverner signifie accepter de jouer un rôle d'intrusion dans la vie du forum et donc accepter la division des partis, alors le Roi risque de perdre son éminence et de jouer forcément à contre-emploi » : d'être un homme de parti au lieu d'être le rassembleur des Français (et c'est pourquoi ensuite de Gaulle a voulu conférer à ce monarque républicain l'onction du SU, plus exactement de la majorité au 2^e tour, qui impose à un candidat de rassembler au-delà de son propre camp pour être élu). En prétendant ainsi gouverner la France, le roi perdrait « les dernières ressources idéologiques qui maintiennent encore le corpus des valeurs monarchiques dans la France du XIX^e siècle » (NR) : autrement dit, l'identification de la monarchie à l'unité de la nation.

Pour les républicains, la force de gouverner doit venir de la légitimité que confère le SU. Pour les monarchistes, la force de gouverner vient du principe de la responsabilité politique, qui est la figure centrale du constitutionnalisme moderne. Voilà aussi pourquoi, contrairement aux nationalistes de la fin du XIX^e, les monarchistes n'envisagent surtout pas d'élire le président au SU : « le règne exclut tout rapprochement électif entre le chef du pouvoir exécutif et le suffrage populaire » (NR). Comme l'indique De Broglie à cette époque, élire le président français comme son homologue américain, ce serait le faire tomber dans « la division des partis ». Même si, dans l'attente d'une restauration monarchique, son pouvoir n'est pas héréditaire, il doit rester « inviolable », c'est-à-dire irresponsable.

La dissociation entre la conception de ce pouvoir comme « règne », placé au-dessus de la mêlée politique, et la conception du pouvoir comme expression moderne de la responsabilité politique explique l'apparition de deux présidences, d'un pouvoir exécutif à deux têtes : la présidence de la République, qui assure au pouvoir exécutif un statut placé à l'extérieur du forum politique, et la Présidence du Conseil (qui n'est toutefois pas mentionnée dans les lois constitutionnelles de 1875), chargée elle d'affronter les luttes du forum. Dans l'expérience républicaine française, puisque les républicains au pouvoir vont aller au bout de cette logique de dissociation, « il y a d'un côté un chef de l'Etat conçu comme un Régent et de l'autre une équipe gouvernementale largement livrée à elle-même... Le pouvoir exécutif est placé entre les mains de son titulaire officiel, le Président de la République, et à l'abri des luttes de partis, mais le « gouvernement », au sens étroit du terme, est entendu comme l'équipe solidaire formée par les ministres et le Président du Conseil, chargée de défendre les projets de loi gouvernementaux » (NR). Cette séparation de l'exécutif en deux entités

s'est maintenue jusqu'à la fin de la IV^e. Cette ambiguïté vient de ce que les monarchistes ont pointé du doigt un problème que les républicains voulaient évacuer : le fait que le pouvoir exécutif n'est pas seulement chargé de l'exécution des lois, mais qu'il détient des prérogatives qui ne peuvent entièrement dépendre directement du pouvoir législatif, comme diriger la politique étrangère ou garantir la sécurité intérieure, sans parler de la conduite de la guerre.

L'attitude adoptée par Mac Mahon face à la nouvelle majorité républicaine de la Chambre élue en 1876 était donc tout à fait conforme à l'esprit des lois constitutionnelles de 1875, lorsqu'il débarque Jules Simon le 16 mai 1877. Dans la lettre qu'il lui adresse, le président déclare : « Si je ne suis pas responsable comme vous envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont, aujourd'hui plus que jamais, je dois me préoccuper ». Il impliquait bien une certaine lecture des lois constitutionnelles qui engageait l'avenir : le président de la République, irresponsable devant le Parlement, se considérait néanmoins responsable devant le pays : il s'estimait donc fondé à imposer au gouvernement ses propres vues politiques, de choisir les ministres pour les appliquer ou de congédier ceux qui ne les partageaient pas. Il ne suffisait donc pas que le gouvernement ait la confiance des députés, il fallait aussi celle du chef de l'Etat. On retrouve ici la conception orléaniste de la double confiance qui fait du cabinet l'élément intermédiaire du système politique. Même si cette dimension de la crise du 16 mai échappa à la plupart des électeurs, elle impliquait de trancher entre deux lectures possibles des lois constitutionnelles, deux conceptions du pouvoir présidentiel. Pour Mac Mahon, le chef de l'Etat et le Parlement sont deux pouvoirs égaux dont il faut respecter l'équilibre. Pour les républicains, la Chambre élue au SU est seule dépositaire de la souveraineté : dissoudre la Chambre avant que les députés n'aillent au terme de leur mandat de 4 ans, c'est porter atteinte au peuple souverain lui-même. La conclusion qu'en tirent les républicains c'est que ce n'est pas au président de choisir le gouvernement ou ses ministres ; le président est tenu de former le gouvernement en tenant compte de la majorité qui existe à la Chambre.

Les monarchistes ont été vaincus au lendemain de la crise du 16 mai, mais ce sont eux qui ont fait passer dans le régime républicain leur philosophie du pouvoir exécutif, un exécutif dont les attributions sont certes rognées, mais qui reste malgré tout « d'essence monarchique ». De Broglie put ainsi déclarer que l'irresponsabilité du président et le droit de dissolution sont comme « la double empreinte laissée par des mains monarchiques sur une charte républicaine ». On comprend d'autant mieux pourquoi les républicains comme Grévy ont voulu au moins lui ôter la dissolution, mais au prix d'une lourde hypothèque pour le régime à partir du moment où les gouvernements républicains ne seraient plus en mesure de disposer de majorités stables, sans pouvoir recourir au pouvoir

d'arbitrage d'un président pour appeler le pays à trancher un éventuel conflit entre le gouvernement et une majorité de députés.

La majorité républicaine reconduite à la Chambre après la dissolution refusa d'entrer en relation avec le gouvernement du général de Rochebouët formé par Mac Mahon. Le Sénat, par la voix du duc d'Audiffret-Pasquier, fit par ailleurs savoir au président qu'il ne voterait pas son assentiment à une nouvelle dissolution. Mac Mahon dut ainsi se résigner à rappeler Dufaure, issu du centre gauche de l'époque (les partisans de Thiers et de la République conservatrice). Les républicains ont obligé également Mac Mahon à signer un message devant les Chambres où il est écrit : « L'exercice du droit de dissolution, mode de consultation suprême auprès du juge sans appel, ne saurait être érigé en système de gouvernement... La constitution de 1875 a fondé la République parlementaire en établissant mon irresponsabilité, tandis qu'elle établissait la responsabilité solidaire et individuelle des ministres... L'indépendance des ministres [par rapport au président] est la condition de leur responsabilité ». Mac Mahon dut accepter l'épuration du personnel administratif que lui imposa le gouvernement (puisque c'est le président qui nomme aux emplois civils et militaires). Mais, par esprit de corps, Mac Mahon refusa de cautionner l'épuration des grands commandements militaires et choisit de se retirer, en démissionnant le 30 janvier 1879. Comme le souligne René Rémond, « son départ volontaire et anticipé emporte le dernier vestige de la construction monarchique rêvée par la majorité de l'Assemblée nationale ».

Le jour même de la démission de Mac Mahon, les Chambres élurent pour la première fois un président de la République. Choix significatif : on prit Jules Grévy, qui s'était déjà opposé à l'institution présidentielle en 1848 en suggérant le remplacement du président par un exécutif collégial placé sous la dépendance de l'Assemblée. En 1879, il n'a pas changé puisqu'il annonce : « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels » ; autrement dit, Grévy annonce qu'il n'utilisera jamais des pouvoirs qui lui sont pourtant conférés par la constitution, la dissolution en l'occurrence. En 1879, la rupture de l'équilibre institutionnel prévu sur le papier en 1875 a bénéficié essentiellement au Parlement, non au chef du gouvernement : c'est le Parlement qui a récupéré l'essentiel des pouvoirs abandonnés par le président.

En témoigne aussi le retournement du dispositif qui prévoyait le contreseing ministériel. L'une des lois de 1875 prévoyait en effet que « chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre ». En 1875, on avait conçu cet article dans l'esprit de celui de la Ve République, à savoir qu'un président, doté d'une large initiative (nommer aux emplois civils et militaires par exemple), devait tout de même être contrôlé par un ministre qui, lui, devrait rendre des

comptes devant le Parlement, puisqu'on est tout de même dans un régime parlementaire (aux EU, les nominations se font en concertation avec le Sénat et les actes du président peuvent être invalidés par la Cour suprême). La pratique du pouvoir de Grévy modifia l'esprit de cette disposition : désormais, la signature du président devint une simple formalité : les initiatives viendront, non pas du président, mais des ministres agissant sous le contrôle du Parlement.

Cela ne veut pas dire que Grévy s'abstenait par là même d'exercer toute influence politique bien au contraire : car Grévy a usé de sa prérogative de désigner le président du conseil pour écarter de ce poste de trop fortes personnalités politiques, notamment en cantonnant Gambetta à la présidence de la Chambre le plus longtemps possible ; et c'est précisément parce que Gambetta était accusé de vouloir restaurer une forme de pouvoir personnel qu'il fut lâché par une partie des républicains et que son « grand ministère » ne dura que 73 jours en 1882. Par la pratique, l'exercice par Jules Grévy de son droit de nomination du président de conseil a contribué à affaiblir cette fonction, en dissociant dans les faits la fonction de leader parlementaire et celle de chef de gouvernement, contrairement à ce qui se passe par exemple en Angleterre.

Il faut donc nuancer l'effacement présidentiel sous la III^e République. Le président est en mesure d'exercer une magistrature d'influence. Après l'éviction de Gambetta, Grévy jette son dévolu sur Ferry, qui mène alors une politique en parfait accord avec lui. La politique du gouvernement Ferry est donc d'une certaine manière aussi celle de Grévy, mais si elle est assumée par les présidents du Conseil responsables devant le Parlement.

Par ailleurs, le PR joue un rôle non négligeable dans la conduite de la politique extérieure. Lors de l'affaire Schœbelé, en 1887, Grévy, qui était hostile à une politique de revanche envers l'Allemagne, a fait en sorte d'évincer Boulanger, qui était alors ministre de la Guerre. Le Président continue donc d'agir comme un guide, un conseiller, un arbitre, et si sa personnalité est forte, il peut faire prévaloir ses vues devant le conseil des ministres. Grévy s'est d'ailleurs accroché à sa fonction après la révélation du scandale des décorations dans lequel avait trempé son gendre Wilson et il n'a accepté de démissionner que sous la pression des Chambres.

Durant la crise boulangiste, c'est encore l'Elysée qui a été en pointe. Le président Sadi-Carnot a nommé son ami Tirard pour diriger un ministère du combat, avec Constans à l'Intérieur. C'est ce dernier qui a fait croire à Boulanger qu'il allait être arrêté, provoquant sa fuite en Belgique. De même, Sadi-Carnot a été l'un des premiers à saisir 'opportunité de rompre l'isolement diplomatique de la France après la démission de Bismarck : il impose ainsi des ministres des affaires étrangères oeuvrant en faveur de ce qui sera l'alliance franco-russe, inaugurée par la réception d'une escadre française à

Cronstadt en 1891 et la signature de la première convention militaire entre la France et la Russie en 1892.

Le mandat écourté de son prédécesseur témoigne bien toutefois de la volonté des républicains d'empêcher tout retour à un exécutif présidentiel fort. Casimir-Périer a été élu après l'assassinat de Sadi-Carnot par l'anarchiste italien Caserio, parce qu'il avait la réputation d'un homme à poigne : c'est lui qui, président du Conseil en 1893, avait fait voter les lois scélérates, remettant partiellement en cause certaines dispositions libérales de la loi sur la presse de 1881. Or, impopulaire en raison de ses origines familiales (les Périer sont les propriétaires des mines d'Anzin), Casimir-Périer a été tenu à l'écart des décisions gouvernementales, y compris en matière de politique étrangère. En janvier 1895, il saisit ainsi le premier prétexte, une crise ministérielle, pour annoncer sa démission et il en fait connaître les motifs par un message adressé au parlement: «La présidence de la République, dépourvue de moyens d'action et de contrôle, ne peut puiser que dans la confiance de la nation la force morale sans laquelle elle n'est rien... Depuis six mois se poursuit une campagne de diffamation et d'injures contre l'armée, la magistrature, le chef irresponsable de l'Etat, et cette liberté de souffler les haines sociales continue à être appelée la liberté de penser. Le respect et l'ambition que j'ai pour mon pays ne me permettent pas d'admettre qu'on peut insulter chaque jour les meilleurs serviteurs de la patrie et celui qui la représente aux yeux de l'étranger ».

Son successeur, Félix Faure, s'est bien gardé de chercher à imposer tel ou tel chef de gouvernement, alors qu'il est confronté à de nombreuses crises ministérielles. Ces crises ont été résolues après de larges consultations avec les groupes parlementaires, avec pour résultat de dessaisir en pratique le pouvoir du président de choisir le chef du gouvernement. Faure s'est ainsi complètement effacé derrière Méline. Alors que depuis Thiers, tous ses prédécesseurs avaient continué à privilégier les fonctions politiques du pouvoir présidentiel, Félix Faure a été le premier à faire passer au premier plan la fonction de représentation du chef de l'Etat. Il fut appelé par dérision « le président-soleil ». C'est ce que relève Casimir-Périer dans une lettre adressée au journal *Le Temps* en 1905 : « Parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le Président de la République puisse exercer librement et personnellement : c'est la présidence des solennités nationales ». Mais comme on le verra, cela ne consiste pas qu'à inaugurer les chrysanthèmes...

b) Un gouvernement faible ?

Par opposition à toute forme de pouvoir personnel, les républicains ne sont pas contents de placer en retrait l'exécutif présidentiel. Ils se sont attachés à instituer une forme de gouvernement collégial. Comme dans les Chambres, « la méthode de la discussion entre égaux s'applique aussi au

mode de travail gouvernemental » (NR). Au sein du conseil des ministres, tous les membres peuvent prendre la parole, y compris sur des sujets qui ne sont pas du ressort de leur ministère. Le président du Conseil, qui détient à cette époque un portefeuille spécifique, doit se comporter en *primus inter pares*, et non en chef : il est chargé de dégager des discussions un avis majoritaire, d'autant que les ministres se considèrent moins comme les commis du président du Conseil, que comme des parlementaires, délégués par les Chambres, pour exprimer au sein du gouvernement la volonté exprimée par les parlementaires.

Pour les républicains, le gouvernement doit pouvoir recevoir le soutien librement consenti d'une majorité : d'une majorité d'électeurs, et ensuite d'une majorité parlementaire. C'est en cela que le parlementarisme républicain pourra se passer d'un pouvoir personnel, on pourra faire l'économie du roi ou d'un empereur dans le débat public, il n'y aura plus besoin, comme l'affirme J Ferry de l'emporter par le coup de force ou par la ruse. Les républicains sont convaincus qu'une fois la République entre leurs mains, une majorité de gouvernement se constituera d'elle-même. Il n'y aura plus qu'une séparation technique, avec d'un côté le travail législatif des assemblées et de l'autre l'exécution des lois. Evidemment, il y aura des divergences d'opinions dans tel ou tel domaine, mais ces divergences pourront être réglées par la libre discussion, au Parlement comme au sein du gouvernement. Et c'est la libre discussion qui permettra de préserver l'unité du « parti républicain ». Voilà pourquoi les républicains de cette époque sont hostiles à la formation de partis politiques qui pourraient diviser les républicains durablement. La force de gouverner impose donc de préserver l'unité, la cohésion du parti républicain (c'est notamment la fonction de l'anticléricalisme à cette époque). NR rappelle que jusqu'à la IVe, dans l'esprit républicain, l'idée ne consiste pas à affaiblir le gouvernement, mais à faire en sorte qu'il tire sa force de l'unité des républicains.

De ce point de vue, l'ironie de l'histoire est que Gambetta, l'homme qui avait été le grand organisateur du parti républicain, soit la première victime de l'échec du parti républicain et de l'instabilité gouvernementale. S'il y a bien une majorité de républicains à la Chambre, puis au Sénat ensuite grâce à la « révolution des mairies » en 1879 (qui fait du maire l'élu de ses « administrés » et non plus principalement l'agent du pouvoir central dans sa commune), cela ne suffit pas à faire une majorité républicaine, c'est-à-dire une majorité susceptible d'assurer durablement la cohésion d'une équipe gouvernementale. La majorité républicaine ne se traduit pas *ipso facto* par une majorité de gouvernement.

Les républicains au pouvoir affrontent ainsi une difficulté qu'ils n'avaient pas prévue : la difficulté de doter les gouvernements d'une majorité stable. Contrairement à ce qu'on dit souvent, l'instabilité ministérielle sous la IIIe République (comme sous la IVe République ensuite) ne

s'explique pas d'abord en raison des institutions, par la soumission de l'exécutif au législatif, mais par la difficulté de composer des majorités stables de gouvernement. Ceci premièrement en l'absence de partis organisés (les majorités sont le fait d'alliance de circonstances entre les groupes parlementaires). Cela reste vrai, même après la formation de partis politiques modernes bénéficiant de la loi de 1901 sur les associations, parce que les membres d'un même parti politique, notamment chez les radicaux, se rangent dans des groupes parlementaires différents à la Chambre et surtout au Sénat. Autre raison majeure : l'absence de règles définissant clairement l'amplitude de la responsabilité du gouvernement. D'où l'utilisation abusive aussi bien de l'interpellation pour faire tomber un gouvernement (au Sénat comme à la Chambre) que l'usage tout aussi fréquent pour un gouvernement de poser la question de confiance sur un texte mineur et de démissionner s'il ne l'obtient pas.

Désormais, ce n'est plus un exécutif trop fort qui menace la République, mais au contraire un exécutif dont on commence à dénoncer la faiblesse, une faiblesse qui s'explique par les divisions du parti républicain. D'où les efforts de J Ferry, jusqu'à sa chute, en 1885 sur la conquête du Tonkin, pour en appeler à la formation d'une majorité plus solide. Ferry était lui-même favorable à un régime parlementaire à l'anglaise, avec un gouvernement qui, certes, émane d'une majorité au Parlement, mais un gouvernement qui dispose aussi de l'autorité nécessaire pour guider, pour orienter, voire devancer cette majorité parlementaire. Bien avant le général de Gaulle, Ferry déclare ainsi, dans un discours au Havre en 1883, qu'il faut à la République « un gouvernement qui gouverne », même si, bien entendu, cette autorité devra être « constamment contrôlée ». Ferry va même plus loin que Gambetta car, contrairement à ce dernier, il ne pense pas que cette majorité de gouvernement se formera d'elle-même : c'est au gouvernement de montrer qu'il est capable de rassembler et de mobiliser une majorité pour gouverner. La République, dit encore Ferry, « doit être un gouvernement » et pour cela, c'est au gouvernement que doit revenir « la plus grande part d'initiative », en l'occurrence « d'entreprendre les réformes, de les choisir, de les sérier ». Bref, c'est autour d'un programme d'action que le gouvernement doit se montrer en mesure de constituer une majorité. C'est aussi en ce sens que Ferry pense que le Sénat peut avoir un rôle utile dans la République, dans la mesure où, compte tenu du fait qu'il ne se renouvelle que par tiers tous les trois ans, il peut agir pour permettre à un gouvernement d'agir dans la durée. Ferry milite par ailleurs pour l'allongement du mandat des parlementaires, il souhaite voire se constituer des gouvernements de législature (le même pendant toute une législature), il réhabilite même le droit de dissolution du président comme « moyen de résoudre les conflits insolubles » entre le Parlement et le gouvernement. Et il dénonce comme une « erreur funeste » l'idée que « tout ce qui donne au régime démocratique

figure de gouvernement est à rejeter comme suspect de monarchie ». Ferry a de ce point de vue une postérité : Waldeck-Rousseau, Poincaré, Paul Reynaud s'efforcent ensuite, en leur temps, de réhabiliter l'action gouvernementale, mais, à l'instar de Ferry, sans jamais parvenir à convaincre la majorité de ceux qui se disent républicains...

Dès lors, je n'y insiste pas longuement, dès l'époque du boulangisme, la dénonciation des crises ministérielles à répétition devient le leitmotiv de l'agitation des ligues antiparlementaires et d'un nationalisme pour lequel la faiblesse congénitale du gouvernement républicain compromet l'intérêt de la nation et la divise face à l'Allemagne. Les ligues militent pour un retour au plébiscite et les boulangistes réclament la dissolution de la Chambre afin de réviser la constitution. Cette fois, c'est non seulement la dissolution, mais la révision constitutionnelle qui devient suspecte aux yeux des républicains, parce qu'elle réactive le spectre du retour à un pouvoir personnel.

Toutefois, NR montre bien que le régime parlementaire est bien moins faible que ne le prétendent ses détracteurs. En témoignent les grandes lois qui, de la loi sur la presse de 1881 à la loi de Séparation de 1905, en passant par les lois scolaires de Jules Ferry, sont devenues les piliers du modèle républicain. Toutes ces grandes réformes républicaines ont été discutées puis votées par les assemblées parlementaires, et non pas imposées par le gouvernement. Mais d'un autre côté, les républicains n'ont pas voulu affaiblir l'Etat administratif, dont la puissance renvoyait pourtant au souvenir des deux empires. A trop affaiblir le gouvernement, les républicains lui ôteraient la capacité de remplir son rôle de dirigeant des administrations publiques. C'est donc au niveau de l'application des lois que l'exécutif a pu prendre sa revanche.

NR le montre à partir de l'exemple du vote de la loi de 1905, l'une des réformes les plus emblématiques de la IIIe République. C'est un pur produit du travail parlementaire. C'est une réforme voulue par la gauche, radicaux et socialistes, qui se sont associés au lendemain de l'Affaire Dreyfus au sein du Bloc des gauches. Ce n'est pas un projet qui émane de l'administration, au contraire, celle-ci faisait primer une logique concordataire (Concordat de 1801) qui permettait à l'Etat d'exercer un certain contrôle sur l'Eglise. Le gouvernement n'en est pas non plus à l'origine : elle ne figurait pas au programme de Combes en 1902, ce dernier pensant lui aussi que le Concordat permettait de mieux contrôler l'Eglise, même si la séparation était déjà inscrite dans le programme de Belleville de 1869. Combes continuait de privilégier la lutte contre les congrégations. C'est un accident qui remet la question de la séparation sur le tapis : en 1904, le 1^{er} numéro de *L'Humanité* (lancé par Jaurès) avait publié la lettre du nonce aux autorités françaises, non publique, protestant contre le voyage à Rome du président Loubet. Et la publication du texte avait entraîné une rupture des relations diplomatiques

entre la France et le Saint-Siège en 1904 (elles se furent rétablies qu'en 1920, après la béatification de Jeanne d'Arc...). Or, la France continuait de salarier les prêtres et de nommer des évêques.

Tout au long de son processus d'élaboration, c'est la commission parlementaire en charge des Cultes, dont le rapporteur est Aristide Briand, qui joue le premier rôle. Au total, jusqu'à la rédaction de la loi, cela a pris 21 mois. Le texte en est très détaillé : ceci pour ne pas laisser une marge d'appréciation à l'administration, chargée ensuite d'appliquer le texte. Le rapport Briand compte ainsi 45 articles, 32 pages au JO. Les comptes-rendus des débats totalisent 1500 pages. Pour abréger le temps de la discussion, Briand a même convaincu le ministre lui-même, Bienvenu-Martin, de s'exprimer le moins souvent possible ! A cette époque, le Parlement est mieux armé que le gouvernement pour exercer un travail d'expertise, ce qui ne sera plus le cas au XXe siècle, compte tenu du degré de complexité des politiques économiques. C'est aussi parce que les commissions parlementaires, du fait justement de la fluidité des groupes parlementaires, sont mieux à même de négocier les compromis nécessaires pour faire aboutir les projets de loi. En l'occurrence, Briand s'est ménagé l'appui du centre droit, en amendant l'article 4 de la loi qui préserve le caractère spécifique de l'organisation de l'Eglise catholique.

NR en tire un enseignement plus général. « Le régime républicain qui est jugé essentiellement « instable » et inefficace par la plus grande partie de la tradition juridique française (et par bon nombre de Français eux-mêmes...) dévoile ici les caractères de sa force ». « Invoquer l'existence des crises ministérielles pour attester de la faiblesse de l'expérience républicaine relève donc d'une analyse superficielle. Très souvent, comme c'est le cas en 1905, la crise de l'Exécutif ne s'apparente pas à un blocage du processus de décision mais représente plutôt un moyen de faire aboutir le travail de l'Assemblée ». Ceci dit, il y a aussi des cas où c'est bien le président du Conseil qui dirige le débat législatif. C'est notamment le cas de Waldeck-Rousseau lors du vote de la loi sur les associations de 1901 (destinées à lutter contre les congrégations, même si elle a pris une portée bien plus vaste).

Mais, si je puis dire, la messe n'est pas dite ! La « revanche de l'Etat » intervient au stade de l'application de la loi. La « chance de l'exécutif » vient de ce qu'il est « le mieux placé pour faire appel aux ressources du pouvoir administratif ». C'est dans l'espace ouvert entre le texte de la loi et la nécessité de la traduire dans les réalités sociales et administratives du pays que le pouvoir exécutif peut prendre sa revanche sur la dynamique parlementaire qui pensait réduire sa part à la portion congrue. Ce rôle administratif de l'exécutif se retrouve tout particulièrement lorsqu'une loi rencontre des difficultés d'application, du fait des résistances d'une partie du corps social. Et c'est évidemment ce qui s'est produit lors de l'application de la loi de 1905. Si bon nombre des prélats français ont bien vu les avantages d'une loi qui libérait l'Eglise de la tutelle de l'Etat, ils n'ont pas su convaincre le

pape Pie X, qui l'a rejetée par l'encyclique *Vehementer Nos* de 1906. Or, la loi de 1905, conçue dans le cadre d'une Séparation libérale, supposait la collaboration de l'Eglise pour former les associations cultuelles qui devaient dorénavant se substituer à l'Etat dans l'administration des lieux de culte. Le refus de l'Eglise entraîna donc d'emblée la ruine de l'édifice fabriqué par la commission parlementaire. La loi était désormais inapplicable. Ce sont donc paradoxalement les ratés de la loi qui permettent au pouvoir exécutif de revenir dans la partie dont les parlementaires avaient souhaité le maintenir à l'écart.

Devant les incidents provoqués par la querelle des Inventaires, les préfets ont d'abord reçu l'ordre de les différer. La loi votée par la représentation nationale est suspendue par l'exécutif au nom de l'une de ses prérogatives régaliennes : le maintien de l'ordre public. Mais le gouvernement est contraint aussi d'aller plus loin, en imaginant des solutions non prévues par la loi. Il a dû sortir de son rôle de simple exécutant de la loi. Le gouvernement est amené à résoudre le problème par des circulaires. L'ironie de l'histoire est que c'est Briand, qui avait écarté l'exécutif lors de son élaboration, qui, devenu entre-temps ministre des Cultes, mène sur ce terrain une politique très active. Il a dû improviser des mesures pratiques pour sauver ce qui pouvait être encore sauvé dans la loi. Ce sont des circulaires qui, en 1906-1907, permettent quand même aux catholiques de pouvoir continuer d'exercer leur culte dans les églises, bien que les associations cultuelles n'aient pas pu être constituées. On a trouvé un artifice en autorisant les messes et les cérémonies religieuses sous le couvert de la loi de 1881 sur les réunions publiques. C'est cette fois le gouvernement qui a fait voter par les Chambres une nouvelle loi, en 1907, permettant aux offices religieux de se tenir dans les églises sans la déclaration préalable exigée pour les réunions par la loi de 1881. Contrairement aux apparences donc, ce n'est pas le Parlement, avec le vote de la loi de 1905, mais l'exécutif qui a fait la Séparation, alors que la loi avait échoué. Le gouvernement a pu mobiliser à cette fin son administration, en l'occurrence l'administration des Cultes et le Conseil d'Etat (CE). C'est ce dernier qui a suggéré de recourir à la loi sur les réunions publiques. C'est encore le CE, en 1923, qui fera admettre après la guerre la solution des associations diocésaines, en la déclarant conforme au dispositif de la loi de 1905. La jurisprudence du CE a pu ainsi confirmer l'unité organique du catholicisme français, sauver l'Eglise en tant qu'institution en France.

Dans cette affaire, on voit poindre l'arme principale que le pouvoir exécutif a pu déployer en sa faveur : le pouvoir réglementaire. L'exécutif a pu prendre appui sur le droit administratif qui connaît son âge d'or à la fin du XIXe siècle. Alors que les républicains avaient voulu déduire toutes les décisions publiques des lois parlementaires, la montée en puissance de l'administration moderne place le droit administratif, le règlement en concurrence avec la loi. NR rappelle la profonde méfiance

des républicains envers le pouvoir administratif. Avant 1870, certains envisageaient sa suppression, considérant qu'il s'agissait d'un mode de pouvoir échappant au contrôle des citoyens. Le programme de Belleville (1869) réclame ainsi « la nomination de tous les fonctionnaires publics par l'élection ». Même si après leur accession au pouvoir les républicains ont laissé en place les « bureaux », la gauche républicaine continue de réclamer périodiquement l'élection des juges, la suppression des préfets. De 1870 à 1914, le droit administratif parvient à redonner ses lettres de noblesse aux décisions prises de manière autonome par l'Etat et ses agents, c'est-à-dire au pouvoir réglementaire. L'apport essentiel du droit administratif, selon NR, c'est d'avoir « crédité l'Etat administratif français d'une image fondamentalement positive ». Et ceci, lorsque le droit administratif s'est doté d'une jurisprudence qui garantit les droits des citoyens français contre l'arbitraire du pouvoir. Ainsi, il a contribué à redonner une légitimité au pouvoir exécutif qui, pour les républicains, pouvait encore renvoyer à l'arbitraire du pouvoir. L'Etat républicain de 1900 n'est donc pas entièrement l'héritier de l'Etat napoléonien, comme on le prétend généralement. Ceci parce que l'Etat administratif apparaît bien plus légitime en 1900 qu'il ne l'était en 1800.

A l'origine, le droit administratif avait été moins conçu pour protéger les droits des citoyens que pour protéger les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. D'où l'apparition d'un droit dérogatoire aux tribunaux ordinaires : il s'agissait de produire un type de décisions publiques échappant au contrôle de la justice ordinaire. A ce titre, les agents du gouvernement ont reçu une forme d'impunité en raison du caractère particulier des actions qu'ils doivent entreprendre (à condition bien entendu qu'elles ne relèvent pas du pénal). La notion d'irresponsabilité des agents publics, par rapport à la justice ordinaire, leur assure une grande marge de manœuvre dans leurs décisions, y compris les décisions qui, sous le Second Empire et l'Ordre moral notamment, pouvaient avoir un éminent caractère politique (suspension de journaux, révocation de maires, etc.).

Or, si le droit administratif a pu se développer au XIXe, c'est que les juristes en ont fait non plus un instrument entre les mains d'un pouvoir arbitraire, mais un élément de protection des droits des citoyens. Concrètement, les administrés ont reçu des moyens sans cesse plus étendus pour attaquer les décisions de l'Etat. Ceci grâce, en premier lieu, à l'émancipation du CE, après la chute de l'Empire qui s'en était servi pour accroître le pouvoir impérial. La loi de 1872, votée par les monarchistes de l'Assemblée nationale, accorde au CE un pouvoir propre, en conférant à ses décisions prises au contentieux un caractère souverain (autrement dit, il juge en dernier recours). Les décisions du Conseil n'ont plus à être approuvées par le chef de l'Etat. Le CE n'est plus seulement là pour donner des avis au gouvernement ; il prend et motive lui-même ses décisions tout seul comme un grand, ce qui, bien entendu, lui confère une certaine indépendance, en matière contentieuse, par

rapport au pouvoir politique. Le CE est désormais habilité à dire le droit et à imposer à l'Etat de le respecter. Cette indépendance offre une garantie pour tous ceux qui voyaient dans le droit administratif le moyen pour l'Etat d'être à la fois juge et partie ; même si la position du CE reste ambivalente, à la fois conseiller du pouvoir politique, co-rédacteur de règlements administratifs et juge au contentieux.

La jurisprudence du CE a ainsi fortement étendu la possibilité d'engager des recours pour excès de pouvoir. La moyenne annuelle des recours pour excès de pouvoir est passée de 60 par an sous le Second Empire à plus de 186 en 1890, 1160 en 1908. Désormais, au nom du principe de légalité, tout acte d'un gouvernement pris en référence à une loi constitue un acte administratif qui peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, y compris les actes pris en exécution de la loi sur l'état de siège, édictée lors de la répression de la Commune. Apparaît également un droit de responsabilité qui impose à l'Etat, non plus seulement d'annuler un acte préjudiciable, mais d'indemniser les particuliers pour les torts qu'il aurait causés (il existe deux grands types de contentieux administratif : le contentieux d'annulation (le recours pour excès de pouvoir) et le contentieux de sanction (le recours de plein contentieux))

Conséquence majeure : le développement du droit administratif permet de rendre supportable la puissance croissante de l'Etat, dans la mesure où les citoyens disposent de garanties juridiques pour s'opposer aux décrets, arrêtés ou circulaires diverses. Cela ne concerne pas seulement le gouvernement central. En 1900, la jurisprudence du Conseil étend la possibilité du recours pour excès de pouvoir aux maires qui contestent certains arrêtés préfectoraux (à une époque où les maires sont devenus les élus de leurs administrés). Cela dit, cette jurisprudence a aussi permis à l'exécutif de fonder sur le droit des mesures impopulaires. Lors des grandes grèves de 1909-1910, le CE a donné raison au gouvernement Clemenceau en confirmant l'interdiction de la grève pour les fonctionnaires, puis au gouvernement Briand (qui avait mobilisé des employés des chemins de fer pour faire échouer la grève des cheminots). L'arrêt Winkell de 1909 invoque la notion de service public, plus exactement la « continuité du service public, continuité essentielle à la vie nationale » pour justifier le rejet de l'interruption du travail dans les chemins de fer.

Le droit administratif a conforté l'administration dans sa capacité à produire des décisions de manière autonome, en bénéficiant notamment des insuffisances ou de l'imprécision des lois. Le règlement est inférieur à la loi du point de vue de la souveraineté nationale, du point de vue de la légitimité démocratique, mais il lui est supérieur d'un point de vue juridique car il peut faire l'objet d'un recours en contentieux. Le règlement a su se placer sous le contrôle du juge, c'est un pur produit du droit et non pas, comme la loi, un produit de la politique. « Le règlement est maintenant l'égal de

la loi » et certains juristes peuvent dire à cette époque qu'il est devenu « le pouvoir législatif du Gouvernement » (J. Cruet). Il constitue une forme de législation parallèle, mieux adaptée, car plus souple, aux besoins de l'Etat moderne. Ainsi, alors que le nombre de lois correspondant à des réformes d'envergure nationale oscillent entre 10 et 20 entre 1880 et 1900, le nombre de décrets d'intérêt général (hors décrets locaux ou de nominations) passe de 22 en 1880 à 84 en 1900. Dans son traité de droit constitutionnel publié en 1892, le juriste Maurice Hauriou explique ainsi qu'il ne faut pas identifier le pouvoir exécutif au seul président de la République, car, en ce cas en effet, on relève son effacement. Le « gouvernement exécutif » s'appuie principalement sur le pouvoir administratif et réglementaire. La force de l'exécutif vient désormais principalement de la capacité des ministres à actionner le pouvoir des bureaux et de leurs nombreux agents d'exécution.

NR en conclut que le pouvoir exécutif, certes fortement diminué sous la forme de l'ancien pouvoir personnel hérité de la monarchie ou de l'Empire a pu ainsi prendre « une sorte de revanche administrative ». Même si le pouvoir réglementaire demeure théoriquement soumis au rôle supérieur de la loi, il vise lui aussi la production de règles générales et l'expression de l'intérêt national. L'exécutif retrouve un rôle de premier plan dans les processus de décision. Surtout, il est investi d'une vocation nouvelle, d'un champ nouveau d'intervention, le progrès social, qui étend son champ de compétence bien au-delà de l'ancienne sphère régaliennne.

c) Le retour du président

A tous égards, l'accession de Poincaré à l'Elysée, en 1913, marque une rupture par rapport à la conception républicaine de la présidence de la République. Car Poincaré n'est pas alors un personnage de second plan de la vie politique puisqu'il était président du Conseil et ministre des affaires étrangères. Depuis Thiers, c'est donc le premier chef de gouvernement à devenir chef de l'Etat. Il sera aussi le premier et le seul président jusqu'à nos jours (encore que...) à avoir poursuivi une carrière politique de premier plan après son mandat puisqu'il redevient à deux reprises chef du gouvernement en 1923 et en 1926. C'est à la surprise générale qu'il annonce sa candidature à la succession de Fallières, alors qu'il est encore bien trop jeune, à 52 ans, pour prendre sa retraite dorée au palais de l'Elysée. On se doute donc que ce n'est pas non plus pour inaugurer les chrysanthèmes. Déplorant l'instabilité ministérielle alors que la situation internationale exige une stabilité dans l'action du gouvernement, Poincaré est de ceux qui pensent que l'irresponsabilité du PR offre le moyen d'agir dans la durée. Dans une série d'articles et de conférences, dès les années 1890, il a dénoncé l'affaiblissement du gouvernement face au Parlement. Poincaré incarne en effet une politique de fermeté vis-à-vis de l'Allemagne. Il a voulu renouer avec la politique de Delcassé en cherchant à

resserrer l'alliance avec l'Angleterre, mais surtout avec la Russie, appuyé par son ami Maurice Paléologue, qu'il nomme secrétaire général du Quai d'Orsay.

Les modalités de son élection tranchent également avec les usages républicains. Poincaré devait en effet, selon l'usage établi par les républicains, se soumettre à l'investiture de la « délégation des gauches », formée par les groupes républicains au Parlement, pour recevoir le brevet de républicanisme lui permettant de présenter officiellement sa candidature à la présidence. Or, Clemenceau lui oppose la candidature d'un second couteau, le radical Pams, ministre de l'agriculture. Face à lui, Poincaré n'obtient qu'une majorité relative au 3^e tour de scrutin, plus de 100 parlementaires n'ont pas pris part au vote. Alors qu'une délégation demande à Poincaré de se retirer, ce dernier refuse, en assumant le fait de chercher à obtenir les suffrages du centre-droit et de la droite, qui ne présentent pas de candidats. Poincaré est ainsi élu largement par 493 voix contre 296 à Pams et 69 au socialiste Vaillant (rien à voir avec l'anarchiste). Cette victoire montre que l'ancien parti républicain n'est plus en mesure de contrôler l'élection présidentielle. Elle inaugure également l'accession à l'Elysée d'une forte personnalité, susceptible de renforcer le pôle présidentiel au sommet de l'exécutif. Poincaré est élu par une majorité présidentielle qui ne correspond plus à la majorité républicaine au pouvoir depuis la fin des années 1870, puisqu'elle intègre une partie de la droite et du centre-droit. Fort de cette majorité nouvelle, Poincaré peut se présenter comme le défenseur de l'intérêt général du pays, comme le garant d'une forme nouvelle d'union nationale. Poincaré éprouve du reste la nécessité de régulariser religieusement son mariage, célébré par Mgr Baudrillart ; à l'issue de la cérémonie, Poincaré déclare que « le chef d'un Etat catholique doit cet exemple à son pays ».

Poincaré a ainsi dépensé toute son énergie pour maintenir la loi de 3 ans, votée en 1913, qui avait porté à 3 ans un service militaire réduit à deux ans depuis 1905. Il poursuit à l'Elysée sa politique de resserrement des alliances. Il effectue un voyage officiel en Angleterre en juin 1913, auquel répond le voyage en France du roi George V à Paris, qui symbolise l'Entente cordiale. Mais surtout, Poincaré use de toute son influence pour fortifier l'alliance avec la Russie, notamment en y faisant nommer Delcassé comme ambassadeur, auquel succède le principal conseiller de Poincaré, Maurice Paléologue. Après l'attentat de Sarajevo, le 28 juin 1914, la menace d'une guerre entre l'Autriche et la Serbie menace d'impliquer la Russie, alliée de la Serbie. Si la France ne soutient pas la Russie, cette dernière risquerait de lui ôter le sien en cas de guerre entre la France et l'Allemagne. La situation est donc très grave et Poincaré, accompagné de Viviani, se rend en Russie en juillet à bord du cuirassé France.

On a longtemps accusé Poincaré ensuite, après la guerre, d'avoir donné toutes les assurances au tsar du soutien de la France et d'avoir ainsi encouragé l'internationalisation de la crise de Sarajevo,

qui a débouché sur la Première Guerre mondiale (d'où son surnom de Poincaré-la-guerre). Ce dont Poincaré s'est toujours défendu. Dans ses mémoires, Poincaré affirme qu'il a au contraire appelé le tsar à la modération, que dans les jours précédant la déclaration de la guerre, il avait fait retirer les troupes françaises à 10 km des frontières afin d'éviter toute provocation. Mais, selon Berstein, pourquoi Poincaré s'est-il alors rendu en Russie, sinon pour s'assurer que la France continuerait d'avoir son soutien contre l'Allemagne ? D'autant que contrairement à son habitude à la suite de ses voyages diplomatiques, Poincaré n'a laissé aucun rapport de ses entretiens avec le tsar au conseil des ministres. On peut en déduire que même si le PR n'a pas cherché la guerre, il n'a rien fait pour dissuader les Russes de s'y engager. De retour à Paris du reste, le 30 juillet, Poincaré et Viviani sont accueillis à la gare du Nord par une délégation de la Ligue des Patriotes, emmenée par son président, l'écrivain nationaliste Maurice Barrès et ils sont escortés tout au long de leur parcours de manifestants qui crient vive la France et vive l'armée. Même s'il n'a pas voulu la guerre, Poincaré pensait donc pouvoir rallier facilement autour de lui les Français. D'où son fameux message aux chambres du 4 août 1914, où il appelle à la formation de l'Union sacrée : « Dans la guerre qui s'engage, la France aura pour elle le droit... Elle sera héroïquement défendue par tous ses fils dont rien ne brisera devant l'ennemi l'Union sacrée et qui sont aujourd'hui fraternellement rassemblés dans une même indignation contre l'agresseur et dans une même foi patriotique ». Le PR incarne donc l'unité de la nation dans la guerre. Si la guerre a permis un renforcement du pouvoir exécutif, celui du pouvoir présidentiel est toutefois sans lendemain.

Mais c'est dès la fin du XIXe siècle qu'on a assisté à un processus de réhabilitation de la présidence de la République, et ceci, par l'importance nouvelle de la politique cérémonielle. La politique cérémonielle des présidents de la République a très vite rencontré un large succès. Elle est devenue le cœur de l'activité présidentielle car, contrairement à toutes ses autres fonctions, le PR dispose dans ce domaine d'un budget propre et d'une certaine autonomie de décision. Le premier à s'être illustré dans ce domaine est Sadi-Carnot : 380 sorties parisiennes dont 46 visites diplomatiques, 108 inaugurations de salons et d'expositions, 94 visites d'écoles ou d'usines. Mais surtout, c'est lui qui a lancé les tournées des popotes, les voyages présidentiels en province : il en a effectué 17, parcourant 73 villes dans 40 départements différents. En 1913, l'arme du voyage est le premier moyen que Poincaré utilise pour tenter de renforcer la fonction présidentielle. En 18 mois, il effectue 13 voyages. Dès 1892, Sadi-Carnot déplace 150 000 personnes à Nancy. Le record d'avant-guerre est pulvérisé lors de la réception du tsar Nicolas II par Félix Faure en 1896 : 250 000 personnes se seraient massées sur la place de la Concorde et 2 millions auraient suivi le cortège le long des Champs-Élysées.

Il est vrai que les organisateurs de cérémonies publiques multiplient les activités ludiques pour attirer les spectateurs : concerts, jeux, démonstrations sportives, bals et feux d'artifice, ces activités festives tendant à submerger le cérémonial public destiné à l'édification politique des spectateurs. Mais contrairement à Nicolas Mariot qui explique le succès de ces voyages par leur dimension sociale, ils ont pour NR une dimension éminemment politique. Sadi-Carnot a lancé ses tournées présidentielles pour contrer très directement le boulangisme, dont le succès s'expliquait par la mise en valeur du prestige personnel du général Boulanger. Le prédécesseur de Sadi-Carnot, Jules Grévy, avait volontairement pratiqué « une sorte d'abstentionnisme public et visuel de la présidence de la République », avec de très rares sorties publiques. L'un des conseillers de Sadi-Carnot, le député radical Gustave-Adolphe Hubbard, explique ainsi qu'il « faut que la République se montre dans sa personne ». Le président a donc multiplié les sorties, et notamment les revues militaires. Il est le premier chef d'Etat civil à passer les troupes en revue. Il fait aussi agrandir l'Elysée en y ajoutant une aile droite intérieure. Cf NR, l'enjeu consiste à sortir la République de son anonymat et de son idéal d'origine : le pouvoir impersonnel, selon la formule qu'avait employée Freycinet lors des obsèques de Grévy en 1891.

Ces déplacements présidentiels mobilisent l'ensemble des corps de l'Etat, civils et militaires. Malgré son abaissement politique, le PR peut ainsi continuer d'apparaître comme le chef de l'Etat. Il dispose encore d'une forte capacité « régaliennne » dans la mobilisation des différentes administrations. Les autorités municipales et départementales se battent pour obtenir une visite présidentielle. Le train présidentiel faisait ainsi de courts arrêts, le président ayant juste le temps de se montrer. Parfois même, les municipalités demandaient un simple ralentissement du train..., juste le temps pour le président de saluer la population. Ces voyages présidentiels répondent donc aussi à une forte demande sociale. Les présidents ont retrouvé là un rôle qui n'avait été ni conceptualisé ni prévu par la pensée républicaine du XIXe siècle.

Pas de contresens cependant : cela ne marque en rien un retour à la monarchie. Le succès de ces voyages présidentiels s'explique justement par le fait qu'ils se démarquent du faste monarchique, qu'ils imposent une mise en scène strictement républicaine, en rupture, non en continuité avec l'histoire de la monarchie française. Selon NR, les républicains ont su inventer « un mode républicain du déploiement cérémoniel ». Et ceci notamment par un dépouillement tendant à préserver l'idéal d'un pouvoir impersonnel, même si ce dernier ne peut plus être anonyme. En deux mots : un cérémonial où la personne doit savoir s'effacer derrière la fonction. Dans un voyage républicain, le chef de l'Etat, par exemple, ne doit jamais être seul en vue de la population, car il ne doit jamais être placé en position de majesté. Dans le cortège, la voiture présidentielle ne porte aucun signe

ostentatoire. Le président doit être entouré au minimum du préfet du département, du secrétaire général de l'Elysée et du maire de la ville visitée. Dans certains voyages, comme Poincaré en Russie, il peut être accompagné du chef du gouvernement. Ainsi, il ne doit jamais être possible de savoir à qui sont destinés les applaudissements de la foule. « Le voyage est autant une visite présidentielle qu'un déplacement du gouvernement et de la République tout entière ».

La réussite du voyage présidentiel, c'est qu'il est compatible avec l'esprit républicain, il se pose « comme l'antithèse de la tradition monarchique ». Il ne doit pas susciter « l'enthousiasme administratif » que dénonçaient les républicains sous le règne de Napoléon III. La fête impériale, les voyages de l'empereur avaient été dénoncés pour les mêmes raisons que les guerres extérieures : on y avait vu la centralisation du pouvoir, l'exaltation du pouvoir personnel, la débauche de fastes afin de subjuguier les masses, non de faire appel à leur civisme. « A l'inverse, dans un voyage républicain, on ne célèbre pas la personne du président ; on met en scène les valeurs collectives du régime ». Dans les banquets, le protocole républicain impose que le plan de table soit en forme de U, le président devant être vu de tous, mais aussi entouré par les autres personnages officiels. Le président est assis au milieu sans se détacher de ses commensaux par une position prééminente.

Le faste est banni au profit de la simplicité. Le voyage ne dure généralement qu'un ou deux jours, avec le déjeuner à la préfecture, un banquet à l'Hôtel de ville, la visite aux corps constitués et à des institutions caritatives. Les dons des présidents aux instances caritatives sont entre 10 et 20 fois moins élevés que ceux distribués par Napoléon III. La République entend se démarquer là encore de la libéralité ostentatoire du pouvoir monarchique. Le voyage doit apporter la preuve que « le régime républicain est un « gouvernement à bon marché », économe des deniers publics. Ce sont du reste les pouvoirs locaux qui rivalisent pour déployer les fastes républicains, et non le chef de l'Etat. Les présidents doivent s'efforcer d'être accessibles au public. Sadi-Carnot a ainsi refusé la garde rapprochée de dragons qui l'éloignait trop du public (d'où son assassinat ensuite). Félix Faure est descendu dans un puits de mine en 1898 en compagnie du député mineur Emile Basly. Il a aussi déclaré : « Je vais aller visiter hospices, écoles, ateliers. En me faisant voir et aimer, je rendrai service à la République ».

La presse signale à l'envi la bonhomie, la simplicité et l'accessibilité des présidents. Cela fait partie des éléments de langage diffusés par l'Elysée durant ces tournées. La pratique des voyages présidentiels donne lieu à des comptes rendus officiels ou semi officiels visant à donner de la présidence une image républicaine et consensuelle. Il existe un groupe de journalistes spécialisés chargés de suivre les voyages présidentiels, qui, voyage après voyage, ont construit la figure d'un président incarnant le consensus patriotique et national. A partir de 1912-1913, les actualités

cinématographiques (Eclair, Gaumont, Pathé Journal) participent elles aussi à la popularisation de l'image nationale et consensuelle des présidents.

Pour NR, le voyage présidentiel est un succès non pas parce que les Français n'ont jamais fait le deuil de la monarchie et de ses fastes, mais au contraire parce qu'il y a rupture d'ordre politique et idéologique avec l'ancien voyage monarchique. « Le voyage ne met pas en scène l'autorité solitaire de l'Etat mais la valeur de son accessibilité démocratique ». Le statut symbolique du président a été paradoxalement renforcé par la consécration de la République parlementaire et l'instabilité gouvernementale : le président s'est retrouvé seul, comme le roi avant lui, à incarner l'unité nationale, les divisions de la nation assemblée empêchant le parlement de représenter la majesté du peuple. S'est ainsi établi un « divorce » entre « le régime symbolique de l'expérience républicaine », qui continue de reposer sur une forme de pouvoir personnel, et le régime politique et constitutionnel qui avait fini par dépouiller le président de la quasi totalité de ses pouvoirs de décision. Via la politique cérémonielle, la « question présidentielle » s'invite dans l'expérience républicaine, alors que celle-ci pensait pouvoir se fonder exclusivement sur « le gouvernement du peuple par lui-même ». Faible dans ses pouvoirs, le PR est devenu fort dans son image publique. Affaibli, le pouvoir exécutif est devenu plus visible dans la vie publique, il a réussi à sa manière, mieux que le Parlement, son entrée dans l'ère des masses.

2. L'avènement de la démocratie exécutive

a) Une nouvelle expérience républicaine : la Première Guerre mondiale

C'est l'expérience de la 1^{ère} GM qui confronte les républicains aux nouvelles contraintes d'un renforcement de l'exécutif. NR montre plus généralement comment, en longue durée, le fait militaire est venu nourrir la pensée d'un exécutif fort, un exécutif capable de conserver une responsabilité particulière pour toutes les choses qui touchent à l'armée, à la guerre et à la diplomatie. Cette pensée avait constitué un argument central chez les monarchistes : la défense d'un commandement de l'armée justifiait l'existence d'un pouvoir exécutif indépendant, placé à l'abri des discussions parlementaires. Parvenus au pouvoir, les républicains n'ont pas voulu remettre en cause la large autonomie du pouvoir militaire, ne serait-ce que pour écarter le retour toujours possible d'un pouvoir personnel fondé sur le prestige militaire et la grandeur nationale. Ainsi, l'armée est restée une institution de type monarchique installée au cœur de l'expérience républicaine française. Certes, les monarchistes ont dû faire leur deuil de l'ancien exécutif politico-militaire, autrefois incarné par le « roi de guerre » ou l'empereur : après la démission de Mac Mahon, précisément sur la question de l'éviction de certains généraux marqués politiquement, le PR a vu se réduire ses pouvoirs d'ordre militaire, il n'a plus les moyens effectifs de jouer le rôle d'un chef de l'armée. Mais la réforme de l'armée, impulsée par la majorité monarchiste dès 1872, a permis de sauver l'armée comme « forme d'institution spéciale ». Elle a préservé un exécutif militaire autonome, apte à diriger la guerre en cas de besoin. Les républicains n'y ont pas touché, pour ne pas rendre à l'exécutif civil une dimension militaire qui pouvait s'avérer dangereuse. Dans les années qui ont précédé la guerre de 14, les républicains ont accepté de concentrer les pouvoirs militaires au profit d'un seul chef militaire, le chef d'état-major (Joffre en 1914), mais en refusant de doter le pouvoir civil des moyens de diriger la guerre. Ils ont préféré une « dictature » d'un général en chef, acceptée et prévue pour le temps des opérations, à un risque de pouvoir fort, à la fois politique et militaire, qui pourrait remettre en question toute la pensée républicaine d'un pouvoir contrôlé et limité.

Au début de la guerre, la mobilisation générale est ainsi prise en charge par le Haut commandement dirigé par le maréchal Joffre, ce qu'on a appelé la « dictature de Chantilly », du lieu où siégeait ce Haut commandement. La majorité des décisions passent en effet par lui, aussi bien en ce qui concerne les opérations militaires que les multiples décisions administratives qui sont liées à la gestion de l'effort de guerre. Paradoxe donc d'une dictature qui « vient se ficher au beau milieu de la République » : c'est ce qui permet de soutenir le premier choc de la guerre, de remporter la victoire

de la Marne et ainsi d'éviter un effondrement comparable à celui de 1870. Mais cette dictature n'a pas été imposée par l'armée. Joffre a pu rappeler qu'il avait été placé, selon ses propres termes, à la tête d'un « véritable pouvoir dictatorial », parce que le gouvernement civil lui avait en réalité abandonné « le terrain de la conduite de la guerre ». NR renvoie donc cette situation, une fois de plus, « à un problème de conception de l'Exécutif de la part des républicains et à une défaillance du pouvoir civil ; elle est la rançon de ce « régime de mise à distance » que la République a pratiqué depuis les années 1870 par peur du « césarisme » et par rejet du souvenir des Bonaparte ». Les républicains n'ont pas voulu assumer le risque d'une dictature de l'exécutif en cas de guerre, qu'un chef de l'Etat ou un chef de gouvernement se muent en chefs de guerre ; et ils se retrouvent finalement en 1914 avec une « dictature » d'un général en chef. Les républicains avaient en effet abandonné à l'armée dès avant 1914 la plus grande partie des responsabilités militaires. Du reste, le ministre de la Guerre est lui-même très souvent, non pas un civil, mais un général. Le gouvernement ne pouvait ainsi s'appuyer sur aucun organe d'expertise susceptible de l'assister dans la conduite de la guerre. La distinction opérée entre la « conduite de la guerre » et la « conduite des opérations militaires », cette dernière seule devant être assumée par l'armée, s'est rapidement révélée impraticable, le gouvernement n'ayant pas les moyens de peser sur les décisions du GQG. Le GQG de Chantilly développe ainsi, jusqu'en 1916, sa propre politique envers les chefs militaires des autres armées, il est en mesure de court-circuiter les canaux de la diplomatie traditionnelle en produisant des notes et des plans qui prévoient la formation d'une future direction interalliée de la guerre. Le GQG fait ainsi figure « de véritable gouvernement de substitution. Il ne se comporte pas comme l'auxiliaire technique d'un exécutif en guerre, mais bien comme une entité à part entière capable d'autonomie et de décision. Ainsi se réalise le rêve de nombreux officiers qui n'étaient pas tous d'ardents républicains : l'armée devait pouvoir gagner la guerre par ses propres moyens, sans avoir à s'appuyer sur le pouvoir civil, afin de sauver la nation, non pas avec la République, mais malgré la République.

Mais de son côté, le GQG a dû faire l'expérience de la guerre totale, une guerre qui ne se réduit pas à qqs batailles décisives (comme lors de la guerre précédente, en 1870), et qui impose un effort de longue durée, mobilisant l'économie et la société dans toutes ses composantes, ce qui implique de pouvoir s'appuyer sur les administrations civiles. Si le gouvernement civil républicain ne s'était pas donné les moyens de conduire une guerre, la dictature du GQG n'était pas préparée non plus à faire face à une guerre totale. L'expression de « guerre totale » pour 14-18 a pu être contestée (les pertes sont encore essentiellement des pertes militaires, contrairement à la 2^e Guerre mondiale). En tout cas cette guerre est bien nouvelle dans la mesure où elle ne se réduit pas à la succession de quelques campagnes militaires. Ce ne sont pas seulement des armées, mais des nations entières qui sont

mobilisées dans la guerre. A partir de 1915-1916, « le centre de gravité se déplace du militaire au civil, de la capacité à diriger des opérations sur le terrain à la faculté beaucoup plus englobante et donc beaucoup plus politique à faire tenir le pays et à organiser une nation en guerre » (NR).

C'est aussi parce que, dès 1915, le Parlement a cherché à faire valoir ses droits, bon nombre de députés étant eux-mêmes des combattants mobilisés. Les députés mobilisés relaient de ce point de vue les plaintes des soldats du front, ils pointent les défaillances des services administratifs de l'armée (la prise en charge des blessés par exemple), les abus des gouverneurs militaires dans les zones des armées où les droits du citoyen sont suspendus, mais aussi au front : je rappelle qu'il y a eu davantage de soldats fusillés sommairement en 1914-1915, qu'il n'y en aura lors de la répression des mutineries de 1917. Mais les députés, notamment dans le cadre des commissions parlementaires, ne se limitent pas seulement aux aspects civils, administratifs de l'effort de guerre. Les milieux politiques remettent en cause le « périmètre sacré de la stratégie militaire », lorsqu'ils critiquent notamment le parti pris de l'offensive, le mythe de la percée, très coûteux en vies humaines, et ce, bien avant 1917. Ce parti pris de l'offensive adopté par l'armée n'était d'ailleurs pas motivé seulement par des considérations militaires, car l'offensive suppose en effet la rapidité et le secret dans l'action et favorise ainsi l'autonomie du Haut commandement et la mise à distance du pouvoir civil. Or, plus la guerre s'éternise, plus les offensives se révèlent improductives, plus le rapport de force entre militaires et civils tend à s'inverser. « Pressé par l'opinion publique, aiguillonné par les débats au Parlement, le pouvoir civil est ainsi amené à reprendre la main vis-à-vis du pouvoir militaire » (NR).

La guerre a ainsi entraîné un ajustement du fonctionnement du régime parlementaire. Les commissions parlementaires reprennent du service, centralisent des informations qui leur permettent de rédiger des rapports détaillés critiquant parfois les choix de l'Etat-major. Mais le gouvernement n'est pas ne reste : après l'échec de l'offensive dans l'Artois, en mai-juin 1915, le gouvernement impose la convocation d'une conférence au GQG de Chantilly le 23 juin, réunissant les principaux membres de l'exécutif civil (le président de la République, le président du Conseil, le ministre de la Guerre) et les chefs militaires : c'est la première fois que les membres du gouvernement imposent au général en chef de s'expliquer sur ses choix stratégiques. Le contrôle exercé par le gouvernement se renforce encore lors des grandes offensives planifiées en avril 1917 : alors que Joffre, en 1915, n'avait livré des explications qu'après-coup, Nivelle, le nouveau chef d'Etat-Major, a dû justifier ses choix avant le déclenchement des opérations. C'est toujours le gouvernement qui a dicté le choix des hauts responsables : fin 1916, Joffre a été écarté et remplacé par Nivelle, à son tour remplacé par Pétain après l'échec du Chemin des Dames. Enfin, Foch a été préféré à Pétain pour prendre la tête du commandement interallié en 1918.

Les militaires eux-mêmes se sont montrés soucieux de mieux coordonner l'action des pouvoirs civils et militaires. Après l'échec des offensives du printemps 1915, le Haut commandement a pris les devants dans une « Note sur la conduite de la guerre », suggérant la création d'un Conseil supérieur de la défense nationale, première esquisse d'un appareil politico-militaire de type moderne. Cette note visait notamment à confier au président de la République le soin de « centraliser la direction de la guerre ». On retrouve ici la méfiance des militaires envers le régime parlementaire, envers un gouvernement responsable devant le Parlement. La note fait explicitement mention de l'impossibilité de garder secrètes les délibérations en conseil des ministres et elle enfonce le clou : « Un seul homme doit concevoir, décider, commander ». La conduite de la guerre, telle que la conçoivent les hauts responsables militaires, devait donc favoriser l'exécutif présidentiel. Ce Conseil est réuni régulièrement à partir de novembre 1915 et sert d'organe de concertation entre le gouvernement et le général en chef jusqu'à la fin 1916. La mise à l'écart de Joffre, fin 1916, provoque le démantèlement des services du GQG, qui n'avaient cessé de s'étoffer depuis le début de la guerre. Symboliquement, il doit quitter Chantilly pour se rapprocher du front. Un Comité de guerre est alors mis en place, en décembre 1916, au sein duquel les responsables politiques prennent le pas sur les responsables militaires. La politique de la guerre se décide désormais à Paris. Le renforcement du pouvoir civil se confirme après l'échec des offensives Nivelle. Fin avril 1917, le chef d'Etat-major général placé auprès du ministre de la Guerre devient le coordinateur général des opérations militaires : il y a dorénavant séparation entre la phase d'étude et d'expertise, qui se fait à Paris, et la phase d'exécution. Après la rupture de l'Union sacrée, c'est Clemenceau, chef du gouvernement, qui « fait la guerre » : Clemenceau et Foch ne sont pas sur un pied d'égalité, c'est Clemenceau qui reçoit le surnom de « Père la Victoire ». Clemenceau met en place un véritable exécutif de guerre, cumulant le poste de président du Conseil avec celui de ministre de la Guerre. Au sein de son cabinet, le général Mordacq lui permet d'y faire remonter toutes les décisions militaires. « Au total, selon NR, on a bien assisté à une réforme politique et constitutionnelle (constitutionnelle dans le sens d'une réorganisation des pouvoirs) qui ne disait pas son nom ».

La conclusion qu'en tire NR est double : d'un côté, la République a montré qu'elle était assez forte pour gagner une guerre longue et éprouvante, ce qui était loin d'être évident pour les officiers supérieurs ou les milieux nationalistes et antiparlementaires d'avant-guerre. Mais d'un autre côté, « le fait militaire est redevenu central et primordial », il fait un retour dans la manière de penser et d'organiser le pouvoir exécutif. C'est ici que l'expérience de la guerre enclenche une profonde restructuration de l'Exécutif, qui se poursuit durant l'entre-deux-guerres (ne serait-ce que parce que les contraintes du temps de guerre ne cessent pas avec le retour à la paix). Cette « métamorphose »

bouscule les idées reçues, aussi bien chez les républicains que chez les militaires (notamment les conséquences qu'en tire le futur général de Gaulle).

En revanche, la nomination de Clemenceau à la présidence du Conseil en novembre 1917 condamne la tentative de revalorisation de la fonction présidentielle menée par Poincaré, contraint de s'effacer derrière son chef de gouvernement. Clemenceau a tenu à s'entourer de ses fidèles et la plupart des décisions sont prises en dehors du conseil des ministres, donc de Poincaré. Clemenceau jouit par ailleurs d'une popularité bien plus grande que le chef de l'Etat. Preuve de l'ambiance entre les deux hommes : en octobre 1918, l'Allemagne fait savoir qu'elle est prête à négocier un armistice sur la base des Quatorze Points de Wilson, auxquels Poincaré est très défavorable. Il écrit à Clemenceau qu'il ne faut pas cesser le combat trop tôt en coupant « les jarrets à nos troupes ». Réponse cinglante de Clemenceau : « Monsieur le président, je n'admets pas que, après trois ans de gouvernement personnel qui a si bien réussi, vous vous permettiez de me conseiller de ne pas couper les jarrets à nos soldats. Si vous ne retirez pas votre lettre écrite pour l'Histoire que vous voulez vous faire, j'ai l'honneur de vous envoyer ma démission. Respectueusement, Clemenceau ». De fait, c'est bien Clemenceau qui, avec Foch, apparaît comme le grand vainqueur de la guerre, non le chef de l'Etat. Les deux hommes s'opposent ensuite lors négociations de paix. Poincaré fait de la surenchère, lui qui n'a pas à négocier directement avec les Alliés, afin d'obtenir que la France occupe militairement et définitivement la rive gauche du Rhin, ce que refuse Wilson (Poincaré fera occuper la Ruhr ensuite, en 1923). Clemenceau, lui, cherche avant tout à préserver l'entente avec les Anglo-Saxons et se résout à signer une paix de compromis. La France n'obtient finalement que l'occupation temporaire de la Rhénanie, qui devra être entièrement évacuée en 1935. Il est cependant prévu qu'elle pourra être prolongée en cas de non-paiement par l'Allemagne de ses réparations. Clemenceau pense avoir obtenu l'essentiel : la garantie de la GB et des EU contre une éventuelle revanche allemande, invalidée toutefois par le refus du Sénat américain de ratifier le traité de Versailles, et par ricochet par le désistement anglais.

Tout ceci amène Poincaré à ne pas chercher à se représenter en 1920, alors pourtant qu'en 1919, la victoire du Bloc national a marqué un retour en force de la droite. Du reste, l'un des premiers gestes de la Chambre dite bleu-horizon est de voter que Poincaré a bien mérité de la patrie (une récompense que le chef de l'Etat obtient deux ans après le même honneur décerné à Clemenceau et à Foch). Poincaré quitte l'Elysée, non pour prendre sa retraite, mais pour revenir en force au-devant de la scène politique. « Ma carrière commence », aurait-il alors déclaré... Il continue d'incarner la fermeté vis-à-vis de l'Allemagne. Il obtient sa revanche sur Clemenceau, qui paie les ratés de la paix de Versailles et est écarté de la présidence de la République. Lors de la réunion des groupes républicains du

Parlement, auxquels se joignent pour la première fois une trentaine de socialistes pour faire barrage à Clemenceau, ce dernier est battu de 19 voix par Deschanel. Contrairement à Poincaré, Clemenceau n'insiste pas et se retire de la course à l'Elysée. Deschanel est élu dès le premier tour en janvier 1920 par 734 voix sur 888 votants. Clemenceau a refusé de recevoir le nouveau président quand ce dernier lui a proposé de venir lui faire une petite visite de courtoisie. Clemenceau lui a fait répondre, « Dites à ce monsieur que je ne suis pas là » ! Poincaré est quant à lui réélu sénateur de la Meuse. De manière significative, c'est à la tête du gouvernement qu'il revient en force dans la vie politique, quand il remplace Briand à la présidence du Conseil en 1922. Il échoue toutefois lamentablement dans l'affaire de l'occupation de la Ruhr, qui provoque la vive réaction des Anglo-Saxons et la victoire du Cartel des Gauches en 1924. C'est ensuite comme « sauveur du franc » que Poincaré peut revenir au pouvoir en 1926 et, malade, quitter la vie politique avec tous les honneurs. Mais des efforts de Poincaré de se servir de la magistrature suprême pour jouer un rôle effectif, il ne reste rien. Serge Bernstein, « il n'a pas été le président-modèle qu'il avait voulu être ».

b) L'échec de la réforme de l'Etat

Les projets de révision de la constitution (ce que désigne la « réforme de l'Etat » dans l'entre-deux-guerres) dans le sens d'un renforcement de l'exécutif, et en particulier de l'exécutif *présidentiel*, n'ont pourtant pas manqué après la guerre. Ce qui s'était produit en 1913 avec Poincaré se renouvelle lors de la succession de Deschanel, en 1920, puisque c'est le président du Conseil en titre, Millerand, qui est élu à l'Elysée¹. Pourtant, Millerand n'était pas emballé. Certes, il avait déjà fait connaître sa volonté de renforcer le rôle du chef de l'Etat, notamment en lui rendant le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés. Mais ce n'était possible, selon Millerand, qu'à condition de rendre l'élection du président indépendante des parlementaires. C'est pourquoi il avait proposé dès avant son élection d'élargir le collège électoral présidentiel aux conseillers généraux et aux « membres des grandes

¹ Deschanel avait bien l'intention de peser sur l'action du gouvernement, notamment sur les conditions d'applications du traité de Versailles, et ce d'autant plus que Clemenceau avait choisi de se retirer de la vie politique. Mais Deschanel a dû désigner Millerand comme chef du gouvernement, parce qu'il disposait de l'appui de la majorité de Bloc national. Or Millerand était une forte personnalité politique qui n'avait pas du tout l'intention de se faire damer le pion par un personnage de médiocre envergure. Deschanel plonge alors dans une sorte de dépression, qui se manifeste par des « bizarreries présidentielles » quand le président est en représentation : il tient des propos parfois incohérents, se lève sans explication au milieu d'un banquet. Arrive l'incident de mai 1920 où, lors d'un voyage à Montbrison pour honorer un sénateur mort à la guerre, on ne trouve plus le président dans son wagon. Il a sauté du train en pleine nuit et c'est un cheminot qui le retrouve en pyjama le long de la voie ferrée. Preuve de sa grande popularité, il a eu beaucoup de mal à se faire reconnaître comme étant le président ; c'est finalement un médecin qui l'a reconnu et conduit à la sous-préfecture de Montargis. Les autorités cherchent à minorer l'incident, même si l'opinion n'est pas dupe. Millerand envoie Deschanel pour se reposer à Rambouillet : le conseil des ministres s'y déplace pour permettre au président de continuer à exercer ses fonctions. Mais les crises ne cessent pas et, en septembre 1920, on finit par retrouver le président à poil dans une pièce d'eau du château. Evidemment, les lois de 1875 ne prévoyaient rien en cas d'incapacité du président d'exercer ses fonctions. On fait donc pression sur Deschanel pour qu'il démissionne, ce qu'il fait le 21 septembre, en expliquant que son état de santé ne lui permet plus d'assumer ses fonctions.

corporations ». La priorité de Millerand est de pouvoir poursuivre la politique du Bloc national, mais ses amis font pression sur lui pour qu'il se présente. Il tempère les réserves de la gauche en laissant entendre que, bien que favorable à une révision de la constitution, il donne la priorité à la reconstruction du pays. Il l'emporte donc très facilement lors de la réunion préparatoire des groupes républicains, et il est élu par une forte majorité de droite, alors qu'il avait été le premier socialiste à entrer au gouvernement².

Dès son élection, Millerand fait connaître dans un message au Parlement ses vues en matière institutionnelle : « Le suffrage universel est le maître. Ses volontés, manifestées par les voix de ses représentants élus, ont besoin pour être accomplies et respectées d'un pouvoir exécutif libre, sous le contrôle du Parlement, et d'un pouvoir judiciaire indépendant. La confusion des pouvoirs est le germe de toute tyrannie. Vous choisirez ce que vous jugerez, d'accord avec le gouvernement, à l'heure la plus opportune, pour apporter d'une main prudente aux lois constitutionnelles les modifications souhaitables ». Millerand avait posé ses conditions avant d'accepter de se porter candidat en déclarant que « le président de la République, s'il ne doit jamais être l'homme d'un parti, peut et doit être l'homme d'une politique arrêtée et appliquée en étroite collaboration avec ses ministres ». Millerand pensait que la majorité de droite dont il avait bénéficié en tant que président du Conseil le suivrait en temps opportun pour réviser la constitution. En attendant, il nomme à la présidence du Conseil un homme suffisamment effacé pour ne pas lui faire de l'ombre, Georges Leygues, pour mener la même politique que lui. C'est ainsi Millerand qui conduit les négociations qui conduisent au rétablissement des relations diplomatiques avec le Saint-Siège.

Leygues est toutefois renversé en 1921 parce qu'on lui reproche justement sa trop grande docilité vis-à-vis du PR. Millerand doit nommer Briand, qui l'avait soutenu lors de son élection, mais qui ne partage pas du tout les mêmes conceptions que Millerand, notamment en politique extérieure, puisqu'il mise avant tout sur le renforcement de la sécurité collective et le rapprochement avec l'Allemagne (dont dépend la garantie anglo-saxonne). Or, prenant à la lettre les lois constitutionnelles de 1875 tendant à faire du PR le chef de la diplomatie, Millerand fait pression sur son président du Conseil pour qu'il demeure ferme sur la question des réparations allemandes. En l'absence même de Briand, qui, en janvier 1922, est allé rencontrer Lloyd Georges pour une conférence à Cannes,

² Millerand, c'est aussi l'auteur du discours de Saint-Mandé, prononcé pour fêter la victoire des candidats socialistes aux élections municipales de 1896 : il avait alors appelé tous les socialistes à se rassembler en acceptant la logique du suffrage universel et en renonçant à toute révolution par la violence. Ayant pris ses distances avec ses camarades socialistes dès avant 1905, Millerand, comme Briand ou Viviani (autres socialistes indépendants), devient un recordman de portefeuilles ministériels grâce aux appuis dont il dispose à la Chambre. En 1919, il est le grand vainqueur des élections de 1919, parce que c'est lui qui a eu l'idée de constituer des listes de Bloc national, groupant tous les partis ayant soutenu jusqu'au bout l'Union sacrée, afin de bénéficier à plein du retour au scrutin de liste (on est revenu dès 1924 au scrutin d'arrondissement) : les radicaux se sont alors divisés, certains se faisant élire sur les listes de Bloc national.

Millerand réunit le conseil des ministres en s'appuyant sur Poincaré qui, à cette date, préside la commission des affaires étrangères du Sénat. Assailli par les télégrammes de Millerand, Briand finit par quitter la conférence de Cannes et lorsqu'il arrive à Paris, il découvre dans la presse que Millerand a fait publier dans *Le Matin* la dernière lettre qu'il lui avait adressée. Briand se rend à la Chambre pour justifier sa politique, acculant ainsi le président à lui demander sa démission. Millerand nomme alors l'homme qui incarne la fermeté vis-à-vis de l'Allemagne, Poincaré, politique qui débouche sur l'occupation de la Ruhr en janvier 1923. Mais les deux hommes n'en ont pas la même conception. Pour Millerand, en accord avec l'état-major, l'occupation de la Ruhr doit permettre à la France d'obtenir des garanties concrètes pour sa sécurité. Pour Poincaré, l'occupation de la Ruhr n'est qu'un moyen de pression sur l'Allemagne pour l'engager à respecter les clauses du traité de Versailles. Poincaré ne souhaite pas la rupture avec les Alliés anglo-saxons, qui par ailleurs font pression sur le franc. Millerand désavoue ainsi l'action de Poincaré qui négocie avec les Alliés un nouvel accord sur les réparations, et non sur de nouvelles garanties en matière de sécurité. Mais Millerand est alors contraint de s'incliner face à Poincaré, qui dispose du soutien de la Chambre.

Millerand a donc échoué dans sa politique de restauration du pouvoir présidentiel, d'autant qu'en républicain et juriste sourcilieux, Poincaré n'était pas prêt lui-même à le suivre sur ce terrain. Poincaré n'entendait pas faire sortir le président de son rôle d'arbitre, placé au-dessus des partis pour défendre l'intérêt supérieur de la nation. Alors que Millerand voulait faire du président avant tout le chef de la majorité, faisant fi de l'irresponsabilité du PR.

Millerand a cru pouvoir exploiter le contexte de la préparation des législatives de 1924 pour rebondir, d'autant que Poincaré, absorbé par la charge du gouvernement, n'a pas cherché à se poser en leader de la campagne pour faire reconduire la majorité de Bloc national. La gauche (radicaux et socialistes), elle, a refait son unité, au moins pour gagner les élections (car la SFIO en reste au soutien sans participation), le PR étant repris alors en main par Herriot pour ramener au bercail les nombreux radicaux qui s'étaient fait élire sur des listes de Bloc national. Contrairement aux usages républicains, Millerand sort de la réserve et du rôle d'arbitre qui aurait dû être le sien et profite d'un voyage présidentiel à Evreux, le 14 octobre 1923, pour prononcer le fameux discours auquel la ville a donné son nom. Millerand commence par de nombreux développements qui justifient la politique menée par le Bloc national depuis 1919, dans ce qui s'apparente à un véritable discours de campagne, puis se prononce en faveur d'une révision constitutionnelle : « Si la liberté est l'essence de la République, l'autorité ne lui est pas moins indispensable qu'à aucune autre forme de gouvernement ». Et Millerand n'hésite pas à prendre ses distances vis-à-vis de la tradition parlementaire républicaine. « Sous le régime parlementaire..., il est naturel que le Parlement incline à la suprématie. Le respect de la

souveraineté du peuple, qui est la loi suprême, exige qu'il résiste à cet entraînement. Rigoureuse séparation des pouvoirs ; stricte observance de leurs attributions : la liberté a ce prix. Que le pouvoir législatif se contente de légiférer et de contrôler ; que le pouvoir judiciaire rende, en toute indépendance, les arrêts que lui dictent la loi et sa conscience ; que, soumis au contrôle de l'un, respectueux de l'indépendance de l'autre, le pouvoir exécutif administre et gouverne ». « Le jour ne tardera pas où, la fermeté et la ténacité de notre politique extérieure si résolument conduite aux applaudissements du pays par le président du Conseil ayant porté leurs fruits, il nous sera permis d'entreprendre l'œuvre délicate et indispensable de la révision ». Millerand prend toutefois la précaution d'ajouter qu'il s'agira de « retouches mesurées apportées à notre Constitution », visant à donner « au gouvernement plus de stabilité, aux intérêts économiques plus de garanties ».

Or, c'est la gauche qui remporte les élections, durant lesquelles elle a clairement désapprouvé l'attitude du président de la République. Le groupe radical-socialiste de la Chambre fait ainsi voter une mesure de défiance envers l'Elysée : « Considérant que M. A. Millerand, président de la République, a, contrairement à l'esprit de la Constitution [ce qui n'est pas exact bien sûr], soutenu une politique personnelle ; considérant qu'il a ouvertement pris parti pour le Bloc national ; considérant que la politique du Bloc national a été condamnée par le pays, estime que le maintien à l'Elysée de M. Millerand blesserait la conscience républicaine, serait la source de conflits incessants entre le gouvernement et le chef de l'Etat et un danger constant pour le régime lui-même ». Bref, la gauche ne donne même pas à Millerand le choix de se soumettre avant de se démettre. La Chambre use du même procédé naguère employé pour pousser Grévy vers la sortie. Alors que Millerand avait convié les chefs de la nouvelle majorité, Herriot et Painlevé, à former le nouveau gouvernement, ces derniers s'y refusent. Millerand tente alors d'en appeler à des membres de l'ancienne majorité : le radical Théodore Steeg et Poincaré, qui refusent tous les deux d'aller à l'encontre du suffrage universel. Millerand tente une dernière manœuvre : son ami François-Marsal, ancien ministre des Finances du gouvernement Poincaré précédent, accepte de former un gouvernement, mais les députés votent une motion qui annonce leur refus « d'entrer en relations avec un ministère qui, par sa composition, est la négation même des droits du Parlement ». Millerand est alors contraint de démissionner le lendemain, le 11 juin 1924, mais en publiant un manifeste où il accuse le Cartel des gauches d'avoir violé la constitution : « Ils ont exigé ma démission. Précédent redoutable qui fait de la présidence de la République l'enjeu des luttes électorales, qui introduit par un détour le plébiscite dans nos mœurs politiques et qui arrache de la Constitution le seul élément de stabilité et de continuité qu'elle renfermât ».

Commentaire de Berstein : « L'échec de Millerand, c'est aussi sous la IIIe République, l'échec définitif des tentatives destinées à redonner au président de la République le rôle que lui avait attribué l'acte constitutionnel de 1875 » et de revenir sur la « constitution Grévy ». « Il est le premier et le seul chef d'Etat, jusqu'à la Ve République, à avoir osé braver le modèle établi par la République parlementaire en s'affirmant à l'Elysée chef de parti, en revendiquant la direction de la majorité, en se posant en chef réel du gouvernement, en affirmant la nécessité de réviser la Constitution ».

Dès son élection, Doumergue se démarque de Millerand, mais il a joué à plein de sa magistrature d'influence pour renverser la majorité de Cartel des Gauches. C'est lui qui, après l'échec d'Herriot devant la crise financière, fait appel à Poincaré pour prendre la tête d'un nouveau gouvernement dit d'Union nationale. Sauveur du F (mais sans l'avoir réévalué), Poincaré remporte les élections suivantes, en 1928, avant de se retirer pour cause de maladie en 1929. Après un bref ministère Briand (qui reste toutefois indéboulonnable ministre des affaires étrangères jusqu'en 1932, deux mois avant sa mort), Doumergue place à la tête du gouvernement les nouveaux leaders de la droite parlementaire, Tardieu et Laval. Doumergue, bien que radical bon teint, a donc joué un rôle non négligeable dans l'échec de la gauche au pouvoir dans les années 20, ceci sous des dehors affables qui lui ont valu le surnom de « Gastounet », de sorte qu'on fait encore appel à lui en 1934 pour sortir le pays de la crise du 6 février 34 et engager la réforme de l'Etat.

La révision de la constitution a précisément échoué du fait que ses principaux partisans ont envisagé d'accroître le pouvoir exécutif en renforçant le pouvoir présidentiel. Le spécialiste, c'est André Tardieu (qui se fait pour cette raison beaucoup d'ennemis), presque constamment ministre et président du Conseil entre 1926 et 1932. De manière significative, Tardieu est alors que le premier chef de gouvernement à avoir utilisé le nouveau média de la radio pour s'adresser directement aux Français, devenant pour ses adversaires « l'homme au micro entre les dents ». En 1934, il est ministre chargé de la réforme de la constitution dans le cabinet Doumergue, d'où les articles qu'il publie sur ce thème et qui seront développés ensuite dans des livres, *Le Souverain captif* (1936) et *La Profession parlementaire* (1937). Les idées de Tardieu n'étaient pas toutes originales, elles reprenaient en partie le programme de la Fédération républicaine (la principale formation de la droite parlementaire depuis l'affaire Dreyfus). Tardieu reprenait ainsi une vieille critique de la fin du XIXe contre le suffrage universel, en pointant la dimension trop restreinte des suffrages exprimés, du fait de l'exclusion des femmes, de l'abstention et des inégalités dans le découpage des circonscriptions électorales. Selon Tardieu, depuis les années 1870, le nombre des suffrages non-représentés avait été constamment supérieur à celui des suffrages obtenus par les élus. Selon lui, la majorité parlementaire ne représentait ainsi qu'un peu plus du quart des suffrages. Tardieu dénonçait aussi « la dépossession du peuple par

les « élus », conduisant à leur rééligibilité indéfinie et à l'emprise des élus sur les pouvoirs. Depuis 1932, la Fédération républicaine demandait ainsi l'instauration de la représentation proportionnelle, le vote des femmes, le vote familial, le vote obligatoire. Tardieu n'était pas tendre non plus envers le Sénat, « miroir brisé, mais dont les morceaux sont de gauche » : on mesure ici l'évolution d'une partie de la droite depuis les conservateurs monarchistes des années 1870. Tardieu souhaitait lui aussi redonner davantage d'indépendance au président de la République en le faisant élire par un collège électoral plus vaste et en lui donnant le droit de dissoudre sans le concours du Sénat. Cette réforme était également défendue par des groupes de technocrates, comme le Redressement français de Mercier ou le Comité technique pour la réforme de l'Etat constitué en 1935 sous la présidence de Jacques Bardoux, auquel collaboraient (c'est le cas de le dire) deux futurs ministres technos de Vichy, Joseph Barthélemy et Raphaël Alibert.

La réforme de l'Etat consistait en un programme de modernisation de la démocratie parlementaire destiné à la rendre plus efficace : en particulier par le droit de dissolution effectif permettant au gouvernement, comme en GB, de faire appel à la nation pour trancher un différend entre le gouvernement et le Parlement, la redéfinition de la composition et du rôle du Sénat (transformé en représentant des corporations et des professions). Comme l'indique Tardieu, la réforme de l'Etat visait à établir sur le même plan la vie électorale, la vie parlementaire et la vie gouvernementale. Les électeurs devaient pouvoir choisir entre des partis disciplinés qui eux-mêmes devaient être capables de former une majorité solide et soutenir le même gouvernement pour la durée de la législature.

Sous le cabinet Doumergue, la Chambre élaborait bien un projet de réforme qui comprenait le vote des femmes, le vote obligatoire, la possibilité d'un référendum dit de consultation sur un projet de loi et le droit pour le PR de dissoudre sans l'autorisation préalable du Sénat (sauf durant la première année de son mandat). Mais les ministres radicaux se refusèrent à cautionner un tel projet même édulcoré et il fut enterré. La raison majeure de cet échec tient à l'interprétation faite, à gauche, de l'émeute antiparlementaire du 6 février 1934. Ce qui a été perçu comme la menace d'un danger fasciste leur impose de défendre envers et contre tout un modèle républicain même malade. Ce fut en tout cas l'attitude dominante de la gauche démocratique, celle de Blum comme d'Herriot. Mais c'est aussi parce que le thème de la réforme de l'Etat fut instrumentalisé par des hommes qui, comme Tardieu, entendaient aussi prendre leur revanche sur les milieux parlementaires en surfant sur la vague d'antiparlementarisme. L'appel de ces hommes à un pouvoir gouvernemental fort était peut-être une solution face à la crise économique et sociale mais il empruntait parfois des accents autoritaires dirigés contre les partis politiques. C'est bien l'impression qu'en donna Doumergue lui-même : il

présenta son plan de réforme en s'adressant directement à la nation par un message à la radio, court-circuitant ainsi le Parlement. Par ailleurs, la réforme de l'Etat comportait des thèmes ouvertement antiparlementaristes et antilibéraux, en particulier le corporatisme qu'on retrouve ensuite à Vichy, qui prévoyait de faire du Sénat le représentant des forces vives de la nation, afin de pouvoir mieux l'opposer à la Chambre des députés. L'inspiration anti-libérale, voire franchement anti-républicaine de la réforme de l'Etat l'a condamnée auprès des démocrates les plus fervents, notamment à gauche, comme en témoigne la réaction de Léon Blum dans *Le Populaire* : « Les projets de MM Tardieu et Doumergue ne s'évadent du monarchisme que pour choir dans le bonapartisme. Ils condensent en eux toutes les formes de réaction et d'autorité contre lesquelles les républicains luttent depuis plus d'un siècle ».

Dans ces conditions, alors que sa présidence est intervenue dans une période ô combien cruciale pour le destin de la France, Lebrun est de tous les présidents de la IIIe, celui dont le rôle politique personnel a été le plus réduit. Albert Lebrun est entré en politique avec l'appui de Poincaré (c'est un Lorrain comme lui). Il est élu facilement en 1932 après l'assassinat de Paul Doumer par un déséquilibré, face au candidat de la gauche, Painlevé, parce qu'il est celui qui avait succédé à Doumer à la présidence du Sénat et parce que la majorité de la Chambre était encore celle de la droite, élue en 1928. Après la formation du cabinet Daladier et l'éclatement de la majorité de Front populaire, il est réélu sans difficulté à l'Elysée en avril 1939. Une fois la guerre déclarée, Lebrun n'a fait que subir les événements (voir plus loin).

c) La réforme gouvernementale : le « modèle Matignon »

Dans *La Force de gouverner*, NR montre toutefois que l'absence de réforme institutionnelle n'a pas empêché qu'en France comme dans les autres démocraties, on assiste à « un phénomène de décentration du pouvoir parlementaire », en faveur des exécutifs gouvernementaux. Le pouvoir exécutif subit une « métamorphose » qui, à partir de la Première Guerre mondiale, « débouche sur une forme nouvelle de régime politique avec l'avènement de la Ve République ». La « réforme gouvernementale » a permis de contourner la réforme de l'Etat avortée. Elle permet notamment aux hommes qui plaident en faveur d'une réforme « technicienne » de l'exécutif de continuer d'affirmer leur attachement aux principes républicains, en ne remettant pas en cause le régime parlementaire. C'est le cas de Léon Blum qui était devenu le chef de cabinet du ministre socialiste d'Union sacrée en 1914. Après la démission de Sembat fin 1916, il retourne au conseil d'Etat et publie des « Lettres sur la réforme gouvernementale », en plaidant en faveur de l'avènement d'un Président du Conseil

techniquement puissant, capable de coordonner l'ensemble de l'action du gouvernement, mais en excluant tout retour à un pouvoir personnel.

La réforme gouvernementale se place sous l'égide de la « technique » parce qu'elle est influencée par la diffusion du management scientifique prôné par Taylor, mais surtout par un Français, Henri Fayol, l'un des précurseurs de la science des organisations. Désormais, la pensée du pouvoir exécutif n'engage plus le choix d'un régime, monarchie ou République. « Il tente dorénavant de mobiliser une analyse scientifique du fait gouvernemental » (NR). Le gouvernement est considéré comme une machine dont il faut assurer le meilleur rendement. Millerand écrit ainsi au lendemain de la guerre qu'il « sied que le gouvernement soit organisé sur le plan et le mode industriels ». Ce « technicien » de l'Etat qu'est le conseiller d'Etat Michel Debré ne dit pas autre chose en 1945 : dans *Refaire la France*, publié en 1945, il écrit que « toute entreprise veut être dirigée. Cette règle de bon sens vaut pour un Etat comme pour une industrie ». Au Congrès de la SFIO de 1919, Léon Blum plaide en faveur d'une « réfection de notre technique gouvernementale » qui doit prendre l'allure d'un « machinisme modernisé ». Dans ses « Lettres sur la réforme gouvernementale », il explique que la question n'est plus de savoir ce que signifie « gouverner » et au nom de quoi gouverner, mais « comment se procurer les moyens de gouverner ». Cette formule résume à elle seule, pour NR, toute l'histoire de la réforme gouvernementale des années 1910 à 1960. C'est d'abord par la nécessité de coordonner l'action gouvernementale que le chef du gouvernement tire son autorité : il n'est plus seulement le chef de la majorité parlementaire, il est le chef d'une organisation. Le gouvernement républicain n'est pas seulement là pour exécuter la volonté exprimée par les représentants de la nation ; il doit être jugé essentiellement sur son aptitude à répondre aux défis de la guerre, puis des crises économiques et monétaires des années 1920-1930. Après 1945, il sera jugé sur son rôle dans la reconstruction et la modernisation économique, ainsi que sur son action pour étoffer l'Etat-Providence. Le « travail gouvernemental » l'emporte sur le « travail parlementaire ». Cette notion de travail gouvernemental redonne à l'exécutif gouvernemental son autonomie vis-à-vis du travail législatif. Par ce détour vers le modèle de l'organisation, les républicains commencent à donner à l'exécutif une nouvelle légitimité. La réforme gouvernementale précède ainsi de plusieurs décennies la réforme de la Constitution en 1958. « Les républicains ont donc commencé de réformer le pouvoir exécutif bien avant de savoir comment réformer le régime sur le plan général de sa Constitution, ce qui sera fait seulement après la 2^e Guerre mondiale et comme conséquence seconde de la réforme gouvernementale » (puisque l'un des buts poursuivis par les concepteurs de la IV^e était précisément de renforcer l'autorité du président du Conseil).

Cette réforme gouvernementale est passée relativement inaperçue auprès des contemporains parce qu'elle a été entreprise de manière discontinue. Mais on peut en saisir certains aspects essentiels. Selon Blum dans ses « Lettres sur la réforme gouvernementale », la « règle n°1 » d'un gouvernement moderne consiste pour le président du Conseil à ne prendre aucun portefeuille ministériel, pari risqué au départ, car cela prive le chef du gouvernement du soutien d'une administration propre. De même que, selon Fayol, le chef d'une entreprise doit déléguer les questions purement techniques pour se consacrer à ses tâches administratives de direction, le président du Conseil doit se concentrer sur la direction et l'organisation d'ensemble du travail des différents ministres. Compte tenu de la complexification de l'Etat, de l'extension de ses domaines de compétence, un homme ne peut pas tout faire ; comme l'écrit Léon Blum, « l'organisation doit suppléer au génie ». Voilà pourquoi, pour Blum, si l'autorité de l'exécutif doit être renforcée, ce n'est sûrement pas pour en revenir au pouvoir d'un seul.

C'est la guerre qui avait fait ressentir, on l'a vu, les nécessités d'une meilleure organisation du travail gouvernemental, d'où notamment l'émergence du concept de « gouvernement par organigramme ». De ce point de vue, la véritable réforme du gouvernement n'intervient que sous Ribot au printemps 1917, avec une organisation calquée sur les méthodes fayoliennes, avec une division du travail entre les différents organes du gouvernement. Le Conseil des ministres ne conserve que le traitement des questions les plus politiques, en lien avec les discussions parlementaires. Les autres décisions sont prises soit par un comité de guerre, soit par une formation plus resserrée autour du président du Conseil, composée seulement des trois ministres directement concernés par la guerre, Painlevé ministre de la Guerre, Lacaze ministre de la Marine et le socialiste Albert Thomas ministre des Armements et des Fabrications de guerre. Ce super comité de guerre se réunit tous les matins sous la présidence de Ribot. La décision passe donc d'abord par le comité de guerre qui joue le rôle d'un bureau d'études, fait ensuite l'objet d'un entretien direct entre le président du conseil et le ministre concerné, avant de finir par être entérinée en conseil des ministres, ceci afin de hiérarchiser les questions et de gagner du temps.

Et à partir de là, le gouvernement par organigramme n'a cassé d'être appliqué jusqu'à l'avènement de la Ve république. On en retrouve toujours le même principe, qui est de « construire le gouvernement sur l'impératif de la prise de décision et beaucoup moins sur la relation avec la vie parlementaire » (NR). Ce qui a été mis au point pour faire face à l'effort de guerre est ensuite transposé à la lutte contre les crises économiques. Ainsi pour le gouvernement formé par Léon Blum en 1936, selon une structure pyramidale : au sommet, le président du Conseil, Léon Blum, sans portefeuille, et le vice-président du Conseil chargé de la Défense nationale, Edouard Daladier ; à

l'échelon inférieur, autour de Blum et de Daladier, 3 ministres sans portefeuilles chargés de la coordination et de certains dossiers interministériels (Chautemps, Paul Faure et Maurice Viollette). Deux sous-secrétaires d'Etat à la présidence du Conseil, Marx Dormoy et François de Tesson, sont chargés d'assurer les relations entre le gouvernement et le Parlement, notamment avec les groupes composant la majorité. Le conseil des ministres en séance plénière est ainsi marginalisé, comme sous Ribot : toutes les décisions ont été préparées la veille, le mardi après-midi, à Matignon, lors d'un conseil de Cabinet.

Parallèlement, la présidence du Conseil a étoffé ses propres services. En septembre 1917 apparaît ainsi pour la première fois un Secrétariat général à la présidence du Conseil, l'ancêtre de l'actuel Secrétariat général du gouvernement. Il disparaît ensuite, mais il est recréé en temps de paix sous le Cartel des gauches avec Herriot en 1924, puis Painlevé en 1925. A cette date toutefois, le Secrétaire général n'est encore qu'un super chef de cabinet, qui ne dispose pas de services administratifs propres. Les services du Secrétariat général du gouvernement ne sont organisés que sous Painlevé en 1925, avec quatre sections (notamment une pour les affaires économiques et sociales, une autre pour les affaires politiques) ; elles sont chargées d'élaborer les séances du conseil des ministres avec un ordre du jour précis. Paradoxalement, le dispositif de Painlevé est supprimé par Poincaré en 1926, alors qu'on associe ce dernier à un exécutif fort : en l'occurrence ici, il en revient au modèle traditionnel du gouvernement.

C'est l'impératif de lutte contre la crise qui conduit à réactiver l'organisation esquissée par Painlevé. Et d'abord avec Flandin qui est nommé président du Conseil en janvier 1935 et doit affronter une grave crise monétaire (alors que la France se refuse à dévaluer). Flandin reprend le dispositif Painlevé avec un Secrétariat général à la présidence du Conseil, recréé à cette occasion. Le secrétariat général s'occupe de la gestion technique des dossiers. Flandin choisit alors de fixer la Présidence du Conseil et le Secrétariat général en un même lieu. L'Hôtel Matignon a été choisi parce qu'il offre un espace plus grand que les autres ministères. Symboliquement, il marque la primauté du président du Conseil par rapport à ses collègues ministres³.

³ Louis XVIII l'avait donné en 1816 à Bathilde d'Orléans en échange... du palais de l'Elysée ! Il reste la propriété des Orléans jusqu'en 1848, date à laquelle il devient la résidence du général Cavaignac de juillet à décembre 1848. En 1852, il est acheté par le duc de Galliera. Sa veuve y réside jusqu'en 1886. Elle y loge gracieusement le comte de Paris et sa famille. Avec le départ en exil du comte de Paris, la duchesse de Galliera offre gracieusement son hôtel à François-Joseph, empereur d'Autriche-Hongrie pour en faire son ambassade en France après sa mort. Après le déclenchement de

Mais c'est Blum qui parachève la formation de ce « modèle Matignon ». De manière significative, il choisit Jules Moch, une personnalité politique connue, comme nouveau secrétaire général à la présidence du Conseil, alors que ses prédécesseurs avaient un profil plus effacé. Jules Moch, bien que battu aux élections de 1936, est l'une des étoiles montantes de la SFIO. Il est surtout l'un des socialistes les plus engagés sur le terrain de la modernisation de l'Etat. Parmi ses collaborateurs, le professeur d'économie politique Etienne Antonelli, ancien député socialiste et membre du bureau d'études de la CGT dans les années 1920, l'historien spécialiste de la colonisation Charles-André Julien, Robert Marjolin (le futur dirigeant de l'OECE) et Marceau Pivert. Les questions diplomatiques et le cinéma échoient à Yves Chataigneau (futur gouverneur général de l'Algérie de 1944 à 1948). Le nombre des chargés de mission des services de Matignon passe de 15 à 25. L'équipe de Jules Moch applique la méthode taylorienne de la « planning room » : ils informent le président du Conseil sur tous les sujets qui concernent la politique gouvernementale, surtout les informations économiques et sociales. Charles-André Julien devient ainsi secrétaire général du Haut Comité méditerranéen, un des organismes d'information et d'étude rattachés à la présidence du Conseil. Selon le témoignage de ce dernier, Léon Blum pouvait ainsi être informé en moins de 10 mn de toute question concernant un pays musulman sous administration française. Dans le domaine économique, Matignon brise le monopole du ministère des Finances dans ce secteur. L'espace de l'Hôtel Matignon a été restructuré pour héberger la nouvelle équipe gouvernementale : Léon Blum et son chef de cabinet André Blumel occupent les bureaux du RDC (également lieux de réception), le Secrétariat général et les deux sous-secrétaires d'Etat à la présidence du Conseil sont au 1^{er} étage.

Dans le même esprit, les présidents du conseil rédigent des règlements ou des chartes destinés à rationaliser le fonctionnement interne de l'exécutif. Painlevé a été le premier à le faire en 1925, en instaurant une phase d'instruction préalable pour toutes affaires générales impliquant plusieurs départements ministériels. Il existe désormais des affaires dites de gouvernement, qui doivent être examinées au niveau interministériel et suivre par conséquent une procédure particulière, afin de décroïsonner le travail des différentes administrations. La présidence du Conseil en vient ainsi à satelliser toute une série d'organismes : la direction générale des Services d'Alsace-Lorraine, le Conseil supérieur de la Défense nationale (où de Gaulle a travaillé), le Conseil national économique, le Conseil national de la main-d'œuvre, le Haut-Commissariat au logement. S'y ajouteront, sous la IVe, le Commissariat général au plan (jusqu'en 1954), la Direction de la fonction publique, le Service

la 1^{ère} Guerre mondiale, l'hôtel Matignon est placé sous séquestre et après des négociations laborieuses avec le nouveau gouvernement autrichien, la France finit par le racheter en 1922.

de documentation extérieure et de contre-espionnage (le SDECE), le Commissariat à l'Energie atomique. Dans une note rédigée dès 1934, Flandin demande aux membres du gouvernement de signaler au sous-secrétariat d'Etat de la présidence du Conseil « toutes les affaires que vous aurez à soumettre au Conseil de cabinet ou au Conseil des ministres ». Ceci afin de permettre au chef du gouvernement de préparer à l'avance les réunions du conseil des ministres. Dans une lettre adressée à tous ses ministres en juin 1936, Blum leur demande de communiquer à Matignon non seulement les projets de loi, mais aussi les projets de décrets et d'arrêtés « excédant l'acte d'administration courante » et susceptibles par là même d'engager la politique du gouvernement.

L'adoption d'une nouvelle organisation du travail gouvernemental n'aurait pas suffi à elle seule si l'exécutif n'avait pas été en mesure de disposer de nouveaux outils pour faire face à l'effort de guerre et aux crises économiques. Ces outils, ce sont les décrets, qui entrent dans le cadre de ce que les juristes appellent la « délégation législative » et qui se traduisent par une extension du pouvoir réglementaire.

L'affirmation de cette « politique des décrets » a connu 3 phases : la 1^{ère} GM, les crises financières et monétaires du milieu des années 20, la grande crise des années 30. Les gouvernements de la Libération n'ont fait que reprendre et étendre un arsenal réglementaire qui, là encore, est apparu dès l'entre-deux-guerres. A tel point qu'en 1945, le recours au pouvoir réglementaire « est entré dans la banalité de la pratique du pouvoir », il n'y a pas de débat sur la question. Et là encore, cette évolution n'est pas liée à un changement institutionnel, elle s'est imposée sous l'empire de la nécessité et au travers d'une série d'expériences gouvernementales.

C'est durant la 1^{ère} GM que le décret a commencé à s'imposer comme la « principale modalité de la prise de décision » par l'Etat. Le financement de la guerre a été assuré essentiellement par la voie réglementaire, d'autant que les Chambres avaient été ajournées et ne pouvaient plus voter le budget. C'est aussi parce que les dépenses de guerre ne pouvaient plus être seulement couvertes par les rentrées fiscales. Le coût de la guerre a été acquitté par des emprunts successifs, dont le lancement relève du pouvoir réglementaire. 2^e facteur : l'inflation des différents organes administratifs durant la guerre, qui s'est d'ailleurs fait sans plan préétabli : en 1919, un Tableau général des Ministères recense près de 300 comités ou commissions de type ministériel ou interministériel, dont 80 pour le seul ministère de la Guerre. Tous ces comités ont été institués par décret et sont placés hors du contrôle parlementaire, même si certains comprennent des parlementaires. 3^e facteur : l'accroissement du rôle de l'Etat dans la direction de l'économie. Dans ce domaine plus qu'ailleurs, « le mode du décret vient détrôner le rôle traditionnel de la loi parlementaire. Il place l'exécutif au centre du jeu » (NR). A plusieurs reprises, le Parlement est appelé à voter des lois d'autorisation

permettant au gouvernement de prendre des mesures par décret, par exemple sur la taxation de certains produits ou sur la réglementation de la production. Toutefois, chacun considère à cette époque qu'il s'agit de solutions transitoires, temporaires, nécessitées par l'effort de guerre. Le gouvernement promet aux parlementaires qu'il opérera le plus rapidement possible un retour à la normale, le libéralisme reprendra ses droits face à l'étatisme et au poids de l'administration.

Cet engagement d'un retour à la normale était en réalité un vœu pieux, compte tenu des conséquences économiques et sociales de la guerre. Les milieux politiques français ont mené pendant plusieurs années la politique de l'autruche en faisant croire aux Français que l'Allemagne paierait suffisamment pour couvrir toutes ces dépenses nouvelles. D'où les crises monétaires à répétition, qui emportent notamment le gouvernement de Cartel des Gauches en 25-26. De sorte que la formule du gouvernement par décret réapparaît au milieu des années 20. Mais alors qu'elle avait encore un caractère improvisé durant la guerre, elle tend désormais à être systématisée : elle se traduit par le vote de « lois d'habilitation » qui autorisent le gouvernement à agir par décrets-lois.

Les deux premières politiques de décrets-lois sont toutes deux à mettre à l'actif de Poincaré, en mars 1924, après la crise marquée par l'occupation de la Ruhr et avant l'élection du Cartel des gauches cette année-là, et en 1926, lorsque Poincaré redevient président du Conseil dans un gouvernement d'Union nationale chargé de conjurer la crise du franc. A partir de là, toutes les politiques de « pleins pouvoirs » (en l'occurrence financiers très souvent), jusqu'à Mendès en 1954 s'intègrent dans un processus assumé de renforcement de l'exécutif, et non plus comme de simples dispositions provisoires.

Un nouveau palier est franchi lors de la crise des années 30, de Doumergue en 34 à Daladier en 39-40. Ceci précisément parce que l'émergence du modèle Matignon permet désormais de préparer et de produire des décrets-lois de manière autonome, alors que Poincaré, en vieux républicain, avait continué à placer ses décrets-lois dans la tradition du pouvoir réglementaire d'avant 1914. Ses décrets conservaient ainsi un but limité, le décret était encore conçu comme un prolongement, un simple complément de la loi pour faire face à une situation extraordinaire : la crise du F. Alors qu'avec Poincaré, les décrets-lois n'avaient pas pour objet d'abandonner les règles de l'orthodoxie budgétaire ou d'accroître l'intervention de l'Etat par rapport au marché, les décrets-lois des années 30 sont destinés, eux, à permettre à l'Etat d'intervenir sur la marche générale de l'économie. Ils s'insèrent dans une politique structurelle de long terme. Ils tendent à se substituer, au moins en partie, aux mécanismes de régulation de l'économie de marché, dont la crise des années 30 vient sanctionner les défaillances. Le recours aux décrets-lois va donc de pair avec la naissance du concept de politique économique, au sens moderne de l'expression.

Il n'a pas fallu attendre Blum en 36 pour cela. Ceci parce que jusqu'en 36, les gouvernements tentent désespérément de combler le déficit budgétaire tout en évitant la dévaluation du F (ce qui ne fait qu'entretenir la récession et donc le déficit budgétaire pourtant). Doumergue, puis Flandin ont ainsi eu recours au vote des pleins pouvoirs financiers, après le vote d'une loi d'habilitation. Après le vote d'une loi d'habilitation, dite des pleins pouvoirs, le gouvernement dispose donc d'une période fixe pour prendre des mesures par décrets ; ces décrets sont ensuite ratifiés à la fin de la période par le Parlement. Mais dès le moment de leur application, ils ont force de loi. C'est surtout avec le gouvernement Laval, en 1935, que les décrets-lois sont pleinement conçus comme un moyen d'intervention globale de l'Etat sur l'économie. L'objectif de la déflation Laval, c'est de faire parvenir à baisser les prix français pour les replacer à parité avec ceux des partenaires économiques de la France, sans recourir à la dévaluation (ce qu'ont fait aussi bien les Britanniques que les Américains). Une nouvelle loi d'habilitation (les « pleins pouvoirs ») a ainsi permis au gouvernement Laval de prendre 29 décrets-lois en juillet 1935, 88 en août et 466 avant le 31 octobre, délai fixé par la loi. Ce sont ces mesures qui ont notamment ordonné une baisse du traitement des fonctionnaires de 10%. Même si les principes qui sous-tendent cette politique de déflation étaient totalement erronés, l'important ici est de bien relever qu'ils s'inscrivent dans une politique économique globale. Il ne s'agit plus, comme avec Poincaré, de rétablir la confiance des épargnants par quelques mesures spectaculaires. A la faveur de la crise, l'Etat s'installe durablement comme acteur et régulateur de la vie économique et sociale. Les décrets-lois Laval marquent ainsi un moment de rupture avec le libéralisme classique, ils accompagnent « l'intervention moderne du pouvoir exécutif dans l'économie » (NR).

Le Front populaire se donnait pour objectif de rompre avec la déflation Laval : non pas seulement parce qu'il prône une politique économique complètement différente (la « reflation ») ; L Blum avait initialement refusé le recours au décret-loi considéré comme une atteinte à la représentation nationale. Mais Blum, lui-même instruit par son expérience au Conseil d'Etat, était bien conscient de la nécessité d'en passer par le pouvoir réglementaire pour appliquer ses réformes de manière rapide et efficace. Au lieu des décrets-lois, Blum a ainsi repris le schéma de la loi-cadre, inauguré en 1934 par le ministre des Finances de Doumergue, Louis Germain-Martin. Il la justifie devant les Chambres en disant qu'il faut « trouver le moyen de travailler vite ». La loi-cadre autorise l'exécutif à prendre des mesures sociales et économiques, tout en respectant formellement le contrôle du Parlement. Elle se présente comme une alternative aux pleins pouvoirs. Car la loi-cadre est élaborée comme une loi ordinaire : elle est d'abord le fruit d'un travail en commission, suivi de la rédaction d'un rapport parlementaire et de la discussion des amendements. La différence, c'est que la

version finale est courte, réduite à un petit nombre d'articles très généraux, laissant donc une large latitude à l'action du gouvernement. C'est l'anti loi de 1905. La loi-cadre ne cherche pas à contraindre ex ante le travail d'exécution de l'administration. En réalité, c'est l'administration elle-même qui prend en charge l'élaboration de la décision publique. Avec une loi-cadre, le Parlement « ne peut plus espérer réduire le gouvernement au rôle d'un veilleur de nuit qui serait simplement chargé de vérifier la bonne exécution de la loi » (NR). Dans une loi-cadre, c'est le décret qui joue le rôle principal, qui instrumente la décision. « Ce n'est plus la loi qui produit un décret et le subordonne à sa volonté mais la loi qui attend en quelque sorte d'être fécondée par le décret avant de pouvoir prendre vie d'un point de vue administratif et social » (NR).

Le modèle de la loi-cadre adopté par Blum en 36 a été repris aussi bien sous la IV^e que la V^e (cf loi-cadre Defferre de 56 sur la décolonisation de l'Afrique noire). Elle a eu tout particulièrement les faveurs de la gauche parce qu'elle permettait de concilier les nouvelles exigences de l'exécutif avec les traditions du parlementarisme républicain. Alors qu'en réalité, Blum en a éprouvé lui-même les limites dès 1937. A deux reprises, en 37, et lors de son 2^e gouvernement, en mars 38, il a lui aussi sollicité les pleins pouvoirs financiers, chaque fois refusés par le Sénat (pour des raisons politiques, liées notamment aux radicaux conservateurs du Sénat). En revanche, les pleins pouvoirs ont été votés en faveur de son successeur en 37, le radical Camille Chautemps, et surtout au chef du parti radical E Daladier, dont le gouvernement est d'une longévité exceptionnelle, puisqu'il dure d'avril 38 à mars 1940.

Ses adversaires ont précisément dénoncé à cette époque la « dictature Daladier », parce qu'il a largement fait usage de décrets-lois. Les plus connus sont les décrets-lois pris par son ministre des Finances, Paul Reynaud, qui invalide dans les faits la loi des 40 heures pour ne pas gêner les entreprises travaillant pour l'armement : « Il faut remettre la France au travail » avait déclaré Daladier. La fréquence du recours aux décrets-lois s'explique justement par l'association étroite entre la politique économique et la politique de défense nationale. Avec Daladier, le recours aux décrets-lois se généralise à l'ensemble des ministères, bien au-delà des seules questions financières.

La montée en puissance de l'exécutif tient au fait qu'il est plus efficace que les assemblées parlementaires face aux défis auxquels sont confrontés les gouvernements au XX^e siècle. C'est tout particulièrement le cas face aux dérèglements de l'économie. NR montre comment la politique économique moderne n'a pu se mettre en place que par l'exécutif, que par la possibilité qu'il lui est donné de prendre les décisions qui s'imposent en dehors du « forum parlementaire ».

De ce point de vue, les premiers blocages de la « machinerie parlementaire » apparaissent précisément lors des crises monétaires des années 1920. En 1924 et 1925, le vote du budget fut encore le fruit d'une collaboration entre la commission des Finances de la Chambre et le ministère des Finances. Mais cette collaboration se révèle alors inefficace face à l'urgence des problèmes financiers, ne serait-ce qu'en raison de la lenteur de la procédure, qui s'étale sur plusieurs mois. La commission a continué à défendre, dans la plus pure tradition parlementaire, son droit à un examen approfondi des différents postes du budget. La procédure est encore ralentie par le Sénat, qui altère profondément la première version du budget. Le blocage parlementaire provoque la chute de plusieurs gouvernements sur les problèmes financiers en 1924-25. Entre le printemps 1925, date de la chute du gouvernement de Cartel des Gauches d'E Herriot et la nomination de Poincaré à la tête d'un gouvernement d'Union nationale (donc après la formation d'une nouvelle majorité de centre droit, incluant les radicaux et excluant les socialistes, sans que de nouvelles élections législatives aient eu lieu), 9 titulaires différents se succèdent au ministère des Finances. La faillite du Cartel n'est donc pas seulement financière, mais politique et institutionnelle. Le problème n'est même plus l'absence de majorité stable, comme c'était le cas depuis les débuts de la IIIe République, c'est l'absence de tout type de majorité : il n'est plus possible de former une majorité d'idées susceptible d'aboutir à un compromis permettant le vote de la loi budgétaire.

Face à l'urgence de la crise financière, il a donc fallu avoir recours un plan de redressement élaboré, en dehors de la procédure parlementaire traditionnelle, par un comité d'experts issus des milieux bancaires et industriels. C'est ce plan qui a inspiré les mesures ensuite édictées dans le cadre des décrets-lois de Poincaré, à partir de juillet 1926. Le plan de redressement financier de Poincaré est un « plan de l'exécutif, pour l'exécutif et par l'exécutif. Je rappelle à ce propos que Mendès-France, alors jeune-turc du parti radical, a justement fait sa thèse sur le redressement financier de Poincaré. Je rappelle aussi que c'est dans le cadre de cette politique de redressement que fut adoptée la seule révision constitutionnelle de la IIIe au XXe siècle (la « constitutionnalisation » de la caisse d'amortissement de la dette publique créée par Poincaré, et ceci, afin de restaurer la confiance des épargnants).

A partir de là, l'élaboration des budgets, comme l'établissement des politiques économiques deviennent « l'apanage de l'exécutif ». Tous les budgets élaborés entre 1936 et la fin de la IIIe sont votés par décrets-lois, ce qui entraîne un dessaisissement complet des assemblées. Les politiques économiques sont élaborées par voie de décrets, souvent inspirés par des groupes d'experts économiques placés dans l'entourage du président du Conseil ou du ministre des Finances (quand

PMF (Mendès-France) devient secrétaire d'Etat à l'Economie dans le 2^e cabinet Blum, c'est son conseiller, Georges Boris, qui introduit en France la *Théorie générale* de Keynes).

La technique parlementaire devient inefficace, en raison de l'impossibilité de parvenir à des compromis politiques pour faire la loi. Ce qui fonctionnait encore avant 1914, comme dans le cas de la loi de Séparation, ne fonctionne plus après la guerre. « C'est donc tout un pan de la tradition républicaine qui s'écroule ». Les assemblées sont impuissantes à voter un budget de crise (qui implique forcément des mesures impopulaires) ou pour définir un plan général d'intervention économique. Le Parlement ne peut plus « faire la loi. Il laisse la place à l'Exécutif ». L'exécutif est amené à imposer une nouvelle méthode de discussion budgétaire où l'initiative échappe largement aux commissions parlementaires. Il est également appelé à suspendre provisoirement les procédures habituelles d'interpellation : au lendemain du 6 février 34, le 16 mars, la Chambre vote elle-même une interruption de 5 semaines de ses séances, contre 2 ou 3 en temps normal à Pâques, ce qui permet au gouvernement de s'organiser sans intervention des commissions parlementaires. Et le 15 mai, la Chambre a de nouveau voté, à l'appel du gouvernement, un nouveau renvoi des demandes d'interpellation sur la politique générale du gouvernement. En 1935, Laval a fixé le début de la session extraordinaire au 28 novembre, pour réduire considérablement le temps consacré à la discussion budgétaire qui devait se clore le 31 décembre.

Paradoxalement, ce sont les gouvernements de gauche qui ont infléchi le plus cette évolution : ils ont non seulement repris l'héritage de Poincaré, mais ils sont allés encore plus loin dans le dessaisissement des Chambres. Blum a adopté la méthode de la « dictature du calendrier » pour accélérer les débats parlementaires. En 1936, alors que la première séance de la nouvelle chambre de Front populaire s'est ouverte le 6 juin 36, Blum fixe la date butoir du début des vacances estivales pour voter les 10 premiers projets présentés dans sa déclaration de politique générale (congrés payés, loi des 40 heures, généralisation obligatoire des conventions collectives notamment. Attention : le relèvement des salaires prévu dans le cadre des accords Matignon est, lui, un accord passé entre les syndicats et le patronat. La nouveauté ici, c'est que le pouvoir exécutif impose pour la première fois son arbitrage à un accord national en matière de salaires et de conditions de travail). Pour justifier le rythme imposé aux parlementaires, Blum explique qu'il n'y a pas à chercher une majorité pour voter les projets de lois du gouvernement, car, ajoute-t-il, la majorité est faite : il veut dire par là que les électeurs ont tranché lors des élections en élisant une majorité de gauche et qu'ils attendent que le gouvernement traduise leur volonté en actes : plus question de perdre du temps dans de longues tractations parlementaires pour former une majorité sur chaque texte proposé par l'exécutif. C'est le gouvernement qui est comptable des engagements pris individuellement par les députés de la majorité

devant leurs électeurs. On en revient à ce qu'avaient souhaité Ferry et Gambetta : un chef de gouvernement qui devienne le chef d'une majorité disciplinée, lui permettant ainsi d'appliquer son programme.

« Le lien démocratique a donc fondamentalement évolué. Il ne repose plus sur l'idée que la volonté nationale émerge à partir des délibérations du Parlement, mais il suppose que cette volonté s'est déjà exprimée au moment de l'élection sur le choix du « programme » (NR). Blum déroge à la tradition parlementaire en ne soumettant pas son programme de gouvernement à l'approbation du Parlement : pour lui, ce programme a déjà été établi. C'est en cela qu'on passe insensiblement, sans révision constitutionnelle, d'une démocratie parlementaire à une démocratie exécutive : les majorités doivent se faire lors des élections, quand les électeurs se sont prononcés clairement en faveur d'un programme, que le chef du gouvernement, chef de la majorité parlementaire, a pour mission d'appliquer (le problème étant qu'avec la chute du 2^e gouvernement Blum et le renversement de la majorité de Front populaire, lâchée par les radicaux, on en revient à la formation d'une majorité de rechange issue des tractations entre groupes parlementaires, sans que les électeurs n'aient été appelés à trancher). Alors attention : pour la gauche, il ne s'agit pas de dicter au Parlement de l'extérieur ce que le gouvernement estime être la volonté du peuple, et c'est en cela qu'il y a un abîme entre cette conception et celle que défend et pratique ensuite le général de Gaulle. Pour la gauche, il faut une majorité disciplinée afin de lui permettre de tenir ses engagements. Selon elle, le pouvoir exécutif tire sa force de la nécessité de réaliser le « programme » défini par le parti ou par une coalition de grands partis, un programme censé correspondre aux aspirations populaires (alors que pour de Gaulle, au contraire, un programme d'action conforme aux aspirations populaires, mais surtout aux intérêts supérieurs de la nation, ne peut pas être abandonné aux partis politiques, incapables par nature de s'entendre pour l'appliquer). Pour la gauche socialiste, en 1936, les grandes grèves du Front populaire ne sont pas interprétées comme une mise en cause de la représentation nationale : ce n'est pas la rue, ou l'usine, contre le Parlement. Au contraire, le mouvement social donne à la majorité de Front populaire sa véritable substance politique en la ramenant à sa vocation première, qui est de tenir les engagements pris lors des élections. La discipline du parti est un devoir de fidélité des députés à l'égard de l'électorat populaire.

Dans l'urgence provoquée par l'explosion sociale, Blum a eu recours à la procédure de la commission spéciale, dont il est un fervent partisan, parce qu'elle permet d'aller plus vite que celle des commissions ordinaires. Il a demandé à cette commission spéciale d'examiner en une seule journée les 5 projets les plus urgents portant sur la semaine de 40 heures, les congés payés, les conventions collectives, la révision des décrets-lois ayant diminué les traitements des fonctionnaires

et sur la révision du régime de retraite des anciens combattants. Autant dire que le contrôle exercé par cette commission spéciale est purement formel. Les 5 projets sont ainsi votés à la Chambre dès le 11 juin et au Sénat la semaine suivante : un record de rapidité dans les annales de la IIIe République.

La restriction des débats parlementaires est encore plus nette sous la « dictature Daladier », de 1938 à 1940. Les mesures soumises par le gouvernement dans le cadre des décrets-lois ont été élaborées directement par le gouvernement, en matière de politique économique comme en matière de défense nationale. Le parlement est mis à l'écart. En 1939, après le déclenchement de la guerre, les commissions parlementaires ne jouent pratiquement aucun rôle dans la mobilisation du pays, contrairement à celui qu'elles avaient pu jouer à partir du début 1915. Daladier décide de restreindre au maximum ses interventions devant les Chambres. Il recourt lui aussi à la dictature du calendrier pour faire passer les textes : la session extraordinaire est réduite à seulement quelques jours en 1938 : du 4 au 5 octobre, puis du 8 décembre au 2 janvier.

L'exécutif domine désormais un pouvoir législatif qui est affaibli, parce qu'il n'existe pas de solution de rechange à la politique que mène Daladier et que le président du Conseil peut s'appuyer sur une forte popularité dans l'opinion : cette opinion qu'on commence à mesurer par des sondages concurrence désormais, on le voit, les appareils parlementaires pour former des majorités. Fort de ce soutien dans l'opinion, Daladier peut gouverner avec la droite et le centre tout en bénéficiant de l'affaiblissement des partis de gauche marxistes. D'où le retour à la stabilité gouvernementale, puisqu'il dispose d'une majorité solide. De même, au grand dam d'un certain nombre de parlementaires, mais fort du soutien de l'opinion devant l'annonce de la guerre, Daladier fait voter par décret-loi la prorogation des pouvoirs du Parlement élu en 1936 jusqu'en 1942, sans qu'aucune élection partielle ne puisse intervenir entre-temps. Cela dit, si le gouvernement par décrets-lois n'a pas été qu'imposé par l'exécutif : c'est aussi un moyen pour les parlementaires de se défaire sur le gouvernement, de ne pas prendre la responsabilité du vote de mesures impopulaires (comme l'abolition dans les faits des 40 heures). Par peur d'aggraver la crise du régime, les parlementaires préfèrent laisser le gouvernement travailler plutôt que de chercher à le renverser. « La crise du parlementarisme nourrit l'antiparlementarisme et l'antiparlementarisme devient d'une certaine manière l'allié objectif des gouvernements dans leur entreprise de montée en puissance » (NR).

Ce déclin du Parlement s'est accompagné, symétriquement, « d'une montée en force de l'Etat administratif ». Plus l'exécutif moderne est appelé à prendre des décisions qui échappent aux assemblées représentatives, plus il est amené à s'appuyer sur la Haute Administration pour élaborer et mettre en œuvre les plans et programmes du gouvernement. On a vu comment le gouvernement s'appuie sur des comités ou des commissariats, conçus comme des « ateliers de fabrication » de

décrets-lois et d'autres mesures exécutives. Autour de la présidence du Conseil rationalisé est venu s'agréger tout un ensemble d'organismes administratifs qui forment « une nouvelle constellation autour de l'Exécutif ». Ces organismes qui assistent désormais le gouvernement sont bien plus qu'une extension du cabinet ministériel ou des services de documentation du chef du gouvernement. Le nombre d'organes spécialisés rattachés à la Présidence du Conseil passe de 6 à 20 entre 1935 et 1939.

Le recours à ces organes d'experts, recrutés dans la Haute Administration très souvent, intervient pour toutes les questions considérées comme des priorités nationales. C'est notamment le cas de la politique familiale, compte tenu de la situation démographique préoccupante de la France dans les années 30 (à plusieurs reprises, le nombre des décès l'a emporté sur celui des naissances). La politique familiale bascule alors dans la sphère de l'exécutif. Le « Code de la famille », adopté par Daladier, a pris la forme d'un décret-loi le 29 juillet 1939. Il a été élaboré, non par une commission parlementaire, mais par un Haut Comité de la Population institué par un décret de Daladier en février 1939. Le Code de la famille reprend les principales suggestions du Haut Comité, notamment le relèvement des allocations familiales, avantageant plus particulièrement les familles de 3 enfants et plus. La politique familiale est conçue sur le modèle de la politique économique : il ne s'agit pas de se prononcer sur le divorce ou sur l'avortement, ce qui imposerait d'en passer par le Parlement et ne changerait rien d'ailleurs aux comportements démographiques des Français. Pour les inciter à faire davantage d'enfants, on prévoit donc des mesures d'incitation fiscale et une extension des prestations sociales. On mesure ici comment, concrètement, « le nouvel exécutif acquiert une capacité à contrôler de bout en bout un ensemble de mesures qui relèvent d'un plan concerté destiné à modifier tout un domaine de l'action publique » : la natalité. NR y voit la naissance, dès la fin des années 30, des premières « politiques publiques » pilotées par le pôle Matignon. Elles se caractérisent d'une part par la mise à l'écart, plus ou moins marquée, de l'intervention parlementaire ; elles se présentent d'autre part non plus sous la forme d'un texte général, conçu sur le modèle de la loi, mais comme une série continue de mesures tendant au même objectif.

Un « véritable modèle Matignon », selon NR, apparaît ainsi bien défini dès la fin des années 1930. Bien sûr, les mentalités n'ont pas évolué au même rythme : on a ainsi mis les ratés de la préparation à la guerre, avant 1939, au manque de concertation entre les Affaires étrangères (soucieux des alliances) et le ministère de la Guerre (crispé sur la ligne Maginot). Le modèle Matignon n'a pas permis en tout cas d'éviter l'effondrement de 1940. Certes, la défaite de 1940 incombe d'abord et avant tout au pouvoir militaire. Mais la faillite de ce dernier entraîne fatalement le pouvoir exécutif dans la débâcle, l'exécutif présidentiel au premier chef.

Durant la guerre, Lebrun n'a fait que subir les événements : en mars 1940, il nomme Paul Reynaud après le renversement de Daladier et l'échec de la drôle de guerre. Devant l'invasion allemande, en mai 40, Lebrun, comme le gouvernement, se réfugie à Bordeaux, où il s'installe à la Préfecture. Lebrun ne prend pas parti dans l'affrontement qui oppose au sein du gouvernement les tenants de l'armistice, avec Pétain, et les partisans de la poursuite de la guerre en Afrique du Nord, derrière P Reynaud, le ministre de l'Intérieur G Mandel et le sous-secrétaire d'Etat à la guerre C. de Gaulle. De Gaulle part à Londres et négocie avec Churchill un accord qui prévoyait la fusion des pouvoirs publics français et britanniques pendant la durée de la guerre, accord rejeté, en dépit de Reynaud, par la majorité des membres du gouvernement. C'est Reynaud lui-même qui, en présentant sa démission à Lebrun, lui conseille de le remplacer par Pétain, qui, à peine nommé, le 16 juin, demande l'armistice à l'Allemagne. Toutefois, Lebrun n'avait pas exclu de s'embarquer pour l'Afrique du Nord, en accord avec les présidents des deux Chambres, Herriot et Jeanneney, accompagnés par une partie des parlementaires, tandis que le gouvernement négocierait l'armistice. Mais Lebrun s'est fait manipuler par Laval, qui l'a menacé ouvertement d'être accusé de trahison s'il quittait le territoire de la métropole. Dès lors, Lebrun laisse le champ libre à Laval pour organiser le vote des pleins pouvoirs. Le 10 juillet 1940, l'Assemblée nationale (composée des députés et sénateurs alors présents) « donne tous les pouvoirs du gouvernement de la République, sous la signature et l'autorité du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer, par un ou plusieurs actes, la nouvelle Constitution de l'Etat français ». Le lendemain, un acte constitutionnel stipule que « Nous, Philippe Pétain, maréchal de France, vu la loi constitutionnelle du 11 juillet 1940, déclarons assumer les fonctions de chef de l'Etat français », l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 instituant le président de la République étant abolie. Lebrun s'est démis et soumis sans avoir combattu et quitte Vichy dans l'indifférence générale.

Je cite le célèbre et très discuté passage des *Mémoires de guerre* du général de Gaulle sur cet épisode : « Malgré tout, je suis convaincu qu'en d'autres temps le maréchal Pétain n'aurait pas consenti à revêtir la pourpre dans l'abandon national. Je suis sûr, en tout cas, qu'aussi longtemps qu'il fut lui-même, il eût repris la route de la guerre dès qu'il put voir qu'il s'était trompé, que la victoire demeurerait possible, que la France y aurait sa part. Mais, hélas ! Les années, par-dessous l'enveloppe, avaient rongé son caractère. L'âge le livrait aux manœuvres de gens habiles à se couvrir de sa majestueuse lassitude. La vieillesse est un naufrage. Pour que rien ne nous fût épargné, la vieillesse du maréchal Pétain allait s'identifier avec le naufrage de la France » (De Gaulle accrédiète rétrospectivement la thèse d'un Vichy Pétain et d'un Vichy Laval que tous les historiens rejettent).

De Gaulle y rapporte également l'entretien qu'il eut avec Lebrun en octobre 1944, au moment où il évoque les nombreux ralliements en sa faveur : « J'avais pu voir, voir, en province comme à Paris, quelle ferveur se portait vers moi. La nation discernait, d'instinct, que dans le trouble où elle était plongée elle serait à la merci de l'anarchie, puis de la dictature, si je ne me trouvais là pour lui servir de guide et de centre de ralliement. Elle s'attachait aujourd'hui à de Gaulle pour échapper à la subversion comme elle l'avait fait, hier, pour être débarrassée de l'ennemi. De ce fait, je me sentais réinvesti par les Français libérés de la même responsabilité insigne et sans précédent que j'avais assumée tout au long de leur servitude. Il en serait ainsi jusqu'au jour où, toute menace immédiate écartée, le peuple français se disperserait de nouveau dans la facilité. Cette légitimité de salut public, clamée par la voix du peuple, reconnue sans réserve, sinon sans murmure, par tout ce qui était politique, ne se trouvait contestée par aucune institution ». Et donc, après tous ces ralliements de la part des corps constitués, du Conseil d'Etat à l'épiscopat et à l'Académie française :

« M. Albert Lebrun vint joindre à l'approbation générale celle du fantôme mélancolique de la III^e République.

Je le reçus le 13 octobre. « J'ai toujours été, je suis, me déclara le Président, en plein accord avec ce que vous faites. Sans vous, tout était perdu. Grâce à vous, tout peut être sauvé. Personnellement, je ne saurais me manifester d'aucune manière, sauf toutefois par cette visite que je vous prie de faire publier. Il est vrai que, formellement, je n'ai jamais donné ma démission. À qui, d'ailleurs, l'aurais-je remise, puisqu'il n'existait plus d'Assemblée nationale qualifiée pour me remplacer ? Mais je tiens à vous attester que je vous suis tout acquis. »

Nous parlâmes des événements de 1940. Albert Lebrun revint avec chagrin sur cette journée du 16 juin où il avait accepté la démission de M. Paul Reynaud et chargé le Maréchal de former le nouveau ministère. Les larmes aux yeux, levant les bras au ciel, il confessait son erreur. « Ce qui m'a, dit-il, décidé dans le mauvais sens, comme la plupart des ministres, ce fut l'attitude de Weygand. Il était si catégorique en exigeant l'armistice ! Il affirmait si péremptoirement qu'il n'y avait rien d'autre à faire ! Pourtant, je croyais, comme Reynaud, Jeanneney, Herriot, Mandel, vous-même, qu'il fallait aller en Afrique, qu'on pouvait poursuivre la guerre avec l'armée qui s'y trouvait, les forces que l'on avait encore les moyens d'y transporter, notre flotte intacte, notre empire, nos alliés. Mais le Conseil a cédé aux arguments véhéments du commandant en chef. Que voulez-vous ? On lui avait fait une telle réputation ! Ah ! Quel malheur quand, dans l'extrême péril, ce sont les généraux qui se refusent à combattre ! »

Le président Lebrun prit congé. Je lui serrai la main avec compassion et cordialité. Au fond, comme chef de l'État, deux choses lui avaient manqué : qu'il fût un chef ; qu'il y eût un État ».

Sic transit gloria mundi !

d) L'Etat français et la France libre

L'éviction des assemblées parlementaires conduit à l'instauration d'une dictature réunissant à nouveau les pouvoirs législatif et exécutif, et rendant d'autant plus nécessaire une réorganisation du travail gouvernemental que la guerre impose de faire face à de multiples problèmes.

C'est précisément Doumergue qui, en 1934, avait fait sortir Pétain de sa retraite, ce dernier ayant quitté la vice-présidence du Conseil supérieur de la guerre en 1931, à l'âge déjà respectable de 75 ans (on lui avait quand laissé un petit hochet pour s'occuper, celui d'inspecteur de la défense aérienne du territoire). Pétain est ministre de la Guerre dans le cabinet d'Union nationale. Il a encore la réputation d'être un officier républicain, respecté par une gauche très pacifiste (mais le pacifisme n'est alors plus le monopole de la gauche), et parce qu'on lui prête (à tort) d'avoir réprimé les mutineries avec modération. A partir de 1935 toutefois, le personnage est instrumentalisé par la droite antiparlementaire, comme celle qu'incarne alors Gustave Hervé, avec la campagne « c'est Pétain qu'il nous faut ». Laval a pensé à lui dès 1936, mais Pétain n'accepte de nouvelles responsabilités qu'en 1939, lorsque Daladier le nomme ambassadeur à Madrid pour rétablir les relations diplomatiques avec l'Espagne, rompues depuis la victoire de Franco.

En mars 1940, Paul Reynaud fait appel au « vainqueur de Verdun », nommé ministre d'Etat et vice-président du Conseil, dans le même esprit dans lequel il nomme Weygand, l'ancien adjoint de Foch, généralissime : les deux hommes incarnent la victoire de 1918. On a vu que Pétain, en juin 1940, s'oppose au transfert du gouvernement en Afrique du Nord et impose la solution de l'armistice. Pétain devient président du Conseil après la démission de Reynaud le 16 juin 1940. Il est alors nommé pour négocier l'armistice, mais au terme de celui-ci, Pétain n'a pas manifesté le souhait de se retirer. Dès le 25 juin, bien au contraire, il lance officiellement la « révolution nationale » dans son discours sur les « voies du redressement français », Pétain estimant que ce redressement peut commencer sous la botte de l'occupant. Pétain ne songeait pas à une réforme constitutionnelle. Le vote des pleins pouvoirs est une suggestion de Laval, entré au gouvernement le 23 juin comme ministre d'Etat et vice-président du Conseil. Laval a servi de bouc émissaire à la Libération, mais comme l'a bien montré R Paxton, le vote du 10 juillet 40 n'a pas été une « révolution par le haut ». Ce vote correspondait au sentiment ultra-majoritaire de l'opinion publique, qu'il faut placer dans la continuité

du double référendum constitutionnel de 1945, lorsqu'à une écrasante majorité, les Français répondirent oui à la convocation d'une Constituante, c'est-à-dire à un non-retour à la IIIe République, définitivement condamnée par la défaite de 40. La question de savoir si le vote des pleins pouvoirs est légal ou non est assez oiseuse. Si les parlementaires de la IIIe République portent une lourde responsabilité dans la chute de la IIIe République, c'est qu'ils n'ont pris aucune garantie. Le vote du 10 juillet 40 ne disait rien de la nature du régime futur, pas même une référence à son caractère républicain. Il ne disait pas quand le texte constitutionnel serait élaboré. Il était vaguement précisé que la nouvelle constitution serait ratifiée par la nation, mais ni quand ni comment (avant ou après la conclusion de la paix définitive avec l'Allemagne). En réalité, personne ne se posa la question : la démission des parlementaires, leur acte de soumission au maréchal Pétain étaient en phase avec les aspirations du pays.

Comme le relève R Paxton, c'est effectivement par conscience et non par ambition que Pétain est resté au pouvoir, mais là était justement le danger : «Un simple ambitieux aurait changé de cap plus tard, au lieu d'entraîner par le fond tous ceux qui adoraient l'icône ». La légitimité du maréchal Pétain paraît incontestable en 1940. Comme l'écrit Paxton, « le maréchal ne s'empare pas du pouvoir à l'été 40. C'est le pouvoir qui l'enveloppe de ses plis comme un manteau ». Mais c'est aussi fort de son indéniable popularité que Pétain a instauré une dictature, sans même chercher à la fonder sur la souveraineté nationale, car, contrairement au précédent bonapartiste, la souveraineté nationale a été écartée au profit d'une légitimité de type monarchique : le procès-verbal du conseil des ministres de novembre 1942 (après l'invasion de la zone Sud) stipule que Pétain « continue, comme chef de l'Etat, à incarner la souveraineté française et la permanence de la patrie ». Le chef de l'Etat français est irresponsable, même du chef d'inculpation de haute trahison. De manière significative, l'acte constitutionnel n°2 édicté le 11 juillet 1940 stipule que Pétain exerce la plénitude du « pouvoir gouvernemental » : on a préféré cette expression à celle de pouvoir exécutif, parce qu'elle englobait des responsabilités plus larges que celles de l'ancien président de la République. On en revient à la confusion du chef d'Etat et du chef de gouvernement, le conseil des ministres redevient ce qu'était le conseil du roi ou de l'empereur, un organe consultatif : les ministres ne sont responsables que devant le chef de l'Etat, même si ses actes doivent encore recevoir le contreseing d'un ministre. Selon la loi de février 1941 relative à l'organisation du gouvernement, le vice-président du conseil est chargé de coordonner l'action du gouvernement sous « la haute autorité du maréchal, chef de l'Etat et chef de gouvernement ».

Le même acte n°2 du nouveau régime stipule que Pétain exerce également le pouvoir législatif en Conseil des ministres jusqu'à la convocation de nouvelles assemblées, l'acte n°3 ayant précisément

consisté à ajourner les Chambres sine die. C'en est donc fini de la séparation des pouvoirs. Le maréchal est même nanti d'un pouvoir judiciaire : non seulement les magistrats doivent prêter serment de fidélité au chef de l'Etat, mais Pétain peut lui-même déclencher une procédure à l'encontre de ministres ou de fonctionnaires et prononcer des peines d'emprisonnement.

Il est certain qu'en pratique, Pétain a dû céder du terrain face à Laval, lorsque ce dernier revient au pouvoir en avril 1942. Attention, ce ne sont pas les Allemands qui ont imposé le retour de Laval : c'est Pétain qui a limogé Darlan, ce dernier ayant été incapable d'obtenir des concessions tangibles à la politique de collaboration de la France avec l'occupant. Les Allemands se sont engouffrés dans la brèche en soutenant alors le retour de Laval au pouvoir (au moment où l'évolution de la guerre réduit encore davantage la marge de manœuvre de la collaboration d'Etat). On en revient à la dualité de l'exécutif : en vertu de l'acte n°11 d'avril 1942, « la direction effective de la politique intérieure et extérieure de la France » est confiée à un « chef du gouvernement, nommé par le chef de l'Etat et responsable devant lui ». L'acte n°12 de novembre 1942 concède également à Laval un pouvoir réglementaire et législatif, en dehors du domaine constitutionnel qui demeure la prérogative du chef de l'Etat français, dont la prééminence demeure intacte. En novembre 1943, Pétain croit encore pouvoir s'imposer face à Laval en l'écartant de sa succession. A deux reprises, Pétain a tenté d'écarter Laval du pouvoir. Hitler lui imposa alors von Rintelen, chargé d'examiner au préalable tous les textes préparés par Vichy. Pétain dut aussi accepter l'entrée au gouvernement de pronazis notoires, Déat et Darnand, le chef de la Milice. Pendant quelques jours, Pétain protesta en refusant d'exercer ses fonctions, avant de s'incliner.

Attention au contresens toutefois : il n'y a pas de Vichy-Pétain et de Vichy-Laval. Entre les deux hommes, les divergences portent éventuellement sur les modalités de la politique de collaboration, non sur la collaboration en tant que telle. Pétain n'a jamais voulu jouer un double jeu, comme le veut la fameuse thèse de l'épée et du bouclier. Certains Français ont pu le croire (surtout d'ailleurs rétrospectivement, après la guerre, parce que cela leur permettait d'avoir été pendant un temps pétainistes), et même Hitler au début. Mais jamais Pétain n'a songé à rejoindre les alliés, jamais il n'a usé de sa popularité (une popularité incontestable jusqu'à la fin comme le prouvent les voyages qu'il effectue un peu partout, et encore à Paris en avril 44) pour condamner la politique de collaboration afin d'en revenir à une politique de stricte application de l'armistice, comme certains de ses conseillers le lui avaient suggéré. Au contraire, les exactions de Vichy ont pu être couvertes jusqu'au bout de son autorité. Si finalement la France n'est pas rentrée dans la guerre aux côtés de l'Allemagne, comme le souhaitait Laval, ce n'est pas parce que Pétain était là, mais parce que Hitler n'a jamais envisagé la collaboration que comme un moyen de pressurer la France au moindre coût et

au maximum. Pétain dût finalement quitter la France pour l'Allemagne en août 44, jusqu'à Sigmaringen où il s'abstient dorénavant d'exercer tout rôle politique. En avril 45 ; Pétain obtient d'Hitler de pouvoir regagner la France par la Suisse. Il est alors arrêté et jugé en Haute Cour en juillet-août 1945, condamné à mort pour haute trahison, peine commuée en détention à vie à l'île d'Yeu, où il meurt en 1951, à l'âge de 95 ans.

C'est sous Darlan, en 1941, qu'une attention toute particulière est portée à la rationalisation du travail de l'exécutif. Sous l'autorité de Darlan, vice-président du Conseil, ce sont les réunions du Conseil de cabinet, plus resserré que le Conseil des ministres qui sont les principaux rouages de la machinerie gouvernementale. L'organisation mise en place par Darlan oblige tous les textes législatifs et réglementaires à se soumettre au contrôle et à l'arbitrage du vice-président du Conseil. Les textes sont également systématiquement contrôlés avant leur publication au JO.

D'une manière générale, Paxton a bien montré que le fonctionnement de l'Etat français est allé à rebours de l'idéologie de la Révolution nationale, décentralisatrice et foncièrement anti-jacobine : « N'attendez pas trop de l'Etat, avait déclaré Pétain aux Français, il ne peut donner que ce qu'il reçoit ». Il fut ainsi envisagé un temps de créer 20 provinces, administrées par un gouverneur (un titre très Ancien Régime), assisté d'un conseil de notables nommés par le gouvernement. En fait de décentralisation, on a assisté au contraire à une centralisation renforcée et à la consécration d'une technocratie plus puissante que jamais, à telle point que, dans les milieux collaborationnistes parisiens, certains entretenaient alors le mythe de la « synarchie » (sorte de complot technocratique qui aurait pris le pouvoir à Vichy). La loi du 23 décembre 1940 réinstalle ainsi les préfets dans leurs prérogatives, en les qualifiant de seuls représentants de l'Etat. Le gouvernement Darlan crée en 41 un échelon supplémentaire, le préfet régional, pour centraliser plus efficacement le maintien de l'ordre et la gestion du ravitaillement. A tous les niveaux, les attributions des fonctionnaires sont renforcées. Contraire à l'inspiration idéologique du régime, le renforcement de la technocratie a été largement imposée par les circonstances : gérer la pénurie, assurer coûte que coûte la pérennité française auprès des autorités allemandes, y compris lorsqu'il s'agissait de faire la chasse aux juifs ou aux résistants.

Le renforcement de l'exécutif et les pouvoirs dictatoriaux accaparés par Pétain n'ont pas moins empêché le régime de sombrer dans une instabilité politique permanente, bien pire encore, un comble, que sous la IIIe République. En 4 ans seulement, il y eut 9 remaniements ministériels. Rien qu'en 40-41, se succèdent 4 ministres différents pour les Affaires étrangères, 5 pour l'Intérieur, 5 pour l'Education nationale, 6 pour la Production industrielle. A vouloir rompre avec les mœurs parlementaires de la IIIe, Vichy fut en réalité, comme l'écrit Paxton, un véritable panier de crabes où les intrigues et les magouilles servirent les intérêts de l'occupant qui savait en jouer en sous-main.

Attention ici à l'interprétation globale de cette période : contrairement à ce que prétendirent les défenseurs du maréchal Pétain après la guerre, le régime de Vichy ne se donna pas seulement pour tâche de gérer la défaite et les contraintes du temps de guerre dans l'attente de retour à la paix, a fortiori de la victoire de la GB puis des Alliés. Les dirigeants de Vichy, Pétain en tête, entendaient faire œuvre durable, ne serait-ce que parce qu'ils étaient convaincus de la prochaine victoire de l'Allemagne (d'où la collaboration aussi, une initiative française de bout en bout, comme l'a bien montré Paxton, car Hitler n'en voulait pas au départ). L'historien américain Stanley Hoffmann a pu dire que Vichy a été la « revanche des minorités ». Contrairement toutefois à ce qu'on pouvait attendre, l'extrême droite ligueuse, fasciste ou fascisante, a été peu représentée à Vichy. Déat fut le seul dirigeant collaborationniste parisien à parvenir au pouvoir, en décembre 42, comme ministre du Travail et de la Solidarité nationale, après le retour de Laval au pouvoir en avril et l'invasion de la zone sud après le débarquement allié en Afrique du Nord. Au même moment, Joseph Darnand, un ancien de la Cagoule et fondateur de la Milice, est nommé secrétaire général au Maintien de l'Ordre. Comme l'a bien noté Paxton, Vichy ne marque donc pas le triomphe du fascisme français d'avant-guerre. Dans le personnel gouvernemental, beaucoup plus nombreux furent les représentants d'une droite conservatrice et réactionnaire, d'où l'importance des militaires, Pétain bien sûr, mais encore Weygand ou Darlan, ou bien des hommes venus de la droite catholique, Georges Lamirand (dirigeant du syndicat des ingénieurs catholiques avant la guerre, qui se réclamait de la pensée du maréchal Lyautey), Xavier Vallat. Vichy put aussi rallier des hommes de la IIIe, comme Flandin, dont le cabinet ne dura que 3 mois (décembre 40-février 41), après le limogeage de Laval, parce qu'il n'a pas su renouer le dialogue avec les autorités allemandes (car côté français, le limogeage de Laval ne signifie pas du tout un abandon de la politique de collaboration revendiquée par Pétain lui-même lors de la rencontre de Montoire avec Hitler en octobre 1940). Le père de Darlan était un député opportuniste, qui était devenu ministre dans le gouvernement Méline à la fin du XIXe. Certains hommes de Vichy venaient même de la gauche, comme Hubert Lagardelle, ministre du Travail de 42 à 44 ou René Belin, ministre de la Production industrielle et du Travail (et auteur de la charte du travail en 41) qui avait été l'adjoint de Léon Jouhaux à la direction de la CGT (tendance minoritaire, anticommuniste).

Mais la caractéristique majeure du personnel gouvernemental de Vichy, c'est la part importante de la technocratie. Le gouvernement fait cohabiter les vieux Romains avec les jeunes cyclistes, selon le mot d'Henri Moynet, secrétaire d'Etat, à Darlan : « Votre ministère me rappelle l'enseigne d'un café de ma vieille ville du Ségala : « Aux nouveaux cyclistes et aux anciens Romains » ». Si, comme le fait Paxton, on cumule le nombre d'officiers, de hauts fonctionnaires, d'universitaires, de magistrats, de dirigeants d'entreprise : sur 35 ministres de Vichy, 18 sont des techniciens au sens

large contre 11 anciens parlementaires, 7 secrétaires d'Etat sur 18 (pour 4 anciens parlementaires seulement). Le ministre des Finances, lui-même choisi dans la botte de l'inspection des Finances, Bouthillier, dira après la guerre que Vichy a marqué « la primauté de l'administration sur la politique ». Les années 30 avaient accentué le divorce entre les élites administratives et les élites politiques, les premières accusant les secondes d'incompétence. Vichy a servi, avant les gouvernements de la Libération, de banc d'essai et de tremplin à une technocratie soucieuse de renouveau. Georges Ripert, professeur de droit, écrit ainsi en 1943 : « Nous accusions à juste titre, l'ancien régime de faire obstacle aux réformes. Cet obstacle a disparu » (avec le régime parlementaire). C'est l'idée que les mœurs parlementaires de la IIIe République, la formation purement littéraire de nombreux hommes politiques (Herriot est agrégé de lettres classiques, Daladier était un agrégé d'histoire : la République des professeurs selon Thibaudet), leur souci d'assurer avant tout leur réélection dans leur circonscription, avaient paralysé l'action réformatrice. André Bisson, président de la Cour des comptes après la Libération, se félicite en 1943 que l'élaboration du budget ne soit plus désormais entravée par les interventions tatillonnes des commissions parlementaire.

A son apogée, écrit Paxton, « Vichy est l'œuvre d'un corps d'hommes de métier plus que de tout autre groupe social ». Les traditionnalistes sont plus voyants dans la presse, dans les cérémonies officielles, mais les technocrates sont les principaux artisans de la Révolution nationale, notamment dans le domaine économique et social.

L'instabilité chronique de Vichy a parasité en permanente l'efficacité du gouvernement et de l'administration. « D'une manière générale, si le régime évolue bien à l'intérieur d'un cadre autoritaire, c'est-à-dire selon les caractères d'une dictature, la forme de son pouvoir reste faible » (NR).

Par comparaison, le gouvernement de la France libre a introduit des innovations beaucoup plus spectaculaires en matière d'organisation gouvernementale. A la différence de Vichy, l'organisation dirigée par le général de Gaulle (DG) à Londres puis à Alger, ne pâtit pas de la concurrence entre le chef de l'Etat (Pétain) et la vice-présidence du Conseil (Darlan et surtout Laval après avril 42). Elle ne subit pas non plus au même degré l'éclatement des lieux de pouvoirs, entre les services ministériels restés à Paris et l'appareil gouvernemental installé dans les hôtels de Vichy. La force de la France libre réside, selon NR, dans « l'articulation réussie entre le pouvoir militaire et le pouvoir politique ». « La force des équipes qui travaillent pour le général DG tient dans l'addition d'un entourage de type militaire et d'un entourage de type civil. L'autorité personnelle du chef de la France libre repose sur ses prérogatives de commandement militaire et sur le pouvoir exercé d'un point de vue civil, politique

et administratif. La concurrence exercée en 1943 par le général Giraud n'a fait que renforcer la dynamique d'expansion et de structuration des services travaillant autour et au profit du général DG ».

Le cabinet du chef de la France libre passe de 16 membres à Londres, 18 à Alger, 65 à Paris. Le nouveau Secrétariat général créé par un décret de juin 43 devient alors l'organe central de préparation des réunions du Comité français de Libération nationale (le CFLN, transformé ensuite en gouvernement provisoire de la République française, le GPRF). Sous l'égide du secrétaire général, Louis Joxe déjà, cet organisme prépare l'ordre du jour et contrôle la direction du JO. Il permet de renforcer l'autorité du chef de la France libre sur les commissaires. L. Joxe lui-même relève à l'époque que les réunions du Comité n'ont plus rien à voir avec les conseils des ministres d'avant-guerre, qui s'apparentaient selon lui à un « pique-nique où chacun apportait sa contribution ».

NR rappelle que dans tous les textes élaborés par les différentes organisations de la Résistance, on retrouve la diminution du rôle du Parlement. Dès 1942-43, les socialistes André Philip et Félix Gouin (ce dernier préside l'assemblée consultative d'Alger en 43) envisagent un parlementarisme rénové, avec notamment une réduction de la durée des sessions parlementaires. Lorsque Léon Blum rédige en prison *A l'échelle humaine*, il voit dans l'omnipotence du Parlement l'une des causes de l'affaiblissement du pays. L'idée qui domine, à Londres comme au sein des mouvements de la Résistance intérieure, c'est que non seulement le parlementarisme de la IIIe doit être revu et corrigé en profondeur, mais qu'il faut aussi profondément renouveler les élites politiques dont la sclérose est précisément imputée aux dérives du parlementarisme.

Dès cette époque, le conseiller d'Etat Michel Debré, qui avait participé à la rédaction des décrets-lois détricotant la loi des 40 heures, a pu méditer sur les conséquences de l'extension du pouvoir réglementaire. L'expérience de la France libre a de ce point de vue aussi constitué un important champ d'expérimentation. L'Ordonnance n°1 qui définit pour la première fois les pouvoirs du chef de la France libre précisent qu'ils s'entendent « des pleins pouvoirs tels qu'ils ont été définis par les dispositions législatives appliquées en France avant le 23 juin 1940 ». Les décrets-lois sont simplement rebaptisés ordonnances. Chargé de faire rentrer la France dans la guerre, le général DG est donc investi d'un super-pouvoir réglementaire. Il est prévu que les ordonnances recevront après la guerre la ratification d'un organe de type parlementaire. C'est ainsi la pratique des pleins pouvoirs qui a permis au gouvernement de la France libre de fonder juridiquement ses décisions en les inscrivant dans les pratiques des gouvernements républicains antérieurs. Pour le général DG, le gouvernement par ordonnances doit permettre d'engager la reconstruction le plus tôt possible. Pour les hommes venus de la gauche qui l'ont rejoint, les ordonnances sont le moyen de mettre en œuvre les réformes que le parlementarisme d'avant-guerre n'a pas permis de réaliser, en particulier les

réformes de structure de l'économie. La politique des ordonnances permet ainsi de formaliser le consensus entre les différentes familles politiques qui ont rejoint la Résistance et souscrit au programme de son Conseil national. Les grandes réformes associées à la Libération, qu'il s'agisse des nationalisations ou du vote des femmes, ont toutes été accomplies par ordonnances, avant même l'élection d'une assemblée au SU. Dans une conjoncture certes exceptionnelle, la légitimité du chef de la France libre et des forces de la Résistance pouvait ainsi prévaloir sur la légitimité d'assemblées souveraines.

L'affrontement entre Vichy et la France libre témoigne de l'arme de propagande massive que peut représenter la radio entre les mains de l'exécutif, d'autant qu'en France, la liberté de la presse est suspendue. En ce qui concerne la censure, Vichy hérite du système de contrôle de l'information mis en place en 1939, quand Jean Giraudoux est nommé haut-commissaire à l'Information, et auquel lui succèdent LO Frossard (l'homme de la motion Cachin-Frossard au Congrès de Tours de 1920), puis le patron de presse Jean Prouvost en juin 40. Après la défaite, Laval s'empare de l'Information en y plaçant son ami Jean Cathala. Tout au long de l'Occupation, les pétainistes sont peu influents au ministère de l'information et de la propagande. On le voit bien en novembre 42 lorsque Paul Marion, le directeur de l'Information sous Darlan et qui l'est resté sous Laval, intervient pour ralentir le rythme de diffusion à la radio du message de protestation formel du maréchal après l'invasion de la zone Sud, comme le souhaitent les Allemands ; puis quand Pétain est contraint au même moment de nommer officiellement Laval chef du gouvernement, Marion donne instruction à la presse d'indiquer que le chef de l'exécutif est désormais Laval. Pétain a tenté sans succès d'obtenir la démission de Marion en conseil des ministres. En janvier 1944, c'est le milicien Philippe Henriot qui est nommé secrétaire d'Etat à l'Information et à la Propagande, chargé en particulier de la radio.

Parmi les consignes adressées aux services de censure, celles qui concernent le chef de l'Etat. Il doit être désigné par « le Maréchal, chef de l'Etat », puis le maréchal tout court. Il est demandé d'éviter le terme de « vieillard » sinon à le faire précéder d' »illustre ». La presse est invitée à célébrer son anniversaire mais sans préciser son âge. Il est souhaitable d'éviter le rappel de son passé militaire pour, en revanche, « faire ressortir tout ce qui montre la vigueur physique et morale du Maréchal, la bienveillance naturelle de son caractère, sa lucidité, l'intérêt qu'il porte à tous les problèmes ». Certaines consignes précisent même la taille du titre devant annoncer les voyages du maréchal (sur 5 colonnes par exemple). Après novembre 1942, les journaux hostiles à la collaboration ont décidé de se saborder. Les journaux qui continuent à paraître signent une convention avec le gouvernement en février 1943, qui renforce le contrôle de ce dernier sur la diffusion de l'information. Mais Pétain a surtout eu recours à la radio, dès le 17 juin, dans le message où il appelle les Français, « le cœur

serré », à cesser le combat. Pétain a lancé 60 appels radiodiffusés pendant la guerre, avec sa voix chevrotante et monocorde qui donne aux auditeurs une apparence de sincérité. La propagande de Vichy a toutefois pâti du fait que l'Etat français ne disposait que de postes d'émission de faible puissance en zone sud. Il faut attendre l'arrivée de P. Henriot pour faire de la radio nationale (publique) une véritable arme de propagande, capable de contrer celle de la France libre diffusée depuis Londres sur ondes courtes.

Pétain lui aussi a beaucoup voyagé, d'abord en zone Sud, car la zone occupée est interdite au chef de l'Etat français. Mais Vichy et les Allemands ont cherché à instrumentaliser contre les Alliés les « dégâts collatéraux » provoqués par les bombardements. C'est dans ce contexte que Pétain accomplit son fameux voyage à Paris en avril 1944 : le prétexte en est d'afficher sa solidarité avec les familles des victimes des bombardements lors d'une cérémonie organisée à leur intention à Notre-Dame de Paris. L'initiative est venue de Vichy et nécessitait l'accord des Allemands, puisque le chef de l'Etat n'avait pas le droit de se déplacer librement dans l'ancienne zone Nord. Pétain se rend ensuite à l'Hôtel de Ville pour un déjeuner. La foule s'est rassemblée sur la place de l'Hôtel de Ville dans l'après-midi. Le maréchal a prononcé une courte allocution improvisée qui n'a pas été retransmise, mais la radio et les actualités cinématographiques (d'où les images dont on dispose) ont rendu compte du déroulement de la journée, avec la visite à l'hôpital Bichat où furent soignées 180 victimes des bombardements. Le rapprochement que l'on a pu faire avec la mobilisation des Parisiens lors de la Libération d'août 1944 n'a pas de sens, ne serait-ce que parce que la place de l'Hôtel de Ville, contrairement aux Champs-Élysées, ne pouvait contenir que 7 000 personnes. Si la France s'est naturellement indignée de ces déplacements, les autorités britanniques ont relevé à juste titre que leur effet n'était pas celui attendu par l'occupant : dans les villes bombardées, Pétain est chaleureusement accueilli non comme un collabo, mais comme le vainqueur de Verdun. C'est aussi toute l'ambiguïté des Marseillaise chantées lors de ces déplacements : la présence de Pétain permet une manifestation patriotique interdite en temps ordinaires.

Si comme on le sait, l'Appel du 18 juin n'a guère été entendu en France à cette époque, le « général-micro », comme l'ont qualifié ses détracteurs à Vichy, a pu lui aussi retirer de la guerre des enseignements fructueux en ce qui concerne l'utilisation de moyens modernes de communication. On y reviendra pour l'après 58. Plus généralement, NR montre comment, en longue durée, le fait militaire est venu nourrir la pensée d'un exécutif fort, un exécutif capable de conserver une responsabilité particulière pour toutes les choses qui touchent à l'armée, à la guerre et à la diplomatie. Et cela s'applique tout particulièrement au général de Gaulle, dont la vision de la politique procède en grande partie de sa réflexion militaire. Dès les années 1930, DG a réfléchi sur les moyens permettant de

conférer au pouvoir civil de conduire une guerre moderne. En 1935, DG rédige ainsi une note sur « la création d'un ministère de la conduite de la guerre », dans laquelle il propose que le président du Conseil exerce personnellement « la direction de la Force française ». DG a alors de nombreuses rencontres avec des hommes politiques, son principal soutien étant Paul Reynaud, ce qui montre qu'il considère que la clef d'une réforme militaire se trouve du côté du gouvernement civil, non du côté des chefs de l'armée (sa rupture avec Pétain date aussi de cette époque). La conception qu'à DG de la « force cuirassée » impose un mode de commandement militaire qui ne peut plus être séparé du gouvernement politique, puisque cette force doit être susceptible d'être employée avant même que le pays soit en guerre : seul le pouvoir politique peut prendre la décision d'y avoir recours.

L'expérience de la France libre a ainsi permis à DG de passer de la théorie à la pratique. Elle lui permet de redéfinir de manière radicale la relation entre fait politique et fait militaire ; l'épisode de la France libre joue selon NR un rôle déterminant dans la réinstallation du fait militaire au cœur du pouvoir exécutif. En tant que chef de la France combattante, DG peut cumuler les fonctions de PR, de président du Conseil et de ministre de la Défense nationale. Et ce qui est fondamental pour DG : le pouvoir politico-militaire qu'il détient a d'emblée un caractère opérationnel, dans la mesure où c'est lui qui donne directement des ordres aux divers commandements militaires. Dans ce nouveau schéma organisationnel, le pouvoir, tout en conservant sa dimension politique (ce n'est pas un césarisme note NR), devient la tête d'un commandement de nature militaire. De Londres à Alger, le cabinet du général DG est organisé à la manière d'un quartier général. De manière symbolique, c'est rue saint-Dominique, dans les locaux du ministère de la Guerre, qu'il s'installe à la Libération, non à Matignon (la France est toujours en guerre naturellement à cette époque). Contrairement aux présidents de la IIIe, réduits à l'inaction et la paralysie, il dispose d'un pouvoir « présidentiel » à contenu militaire. « Il se retrouve en prise directe avec le processus de décision militaire parce que son statut est indissociablement de nature militaire et politique » (NR).

C'est dans cette perspective qu'il faut analyser son conflit avec le général Giraud en 43-44. Giraud continue d'agir en vertu de la séparation traditionnelle entre pouvoir politique et commandement militaire. Le 3 juin 1943, le CFLN est institué sous la double présidence de DG et Giraud, que les Américains préfèrent à DG parce qu'il accepte, lui, de se cantonner dans un rôle purement militaire. Comme l'écrit DG dans ses Mémoires,

« Pour lui [Giraud], le problème n'était que d'ordre militaire. Il suffirait qu'une force française importante réapparût sur les champs de bataille pour que toutes autres questions fussent reléguées aux accessoires. Ce qui était moral et politique dans le drame de notre pays lui paraissait secondaire. Il pensait que le fait seul de détenir le commandement de la force la

plus nombreuse lui vaudrait aussitôt le pouvoir. Il ne doutait pas que son grade et son prestige lui assureraient l'obéissance de tous les éléments mobilisés et mobilisables et la collaboration déférente des états-majors alliés. Dès lors que lui-même, Giraud, se trouverait à la tête d'une armée, et par là du pays, il traiterait le Maréchal comme un ancien très vénérable, qu'il faudrait, au besoin, libérer mais qui aurait droit seulement au piédestal. Quant au général de Gaulle, il ne pourrait rien faire d'autre que de venir se placer sous les ordres de son supérieur. Ainsi, l'unité nationale serait-elle rétablie par le fait même qu'elle se confondrait avec la hiérarchie militaire ».

En octobre 1943, le général Giraud prend l'initiative de libérer la Corse sans en avoir informé le gouvernement. Tout en le félicitant du succès militaire de l'opération, DG tient à le lui faire remarquer : « Vous me parlez politique », dit-il. « Oui, répondis-je. Car nous faisons la guerre. Or, la guerre, c'est une politique. » Il m'entendait, mais ne m'écoutait pas.

DG évince finalement Giraud en imposant la prépondérance du pouvoir politique sur le commandement militaire, via l'instauration d'un Comité de défense nationale. L'ordonnance d'Alger du 4 avril 44 met fin à la rivalité entre DG et Giraud : ce dernier perd tout commandement opérationnel et se voit attribuer le poste d'inspecteur général des armées (qu'il refuse). DG cumule de nouveau pouvoir politique et pouvoir militaire : l'ordonnance lui confère le titre de « chef des armées », le texte précisant que cela lui permet de décider de « l'emploi des forces armées ». Ceci met fin à l'ancienne distinction entre la conduite de la guerre (relevant du gouvernement civil) et de la conduite des opérations, confiée à un généralissime, Giraud en la circonstance. Cette articulation du fait militaire et du fait politique a représenté la première préoccupation « constitutionnelle » du général DG, avant même qu'il ne s'intéresse à la refonte plus globale des institutions politiques à la Libération. Pour DG, le redressement de la France passe avant tout par la reconstitution de son armée et par la participation de celle-ci à la fin de la guerre. L'armée reste au cœur de la conception que DG a de l'Etat. Et elle est restée une priorité ensuite, d'autant que DG revient au pouvoir à nouveau en pleine guerre, en Algérie.

Ainsi, à l'époque de la France libre, les ordonnances sont signées de Charles de Gaulle seul, sans contreseing d'aucun ministre ou équivalent. Le contreseing ne devient nécessaire que pour les dispositions de nature législative après la création du Comité national en septembre 1941. Les « commissaires » en charge de départements de type ministériel sont responsables devant DG et lui seul. Ce dernier peut les nommer et les révoquer. DG leur demande un engagement total et de nature personnel. Selon NR, le même type de relation est ensuite exigé du chef de l'Etat vis-à-vis de ses ministres sous la Ve République, malgré l'existence du Premier ministre (PM). La pratique du

gouvernement de guerre est également restée une référence dans la manière dont DG, devenu PR, conçoit le conseil des ministres : non pas comme un lieu de discussion et de compromis entre les partis, comme l'était l'ancien conseil des ministres, mais « comme une union qui transcende les différences politiques parce qu'elle trouve son origine première et son mode d'être dans le fait militaire ».

La dimension militaire de l'expérience de la France libre est venue également justifier les grandes réformes économiques et sociales de la Libération, des nationalisations à la création de la Sécu : ces grandes réformes n'ont pas attendu les élections, elles ont été conduites par ordonnances, elles ont été placées sous l'égide de l'union sacrée réalisée dans la Résistance. Dans un passage célèbre des mémoires de guerre, DG justifie ainsi le dirigisme économique de la Libération :

« Ces transformations, si étendues qu'elles puissent être, sont réalisées sans secousses. Certes, les privilégiés les accueillent mélancoliquement [...]. Car, aujourd'hui, comme il en fut toujours, c'est à l'État qu'il incombe de bâtir la puissance nationale, laquelle, désormais, dépend de l'économie. Celle-ci doit donc être dirigée, d'autant mieux qu'elle est déficiente, qu'il lui faut se renouveler et qu'elle ne le fera pas à moins qu'on ne l'y détermine. Tel est, à mes yeux, le principal motif des mesures de nationalisation, de contrôle, de modernisation, prises par mon gouvernement. Mais cette conception d'un pouvoir armé pour agir fortement dans le domaine économique est directement liée à l'idée que je me fais de l'État. Je vois en lui, non point, comme il l'était hier et comme les partis voudraient qu'il le redevienne, une juxtaposition d'intérêts particuliers d'où ne peuvent sortir jamais que de faibles compromis, mais bien une institution de décision, d'action, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national. Pour concevoir et pour décider, il lui faut des pouvoirs ayant à leur tête un arbitre qualifié. Pour exécuter, il lui faut des serviteurs recrutés et formés de manière à constituer un corps valable et homogène dans tout l'ensemble de la fonction publique. De ces deux conditions, la première est actuellement remplie et je suis prêt à m'employer à ce qu'elle le soit demain. La seconde me conduit à créer, en août 1945, l'École nationale d'administration. »

Pour NR, « cela montre que la réforme militaire de l'Etat n'a pas seulement touché l'organisation du pouvoir mais a aussi eu pour conséquence de redéfinir la nature du pouvoir en général ». « Le fait militaire, incrusté au sein de l'organisation du pouvoir exécutif... est aussi devenu, dans la pratique du général DG, un moyen de gouvernement... Obligeant le pouvoir politique à n'envisager que l'intérêt suprême de la nation, il donne à l'exécutif une autorité propre, une légitimité qu'il peut enfin tirer de lui-même ». DG a été l'un des premiers à remplacer le concept de volonté par le concept de nécessité comme source du pouvoir politique. La politique n'est plus la traduction de

la volonté du peuple tirée de la délibération de ses représentants assemblés, elle doit être la traduction de nécessités qui se dévoilent dans le feu de l'action. En ce sens, un gouvernement ne peut plus se concevoir comme l'exécutant d'une volonté « tirée du suffrage universel » : « Il devient l'exécutant des impératifs que dévoilent et imposent les nécessités historiques, même si ce sont des impératifs qu'il est le seul à connaître puisqu'il les découvre au fur et à mesure de son action ». « En partant de la préoccupation de rétablir l'art de la guerre, DG a abouti au rétablissement de l'art de gouverner ». DG est celui qui a « reconfiguré le pouvoir exécutif selon un modèle et une pratique en grande partie inspirée du fait militaire » (NR).

NR en donne encore une bonne illustration dans la manière selon laquelle DG envisage la prise de décision. Dans l'ordre militaire, DG a toujours rejeté qu'une doctrine puisse valoir en toutes circonstances pour s'imposer sur le terrain aux chefs chargés des opérations militaires. A chaque fois, la volonté d'appliquer une doctrine préétablie a été monnayée au prix fort, les boucheries liées aux offensives inutiles de 1914-1917, la ligne Maginot en 1940. Là encore, les leçons de philosophie militaire ont été transposées partiellement dans le domaine politique, à commencer par le primat de l'action, qui s'était imposé durant la France libre et que DG retrouve en 58 lorsqu'il est confronté la guerre d'Algérie. Dans le cas de l'Algérie, DG n'a pas voulu se lier les mains avec une doctrine établie à l'avance.

Lorsque DG installe son gouvernement provisoire à Paris, en août 44, l'enjeu fondamental est double : faire reconnaître le GPRF auprès des autorités alliées, ce qui n'était pas gagné (DG ne l'obtient qu'en septembre 1944, la France ayant ainsi l'assurance d'échapper à l'AMGOT), mais aussi s'imposer face aux pouvoirs issus de la Résistance intérieure. De ce point de vue, DG fait clairement comprendre que la Résistance appartient désormais au passé, qu'elle doit s'effacer devant le retour de l'Etat :

« Tout en reconnaissant hautement la part que mes interlocuteurs ont prise à la lutte, je ne leur laisse aucun doute sur mes intentions à leur égard. Dès lors que Paris est arraché à l'ennemi, le Conseil national de la résistance entre dans l'histoire glorieuse de la libération mais n'a plus de raison d'être en tant qu'organe d'action. C'est le gouvernement qui assume la responsabilité entière ».

C'est pourquoi le retour du gouvernement provisoire dans la capitale le 25 août 1944 a été minutieusement préparé. De manière significative, avant même la libération de Paris, DG tient à faire savoir qu'il s'installera au ministère de la Guerre :

« J'y précisais mon intention d'aller d'abord, non point à l'hôtel de ville où siégeaient le Conseil de la résistance et le Comité parisien de la libération, mais « au centre ». Dans mon esprit, cela signifiait au ministère de la Guerre, centre tout indiqué pour le gouvernement et le commandement français. Ce n'était point que je n'eusse hâte de prendre contact avec les chefs de l'insurrection parisienne. Mais je voulais qu'il fût établi que l'État, après des épreuves qui n'avaient pu ni le détruire ni l'asservir, rentrait d'abord, tout simplement, chez lui ».

Après avoir salué le général Leclerc, il se rend au ministère de la Guerre :

« J'entre dans le « bureau du ministre » que M. Paul Reynaud et moi quittâmes ensemble dans la nuit du 10 juin 1940. Pas un meuble, pas une tapisserie, pas un rideau, n'ont été déplacés. Sur la table, le téléphone est resté à la même place et l'on voit, inscrits sous les boutons d'appel, exactement les mêmes noms. Tout à l'heure, on me dira qu'il en est ainsi des autres immeubles où s'encadrait la République. Rien n'y manque, excepté l'État. Il m'appartient de l'y remettre. Aussi m'y suis-je d'abord installé ».

Intervient ensuite le fameux passage où DG, reçu à l'Hôtel de Ville, refuse de proclamer la République :

« J'entre dans le bureau du préfet de la Seine. Marcel Flouret m'y présente les principaux fonctionnaires de son administration. Comme je me dispose à partir, Georges Bidault s'écrie : « Mon général ! Voici, autour de vous, le Conseil national de la résistance et le Comité parisien de la libération. Nous vous demandons de proclamer solennellement la République devant le peuple ici rassemblé. » Je réponds : « La République n'a jamais cessé d'être. La France Libre, la France Combattante, le Comité français de la libération nationale, l'ont, tour à tour, incorporée. Vichy fut toujours et demeure nul et non avenu. Moi-même suis le président du gouvernement de la République. Pourquoi irais-je la proclamer ? » Allant à une fenêtre, je salue de mes gestes la foule qui remplit la place et me prouve, par ses acclamations, qu'elle ne demande pas autre chose. Puis, je regagne la rue Saint-Dominique ».

e) La IV^e République ou l'échec d'un parlementarisme renoué

DG n'a pas été le premier à réclamer un renforcement du pouvoir exécutif au lendemain de la guerre, à vouloir un « gouvernement qui gouverne ». Même à gauche, des hommes comme Blum et Mendès s'étaient démarqués de la tradition d'un parlement tout puissant. Dans les *Mémoires de guerre*, DG se dit d'ailleurs déçu de ne pas avoir obtenu le soutien de Blum en 1945-1946, car dans *A l'Echelle humaine*, il avait affiché sa préférence pour un régime présidentiel à l'américaine, mieux

à même d'assurer l'équilibre des pouvoirs. Mais DG a dû « déchanter » : « Il avait, lui aussi, réadopté la règle fondamentale du régime parlementaire français : qu'aucune tête ne dépasse les fourrés de la démocratie ! »

En effet, pour Blum comme pour Mendès, c'est l'autorité du président du Conseil qu'il fallait renforcer mais sans remettre en cause le contrôle exercé par la « nation assemblée » sur le gouvernement. La responsabilité du gouvernement devait rester la pièce maîtresse du régime ; la manifestation d'un lien de confiance entre la représentation nationale et le gouvernement restait la condition essentielle pour qu'on puisse conférer au chef du gouvernement l'autorité nécessaire pour mener une politique dans la durée. Le Parlement restait « le lieu officiel de la légitimité démocratique » (NR).

Or, c'est bien là que DG rompt avec le modèle républicain. DG introduit une « philosophie nouvelle », « une manière nouvelle de concevoir la place et le sens de l'Exécutif ». Ceci en éloignant le plus possible le pouvoir exécutif du forum parlementaire. De Gambetta à Mendès, les républicains avaient pu chercher à assurer la force de gouverner en restant à l'intérieur du cadre parlementaire. Or, pour DG, la stabilité et la puissance de l'exécutif sont incompatibles avec le maintien de la tradition parlementaire. Pour DG, le parlementarisme renvoie à la division des partis qui a conduit la France au désastre de 1940. Avec les partis, déclare DG, « aucune politique n'est possible à l'exception de celle qui revient à n'en avoir pas ! » Pour DG, il est vain de chercher à renforcer l'autorité du gouvernement en préservant la démocratie parlementaire telle qu'elle a dysfonctionné pendant un siècle.

C'est lorsqu'il est affecté, de 1932 à 1937, au secrétariat de la Défense nationale, organisme permanent mis à la disposition du président du Conseil pour la préparation de la guerre que DG relève la paralysie du système parlementaire, « l'inconsistance du pouvoir » :

« Non, certes, que les hommes qui y figuraient manquaient d'intelligence ou de patriotisme. Au contraire, je voyais passer à la tête des ministères d'indiscutables valeurs et, parfois, de grands talents. Mais le jeu du régime les consumait et les paralysait. Témoin réservé, mais passionné, des affaires publiques, j'assistais à la répétition continuelle du même scénario. À peine en fonction, le président du Conseil était aux prises avec d'innombrables exigences, critiques et surenchères, que toute son activité s'employait à dérouter sans pouvoir les maîtriser. Le Parlement, loin de le soutenir, ne lui offrait qu'embûches et défections. Ses ministres étaient ses rivaux. L'opinion, la presse, les intérêts le tenaient pour une cible désignée à tous les griefs. Chacun, d'ailleurs – lui-même tout le premier –, savait qu'il n'était là que pour une courte

durée. De fait, après quelques mois, il lui fallait céder la place. En matière de défense nationale, de telles conditions interdisaient aux responsables cet ensemble de desseins continus, de décisions mûries, de mesures menées à leur terme, qu'on appelle une politique ».

En 1936, alors le gouvernement de Front populaire relance le réarmement, DG a un entretien avec Léon Blum, interrompu du reste par une dizaine de coups de téléphone, détournant l'attention du président du Conseil « sur de menues questions parlementaires ou administratives ». DG plaide pour orienter ces nouveaux crédits vers la création d'une « armée mécanique », notamment pour acheter des chars faits, non pour accompagner les combats de l'infanterie, mais « pour constituer un ensemble autonome de grandes unités ». Léon Blum lui dit alors :

« L'emploi des crédits affectés au département de la Guerre est l'affaire de M. Daladier et du général Gamelin – Sans doute, répondis-je. Permettez-moi, cependant, de penser que la défense nationale incombe au gouvernement ».

Il est clair que pour DG, si la défaite de 40 s'explique d'abord par les choix militaires désastreux de l'état-major, le choix de l'armistice au lieu de la poursuite des combats en Afrique du Nord s'explique par l'impéritie du régime, de sorte qu'en dépit de ses efforts, Reynaud a dû céder la place à Pétain :

« Il faut dire qu'au moment suprême le régime n'offrait aucun recours au chef du dernier gouvernement de la III^e République. Assurément, beaucoup des hommes en place répugnaient à la capitulation. Mais les pouvoirs publics, foudroyés par le désastre dont ils se sentaient responsables, ne réagissaient aucunement. Tandis qu'était posé le problème, dont dépendaient pour la France tout le présent et tout l'avenir, le Parlement ne siégeait pas, le gouvernement se montrait hors d'état de prendre en corps une solution tranchée, le président de la République s'abstenait d'élever la voix, même au sein du Conseil des ministres, pour exprimer l'intérêt supérieur du pays. En définitive, cet anéantissement de l'État était au fond du drame national. À la lueur de la foudre, le régime paraissait, dans son affreuse infirmité, sans nulle mesure et sans nul rapport avec la défense, l'honneur, l'indépendance de la France ».

En juillet 1944, DG effectue un voyage aux EU et lors d'un entretien avec Roosevelt : « Avec amertume, il me décrit ce qu'étaient ses sentiments, quand il voyait avant la guerre se dérouler le spectacle de notre impuissance politique. « Moi-même, me dit-il, président des États-Unis, je me suis trouvé parfois hors d'état de me rappeler le nom du chef épisodique du gouvernement français » ».

Dans ses Mémoires, à plusieurs reprises, DG justifie ses conceptions institutionnelles en invoquant la nécessaire séparation des pouvoirs. Il rappelle les divergences qui l'opposent dès

septembre 1943 aux membres de la nouvelle assemblée consultative provisoire instituée à Alger pour épauler le CFLN :

« Attribuer à une seule assemblée tous les droits sans exception, lui donner qualité pour investir et fournir les ministres, abolir le Sénat qui pouvait faire contrepoids, supprimer le chef de l'État ou, tout au moins, le réduire à une condition plus dérisoire encore que celle où l'avait enfermé le système d'autrefois, telle était la conception d'un grand nombre de délégués. On rêvait à haute voix d'une assemblée « unique et souveraine », d'une sorte de Convention qui, tout en s'épargnant à elle-même la guillotine, ne trouverait cependant pas d'obstacle à ses impulsions et où comptaient siéger, un jour, la plupart des politiques issus de la résistance.

Cette tendance n'était pas la mienne. Ce qui me semblait essentiel pour le futur redressement du pays, c'était, au contraire, un régime d'action et de responsabilité. Il fallait, suivant moi, que les pouvoirs fussent séparés, afin qu'il y eût, respectivement et effectivement, un gouvernement, un Parlement, une justice. Il fallait que le chef de l'État fût, par le mode de son élection, sa qualité, ses attributions, en mesure de remplir une fonction d'arbitre national. Il fallait que le peuple eût à s'associer directement, par voie de référendum, aux décisions capitales qui engageraient son destin. J'éprouvais de l'inquiétude à constater l'état d'esprit de ceux qui, demain, auraient en charge l'État et qui tendaient à rebâtir le régime pour les jeux des politiciens, plutôt que pour le service du pays. De cette confusion, de cette inconsistance, qui avaient mené la France au désastre et la République à l'abdication, ne tirerait-on d'autre leçon que d'aller à une inconsistance et à une confusion plus graves ? »

Même isolement politique lorsque le gouvernement s'installe à Paris. DG rappelle combien ses conceptions en matière institutionnelle l'isolent politiquement :

« Pour moi, la séparation des pouvoirs, l'autorité d'un chef de l'État qui en soit un, le recours au peuple par la voie du référendum chaque fois qu'il s'agirait de son destin ou de ses institutions, c'étaient, dans un pays tel que le nôtre, les bases nécessaires de la démocratie. Or, il n'était que trop clair que tout ce qui comptait ou allait compter dans la politique penchait dans un sens opposé. Le futur personnel dirigeant concevait les pouvoirs de demain comme confondus organiquement à la discrétion des partis, le chef de l'État – à condition qu'il y en ait un – comme un figurant mandaté par des groupes parlementaires, le suffrage universel comme destiné exclusivement à élire des députés. Pour ce qui était de moi-même, tout en admettant ma primauté dans le système provisoire, tout en inscrivant à mon crédit services rendus et popularité, tout en me marquant, à l'occasion, une adhésion spectaculaire, on ne dissimulait pas

l'impatience que suscitait l'étendue de mon autorité, ni la méfiance qu'inspirait le pouvoir dit « personnel ». Ainsi, bien qu'il n'y eût pas encore d'opposition directe à mon action, je voyais à l'horizon s'amonceler les nuages et je marchais, dès à présent, dans une atmosphère alourdie de critiques et d'objections. »

En mars 1945, le général reçoit une délégation de parlementaires : « Nous demandons que, désormais, le pouvoir exécutif ne prenne plus de décisions contraires aux positions adoptées par l'Assemblée. » Voici ce qu'il leur répond :

« — Vous êtes, dis-je, mandatés par les mouvements et les partis résistants. Cela vous donne, assurément, le droit de vous faire entendre. C'est bien pourquoi j'ai institué l'assemblée consultative et vous ai désignés pour en faire partie. Tous les problèmes vous y sont soumis. Moi-même et mes ministres participons à vos débats. Vous êtes associés à l'action du gouvernement par les questions que vous lui posez, les explications qu'il vous fournit, les avis que vous formulez. Mais je n'irai pas au-delà. Veuillez, d'ailleurs, considérer que la résistance française a été plus large que les mouvements et que la France est plus large que la résistance. Or, c'est au nom de la France tout entière, non d'une fraction, si valable soit-elle, que j'accomplis ma mission. Jusqu'aux futures élections générales, j'ai à répondre du destin du pays devant lui et devant lui seul. »

DG n'est pas loin de reprendre le même argumentaire que le maréchal Mac Mahon lors de la crise du 16 mai. Avec DG, le principe de la séparation des pouvoirs n'a plus pour but de protéger la représentation nationale de l'arbitraire d'un pouvoir de type monarchique, comme c'était le cas lorsque ce principe a été énoncé à l'origine. C'est l'inverse : la séparation des pouvoirs doit protéger l'exécutif des empiètements permanents des partis représentés au Parlement, qui empêchent le gouvernement d'agir dans la durée au nom des intérêts supérieurs de l'Etat. La Constitution doit préserver l'Etat des luttes partisans. En un sens, DG reprend les conceptions des monarchistes et de la commission des Trente dans les années 1870, lorsque ces derniers avaient voulu protéger le président de la République d'une assemblée élue au SU. Il était alors prévu que l'autorité de l'exécutif repose sur un chef de l'Etat irresponsable, distinct d'un chef de gouvernement soumis au parlement. DG a repris dès 1946 dans le discours de Bayeux l'idée d'instituer un président irresponsable, indépendant du parlement, afin qu'il puisse exercer « un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ». Mais contrairement aux monarchistes des années 1870, le président de la République doit aussi, pour DG, être le vrai chef du gouvernement. Décisive a été sur ce point, on l'a vu, l'expérience de la France libre, lorsque DG a pu cumuler les fonctions de chef de l'Etat et de chef du gouvernement.

C'est encore en référence à l'impuissance des gouvernements de la III^e République qui a, selon lui, conduit au désastre de 1940, que DG justifie les prises de position qui provoquent la rupture avec les partis politiques et sa démission en janvier 1946. DG rappelle ainsi les idées qu'il a défendues devant l'assemblée consultative à la veille du référendum de la fin 45 :

« Il fallait que, demain et plus tard, la République ait un gouvernement, que celui-ci en soit vraiment un et qu'on n'aille pas en revenir aux déplorables pratiques d'antan.

Insistant sur ce point, qui pour moi était capital, je déclarai : « Ce que cette sorte de perpétuelle menace pesant sur les hommes qui avaient la charge de gouverner, cet état presque chronique de crise, ces marchandages à l'extérieur et ces intrigues à l'intérieur du Conseil des ministres, qui en étaient les conséquences, auront pu coûter au pays est proprement incalculable. » Je rappelai que, « de 1875 à 1940, nous avons eu cent deux gouvernements, tandis que la Grande-Bretagne en comptait vingt et l'Amérique quatorze ». Et qu'était donc l'autorité intérieure et extérieure des cabinets formés chez nous dans de pareilles conditions, par rapport à celle des ministères qui fonctionnaient à l'étranger ? J'indiquai que Franklin Roosevelt m'avait dit : « Figurez-vous qu'à moi, président des États-Unis, il m'est parfois arrivé, avant cette guerre, de ne même pas me rappeler le nom du président du Conseil français ! » « Demain, plus encore qu'hier, affirmai-je, il ne saurait y avoir aucune efficacité dans l'action de l'État et, je le dis catégoriquement, aucun avenir pour la démocratie française, si nous en revenons à un système de cette espèce. » Et d'ajouter : « Dans le désastre de 1940, l'abdication de la République et l'avènement de Vichy, pour combien a compté le dégoût qu'éprouvait le pays à l'égard de cet absurde jeu auquel il avait si longtemps assisté et qui faisait si mal ses affaires ! »

DG justifie sa démission vu la tournure de l'élaboration des nouvelles institutions :

« En tout cas ce serait avant la fin du mois (de janvier 46). Car le débat constitutionnel devait s'ouvrir à ce moment et j'étais sûr que, en demeurant à l'intérieur du régime naissant, je n'aurais pas la possibilité de faire triompher mes vues, ni même de les soutenir. Le projet que la commission désignée à cet effet par la Constituante s'apprêtait à présenter était tout juste à l'opposé de ce que j'estimais nécessaire. Il instituait le gouvernement absolu d'une assemblée unique et souveraine ; l'exécutif n'ayant d'autre rôle que d'appliquer ce qui lui serait prescrit ; le président du Conseil étant élu par le Parlement et ne pouvant former son équipe qu'après avoir satisfait à un examen complet de sa tendance et de son programme et pris des engagements qui le lieraient étroitement d'avance. Quant au président de la République, on inclinait, avec

beaucoup d'hésitations, à prévoir qu'il y en aurait un, mais soigneusement privé de tout rôle politique, n'ayant pas la moindre prise sur les rouages de l'État et confiné dans une fade fonction de représentation. Sans doute était-ce là l'emploi que les meneurs du jeu destinaient au général de Gaulle. D'ailleurs, les commissaires, aussi bien que les partis se gardaient de prendre avec moi aucun contact sur le sujet, Comme j'avais, un jour, convoqué le rapporteur, M. François de Menthon, pour m'enquérir de l'état des travaux, je m'entendis répondre que l'Assemblée et sa commission considéraient que « je n'avais pas à me mêler du débat, n'étant pas moi-même constituant ». Essayer de poursuivre ma route avec les partis, c'eût donc été, dans ce domaine capital comme à tous autres égards, accepter à l'avance l'impuissance et les avanies ».

Le commentaire de DG sur son départ est tout de même un sommet d'égoïsme :

« Avec de Gaulle s'éloignaient ce souffle venu des sommets, cet espoir de réussite, cette ambition de la France, qui soutenaient l'âme nationale. Chacun, quelle que fût sa tendance, avait, au fond, le sentiment que le Général emportait avec lui quelque chose de primordial, de permanent, de nécessaire, qu'il incarnait de par l'Histoire et que le régime des partis ne pouvait pas représenter. Dans le chef tenu à l'écart, on continuait de voir une sorte de détenteur désigné de la souveraineté, un recours choisi d'avance. On concevait que cette légitimité restât latente au cours d'une période sans angoisse. Mais on savait qu'elle s'imposerait, par consentement général, dès lors que le pays courrait le risque d'être, encore une fois, déchiré et menacé [...].

Dans le tumulte des hommes et des événements, la solitude était ma tentation. Maintenant, elle est mon amie. De quelle autre se contenter quand on a rencontré l'Histoire ? »

De fait, pour l'ensemble des forces politiques issues de la Résistance, le rejet de Vichy l'a emporté sur la condamnation de la III^e République. Comme le suggère Serge Bernstein, « la logique du rejet de Vichy conduit ainsi paradoxalement à un retour de la résistance vers un modèle républicain décrié en 1940 ». Toutefois, précise Bernstein, « le souvenir de la fin sans gloire de la III^e République est encore assez présent pour que le souhait d'un exécutif fort soit général ». Il n'empêche : « le rejet de Vichy éclipse celui de la III^e République et la république parlementaire retrouve un regain de vigueur en ce qu'elle paraît indissociable de la démocratie ». Bernstein souligne plus loin que les idées nouvelles, avancées par les tenants de la réforme de l'Etat dans les années 30, ont été discréditées par la tentative de certains d'entre eux de les faire appliquer sous Vichy, qu'il s'agisse du corporatisme ou du renforcement de l'exécutif.

On a donc d'emblée assisté, avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, à la restauration d'une « République des partis », sanctionnée par la charte du tripartisme, un contrat signé

entre les trois grandes formations qui s'engagent à gouverner ensemble et à éviter que les divergences ne les en empêchent. « Ainsi, dans le cadre encore provisoire de l'Assemblée constituante naît une République des partis où le pouvoir est détenu non par un chef de gouvernement, le président du Conseil se bornant à faire coexister des formations aux objectifs antagonistes ».

En fin de compte, le débat sur les institutions, en 1946, a été détourné de sa vocation première (doter la France d'une nouvelle constitution efficace) et il a porté sur l'influence respective des différents partis au sein du nouveau régime : en clair sur celle dont le PCF pourrait se ménager. C'est la raison essentielle qui a poussé au rejet d'un premier projet, restaurant en fin de compte une sorte de Convention, une assemblée unique disposant de tous les pouvoirs et dont l'exécutif aurait été l'émanation. C'est la poussée du MRP lors de l'élection d'une 2^e Constituante et la perte de la majorité absolue par le PC et la SFIO qui permettent l'adoption d'un nouveau compromis, rejeté auparavant par le PCF et la SFIO : principale modification bien sûr, l'institution d'une seconde chambre et un Président de la république élu par les deux Chambres (et non plus par l'assemblée unique) avec des pouvoirs similaires à ceux qui étaient les siens sous la III^e république.

En dépit des concessions arrachées par le MRP, la IV^e République institue bien un régime d'assemblée, ce que n'était pas la III^e République en raison des attributions et du rôle important du Sénat. L'Assemblée nationale apparaît comme la clé de voûte des institutions : elle est maîtresse de son ordre du jour, de la durée de ses sessions ; il est prévu qu'elle ne peut déléguer le droit de faire la loi, ce qui excluait le retour à la pratique des décrets-lois ; bien sûr, c'est devant elle que le gouvernement est responsable. Les contrepoids obtenus par le MRP sont légers : le Conseil de la République (désigné selon une procédure tellement complexe qu'il faudra en revenir, en 1948, au mode d'élection du Sénat en vigueur sous la III^e république) n'a plus qu'un rôle consultatif : il perd notamment le pouvoir de renverser le gouvernement. En pratique donc, le régime est monocratique.

Pourtant, les hommes de la IV^e étaient convaincus que le régime qu'ils avaient institué n'était pas une réplique de celui institué par les lois de 1875. D'abord, bien sûr, parce qu'on avait évincé l'ancien Sénat. Mais surtout parce qu'on croyait avoir pris les précautions suffisantes pour éviter le retour à l'instabilité ministérielle. Ceci, non pas en renforçant l'exécutif présidentiel, comme le propose le général DG dans son fameux discours de Bayeux⁴, mais en renforçant l'autorité de l'homme chargé de conduire l'action du gouvernement.

⁴ Premier discours public depuis sa démission et après le rejet du premier projet constitutionnel. La ville avait été choisie car elle avait été la première à avoir été libérée.

La principale nouveauté de la Constitution de la IV^e était justement de comporter des articles concernant la désignation et les fonctions du président du Conseil (qui, je le rappelle, n'était pas mentionné dans les lois constitutionnelles de 1875). Pour éviter l'instabilité ministérielle, on avait donc cherché à ce que le président du Conseil puisse s'imposer comme le maître d'œuvre, le coordinateur de l'action gouvernementale, et, en tant que chef de la majorité parlementaire, disposer d'une grande latitude et d'une pleine autorité dans ses attributions, à savoir la conduite du pouvoir exécutif. D'où cette nouveauté qu'était la procédure de l'investiture, procédure propre à la IV^e, qui n'existait pas sous la III^e et qui sera supprimé sous la V^e (qui prévoit seulement que le président de la République nomme le premier ministre). Le président de la République désignait donc un président du Conseil investi par l'Assemblée nationale lors d'un débat public, sur un programme de gouvernement, et ceci, préalablement à l'annonce de la composition de son gouvernement. Qui plus est, lors des votes d'investiture, seuls les votes positifs étaient décomptés, les abstentions étant comptabilisées comme des votes hostiles, ceci afin de forcer les parlementaires à prendre leurs responsabilités. Tout ceci pour faire en sorte que l'investiture du gouvernement se fasse sur un programme et non pas sur le choix des personnes ou des groupes représentés au sein du gouvernement. On avait voulu renforcer l'autorité du président du Conseil par rapport aux députés et par rapport à ses ministres (qui restent des parlementaires sous la IV^e), ces derniers devant s'engager à mener l'action décidée par le chef du gouvernement et non plus se considérer comme les représentants de leur parti dans le gouvernement. Par ailleurs, pour éviter un renversement du gouvernement à la sauvette, parfois en l'absence même du chef du gouvernement comme cela arrivait sous la III^e République, on avait prévu que la question de confiance ne pourrait plus être posée que par le président du Conseil, sur autorisation explicite du Conseil des Ministres, et ceci passé le délai d'un jour complet entre le dépôt de la question de confiance et le vote, afin de laisser à chacun le temps de la réflexion. Le gouvernement ne pouvait être renversé que si se formait contre lui une majorité absolue, les absences étant cette fois décomptées comme des votes en faveur du maintien du gouvernement en place.

On pensait ainsi pouvoir aboutir à ce « parlementarisme rationalisé » théorisé par les partisans de la réforme de l'Etat dans les années 30. Et Berstein prend soin in fine de rappeler que les institutions furent pensées à une époque où à elles seules, les trois formations composant le tripartisme rassemblaient 3/4 de l'électorat. Voilà aussi pourquoi on ne s'était pas beaucoup inquiété des conséquences de l'adoption du scrutin à la proportionnelle : on sait que le débat sur la proportionnelle était déjà ancien et que dès la Belle Epoque, ses partisans y avaient vu le moyen de rendre plus transparent le système politique : pour eux, la proportionnelle rendrait caduques les combinaisons

politiciennes dans les couloirs du Parlement, elle contribuerait à mieux structurer la vie politique autour de partis disciplinés et bien organisés. Bref, on n'imaginait pas que le nouveau régime souffrirait de la difficulté à dégager des majorités gouvernementales durables.

La cause fondamentale de la IV^e République n'est donc pas liée à ses institutions en tant que telles, contrairement à ce que suggère l'interprétation gaulliste : elle tient d'abord à la rupture du tripartisme, qui a lui-même deux causes : l'entrée de la France dans la guerre froide et l'incapacité des partis politiques à rénover leur doctrine et leurs pratiques politiques (ce qui est tout particulièrement le cas de la SFIO et du parti radical, mais s'applique aussi à cette formation neuve qu'était pourtant le MRP). Le retour du PCF dans son ghetto politique rend désormais très difficile la constitution d'une majorité, plus exactement, elle rend impossible le fonctionnement normal de l'alternance (concrètement, il a fallu attendre 1981 pour que l'alternance fonctionne à peu près normalement, qu'on considère, aussi bien à gauche qu'à droite, qu'il est normal et même sain, dans une démocratie, qu'une minorité puisse devenir la majorité : vaste problème qui pose aussi la question du pouvoir à gauche...). Bref, on n'avait pas beaucoup avancé depuis la III^e République. De sorte qu'aucune alternance entre la droite et la gauche n'était possible. Socialistes et démocrates-chrétiens ne disposent même pas eux-mêmes d'une majorité et sont contraints de faire appel aux partis survivants de la III^e, radicaux et modérés, qui sont en fait, comme le rappelle Berstein, « des coalitions de clans aux tendances diverses où les inimitiés ou les ambitions personnelles pèsent aussi lourd que les oppositions idéologiques » : Mendès-France l'apprend à ses dépens en tentant, en vain, de rénover le vieux parti radical, dont l'unité ne résiste pas à l'opération de relooking. Bref, les hommes de la IV^e République, « contraints de faire cause commune alors qu'ils ne sont pas d'accord sur l'essentiel... se trouvent condamnés à l'immobilisme pour éviter l'éclatement des fragiles coalitions qu'ils constituent et où coexistent tant bien que mal laïques et défenseurs de l'école privée (allusion bien sûr au vote de la loi Marie et Barangé utilisée pour dissocier la Troisième Force), socialistes partisans des dépenses sociales et libéraux opposés à la pression fiscale qu'impliquent ces dépenses ». J. Julliard rappelle pourtant qu'il y avait bien des majorités d'idées, sous la IV^e République : majorité pour défendre la République parlementaire, pour négocier en douceur la décolonisation, pour engager la France dans la construction européenne, pour préserver l'ancrage de la France au sein du « monde libre », pour moderniser l'économie française sous l'égide de l'Etat planificateur et rénover en profondeur les rapports sociaux sous l'égide de l'Etat-providence. Seulement voilà, sur chacune de ces grandes questions, les majorités changeaient : elles ne trouvaient pas de traductions politiques claires et durables.

Il y a ensuite le poids de la culture politique et des traditions héritées de la III^e république, hostiles en fin de compte à l'émancipation du gouvernement de l'Assemblée : une grande partie du personnel politique, encore issu de la III^e république, n'a pas su prendre ses distances par rapport au modèle républicain élaboré au début du XX^e siècle. De sorte que la pratique des institutions, non seulement s'est affranchie rapidement de l'esprit dans lequel elles avaient été conçues, mais parfois même en contredisaient la lettre : c'est le cas bien sûr de ce qu'on a appelé la double investiture, inaugurée par le premier président du Conseil de la IV^e, le socialiste Paul Ramadier, alors qu'elle était contraire à la constitution. En effet, après le vote d'investiture, Ramadier accepta un second vote sur la composition de son gouvernement, en dépit des réserves du président Vincent Auriol, dont il fait état dans son fameux *Journal du septennat* :

« Mais, lui dis-je au téléphone, c'est contraire à l'esprit de la Constitution... Tu as la confiance de l'Assemblée pour l'exécution d'un programme et l'orientation d'une politique. C'est toi et toi seul qui as la responsabilité des actes de tes collaborateurs, donc de leur choix. Explique cela à l'Assemblée en refusant tout débat et tout vote...

Mais, me répond-il... L'Assemblée est souveraine, et c'est un principe de tout temps : je ne peux méconnaître cette souveraineté ».

En vertu de ces pratiques, les garde-fous imaginés en 1946 pour rationaliser le parlementarisme furent désactivés. Cf Duhamel-Forcade (DF) : « Tout concourt à faire de la IV^e République moins un régime parlementaire qu'un régime d'assemblée dans lequel le gouvernement est considéré comme le prolongement de la coalition majoritaire de députés du moment ». La plupart des gouvernements de la IV^e sont tombés dans des conditions que la Constitution avait voulu justement éviter : soit du fait de l'importance des abstentions dans un vote de confiance, soit, le plus souvent, par démission volontaire d'un président du Conseil préférant se retirer plutôt que de risquer un vote de défiance qui compromettrait son avenir politique. Sur ce point aussi, l'esprit de la constitution n'a pas été respecté : ce dernier prévoyait que la question de confiance devait conserver un caractère solennel et exceptionnel, sanctionné par la dissolution de l'assemblée en cas de rejet. Or, la question de confiance a été utilisée comme un acte de gouvernement ordinaire. Les présidents du Conseil l'utilisent pour faire voter un texte de loi article par article et démissionnent, même lorsque la confiance leur est retirée à la majorité relative.

C'est pour limiter les tractations politiciennes à n'en plus finir entre le vote d'investiture et la composition du gouvernement (d'où le délai parfois très long entre la désignation du chef du gouvernement et l'entrée en fonction de son gouvernement) que Mendès-France fait passer la

« réformette » de 1954 : celle-ci supprime le vote de confiance au président du Conseil sur son programme et le remplace par un vote unique intervenant *après* l'annonce de la composition de son gouvernement. La même réforme simplifiait aussi la procédure de dissolution de l'Assemblée nationale qu'on avait voulu à dessein archi-complicquée : ici encore la tradition républicaine (souvenir du 16 mai) et le rejet de Vichy (les Chambres avaient été ajournées sine die par le maréchal Pétain après le vote des pleins pouvoirs) jouèrent ensemble pour interdire la pratique de la dissolution. Le droit de dissolution ne fut pas plus utilisé que sous la IIIe, sauf en 1955, par le gouvernement Edgar Faure, car les parlementaires avaient fait l'erreur de le renverser à la majorité absolue, ce qui avait permis au chef du gouvernement de dissoudre l'Assemblée.

L'absence de rénovation ne se constate pas seulement au niveau des institutions : comme le souligne Berstein, « le désir de modernisation en matière de forces et d'idéologies politiques avorte de la même manière ». Dès 1945, rappelle-t-il, les tentatives de renouvellements des clivages politiques traditionnels ont toutes échoué, qu'il s'agisse de la constitution du grand parti de la Résistance, de l'union des forces ouvrières un moment envisagée par les partis communiste et socialiste ou d'un travaillisme à la française qui élargirait les bases de la vieille SFIO. L'UDSR, seule création politique nouvelle avec le MRP, n'est qu'un petit parti charnière du centre gauche, que seules les ambitions personnelles de certains de ses dirigeants empêchent de se dissoudre dans les eaux du radicalisme. « En fait, après 1945 se reconstituent les grandes forces politiques qui étaient celles de la France d'avant-guerre sans que le conflit ait profondément bouleversé les frontières et les lignes de clivage » : dans le domaine politique comme dans le domaine économique et social au fond, la Libération prit vite davantage l'allure d'une restauration que d'une révolution. Le PCF reste plus stalinien que jamais et le déclenchement de la guerre froide lui fera vite oublier d'explorer la voie nationale au socialisme que Maurice Thorez avait esquissée dans une interview au *Times*, en 1946. La SFIO reste campée sur son orthodoxie guesdiste, c'est-à-dire une idéologie ultra-marxiste et une pratique ultra-réformiste : elle rate complètement le virage négocié partout ailleurs par la social-démocratie européenne, au point que le socialisme en paie le prix jusqu'en 1995 (en s'épuisant dans des combinaisons tactiques maquillées en rassemblement du « peuple de gauche »...). Le MRP lui-même n'apporte pas le renouveau attendu : son succès tient bien moins à son idéologie démocrate-chrétienne qu'à l'éviction conjoncturelle de la droite, au fait qu'il apparaît jusqu'en 1946 comme le parti de la fidélité au général de Gaulle et qu'il constitue ensuite un barrage au communisme. Et ce, avant que les partis du centre et de la droite qui dominaient le système politique de la IIIe République n'accomplissent leur grand retour à partir de 1947, à commencer par le parti radical qui, comme l'écrit Berstein, connaît alors son été de la Saint-Martin, puisqu'on le retrouve dans tous les coups,

au gouvernement et au perchoir en la personne d'Edouard Herriot, qui occupait déjà cette fonction en 1940... La France des notables refait surface en la personne de M. Pinay. Il n'est pas jusqu'au nationalisme antiparlementaire, chauvin et antisémite qui ne fasse son come-back avec l'UDCA de Pierre Poujade. Inversement, les tentatives de renouvellement politique ont échoué : celle de Mendès chez les radicaux, celle de Daniel Mayer à la SFIO. Le général de Gaulle lui-même doit rendre les armes, en 1951, en rendant leur liberté aux parlementaires RPF, après que certains d'entre eux eurent choisi « d'aller à la soupe » en votant l'investiture Pinay. Je rappelle qu'en 1958, le gaullisme, en tant que mouvement, était politiquement mort.

Conclusion de Bernstein sur ce point : « Sur le plan des forces politiques, comme sur celui des institutions, la guerre a donc constitué moins une rupture qu'une parenthèse ». Le modèle républicain n'a pas été réajusté aux mutations de la société française et surtout aux aspirations des Français au renouvellement de la vie politique : c'est cette espérance déçue qui explique le discrédit croissant de la IV^e République (même si, je le rappelle, en toute rigueur, la seule cause de la chute de la IV, c'est la guerre d'Algérie).

Mais malgré tout, selon NR, en dépit des frustrations suscitées par le retour à la tradition parlementaire, en 1946, la nouvelle conception technique et organisatrice de la sphère exécutive n'est pas remise en cause sous la IV^e République. Même ceux qui critiquent le pouvoir personnel de DG en 45 sont convaincus de la nécessité d'un Exécutif moderne, fondé sur les principes d'organisation scientifique du travail. Le « modèle Matignon » a été conforté. Dès janvier 1947, un règlement définit l'organisation du travail gouvernemental. L'ordre du jour du conseil des ministres passe sous le contrôle du Secrétariat général du gouvernement. En cas de désaccord entre deux ministres, le président du conseil organisera une réunion avec les ministres intéressés : « l'interministériel devient ainsi la voie privilégiée par laquelle Matignon peut ainsi s'insérer dans le travail des ministères et espère imposer sa prépondérance » (NR). Les réunions interministérielles se multiplient, imposant la présidence du Conseil comme le centre du gouvernement. C'est le secrétariat général du gouvernement qui devient le pivot de ces réunions qui se tiennent en général à l'hôtel Matignon. Enfin, 3^e axe de ce règlement, pour tout projet de loi, le ministre doit faire parvenir à Matignon non seulement le texte du projet mais un argumentaire motivé. Il est prévu que la présidence du conseil pourra le retoucher, à charge pour le ministre de répondre par ses observations. En matière de contrôle sur l'action des membres du gouvernement, Matignon peut prendre appui sur le conseil d'Etat. Matignon et lui seul adresse les demandes d'avis préalables auprès du CE et en communique les résultats aux ministères concernés.

« Au total, l'ensemble de ces effets de procédure vise à faire de Matignon le coauteur des processus de décision publique... Le Président du Conseil devient le chef de file des textes décisionnels les plus importants » (NR). En 1947, ce modèle d'organisation gouvernementale peut faire office de « constitution cachée ». Car il vise à conforter la stabilité du pouvoir exécutif, au moment où la constitution de 1946 a rétabli la primauté de l'Assemblée nationale. La Présidence du Conseil s'appuie sur le recrutement de hauts fonctionnaires, qui devient « une sorte de contre-feu opposé au retour du parlementarisme ». Le Secrétariat général du gouvernement est conçu pour survivre aux crises ministérielles : André Ségalat est ainsi resté secrétaire général du gouvernement durant presque toute la IV^e République, de 1946 à janvier 1958, date à laquelle il est remplacé par Louis Joxe.

Alors que la pratique des décrets-lois était proscrite par la constitution de 1946 (art 13), elle est reprise rapidement sous une autre forme, dès 1948. Au lendemain de son investiture, en 1954, PMF fait voter par l'Assemblée nationale une loi autorisant le gouvernement « à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social ». Cette « loi d'habilitation » limite la durée des pouvoirs spéciaux au 31 mars 1955 et énumère tous les domaines d'application des futurs décrets. Cette loi ne comprend elle-même aucune décision, elle délègue au pouvoir exécutif le moyen d'y pourvoir par décrets. On ne peut toutefois aller trop loin en parlant de dessaisissement de l'Assemblée : PMF peine à agir dans la durée et doit en permanence trouver une majorité différente pour faire adopter les textes soumis au Parlement. Il ne parvient même pas à bénéficier du soutien inconditionnel de son propre parti, le parti radical. De tous les hommes de la IV^e, PMF était sans doute le mieux placé pour incarner un exécutif moderne, une politique de renouveau, d'où le soutien que lui apportent *L'Express* de JJSS (Jean-Jacques Servan-Schreiber) et les secteurs de l'opinion souhaitant à la fois un parlementarisme rénové, la modernisation économique et le progrès social (« gouverner c'est choisir », le verre de lait dans les écoles contre les privilèges fiscaux des bouilleurs de cru, les causeries à la radio, le calendrier : 100 jours pour résoudre la question indochinoise). Mais comme ses prédécesseurs sous la III^e et la IV^e République, il s'est heurté à l'absence d'une majorité durable pour conduire sa politique (en raison notamment de la querelle de la CED, Mendès ayant complètement raté le coche européen). Il lui a manqué une majorité disciplinée liée à un parti dominant ou à une coalition de partis résolus à gouverner ensemble (impossible du fait que les gaullistes aussi bien que les communistes se sont placés hors du jeu parlementaire). « Avec 7 mois et demi de gouvernement, Mendès a fait mieux que Gambetta mais beaucoup moins bien que Ferry, Clemenceau ou Poincaré ». Et on peut ajouter Daladier. Il a manqué à Mendès le soutien du MRP, hostile à sa politique coloniale et à sa politique européenne (il lui

reproche le « crime du 30 août », le Parlement ayant rejeté la CED sans que le gouvernement n'engage sa responsabilité). L'échec de la CED témoigne de la difficulté de la IV^e République à constituer une majorité lors d'un vote crucial sur une question engageant l'avenir du pays.

Jusque-là, Mendès avait suivi sa méthode du calendrier, fixant lui-même les échéances pour faire aboutir un projet du gouvernement : l'Indochine, puis la Tunisie (discours de Carthage), enfin les « pouvoirs spéciaux » sur la politique économique. « Il avait réintroduit la « décision » comme une valeur en soi et comme partie prenante du projet républicain, valorisant ainsi l'image du pouvoir exécutif moderne » (NR). Avec la CED, la dynamique se renverse : Mendès n'est pas parvenu à élaborer un compromis entre les forces composant son gouvernement avant le vote de l'Assemblée. Le 29 et le 30 août, il est donc contraint de prendre acte de l'échec de sa tentative de conciliation et de la décision du gouvernement de ne pas poser la question de confiance. Pour l'homme du « gouverner, c'est choisir », c'était une façon de ne pas choisir. Mendès-France n'a pas même pu s'appuyer sur son propre parti. Lorsqu'il en prend la tête à partir du mois de mai 1955, il ne fait en réalité qu'en consommer les divisions : en 1957, la rupture entre PMF et une partie des radicaux se cristallise précisément sur la question de la discipline du vote à l'assemblée (d'où la rupture entre « valoisians » et radicaux de gauche après 1958). C'est le parti qui, pour PMF, devait élaborer le programme que le chef de gouvernement, issu de ses rangs, aurait alors à appliquer. Pour lui, le Parti doit se trouver en état de soutenir un leader incontesté, d'imposer une stricte discipline à ses élus comme ensuite au sein de la majorité, si le Parti radical devait à nouveau porter l'un des siens à la présidence du Conseil.

Le programme occupe donc une place centrale dans « l'univers intellectuel et politique de PMF », y compris dans sa tentative manquée de rénovation du Parti radical, qui tourne court en 1957. « Le schéma qu'il propose bouscule le fonctionnement politique de l'expérience républicaine car le contrat soumis par un parti (ou, à défaut, par une alliance entre plusieurs partis) devient le moment où s'exprime la volonté du peuple en lieu et place du temps occupé par les discussions parlementaires » (NR). « Les vrais « représentants » du peuple sont maintenant les gouvernants et non plus les membres des assemblées. Le lien se fait directement entre le gouvernement et le peuple ; c'est le gouvernement qui rend des comptes et donne des explications à l'opinion, notamment par l'entremise des médias modernes ». D'où l'usage que PMF a fait des causeries à la radio, sur le modèle de FD Roosevelt dans les années 30 : il y en a eu 26 au total durant le gouvernement PMF en 54-55, dont une vingtaine préparées par son conseiller G Boris. Le gouvernement n'a plus à considérer les débats parlementaires comme la voie unique (ou même principale) de la relation et de l'expression de sa volonté. Comme l'explique Mendès, le peuple ne retrouve la volonté qu'il a

exprimée dans les assemblées que s'il se trouve un gouvernement pour appliquer le programme en faveur duquel le peuple s'est prononcé, sinon, ajoute-t-il, « la souveraineté n'est qu'un leurre ». On voit comment le mendésisme a pu représenter, dans les années 50, une alternative aux solutions proposées par DG (Mendès étant d'ailleurs le seul homme de la IV^e République que DG ait alors épargné de ses violentes critiques) : au fond, les objectifs des deux hommes se rejoignent, il faut un gouvernement qui gouverne, mais PMF continue de se placer à l'intérieur du « modèle républicain », alors que DG estime, lui, nécessaire d'en sortir. Quand on demande à Mendès, après 1962, pourquoi il a refusé d'appuyer la révision de 58 et a fortiori l'élection du président de la République au SU, il a eu cette phrase : « Que voulez-vous, je reste un vieux radical de 32 », date à laquelle il y avait adhéré).

C'est bien dans le cadre des pouvoirs spéciaux sur les questions économiques et sociales que PMF est parvenu à incarner un nouveau style de gouvernement, une nouvelle méthode de gouverner. Le décret le plus célèbre pris dans le cadre de la loi de 1954 est celui qui prescrit la distribution de lait dans les écoles : elle faisait partie d'une politique d'ensemble visant à redresser les prix agricoles et à lutter contre les privilèges des bouilleurs de cru. NR souligne ainsi le contraste saisissant entre la dépendance du gouvernement sur les questions de politique extérieure et la possibilité d'action directe offerte à l'exécutif en matière économique : dans cette sphère, il parvient à s'émanciper de la dépendance du Parlement. Il expérimente bien alors non seulement une autre manière de gouverner, mais un nouveau type de régime politique. Certes, le gouvernement reste sous le contrôle du Parlement et doit répondre à ses interpellations. Mais à partir du moment où la loi sur les pouvoirs spéciaux respecte le cadre juridique et politique prévu par la loi d'habilitation, c'est bien l'exécutif qui est à la manœuvre, de l'élaboration jusqu'à l'exécution des décisions. « L'Assemblée, dès lors, n'est plus le lieu de la fabrication des lois mais le lieu du soutien apporté à l'action du gouvernement ». Dès avant la V^e République, l'exécutif a gagné un pouvoir de nature opérationnelle qui se situe dans la même veine que le type de pouvoir préconisé par DG pour la sphère militaire. Selon NR, cela signifie qu'au milieu de la IV^e République, le régime se trouve à mi-chemin entre la tradition parlementaire et les formes nouvelles de la « démocratie exécutive ». « Un pouvoir d'action a remplacé un pouvoir de législation, au moins dans le domaine de la prise de décision économique ». Au total, 120 décrets ont été publiés dans le cadre de la loi de 1954. Si la politique de Mendès a été entravée par l'absence de majorité parlementaire sur la décolonisation ou l'Europe, elle a pu librement se déployer dans le domaine économique et social.

Les grandes politiques publiques dont la mise en œuvre avait, dès les années 1930, contribué au renforcement de l'exécutif gouvernemental se généralisent sous la IV^e, ce qui amène NR à nuancer

l'image de ce régime, souvent assimilé à un gouvernement inefficace compte tenu des nombreuses crises ministérielles. C'est sous la IV^e République qu'émerge une nouvelle génération de hauts fonctionnaires qui entreprennent dès cet époque la modernisation de l'administration, destinée à accélérer la modernisation économique du pays. La chance de cette nouvelle génération (celle de F. Bloch-Lainé par exemple, inspecteur des Finances, ancien directeur du Budget, président de la Caisse des Dépôts puis du Crédit Lyonnais), c'est de disposer d'outils de décision en grande partie émancipés du contrôle parlementaire. Le pôle Matignon se renforce dans les années 1950 autour de ces nouvelles élites administratives. Tous les organes qui pilotent les nouvelles politiques publiques recrutent ainsi massivement dans les grands corps de l'Etat : Cour des comptes, Inspection des finances et surtout Conseil d'Etat. Ce n'est pas un hasard si l'on retrouve un conseiller d'Etat, M. Debré (le seul de son corps avec Alexandre Parodi à avoir rejoint le général DG à Londres), à l'origine de la création de l'ENA, dès 1945 (imaginée par M Debré dès les années 1930). L'ENA tranche avec les anciennes routines administratives, parce qu'on forme dans le même moule des fonctionnaires appelés à servir dans différentes administrations et à sortir du cloisonnement qui les caractérisait jusque-là. Les fonctionnaires doivent être en mesure d'imaginer et d'appliquer des réformes nouvelles, de coordonner une action publique qui concerne plusieurs ministères.

Comme le gouvernement, la Haute Administration intègre les exigences de la rationalisation managériale. C'est aussi la raison pour laquelle, dès 1936, la gauche a tenu à y associer les syndicats de fonctionnaires (le droit des fonctionnaires est définitivement étendu aux fonctionnaires par le statut général de la fonction publique, lorsque M Thorez est ministre d'Etat chargé de la Fonction publique en 1945), mais aussi plus généralement les syndicats de salariés, et ce dans le cadre de la planification, qui, dans le programme du CNR, devait être l'un des fers de lance de la « démocratie économique et sociale ». Il s'agit d'associer les représentants de la société civile à l'élaboration des politiques publiques, ce qui conduit à la création d'organismes paritaires, en particulier dans le cadre de la Sécurité sociale mise en place par un haut fonctionnaire spécialisé sur ces questions sociales, Pierre Laroque (conseiller d'Etat, membre du cabinet du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale d'Adolphe Landry en 1931 et... de René Belin en août 1940, mais révoqué en octobre 40 en raison de ses origines juives : après avoir rejoint le groupe de résistance Combat, il rejoint Londres en 1943 et y retrouve A Parodi qui a lui aussi participé à la création de la Sécu en tant que ministre du Travail en 44-45). Ici, contrairement à Vichy, les nouvelles politiques publiques ne se présentent pas comme de simples mesures technos : elles s'inscrivent dans un projet d'élargissement de la démocratie à la sphère économique et sociale. Voilà pourquoi la démocratie ne se résume plus à la politique et à la représentation parlementaires : elle doit y associer les représentants du monde syndical. Pour tous

ceux qui plaident en faveur de la planification, c'est d'abord à cela que doit servir le plan : il doit être un lieu de concertation entre tous les acteurs du public et du privé. Le plan offre ainsi à la démocratie « un nouveau terrain d'expériences dans l'ordre politique et institutionnel. Dans *La République moderne*, parue en 1962 (un ouvrage qui fait suite à une tournée de PMF dans les régions françaises en 1961), Mendès rappelle ainsi que l'élaboration et le contrôle du Plan ne doivent pas rester technocratiques et bureaucratiques, il doit associer des représentants issus des forces vives de la nation.

Le plan élargit donc l'horizon de la démocratie au-delà des circuits habituels de la démocratie représentative, c'est-à-dire des assemblées parlementaires chargées de l'élaboration des lois. Mendès évoque ainsi la part que pourraient prendre aux décisions publiques non seulement les syndicats, mais aussi les associations, comme les parents d'élèves, les groupes HLM, les associations de locataires... Il s'agit pour Mendès d'ouvrir une autre voie d'expression à la volonté du peuple que celle de l'élection de représentants politiques. Pour un homme comme Mendès, la démocratie sociale, telle qu'elle est pensée après 1945, prend le relais de la vieille démocratie parlementaire jugée défailante. C'est un moyen de permettre à d'autres représentants du peuple que les élus de la nation de participer à la prise des décisions publiques, au sein des nouvelles administrations économiques et sociales. La démocratie sociale est ici envisagée comme la réponse de la gauche « moderne » au renforcement de l'exécutif opéré par la Ve République, non plus sur le terrain des institutions, mais sur le terrain des processus de décision, en mobilisant les outils que constituent la planification, la décentralisation, voire l'autogestion.

En réalité, sur ce terrain justement, la planification ne pouvait que décevoir les partisans de la démocratie sociale. La planification a avant tout été le moyen par lequel l'exécutif a pu coordonner entre elles les différentes administrations de l'Etat. C'est pourquoi elle a d'abord reçu un début d'application à Vichy, avec un Plan d'équipement national appelé Plan de 10 ans, élaboré par des hauts fonctionnaires sous la direction de François Lehideux, gendre de Louis Renault. Le Plan offre avant tout le cadre d'un travail interministériel, décroissant les différents services administratifs en charge de l'économie du pays. Loin de décentraliser la prise de décision, la planification confirme l'Etat dans son rôle dirigeant. Même si, après 1945, les syndicats sont associés à l'élaboration du plan, leur consultation répond plutôt à la volonté d'anticiper d'éventuelles résistances de leur part, que de les faire participer au processus de décision. Robert Marjolin, l'adjoint de Jean Monnet à la direction du premier plan dit de modernisation et d'équipement, explique bien dans quel esprit il considère que les syndicats ouvriers doivent jouer un « rôle décisif » dans son élaboration : c'est que par là même, ils seront liés par les décisions prises. C'est donc avant tout la modernisation de l'Etat

administratif qui est prioritaire. L'Etat se pose comme arbitre entre les partenaires sociaux, mais pour mieux faire triompher les propositions élaborées à l'avance par les organes de la planification.

Ainsi, dès avant 1958, la « métamorphose de l'exécutif » est bien engagée. Elle est le produit, non seulement de l'adoption d'un nouveau modèle d'organisation du gouvernement, mais aussi d'un nouveau type de processus de décision, associant d'une manière nouvelle l'Etat administratif et le pouvoir politique. Le gouvernement est de moins en moins tourné vers le Parlement et de plus en plus vers la réussite de ses politiques publiques. C'est en cela que les transformations du pouvoir exécutif sont indissociables de la transformation générale de l'Etat administratif. « Réforme gouvernementale et réforme administrative ont marché de pair en laissant loin derrière elles la réforme parlementaire. La démocratie exécutive est née du mariage entre la pensée nouvelle de l'Exécutif et la pensée de l'Etat moderne, en reléguant loin derrière elle la démocratie représentative et en laissant à la démocratie sociale le bénéfice du doute » (NR). L'exécutif ne correspond plus au type de pouvoir que les républicains avaient envisagé, « un pouvoir qui se contente d'imposer à des services administratifs supposés neutres et obéissants des volontés formulées avant eux et en dehors d'eux (le peuple assemblée). Il devient l'état-major politique d'un Etat administratif profondément renouvelé et capable de diriger des politiques publiques ».

Il est clair en tout cas que si les hommes de la IV^e République entendaient renforcer l'exécutif, ce devait être au profit du président du Conseil, et non du président de la République. Le président de la République n'a pas davantage d'attributions que sous la III^e République. Ce dernier n'apparaît du reste qu'au titre V de la Constitution de 1946. Le septennat est conservé, mais il n'est renouvelable qu'une fois (il avait été prévu dans le 1^{er} projet qu'il soit élu à la majorité des 2/3, finalement la majorité absolue suffit, et cette fois des deux chambres, puisqu'on a ajouté un Conseil de la République). Il est irresponsable, sauf cas de haute trahison. Il récupère une partie des attributions qui lui avaient été ôtées dans le 1^{er} projet constitutionnel : le droit de grâce (qui avait été confié au conseil supérieur de la magistrature), le droit de demander une 2^e délibération d'une loi. Surtout, c'est le PR qui désigne le candidat à la présidence du Conseil avant son investiture par l'Assemblée nationale (dans le 1^{er} projet, le PR devait se contenter de nommer le président du Conseil après son investiture). Il nomme aux emplois civils et militaires, mais cette compétence est dévolue en pratique au président du Conseil. C'est clairement désormais le chef du gouvernement, non le chef de l'Etat qui est le détenteur de l'exécutif, qui exerce le pouvoir réglementaire (art 47) et qui dispose de l'initiative des lois.

Le PR préside effectivement un certain nombre d'institutions, à commencer par le conseil des ministres, mais sans y avoir de voix délibérative. Il est aussi le président de l'Union française, du

Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur de la Défense nationale. Mais le PR est démunie des moyens de faire prévaloir ses conceptions : au cas où le président refuserait de promulguer une loi dans les 10 jours, le président de l'Assemblée nationale peut y suppléer. En cas de dissolution de l'Assemblée, c'est le Conseil de ministres, non le président seul, qui y procède le cas échéant (dans des conditions très restrictives : au cas où, après 18 mois de législature, 2 crises ministérielles se produiraient en 18 mois et à condition que les gouvernements aient été renversés par la majorité absolue des députés). En politique extérieure, la Constitution prévoit seulement que le PR est « tenu informé des négociations internationales ». Il est nominalement chef des armées, mais la défense nationale est entre les mains du président du Conseil.

Toutefois, comme Poincaré ou Millerand, le premier président de la IV^e est une personnalité politique de premier plan. Président de l'Assemblée constituante, Vincent Auriol est une figure importante de la SFIO, spécialiste des questions financières : il a présidé la commission des finances à l'époque du cartel des gauches, ministre des Finances du gouvernement Blum (c'est l'homme qui dévalue le F.). C'est l'un des « 80 » : les 80 parlementaires qui ont refusé de voter les pleins pouvoirs à Pétain en juillet 40. Placé en résidence surveillée, il a rejoint DG à Londres en 1943, puis à Alger, où il préside le groupe socialiste à l'Assemblée consultative, avant de présider les deux assemblées constituantes en 45-46. Elu de Haute Garonne, Auriol appartient à la lignée des présidents (comme Loubet ou Doumergue) dont la popularité s'explique en partie par leur fort accent du Sud-Ouest...

Le rôle politique de V. Auriol n'a pas été négligeable dans le choix des présidents du conseil, ceci en raison de la rupture du tripartisme, en 1947, puis de l'éclatement de la Troisième Force, après 1951, rendant très difficile la formation d'une majorité cohérente. Lui-même a clairement explicité, devant la presse étrangère en 1951, le rôle de magistrature d'influence qu'il s'est attaché à exercer, en disant qu'il ne concevait pas le président de la République comme « une magistrature passive, silencieuse et de pure présentation ». « J'ai déclaré dès mon installation que je ne serais ni un président-soliveau, ni un président personnel. Entre le mutisme, le laisser aller et la décision, l'action effective réservée au gouvernement responsable ; il y a place pour une magistrature morale dont on a parlé, pour ce pouvoir de conseil, d'avertissement, de conciliation qui doit être celui du chef de l'Etat, sensible et attentif – au-delà des courants superficiels et passagers et au-dessus des heurts des partis – à la volonté profonde et permanente du pays. Défendre l'Etat, la constitution, ses institutions et en même temps les intérêts permanents de la France que cet Etat représente, c'est ainsi que je conçois mon rôle ».

L'élection présidentielle par le Congrès en décembre 1953 est apparue comme le plus grave symptôme des dysfonctionnements de la IV^e République. Contrairement à l'usage qui, sous la III^e

République, faisait que les républicains s'entendaient pour présenter un seul candidat, cette fois, chaque parti présente le sien, sur fond de multiples rivalités de personnes et de vifs affrontements sur la CED, dont le traité a été signée en 1952, mais est toujours en attente de ratification par le Parlement français (on sait qu'il est finalement rejeté en 54). Toutes les forces politiques de la IV^e sont divisées en leur sein sur la question (sauf le MRP qui est pour, les gaullistes et les communistes qui sont contre). Parmi les principaux prétendants, le modéré Laniel est pour, tandis que le socialiste Naegelen est anticédiste. Les procédistes font donc barrage à Naegelen afin de l'empêcher d'obtenir la majorité absolue de 460 voix. Et comme Laniel choisit de se maintenir, car il sait pouvoir compter sur les voix du MRP, des modérés et des gaullistes, on doit multiplier les tours de scrutin sans parvenir à départager les candidats. Ce n'est finalement qu'au 11^e tour que Laniel débloque la situation en acceptant de se retirer. La droite et les modérés s'entendent sur un personnage de second rang, le vice-président du Conseil de la République René Coty (et non son président, Gaston Monnerville, le futur président du Sénat qui parlera de forfaiture à propos du référendum de 1962, car étant guyanais, il a le teint un peu bronzé... : dommage, il aurait pu être le premier Obama français !) Mais au 12^e tour, Coty ne parvient pas à faire le plein de voix : les gaullistes n'ont pas voulu voter pour lui car, en 40, Coty a, lui, voté les pleins pouvoirs à Pétain ! Le principal atout de Coty est qu'il n'a pas pris position officiellement sur la CED, car il était malade lors du débat au Parlement... Il parvient ainsi finalement à se faire élire au 13^e tour de scrutin. Coty s'est voulu bien moins interventionniste que son prédécesseur, il n'en aurait d'ailleurs pas eu les moyens. C'est pourtant lui qui est le seul PR, après Mac Mahon en 1877 et avant DG en 1962, à avoir dissous l'Assemblée nationale, mais à la demande d'Edgar Faure en 1955. Il joue surtout un rôle essentiel lors du retour du général DG au pouvoir (voir plus loin).

Auriol a repris la politique cérémonielle de ses prédécesseurs de la III^e, en rupture avec les apparitions charismatiques de Pétain et de de Gaulle. De manière symbolique, Auriol effectue la première visite de sa présidence en banlieue parisienne, à Ivry, Créteil et Montrouge : « J'irai partout faire aimer la République, déclare-t-il à cette occasion ». Il déclare à Ramadier : « J'établirai une liaison entre le peuple et la République, sinon rien ne peut faire aimer cette dernière, c'est une entité abstraite, il faut la symboliser et la rendre vivante ». Il conseille du reste au même Ramadier, très réticent, de faire comme Roosevelt et d'utiliser la radio pour expliquer la politique économique et sociale du gouvernement. Auriol opère consciemment un retour à la modestie et à la bonhomie républicaine en voulant se démarquer de DG, même s'il n'hésite pas à bousculer le protocole pour aller au contact de la foule. Il raconte dans son Journal, en 1947, qu'alors qu'il déposait une gerbe devant la statue de Jeanne d'Arc à Paris (celle que j'ai failli emboutir avec la voiture de mes parents !),

quelqu'un crie « Vive Auriol » et lui réplique aussitôt « Non, vive la République ». Auriol dénonce en revanche l'hyperpersonnalisation de DG lors de ses voyages (à l'époque du RPF) : « Il a parlé à Nice sur une estrade de 8 mètres de haut, avec quantité de haut-parleurs (c'est encore le général micro !) ; il est vraiment cinglé, il parle à la première personne du pluriel » ! Et il relève que les voyages de DG coûtent plus cher que ceux du PR lui-même.

Pourtant, il a composé son équipe d'hommes jeunes issus de la Résistance, pour moderniser l'image du président. Il a encouragé son épouse et surtout sa belle-fille, Jacqueline Auriol, devenue pilote d'essai et la première française à avoir franchi le mur du son (mais plus tard) à apparaître dans la presse féminine. Mais lui-même a refusé de s'adresser directement aux Français à la radio : comme ses prédécesseurs, il n'a tenu ni conférence de presse ni prononcé de discours à la radio : il a estimé que ce rôle incombait au chef du gouvernement. Mais Auriol n'hésite pas à parler durant ses voyages. Dans ses discours, Auriol ne s'en tient plus à célébrer l'unité de la nation, il critique ceux qui alimentent les « discordes civiles », ciblant à la fois les communistes, accusés de retarder la reconstruction économique du pays et les gaullistes, accusés de saper les fondements de la République parlementaire. En politique extérieure, Auriol appuie fermement la politique atlantiste des gouvernements de la IV^e république. C'est notamment le cas lors d'un voyage aux EU en mars 1951, où il apparaît, devant le président du Conseil ou les ministres, comme le porte-parole de la politique extérieure française, notamment lorsqu'il prend la parole devant le Congrès américain. En 1952, à Donzère, il prononce un discours critiquant la politique du gouvernement américain en Allemagne ou dans le monde arabe, un discours visant aussi Robert Schuman, le ministre des affaires étrangères qu'Auriol accuse dans son Journal de conduire une « politique de faiblesse et de suivisme ». Avec Auriol, selon NR, « les voyages et les discours du président sont devenus le véritable baromètre d'une « politique de l'Elysée » ». Le président peut lui aussi créer l'événement politique. La présence politique du PR n'a donc plus rien à voir avec ce qu'elle était à l'époque de Grévy ou de Loubet. « Même si les présidents (avant DG) ont refusé le recours à la radio, à la TV et aux conférences publiques, par respect pour la tradition républicaine, ils sont néanmoins parvenus à construire un « horizon présidentiel » au sein des représentations collectives ».

Auriol peut disposer d'un budget plus important, en hausse de 70% par rapport à l'avant-guerre. Le nombre des membres de son entourage dépasse la dizaine, resté un seuil indépassable sous la III^e. Surtout apparaissent clairement les deux fonctions dirigeantes de l'Elysée : le Secrétaire général de la Présidence (Jean Forgeot) et le directeur de cabinet civil (Jacques Kosciuszko, normalien, agrégé des lettres, résistant, directeur adjoint du cabinet de L Blum président du conseil en 1946 ; il mène ensuite une carrière de diplomate et d'élus local sous la Ve, c'est le grand-père de Nathalie K.-Morizet

(le nom de l'épouse de Jacques qu'il avait choisi dans la Résistance). Ces deux fonctions remontent à Millerand. On ne parle plus de Maison, mais de cabinet militaire. Le directeur de cabinet a en charge toutes les activités cérémonielles. Le SG se spécialise dans un travail gouvernemental : il assure la liaison avec les autres SG, celui du gouvernement, ceux des assemblées, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil économique. Il est le supérieur hiérarchique des services de l'Elysée et a préséance sur le chef du cabinet militaire. Selon NR, les fonctions du SG montrent que la présidence a regagné dès cette époque une « fonction organique au sein de la machine gouvernementale, bien loin de l'ancienne image d'un Président d'apparat ».

Et ceci parce que l'organisation des voyages présidentiels n'occupe plus dorénavant qu'une fonction secondaire : l'activité principale des services de l'Elysée consiste en un « travail d'expertise et de conseil auprès du président ». C'est notamment le rôle du général Grossin, qui est chargé du suivi des affaires militaires et qui, à ce titre, suit les réunions organisées au niveau de la présidence du Conseil ou des ministères concernés. Kosciusko ne s'occupe pas seulement des voyages, il est le conseiller d'Auriol pour les affaires diplomatiques et coloniales (il devient en 56 le directeur de cabinet de F Houphouët-Boigny). A partir de la présidence Auriol, « l'Elysée n'apparaît donc plus du tout comme une officine vouée à la mise en scène du personnage public du Président de la République ».

La présidence de la République s'est donc elle aussi beaucoup transformée avant le changement intervenu en 1958. De nouveaux moyens permettent au PR de retrouver une certaine influence sur les décisions : 1) grâce à la reconstitution de canaux d'information autonomes (le pouvoir d'information du président) ; 2) par un « pouvoir d'action », la capacité de peser sur certaines décisions.

En 1947, c'est l'entrée en guerre froide et l'aggravation des tensions coloniales qui, comme en 14, favorisent le développement du pouvoir d'action de l'Elysée. Auriol a dès janvier 47 briefé ses collaborateurs pour qu'ils opèrent la synthèse des rapports des préfets, des ambassadeurs, de tous les documents concernant la vie économique et sociale de la nation, tout en fixant dans son Journal les limites dans lesquelles il conçoit son rôle : « Mes conseils s'arrêtent au seuil de la décision. Je n'ai pas le droit de décider, j'ai le devoir d'avertissement et de conseil ». Par rapport à l'époque Poincaré, Auriol bénéficie d'une meilleure organisation du Conseil des ministres : un règlement prévoit ainsi que le PR puisse disposer l'avant-veille du conseil des textes qui seront à l'ordre du jour. L'ordre du jour lui-même, fixé par le chef du gouvernement, doit être communiqué au président la veille. Le PV du Conseil est rédigé par le Secrétariat général du gouvernement, mais signé par le PR qui le conserve dans les archives de l'Elysée. Les conseillers du PR ont désormais le temps de préparer les réunions du conseil des ministres, le PR pouvant disposer des notes de synthèse rédigées à cet effet, permettant

éventuellement au président d'intervenir sur des questions précises, comme pourrait le faire un ministre grâce aux notes de son administration. En dehors des circuits officiels (car il n'y a pas encore systématiquement de conseiller de l'Elysée dans les réunions interministérielles), les conseillers de la présidence sont en mesure de disposer de notes officielles, de statistiques, d'informations diverses en provenance des ministères et de leurs administrations. Parviennent ainsi au président désormais les rapports de préfets ou des renseignements généraux, parfois du SDECE. Ces infos permettent à Auriol d'être renseigné de manière très précise sur les activités communistes et gaullistes. Le président peut se tenir informé de questions militaires importantes en présidant le Comité de défense national..

Avec Auriol également, la pratique de la « visite au président » des hauts responsables de la politique étrangère et militaire, qui n'était pas encore systématique, entre dans les mœurs. Le général Koenig, commandant les forces françaises en Allemagne, s'entretient ainsi à plusieurs reprises avec Auriol du dossier allemand. De Lattre, les gouverneurs coloniaux entretiennent régulièrement le PR de la situation dans les colonies, d'autant qu'Auriol est es qualités président de l'Union française. Respectueux des usages républicains, Auriol se fait toutefois un devoir de transmettre les avis qu'il reçoit au président du conseil et aux ministres compétents.

Mieux que Poincaré, Auriol a pu « convertir son pouvoir d'information en pouvoir d'action ». NR va même jusqu'à dire qu'en certains cas, Auriol a pu affirmer une véritable politique présidentielle, par exemple dans le domaine régalien par excellence de la justice et de l'exercice du droit de grâce : il est par exemple intervenu dans le sens de l'apaisement en Algérie pour réduire de moitié les condamnations liées à l'insurrection de Sétif en 1945 (sauf les crimes contre les personnes) ou à l'insurrection de Madagascar en 1947. Auriol passe par la procédure du droit de grâce qui permet de contourner le vote d'une loi au Parlement.

Mais c'est dans son rôle très traditionnel de garant de la constitution qu'Auriol apporte la preuve la plus flagrante de son « activisme ». Comme on l'a vu, il s'arroge de son rôle d'interprète de la Constitution de 1946 pour intervenir dans le choix des gouvernements Auriol se conçoit comme une sorte de tuteur politique des chefs de gouvernement, en leur indiquant la bonne méthode pour constituer leur cabinet et organiser le travail du gouvernement (il leur conseille de relire régulièrement les « Lettres sur la réforme gouvernementale » de Blum...) ou en leur fournissant une sorte de feuille de route, pour orienter leur politique. Il conseille notamment à certains, comme Queille, de se doter d'un « ministre de la Parole », autrement dit de se doter d'une véritable politique de communication gouvernementale. En 1950, il conseille ainsi une réforme électorale (Auriol est partisan d'un retour au scrutin d'arrondissement, la proportionnelle instaurée en 1945, même modifiée par les

apparemment, ayant rendu plus difficile encore la formation de majorités parlementaires), en 1952 il conseille à E Faure un plan d'économies pour la SNCF et la Sécu. « Alors que les Présidents du Conseil sont contraints de réduire à la portion congrue leur projet gouvernemental afin de tenir compte des opinions des groupes de la majorité qui les soutiennent, le PR est lui beaucoup plus libre ; il est finalement le seul à pouvoir proposer un programme complet de gouvernement et de réformes » (NR).

On a vu également qu'après la rupture du tripartisme, Auriol a fait en sorte de préserver la cohésion des gouvernements de Troisième Force. Il est intervenu auprès de ses amis socialistes pour qu'ils évitent de provoquer des crises ministérielles. Il a aussi reçu les dirigeants de l'Eglise catholique pour leur demander de modérer leurs revendications sur la question scolaire (avec là encore peu d'effet, puisque c'est bien la loi Marie et Barangé qui fait exploser la 3^e Force en 1950). Il est apparu ainsi comme le vrai chef de la majorité de 3^e Force. Après 1947, il apparaît comme l'adversaire principal du général DG et du RPF. L'objectif d'Auriol est de parvenir à diviser les gaullistes (il est vrai que le RPF est une sorte d'auberge espagnole), notamment après leur succès lors des législatives de 1951 : et de ce point de vue, il a parfaitement réussi après l'investiture Pinay. On peut donc créditer en partie Auriol de l'échec du RPF au début des années 1950.

A la fin de son septennat, devant l'enlisement du régime dans les crises ministérielles à répétition, Auriol apparaît comme le chef de file de la révision constitutionnelle. Il propose notamment de réhabiliter le droit de dissolution, ceci pour en revenir à l'esprit de la constitution de 1946 qui, comme on l'a vu, visait à renforcer l'autorité de l'exécutif, sans sortir des clous de la tradition républicaine. Auriol ne souhaite pas abaisser le rôle du parlement, il propose des solutions pour renforcer les majorités (droit de dissolution, réduction du nombre des groupes parlementaires, réglementation des interpellations).

En longue durée, de Poincaré à Auriol, le « présidentielisme républicain » a donc connu des avancées significatives, même s'il convient de ne pas pousser le bouchon trop loin. « Le spectre du pouvoir personnel reste le grand tabou des générations successives de républicains jusqu'à Auriol » (NR). Comme a pu le dire Coty lors d'un Conseil des Ministres, « ce n'est pas au PR de conclure ». « Le président républicain est de mieux en mieux informé, de mieux en mieux entouré, mais il s'interdit d'aller jusqu'au pouvoir de décision finale » (NR). La décision appartient au chef du gouvernement, car lui seul est responsable de sa politique devant la représentation nationale. Ce retour du président ne doit pas être interprété comme un simple prélude à la Ve République. Rien ne permet de dire que Poincaré ou Auriol aient préparé le terrain à l'avènement de DG. Ils ont construit « un modèle propre de présidentielisme ». Ils ont tenu à ne pas dépasser les limites de la tradition républicaine, en particulier à ne pas agir au nom d'une autorité personnelle. Ils n'ont pas voulu

remettre en cause les formes collégiales de l'exercice du pouvoir exécutif. Leurs interventions concernent essentiellement les affaires extérieures et militaires, pas l'élaboration des lois intérieures. Le PR se comporte comme un super conseiller politique du gouvernement, le tuteur des chefs de gouvernement novices. Il est le sage de la République qui indique la direction à prendre pour faire évoluer la politique constitutionnelle du régime ».

Il est clair de ce point de vue que le nouveau modèle présidentiel tel qu'il est envisagé par DG s'est défini en réaction contre les limites imposées aux présidents de la IIIe et de la IVe République. Contrairement à Auriol (et à son conseiller juridique Janot), DG ne conçoit pas que le PR continue d'agir de manière indirecte, sans être le véritable détenteur du pouvoir de décision : le nouveau pouvoir présidentiel est conçu comme un pouvoir de commandement (d'où la nécessité qu'a ressentie NR d'envisager l'évolution des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire dans l'analyse de la « métamorphose » du pouvoir exécutif).

L'action de Coty est bien en retrait de celle de son prédécesseur. C'est la gravité de la crise algérienne qui l'amène à jouer un rôle déterminant lors de la crise qui permet le retour, dans la légalité, du général de Gaulle au pouvoir. Le 13 mai, la foule algéroise se mobilise pour protester contre l'investiture de P Pflimlin, auquel on prête l'intention d'engager des négociations avec le FLN. Avec l'appui d'unités parachutistes, les manifestants s'emparent du siège du gouvernement général à Alger, et forment un comité de salut public, avec à sa tête le général Salan (mais dont la principale figure est le général Massu, le vainqueur de la bataille d'Alger). A Alger, Salan et Jacques Soustelle, qui dirige le Comité pour la défense de l'Algérie française, font appel à DG. En qualité de chef des armées, Coty enjoint les chefs militaires à ne pas sortir de leur rôle. DG engage des négociations avec G Mollet et P Pflimlin, mais elles piétinent car DG refuse de conserver les institutions de la IVe, même retouchées. Cf la version gaullienne des événements dans les *Mémoires d'espoir* :

« Mais, alors, vais-je m'en tenir à rétablir dans l'immédiat une certaine autorité du pouvoir, à remettre momentanément l'armée à sa place, à trouver une cote mal taillée pour atténuer quelque temps les affres de l'affaire algérienne, puis à me retirer en ouvrant à un système politique détestable une carrière de nouveau dégagée ? Ou bien vais-je saisir l'occasion historique que m'offre la déconfiture des partis pour doter l'État d'institutions qui lui rendent, sous une forme appropriée aux temps modernes, la stabilité et la continuité dont il est privé depuis cent soixante-neuf ans ? Vais-je faire en sorte qu'à partir de là il devienne possible de résoudre le problème vital de la décolonisation, de mettre en œuvre la transformation économique et sociale de notre pays à l'époque de la science et de la technique, de rétablir l'indépendance de notre politique et de notre défense, de faire de la France le champion d'une

Europe européenne tout entière réunie, de lui rendre dans l'univers, notamment auprès du tiers monde, l'audience et le rayonnement qui furent les siens au long des siècles ? Sans nul doute, voilà le but que je puis et que je dois atteindre.

Soit ! En dépit des difficultés que je rencontre en moi-même : mon âge – soixante-sept ans –, les lacunes de mes connaissances et les limites de mes capacités, si rudes que puissent être les obstacles que je ne manquerai pas de trouver dans notre peuple, toujours mobile, et que presque tous ses cadres, politiques, intellectuels, sociaux, voudront mener en sens opposé, enfin, malgré la résistance que les États étrangers opposeront à la puissance renaissante de la France, je vais, pour la servir, personnifier cette grande ambition nationale ».

Pour précipiter les choses, prendre l'opinion à témoin et placer les partis politiques de la IV^e face à leurs responsabilités, DG annonce le 27 mai qu'il a « entamé le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un gouvernement républicain ». Pflimlin n'a alors d'autres solutions que de démissionner (il n'a évidemment pas pu constituer son gouvernement). Commentaire de DG :

« Il ne reste plus au régime qu'à se démettre entre mes mains. Heureusement, le Président Coty prend les initiatives voulues pour que cela n'aille pas sans quelque dignité. Ce vieux et bon Français, bien qu'il soit depuis longtemps incorporé aux rites et coutumes en usage, veut avant tout servir la patrie. Au bord de l'abîme où celle-ci risque d'être de nouveau plongée, trois données l'emportent dans sa conscience sur toutes autres considérations. La première est que, pour sauver le pays en conservant la République, il faut absolument changer un système politique disqualifié. La seconde est que l'armée doit, sans délai, être ramenée à l'obéissance. La troisième est que, seul, de Gaulle peut faire ceci et cela. Mais, comme il est naturel, le Président souhaite que le pouvoir me soit remis suivant des règles et non jeté dans la fuite. »

Coty sort ainsi de la neutralité politique à laquelle il était tenu dans l'exercice de ses fonctions en demandant par message à l'Assemblée de voter l'investiture du général de Gaulle : « Dans le péril de la patrie et de la République », il fait appel « au plus illustre des Français », celui qui, « ayant réalisé autour de lui l'unanimité nationale, refusa la dictature pour établir la République ». Surtout, Coty menace de démissionner au cas où les députés refuseraient de voter l'investiture à DG. Investiture finalement votée le 1^{er} juin, un dimanche, après un discours prononcé par le général. Commentaire de DG :

« Dans ma courte déclaration j'évoque la situation : dégradation de l'État, unité française menacée, Algérie plongée dans la tempête, Corse en proie à une fiévreuse contagion, armée longuement éprouvée par des tâches sanglantes et méritoires mais scandalisée par la carence

des pouvoirs, position internationale de la France battue en brèche jusqu'au sein de ses alliances. Puis j'indique ce que j'attends de la représentation nationale : pleins pouvoirs, mandat de soumettre au pays une nouvelle Constitution, mise en congé des Assemblées. Tandis que je parle, tous les bancs font totalement silence, ce qui convient aux circonstances. Ensuite, je me retire, laissant l'Assemblée débattre pour la forme. Malgré quelques interventions malveillantes, notamment celles de Pierre Mendès France, de François de Menthon, de Jacques Duclos et de Jacques Isorni, qui sont comme d'ultimes soubresauts, l'investiture est largement votée. Il en est de même, le lendemain, des lois sur les pouvoirs spéciaux en Algérie et en métropole et, le surlendemain, de celle qui concerne la Constitution et exige une majorité des deux tiers. Je suis venu assister à cette suprême discussion, prenant plusieurs fois la parole en réponse aux orateurs, afin d'entourer de bonne grâce les derniers instants de la dernière Assemblée du régime. Le Conseil de la République ayant de son côté donné son approbation, le Parlement se sépare. »

Coty se retira pour faire place à DG, après l'instauration de la Ve en janvier 1959.

« Le 21 décembre, les électeurs présidentiels : députés, sénateurs, conseillers généraux, maires et nombre de conseillers municipaux, élisent le Chef de l'État. Si remplie que soit ma carrière publique, c'est la première fois que je fais acte de candidature. Car c'est sans la poser que j'avais été élu deux fois par l'Assemblée nationale de 1945 Président du gouvernement provisoire après avoir, pendant cinq ans et en vertu des seuls événements, conduit la France dans la guerre. Georges Marrane au nom des Communistes, le doyen Albert Chatelet, pour une « Union des Forces démocratiques », se sont présentés également. Le collège des 76 000 notables donne au général de Gaulle 78 % des voix. Le 8 janvier 1959, je me rends à l'Élysée pour assumer mes fonctions. Le Président René Coty m'accueille avec des gestes dignes et des propos émouvants. « Le premier des Français », dit-il, « est maintenant le premier en France ». Tandis qu'ensuite nous parcourons côte à côte dans la même voiture l'avenue des Champs-Élysées pour accomplir le rite du salut au Soldat inconnu, la foule crie à la fois : « Merci, Coty ! » et « Vive de Gaulle ! » En rentrant, j'entends se refermer sur moi, désormais captif de ma charge, toutes les portes du palais. »

Je ne serais pas si sévère que Bernstein, comparant le vote de mai 58 à celui de juillet 1940 : croit-on qu'à 67 ans (c'est plus jeune qu'à 80 !), le général DG allait entamer une carrière de dictateur ?! « Dans les deux cas, le chef de l'Etat, écrit Bernstein, défenseur du régime se garde de le défendre, conservant le silence dans le premier cas, approuvant le changement dans le second ». Rappelons quand même qu'en 1940, une armée étrangère occupe le territoire français ; qu'en 1958,

le Parlement a obtenu un droit de regard sur l'élaboration du texte constitutionnel ; que le général DG a dû prendre l'engagement de conserver le caractère parlementaire de la République et de soumettre le texte à un référendum. Aucun rapport avec Pétain.

La démocratie exécutive version gaullienne : la Ve République

a) Un président qui gouverne

- **La Constitution de la Ve République**

« Que, désormais, le Chef de l'État soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République, qu'il désigne réellement le gouvernement et en préside les réunions, qu'il nomme réellement aux emplois civils, militaires et judiciaires, qu'il soit réellement le chef de l'armée, bref qu'émanent réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité, qu'il puisse de par son seul gré dissoudre l'Assemblée nationale, qu'il ait la faculté de proposer au pays par voie de référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, qu'en cas de crise grave, intérieure ou extérieure, il lui appartienne de prendre les mesures exigées par les circonstances, enfin qu'il doive être élu par un collège beaucoup plus large que le Parlement, cela est admis par chacune des instances consultées ».

C'est en ces termes que le général de Gaulle (DG) résume la Constitution de la Ve République. A partir de 1959, le président de la République est à la fois celui qui règne et qui gouverne. Dans la tradition républicaine, la seule manière de doter l'exécutif d'un pouvoir fort avait été de procurer à celui-ci les moyens d'obtenir la confiance du parlement. Pour DG, c'est le contraire : la force de gouverner impose que l'exécutif soit libre d'agir. A la limite, le pouvoir doit être détaché de la notion d'exécutif, le gouvernement ne doit plus être enformé dans la stricte exécution des lois. Chez DG, « le pouvoir exécutif n'existe pas comme une concession ou comme une extension de la souveraineté du Parlement ; il existe en tant que tel et selon son propre régime de nécessité » (NR).

Le président de la République est donc devenu la clé de voûte des institutions. Sur le papier néanmoins, il n'y a pas grande différence avec les deux régimes précédents. Le président est élu pour 7 ans et préside le conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires, il dispose du droit de grâce, ratifie les traités et promulgue les lois. Le changement majeur, c'est que son mode de désignation l'affranchit symboliquement du Parlement, puisqu'il est élu, non plus par les deux Chambres mais par un collège de notables de quelque 80 000 personnes. Le président nomme le Premier ministre (PM) et les ministres sur la proposition de ce dernier. Il peut dissoudre sans contreseing l'Assemblée sur simple consultation du PM et des présidents des assemblées. Seule

restriction : il ne peut pas procéder à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit l'élection de l'Assemblée nationale.

Les principales innovations sont celles de l'article 11 et de l'article 16. L'art 11 permet au président, formellement sur proposition du gouvernement ou des assemblées, de soumettre au peuple par voie référendaire tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou autorisant la ratification d'un traité. Les opposants au général de Gaulle y ont vu, naturellement, l'instrument d'un coup d'Etat permanent et d'un retour à un bonapartisme plébiscitaire.

C'est encore plus vrai de l'art 16 qui confère au président des pouvoirs exceptionnels au cas où seraient menacés l'indépendance nationale ou le bon fonctionnement de la République. A ce sujet, la manière dont Michel Debré a justifié cet article auprès de la commission de parlementaires chargée de contrôler l'élaboration de la nouvelle constitution, montre que le général et ses collaborateurs était moins obsédés par le souvenir du Second Empire que par celui de 1940 : il fallait prévoir ce qu'on n'avait pas prévu sous la IIIe, ce qui n'avait pas permis au président Lebrun d'éviter les conséquences catastrophiques de la défaite de 1940. C'est une règle générale si vous avez à parler du gaullisme : la source de la pensée et de l'action du général, c'est moins une culture politique de type bonapartiste, que le 18 juin 1940. En réalité, l'art 16 n'a été appliqué qu'une seule fois en avril 1961 lors du putsch des généraux : ce que ses adversaires ont alors reproché au général, c'est d'avoir levé tardivement l'art 16 et d'avoir empêché dans l'intervalle le Parlement de faire son travail normalement, car ce dernier siège de plein droit pendant la durée d'application de l'art 16. F Mitterrand, qui s'en était beaucoup pris à l'art 16 dans le *Coup d'Etat permanent* (1964), n'a pas cru bon ensuite de l'enlever.

La Constitution de 58 ne parle pas de « pouvoir judiciaire », mais « d'autorité judiciaire ». Le président de la République est le garant de l'indépendance de la magistrature. Le pouvoir de juger relève donc de l'Etat : le général de Gaulle a explicitement réfuté l'idée que la justice émanerait d'un 3^e pouvoir. Le pouvoir judiciaire est pour le général du même ordre que le pouvoir militaire : il doit être placé sous l'autorité de l'Etat. Il le dit sans sa conférence de presse de janvier 1964 : « L'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui ». Pour l'assister dans sa tâche, le président est épaulé par le Conseil supérieur de la magistrature : sous la IVe, ses membres étaient élus en partie par les députés et en partie par les différents corps de magistrats. Depuis 1958, ses 9 membres sont nommés par le président, qui préside le CSM, et par le ministre de la Justice, sur une liste présentée par la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. Le CSM ôte au ministère de la justice le contrôle exclusif sur les mouvements de magistrats : il a un droit de regard sur le déroulement de leur carrière. Il assiste le président dans l'exercice de son droit de grâce.

DG prend bien soin de dire qu'il y a la lettre de la constitution (le « parchemin ») et il y a la pratique : autrement dit, c'est par la pratique du pouvoir qu'il entend bien indiquer l'esprit de la constitution :

« Pourtant, ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application. Une fois votée la Constitution nouvelle, il restera à la mettre en pratique de telle sorte qu'elle soit marquée, en fait, par l'autorité et l'efficacité qu'elle va comporter en droit. Ce combat-là, aussi, sera le mien. Car il est clair, qu'en la matière, ma conception n'est pas celle des tenants du régime qui disparaît. Ceux-là, tout en affirmant que c'en est fini de la confusion d'hier, comptent bien, au fond, que le jeu d'antan rendra la prépondérance aux formations politiques et que le Chef de l'État, sous prétexte qu'il est un arbitre dont on voudrait qu'il ne choisisse pas, devra la leur abandonner. Beaucoup d'entre eux apprennent donc sans plaisir mon intention d'assumer la charge. Quand ce sera chose faite, ils s'accommoderont d'abord de me voir jouer le rôle tel qu'il est et tel que je suis, comptant que je vais écarter d'eux la poire d'angoisse de l'Algérie et calculant qu'aussitôt après je quitterai bon gré mal gré la place. Mais comme, ce nœud gordien tranché, j'entreprendrai d'en dénouer d'autres, ils crieront au viol de la Constitution, parce que le tour qu'elle aura pris ne répondra pas à leurs arrière-pensées ».

C'est donc dans la pratique que la présidentialisation du régime s'est affirmée.

Le général de Gaulle a interprété de manière très extensive la fonction d'arbitrage que lui reconnaît la Constitution et c'est cela que le référendum de 1962 sanctionne : imagine-t-on un calife devenu calife à la place du calife grâce au suffrage universel et qui se cantonnerait dans le rôle du sultan arbitre ? Voilà pourquoi on a proposé de qualifier la Ve République de régime « semi-présidentiel », puisque l'essentiel du pouvoir appartient au président et non pas au Premier ministre responsable. La répartition des compétences entre les deux têtes de l'exécutif est ainsi très floue : si le Premier ministre continue de « conduire et de diriger la politique de la Nation », le général de Gaulle a, dans la pratique, réfuté toute idée qu'il existait un « domaine réservé » du président : ceci pour bien marquer que sa compétence, à lui aussi, était universelle.

« Si, dans le champ des affaires, il n'y a pas pour moi de domaine qui soit ou négligé, ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale. Au point de vue politique, ce sont, au premier chef, celles qui concernent l'unité nationale : ainsi du problème de l'Algérie, des rapports d'association qui remplacent notre souveraineté dans l'Union française, du statut de l'enseignement privé qui met un terme à soixante ans de guerre des écoles [la loi Debré de 1959 qui institue les écoles sous

contrat], des mesures à prendre pour notre agriculture, soit de nous-mêmes, soit dans le Marché commun, du début de participation à la marche des entreprises que représente l'intéressement. Dans l'ordre économique et financier, c'est avant tout à propos du Plan, du budget, de la situation monétaire, que j'ai à intervenir, car tout en dépend et, d'ailleurs, il y faut un arbitrage indiscutable qui naturellement m'incombe. Notre action extérieure requiert mon impulsion, puisqu'elle engage notre pays à longue échéance et d'une manière vitale ; au demeurant, la Constitution rend explicitement le président de la République garant de l'indépendance et spécifie qu'il négocie et ratifie les traités, fait de nos ambassadeurs ses représentants personnels et dispose que ceux des États étrangers sont accrédités auprès de lui. Il va de soi, enfin, que j'imprime ma marque à notre défense, dont la transformation est tracée suivant ce que j'indique et où le moral et la discipline de tous font partie de mon ressort ; cela pour d'évidentes raisons qui tiennent à mon personnage, mais aussi parce que, dans nos institutions, le Président répond de « l'intégrité du territoire », qu'il est « le chef des armées », qu'il préside « les conseils et comités de la Défense nationale ».

Il l'exprime d'une manière plus concise devant les Français au lendemain de son élection de décembre 1958 :

« Guide de la France et Chef de l'État républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et dans l'esprit nouveau qui me l'a fait attribuer ».

Dès 1958 du reste, DG revendique de pouvoir gouverner en ayant les coudées franches pour opérer le redressement national. Avant même d'être élu président de la Ve, il a ainsi obtenu de pouvoir gouverner par ordonnances entre juin et décembre 1958 et de prendre en main tous les dossiers qui lui paraissent importants. Non seulement, bien entendu, la crise algérienne, mais aussi le redressement financier : c'est DG en sa qualité de président du conseil, non son ministre des finances (A Pinay), qui annonce ainsi la création du nouveau F. DG justifie le dirigisme de l'Etat en matière économique, en le raccordant là encore aux nouvelles institutions :

« Chez nous, la tâche de l'État consiste donc, non pas à faire entrer de force la nation dans un carcan, mais à conduire son évolution. Pourtant, bien que la liberté reste un levier essentiel de l'œuvre économique, celle-ci n'en est pas moins collective, commande directement le destin national et engage à tout instant les rapports sociaux. Cela implique donc une impulsion, une harmonisation, des règles, qui ne sauraient procéder que de l'État. Bref, il y faut le dirigisme. Pour ma part, j'y suis décidé et c'est une des raisons pour lesquelles j'ai voulu pour la

République des institutions telles que les moyens du pouvoir correspondent à ses responsabilités ».

Si le « parchemin » dit bien que c'est le PM qui conduit et détermine la politique de la nation, dans la pratique, DG a bien manifesté qu'il ne pouvait y avoir qu'un chef de gouvernement, lui-même :

« Étant donné l'importance et l'ampleur des attributions du Premier ministre, il ne peut être que « le mien ». Aussi l'est-il, choisi à dessein, maintenu longtemps en fonction, collaborant avec moi constamment et de très près ».

« Tout de même, qu'à bord du navire, l'antique expérience des marins veut qu'un Second ait son rôle à lui à côté du Commandant, ainsi dans notre nouvelle République l'Exécutif comporte-t-il, après le Président voué à ce qui est essentiel et permanent, un Premier ministre aux prises avec les contingences ».

La présidentialisation du régime est ainsi le produit de la subordination du chef du gouvernement par rapport au chef de l'Etat. Le chef du gouvernement n'est plus que le premier des ministres. Cela dit, le changement de titulature signifie aussi la prééminence du chef de gouvernement par rapport à ses ministres. La rupture essentielle qu'introduit la Ve République, c'est que le Parlement n'intervient plus dans la nomination du chef du gouvernement, laissée à l'entière discrétion du président.

La personnalisation du pouvoir est enfin le résultat de l'effacement relatif du rôle du parlement. La Ve République reste bien sûr un régime parlementaire, mais le centre de gravité du pouvoir s'est déplacé du Palais-Bourbon sous la IVe à l'Elysée sous la Ve. Comme sous la IVe, l'Assemblée nationale est élue pour 5 ans, mais le mode de scrutin a été modifié (en France, le mode de scrutin dépend d'une loi, non de la Constitution, afin de pouvoir le changer plus facilement) : le scrutin uninominal à deux tours, qu'on appelait le scrutin d'arrondissement sous la IIIe, a remplacé le scrutin à la proportionnelle de la IV. Sous la IIIe, on rendait le scrutin d'arrondissement responsable de l'émiettement des forces politiques (parce qu'il favorisait les notables locaux sans attache partisane) et on attendait de la proportionnelle qu'elle rationalise le jeu des forces politiques, comme avec le tripartisme. On constate que le retour du scrutin d'arrondissement coïncide au contraire avec l'apparition du « fait majoritaire » sous la Ve République et à la bipolarisation du système politique qui en est la conséquence. Comme quoi, les modes de scrutin ont bien des effets sur la structuration des systèmes politiques, mais ces effets varient selon le temps et les lieux.

C'est tout un symbole : les articles qui concernent le Parlement, qui étaient dans le Titre II de la Constitution de la IV^e, juste après le Titre I sur la souveraineté, sont relégués au titre IV de la constitution de 1958, après les Titres II et III consacrés au président et au gouvernement. Tout a été fait pour placer le Parlement dans un « corset orthopédique ». Sous la IV^e, le Parlement siégeait pratiquement en permanence, 8 mois sur 12. Désormais, il n'y a plus que deux sessions annuelles : la première début octobre pour 80 jours, essentiellement pour voter la loi de finances, la seconde début avril, pour 90 jours. L'Assemblée peut certes voter sa convocation en session extraordinaire (elle peut aussi intervenir à la demande du gouvernement) mais là encore, le général a infléchi dans un sens plus restrictif la Constitution : en 1960, il refusa de convoquer le Parlement qui avait voté sa convocation en session extraordinaire pour débattre des prix agricoles, en excipant de la Constitution que le président de la République est seul à décider de l'opportunité de réunir le Parlement en session extraordinaire. C'est aussi le gouvernement, non l'Assemblée, qui décide de l'ordre du jour et du règlement. Les ministres ne sont plus des parlementaires : s'ils le sont, ils doivent démissionner au bénéfice de leur suppléant. Le général a du reste affiché sa prédilection pour les ministres techniciens, choisis en dehors du Parlement.

C'est ce qui a choqué dans le choix de Pompidou comme Premier ministre et qui explique en partie le vote de la motion de censure contre son gouvernement (la seule fois sous la Ve, en 1962). Estimant que DG a trahi ses engagements de respecter le régime parlementaire, Paul Reynaud, le même qui l'avait appelé dans son gouvernement en 1940, prononce alors le 26 avril 1962, un discours contre la nomination de Pompidou, resté dans les annales de l'éloquence parlementaire :

« La preuve que nous ne sommes plus en régime parlementaire, Monsieur le Premier ministre, c'est que vous êtes là sur ce banc. Sous Louis-Philippe, vous avez été renversé. Vous connaissez l'Histoire. Louis-Philippe, roi fort intelligent, souffrait d'un complexe d'infériorité – cela dit, non pas certes pour le rapprocher du chef de l'Etat français actuel, mais pour expliquer son attitude. Il a cherché ce qu'il pourrait faire pour donner l'impression d'être l'homme fort de la France. L'homme qui non seulement règne mais gouverne. Il eut l'idée de confier le pouvoir à un homme étranger à la vie politique, qui n'aurait jamais prononcé un seul discours. Il serait alors manifeste qu'il gouvernerait bien, par personne interposée. C'est ainsi qu'il choisit le comte Molé. Je ne sais pas si le comte Molé avait, comme vous, Monsieur le Premier ministre, le don de la sympathie qui touche tous ceux qui vous ont rencontré, ne fût ce qu'une fois, ce qui est mon cas, mais il avait avec vous des ressemblances très frappantes : c'était un homme fort distingué... comme vous ! Complètement inconnu du grand public... comme vous ! Dont personne ne connaissait les opinions personnelles... comme vous ! Car

nous connaissons votre opinion sur *Britannicus* et quels sont vos poètes préférés [Pompidou est l'auteur d'une anthologie de la poésie française], mais sur le plan politique, je dois dire que nous sommes dans la nuit. Enfin un homme qui avait l'entière confiance du roi... comme vous ! Devant le corps électoral, la lutte fut féroce. La pression officielle, indécente, alla jusqu'à la révocation des fonctionnaires récalcitrants, mais Molé fut battu et sa carrière fut close. Telle est, Monsieur le Premier ministre, la mélancolique histoire de votre unique prédécesseur... Vous pouvez aujourd'hui nous demander de ne pas voter comme les députés de Louis-Philippe, mais vous ne pouvez pas nous demander de ne pas penser comme eux ; vous ne pouvez pas nous demander d'être des arriérés par rapport au corps électoral bourgeois de Louis-Philippe, d'il y a cent-vingt-trois ans. Cela, ce serait trop... »

La Constitution a voulu éviter également un usage abusif de la question de confiance qui, sous la IV, contribuait à l'instabilité ministérielle (mais ceci, plutôt en violation de la Constitution de 46). Pour renverser un gouvernement, une motion de censure doit réunir une majorité absolue de députés : les absentions ou refus de vote sont décomptés. On sait que le Premier ministre, lorsqu'il a du mal à imposer une décision auprès de sa propre majorité, peut engager la responsabilité de son gouvernement sur un texte : ce texte est alors adopté sauf si une motion de censure est déposée et votée. Autrement dit, l'art 49-3 permet de faire adopter une loi sans disposer d'une majorité pour le voter. Le dispositif n'avantage pas seulement le gouvernement : il peut apaiser la conscience de certains députés de la majorité, bien contents de ne pas avoir à se prononcer sur un texte qu'ils n'ont pas envie de voter, sans pour cela contribuer à la chute du gouvernement...

La prééminence de l'exécutif a encore été renforcée dans la pratique par le recours à la dissolution, que condamnait jusqu'à la IV^e République toute une tradition républicaine. Si la Constitution réserve au président le droit de dissolution, c'est que, pour le général, la menace de la dissolution souderait la cohésion de la majorité autour du gouvernement et du président. Dans le pire des cas, comme en 1962, la dissolution confierait au peuple le soin de trancher le différend intervenu entre l'exécutif et le législatif. En 1962 comme en 1968, le général DG dissout pour donner la parole aux Français afin de sortir par le haut d'une situation de crise. Ce genre de dissolution n'a plus été pratiqué ensuite.

Le général DG a ainsi interprété la Constitution de la même manière que les fédéralistes aux EU (c'est-à-dire les partisans d'un exécutif présidentiel fort) : tout ce qui n'est pas expressément interdit au président de la République par la Constitution lui est autorisé et inversement, tout ce qui n'est pas expressément autorisé au Parlement lui est interdit. A cela s'est ajouté un phénomène auquel ne s'attendaient pas les pères fondateurs de la Ve, à savoir le fait majoritaire : l'Assemblée nationale

est devenue une chambre d'enregistrement des décisions que le gouvernement, assuré de sa majorité, peut prendre en dehors d'elle.

D'un point de vue institutionnel, c'est la réforme de 1962 qui rend irréversible la suprématie du PR par rapport au PM. Cela dit, dès avant 1962, la personnalité du général DG a fait qu'il y a complémentarité et non pas concurrence entre le chef de l'Etat et le PM. Techniquement, le pouvoir du PM n'est pas affaibli, bien au contraire : il bénéficie de toutes les transformations qui ont accompagné l'avènement du modèle Matignon. D'une certaine manière, le PM a plus de travail, plus de responsabilités que le PR, mais son rôle se cantonne à celui d'un dirigeant central de la machinerie politico-administrative, telle qu'elle s'est développée depuis les années 1930.

La Ve république naissante se place sur ce terrain dans le sillage de la pratique des régimes précédents. NR rappelle que l'une des priorités de M. Debré, en 1958, lorsqu'il est chargé de préparer la nouvelle Constitution, a été de renforcer la capacité du gouvernement de produire des ordonnances et des décrets. Pour l'équipe qui entoure M Debré, le statut nouveau dévolu au pouvoir réglementaire est même apparu plus important que le renforcement du pouvoir présidentiel. C'est par l'extension du pouvoir réglementaire qu'elle a vu le meilleur moyen de résoudre le « problème parlementaire » français, lié, comme on l'a vu, à l'instabilité des majorités de gouvernement. Le renforcement du présidentielisme n'apparaît pas alors comme une solution suffisante, d'autant qu'il n'était pas encore question d'élire le président au SU. Pour avoir un « gouvernement qui gouverne », il fallait surtout le replacer en position de force par rapport au Parlement, et ce par l'extension du pouvoir réglementaire. Ce dernier doit pouvoir grâce à cela agir dans la durée. Le gouvernement doit pouvoir mener son action dans son domaine propre, sans avoir à passer par un vote parlementaire.

D'où l'idée de distinguer deux moments dans la vie publique : le temps occupé par les sessions parlementaires, le temps réservé au travail du gouvernement. Le premier permet de sauvegarder le rôle traditionnel du Parlement, le vote des lois ; le second permet à l'exécutif de procéder par ordonnances, dans l'intervalle des sessions parlementaires. La question de confiance en viendrait ainsi à perdre sa raison d'être. Les ordonnances sont conçues pour avoir une portée générale, au même titre que les lois parlementaires. M. Debré n'a pas pu aller aussi loin. Dans la version retenue par le Comité de constitution, qu'il préside, le gouvernement pourra agir par ordonnances, mais seulement après un vote parlementaire. Les ordonnances se retrouvent donc soumises au principe de la délégation législative. Mais pour préserver le domaine propre du gouvernement, une innovation capitale est introduite : pour permettre l'extension du pouvoir réglementaire, c'est désormais le champ de l'application de la loi qui est circonscrit. A juste titre, NR relève que là réside la principale innovation de la constitution de 1958, rarement soulignée. Le texte constitutionnel dresse la liste des

domaines ou des matières qui relèvent de la loi. Tout ce qui reste en dehors relève donc du pouvoir réglementaire. Les juristes y ont vu une véritable révolution juridique, renversant le rapport entre la loi et le règlement. En réalité, ce dispositif constitue l'aboutissement du travail effectué par le Conseil d'Etat pour hisser le règlement au niveau de la loi. Le règlement n'est plus seulement un texte qui accompagne, ou au besoin complète ou précise, une loi préexistante ; il peut désormais être utilisé par le gouvernement de son propre chef, pour accomplir sa politique, à condition bien sûr de ne pas empiéter sur le domaine législatif désormais bien circonscrit. Mais sous cette condition, le règlement peut se substituer à la loi. Il tend à se détacher du concept originel d'exécution de la loi.

Cette innovation a suscité bon nombre de réserves chez les juristes. Non pas qu'ils remettent en cause la légitimité du pouvoir réglementaire en tant que tel. Mais à partir du moment où le champ de compétence du Parlement n'est plus universel, le Parlement n'est plus habilité à intervenir dans le secteur où c'est le gouvernement qui prend les mesures : ces mesures ne pourront plus être invalidées par le Parlement, mais par le nouveau Conseil constitutionnel. Il y a donc bien une restriction de la souveraineté du Parlement.

Le résultat, c'est l'article 34, qui ouvre le titre V de la Constitution sur les « rapports entre le Parlement et le gouvernement ». Il stipule :

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

La dernière phrase a été une concession, ouvrant la possibilité d'une extension du domaine de la loi.

Le corolaire de l'article 34 se trouve à l'article 37 (l'art 35 prévoit que la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement, que le gouvernement doit informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention, qu'il peut y avoir débat mais « aucun vote » ; l'article 36 prévoit que l'état de siège est décrété en conseil des ministres, mais que sa prorogation au-delà de 12 jours ne peut être autorisée que par le Parlement, s'il est en session... Le général DG a utilisé cette ambiguïté pour prolonger la durée d'application de l'article 16 après le putsch des généraux de 1961).

L'article 37 précise donc que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Article 38 : pour légiférer par ordonnances, le gouvernement doit demander au parlement l'autorisation de la prendre, « pendant un délai limité », y compris « des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat ».

Dorénavant, le pouvoir réglementaire se présente comme la manifestation d'une volonté première et non plus comme la dérivée de la loi votée au parlement. La force du pouvoir réglementaire n'a plus seulement une valeur administrative, comme au XIXe, mais une valeur proprement politique.

Il faut toutefois nuancer la portée de cette « révolution juridique » : la délimitation entre domaines de compétence du Parlement et du gouvernement relevant souvent d'un casse-tête juridique, les deux parties préfèrent s'entendre au préalable pour éviter un contentieux allant devant le conseil constitutionnel. Mais c'est surtout parce que, dès 1959, le gouvernement a bénéficié de l'avènement du fait majoritaire, qui lui permet de s'appuyer sur une majorité solide pour faire voter ses textes. Les raisons qui ont amené les concepteurs de la constitution de 58 à protéger le domaine réglementaire du gouvernement sont tombées d'elles-mêmes.

Alors qu'auparavant, le gouvernement devait s'en remettre au travail de la « nation assemblée » pour édicter les grandes mesures d'intérêt public, en 1958, l'argument se trouve inversé : « un Etat qui s'appuie non pas sur l'ancienne administration exécutive et routinière mais sur des organes experts capables d'intervenir sur l'ensemble des secteurs de la société civile ne peut plus se permettre de confier les décisions publiques à des assemblées incertaines ». Comme le suggère NR, « le gouvernement n'est donc plus le « pouvoir exécutif » : il est devenu l'organe de confection des politiques pensées et élaborées en fonction des besoins de l'Etat ». C'est bien lui qui « conduit et détermine la politique de la nation ».

Pour contrôler l'exécutif, sous la Ve République, les parlementaires ne peuvent le faire que dans le cadre restrictif des questions posées au gouvernement, et ce, lors d'une séance qui n'est qu'hebdomadaire. De même, le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'élaboration des lois est lui aussi rationalisé. Comme l'explique clairement M. Debré lorsqu'il devient Premier ministre, le travail en commission doit être complètement revu : « La commission ne doit en aucun cas substituer son texte à celui du gouvernement mais doit se borner à proposer des amendements », les amendements directs en séance étant interdits (ils doivent passer par le filtre de la commission, ce qui rend quasiment impossible qu'un amendement puisse faire l'objet d'un vote en séance sans l'approbation préalable du gouvernement).

Il y a là un bouleversement radical de l'ancienne conception du pouvoir exécutif (et du parlementarisme) et NR résume cette mutation en une formule : « Elle impose la priorité donnée à la « force de gouverner », c'est-à-dire à la stabilité et à l'autorité du gouvernement, et elle rejette au second plan l'ancienne idée de la « politique tirée du SU », c'est-à-dire de la politique élaborée et discutée au sein de la « nation assemblée » ». Par exemple, si le Parlement peut continuer à contrôler

l'action de l'exécutif par les questions, ces dernières ne peuvent plus conduire à exprimer la confiance ou la défiance au gouvernement ; elles perdent la portée politique générale de l'interpellation (il faut alors passer par le dépôt d'une motion de censure, imposant la formation d'une majorité contre l'action globale du gouvernement). Par rapport à l'ancienne formule de l'interpellation, qui se concluait par un vote sur un ordre du jour, la question au gouvernement, elle, n'exprime plus que l'opinion isolée d'un parlementaire la posant au nom de son groupe. Elle ne donne plus lieu à un vote. Elle n'oblige plus le gouvernement à retrouver une majorité, ou à la ressouder, comme c'était le cas après le vote d'un ordre du jour. Concrètement, les chefs de gouvernement n'ont plus à consacrer un temps infini à venir s'expliquer devant les parlementaires. Sous la III^e et la IV^e Républiques, les interventions des présidents du Conseil se comptaient en plusieurs dizaines par an (54 pour Waldeck en 1900, 113 pour Poincaré en 1927, 83 pour Ramadier en 1947, 40 pour G. Mollet en 1956). Ce nombre d'interventions est en moyenne divisé par 10 sous la V^e à partir de 1962 (7 seulement pour Pompidou en 1964).

Comme l'explique M. Debré en présentant le projet de nouvelle constitution en 1958, la philosophie générale du texte est « qu'aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un projet gouvernemental, si ce n'est celui qui résulte de son étude ». La vie politique se réside plus dans la succession des débats et des votes parlementaires. Le sens même de la notion de responsabilité gouvernementale est transformé : si le gouvernement est toujours « responsable », c'est d'abord devant le pays. La responsabilité ministérielle ne fait plus dépendre, sinon institutionnellement, le gouvernement du Parlement. Au contraire, c'est parce que le gouvernement s'estime avant tout responsable devant la nation, et non plus seulement devant la nation assemblée, qu'il peut revendiquer de ne pas être renversé à tout moment et sur n'importe quel sujet avant d'avoir réalisé son programme. Un exemple presque anecdotique (qui fait d'ailleurs le lien avec le ministère Mendès de 1954) : en 1960, le gouvernement de M. Debré fut mis en échec par le Sénat sur un texte qui abolissait les privilèges des bouilleurs de cru. Six mois plus tard, le même gouvernement l'a quand même supprimé, mais par une ordonnance. Commentaire de NR : « L'expression d'une majorité de parlementaires n'est plus considérée comme l'expression de la volonté nationale : le gouvernement peut passer outre », à partir du moment où il prétend agir au nom de l'intérêt national, en l'occurrence ici la lutte contre l'alcoolisme.

La même année, en 1960, un autre tournant intervient lors du vote de la loi de programmation militaire, rien moins qu'anecdotique cette fois. M. Debré présente un texte destiné à financer la force de frappe française pour une durée de 5 ans, donc en cherchant à s'affranchir du vote annuel du budget. Il fait face à l'opposition des parlementaires, notamment de ceux qui, au Sénat, ne sont pas

convaincus de l'utilité de la force nucléaire, notamment les « Européens », qui veulent que l'arme nucléaire s'intègre à un projet européen, et les Atlantistes (qui anticipent sur la volonté du général DG d'opérer un retrait du commandement intégré de l'OTAN). Surtout, le projet est critiqué par les défenseurs de l'Algérie française, qui y voient la volonté du gouvernement de se désengager militairement de l'Algérie, puisque l'arme nucléaire consommerait désormais la moitié des dépenses militaires, au détriment des forces conventionnelles. Or, ces partisans de l'Algérie française sont encore nombreux dans la majorité gaulliste sur laquelle le gouvernement doit pouvoir compter. Dans l'ancien système, soit le gouvernement aurait renoncé à faire voter son texte en l'état avant d'avoir eu à opérer de nombreux compromis, soit il aurait été renversé. Qu'a fait Michel Debré ? Il a utilisé l'article 49.3 à plusieurs reprises entre octobre et décembre 1960. Compte tenu de l'objet de cette loi, M. Debré en a fait à la fois un test et un symbole pour le nouveau régime : il s'agissait de montrer qu'un gouvernement pouvait imposer sans compromis une décision considérée comme essentielle pour l'indépendance de la France, ce que justement le Parlement de la IIIe République n'avait pas été en mesure de faire dans les années 1930. Bien que le réarmement ait été engagé dès 1936, les gouvernements de la IIIe avaient dû en permanence amender leur politique militaire en tenant compte des réserves parlementaires. M. Debré n'a donc même pas cherché à réunir une majorité parlementaire sur son texte, qui l'aurait contraint à aboutir, suivant ses propres termes, à une « cote mal taillée ». Il a pris l'initiative d'un large débat public sur la force nucléaire (que DG d'ailleurs ne souhaitait pas), mais il n'y a pas eu de délibération parlementaire. Pour M. Debré, c'était aussi le seul moyen d'imposer le programme de défense nationale tel qu'il avait été établi par les instances politico-militaires, le Conseil de Défense notamment, relevant directement de l'Exécutif.

Par rapport à la IIIe, sous la Ve, les rôles sont donc inversés : ce n'est plus le gouvernement qui doit aider le Parlement à accoucher des lois. C'est le Parlement qui doit soutenir l'action du gouvernement dans la mise en œuvre de ses grandes réformes, de ses grands programmes d'action publique. Et si le Parlement peut encore collaborer avec le gouvernement pour améliorer un texte, cela ne concerne plus que la majorité : plus question, comme à l'époque de Briand en 1905, d'élargir la majorité au-delà de la stricte majorité gouvernementale. « En ce sens, le Parlement ne repose plus sur le concept de la « nation assemblée », qui était au fondement de la philosophie et de la pratique républicaines. « Il n'impose plus sa loi face au pouvoir dit exécutif. Il est devenu lui-même un rouage de la démocratie exécutive » (NR).

Le PM voit donc ses attributions renforcées d'un point de vue technique et organisationnel. Ce qu'il a perdu avec la Ve, c'est une part de son autorité politique, même si cette dernière compte aussi, car la Ve reste formellement un régime parlementaire et le PM reste donc le chef de la majorité

parlementaire. C'est surtout que contrairement au président, élu dès 58 par un collège élargi, le PM n'est plus élu de la nation, il n'est même plus un élu tout court quand, en 1962, DG choisit de remplacer Debré par Pompidou. Tout en restant le chef de la majorité parlementaire, le PM ne tire pas son autorité de la réitération de votes de confiance. Il dispose pourtant sous la Ve de bien plus de facilités pour faire voter ses textes au parlement, mais il n'est pas, comme Blum ou Mendès avaient pu le concevoir, le chef d'un parti, chargé de mettre en œuvre un programme de législature, puisque le PM n'est chargé que de mettre en œuvre des mesures décidées par le PR. Le PM « a gagné en pouvoir d'action, mais perdu en autorité » (NR).

Si, sur le papier, le PR n'a pas beaucoup plus de pouvoirs que sous les deux régimes précédents, « dans la réalité, le président intervient directement à l'intérieur même des processus de décision ». DG préside dans tous les sens du terme le conseil des ministres, il connaît les dossiers à l'avance, c'est lui qui dicte les grandes orientations de la politique du gouvernement, car c'est lui qui est doté de l'autorité et de la légitimité politiques.

C'est donc bien un président qui règne et qui gouverne. Lors d'une conversation du 18 avril 1962 avec son ministre de l'information, Alain Peyrefitte, DG lui interdit d'employer l'expression chef du gouvernement en parlant du Premier ministre :

« Le chef du gouvernement, c'est moi. Le premier ministre est le premier des ministres, *primus inter pares*, il coordonne leur action, mais il le fait sous la responsabilité du PR qui dirige l'exécutif sans partage ».

En cela, la démocratie exécutive version gaullienne a pu bénéficier de toute l'organisation gouvernementale issue de trois décennies d'innovation et de transformation. Le modèle Matignon est désormais mis au service de l'autorité présidentielle. Si le PM qui a bien la charge de coordonner l'action interministérielle, c'est le président qui détient l'autorité politique suprême et rend les principaux arbitrages. Les dossiers sont certes préparés dans les ministères et remontent à Matignon, mais c'est sur le PR que repose toujours la décision finale. DG a imposé que les relevés de décision pris en conseil des ministres portent la formule : « le PR a décidé », ceci afin de bien signifier la centralité du chef de l'Etat dans le processus décisionnel, contrairement à la tradition de gouvernement collégial en vigueur sous les deux régimes précédents.

L'Elysée dispose de services étoffés. En dépit du « retour du président » sous les deux régimes précédents, l'entourage du PR restait quasi-familial : 6 civils et 5 militaires sous Coty. Dès janvier 59, l'entourage de DG comprend 19 civils et 14 militaires. S'y ajoute le Secrétariat général pour les affaires africaines et malgaches, avec son secrétaire général, Jacques Foccart, l'homme de la

Françafrique, un conseiller technique et 18 chargés de mission (l'entourage présidentiel comprend une soixantaine de personnes de nos jours). Le président est ainsi replacé au centre des moyens d'information et de prise de décision. Le président envoie ses propres directives au gouvernement sur des questions précises, dont le contenu est rédigé par les conseillers du président, et dont les copies sont adressées aux ministres concernés. DG bénéficie à la fois du pouvoir d'information alimenté par les notes et documents venus des différents ministères (notes du quai d'Orsay, notes de préfets ou des services de renseignement) et du pouvoir d'information reposant sur les notes de ses collaborateurs.

Le PR convoque le PM avant chaque réunion du conseil des ministres. C'est lui qui fixe l'ordre du jour, même si celui-ci est élaboré en amont par le PM. C'est lui qui dirige la discussion et distribue la parole aux ministres. Cette organisation permet au président de rendre ses décisions sur tous les sujets. Contrairement à ce qu'on a prétendu, il n'y a pas de domaine réservé et le général DG n'a jamais accepté l'idée qu'il y aurait un partage des rôles entre le PR et le PM. Certes, il suit plus particulièrement certains dossiers qu'il juge essentiels car ils ont trait à l'indépendance nationale ou aux intérêts supérieurs de l'Etat (l'atome, les questions militaires, le dossier algérien, les affaires africaines à l'heure de la mise en place de la Communauté), mais le PR est en mesure d'intervenir également dans tous les autres domaines pour rendre son arbitrage.

Il n'est plus question pour DG de s'arrêter au seuil de la prise de décision. DG a lui-même calculé qu'entre 1959 et 1965, il a présidé 302 conseils des ministres et 420 conseils interministériels restreints, qu'il a reçu 505 fois le PM dans son bureau, qu'il a eu plus de 2 000 entretiens avec d'autres membres du gouvernement, qu'il a rencontré 78 fois les présidents des deux Assemblées et plus de 100 fois les présidents ou rapporteurs de commissions parlementaires. Il en conclut qu'aucune mesure importante n'a été prise sans qu'ait eu lieu autour de lui les délibérations nécessaires.

Alors pourquoi DG a-t-il maintenu un exécutif à deux têtes ? Certes, on vient de le voir, pour des raisons techniques (le PM coordonne l'action de la bureaucratie ministérielle) et politiques (le PM est le fusible qu'on peut faire sauter, il a les mains dans le cambouis et doit assumer, s'il y a lieu, l'impopularité des mesures gouvernementales : DG remplace Debré par Pompidou une fois résolu la crise algérienne, pour marquer qu'il donne alors un autre cap à l'action du gouvernement). On peut aussi y voir la nécessité, pour DG, de maintenir les formes d'un régime parlementaire, donc d'un gouvernement responsable : après tout, si le PM ne dispose pas d'une majorité parlementaire, il ne pourra pas gouverner, même avec le soutien du président. En 1958, DG a dû s'engager à maintenir le régime parlementaire, même s'il en a profondément ensuite modifié le fonctionnement dans la pratique. Mais il y a des raisons plus profondes. Dans ses Mémoires, DG rappelle que lors du débat sur l'élection du PR au SU, en 1962, certains, comme Gaston Defferre, avaient envisagé, comme on

se propose encore régulièrement de le faire ensuite, de supprimer le PM, donc d'aller vers un régime présidentiel à l'américaine. DG explique bien pourquoi un régime présidentiel à l'américaine n'est pas adapté au cas français :

« Pour ma part, je suis convaincu qu'un pareil système, dont on sait d'ailleurs qu'aux États-Unis il ne va pas sans inconvénients, serait en contradiction avec la nature politique et le caractère des Français qui les portent, sauf dans les drames, à ne supporter qu'à grand-peine un véritable gouvernement et, à moins que ne puissent jouer d'indiscutables soupapes de sûreté, déterminent leurs représentants à s'efforcer de le soumettre, autrement dit de l'anéantir ».

Suit une comparaison avec les EU où les nombreux épisodes de cohabitation entre le président et le Congrès n'ont pas de conséquences dramatiques, comme ce serait le cas en France.

« L'Amérique, depuis qu'elle devint un État indépendant, a traversé, voici plus d'un siècle, la seule guerre civile qu'elle ait connue, mais sans subir jamais aucune révolution ni aucune invasion étrangère, par conséquent sans ressentir les divisions chroniques que de telles tragédies laissent dans les profondeurs nationales et qui mettent le pouvoir, vis-à-vis de maintes catégories, en situation permanente de prévention et de suspicion. Elle ne connaît que deux partis, lesquels ne sont opposés en rien de ce qui est fondamental : la patrie, la loi morale, les institutions, la défense, la liberté, la propriété. Elle est une fédération d'États dont chacun assume pour son compte, avec son gouverneur, ses députés, ses magistrats et ses fonctionnaires – tous élus – une grande partie des domaines brûlants de la politique, de l'administration, de la justice, de l'ordre public, de l'économie, de la santé, de l'école, etc., tandis que le pouvoir central et le Congrès s'en tiennent normalement aux grands sujets : relations mondiales, droits et devoirs civiques, armée, monnaie, impôts et tarifs d'ensemble. Pour ces raisons, le régime a pu jusqu'à présent fonctionner dans le Nord du Nouveau Monde. Mais où mènerait-il la France, toute remplie, elle, des séquelles des déchirements que lui infligèrent tant et tant de drames intérieurs et extérieurs ; la France où tout, dans les domaines politique, social, moral, religieux, national, se trouve toujours totalement en cause ; la France, dont le peuple a coutume de se diviser en tendances inconciliables ; la France, que les conditions de son unité et les perpétuelles menaces du dehors ont amenée à centraliser à l'extrême son administration, devenue, par là même, l'objet de tous les griefs ? Comment douter que, chez nous, le fait que les deux pouvoirs seraient érigés face à face dans des remparts théoriquement inexpugnables les conduirait à être intransigeants, c'est-à-dire, pour le Parlement, à refuser le vote des lois et du budget à tout gouvernement indocile et, du coup, pour celui-là à sortir de la légalité, faute que, par la dissolution appliquée à l'un ou par la censure infligée à l'autre, il y ait une issue normale à leurs

conflits ? L'inévitable résultat serait : ou bien la soumission du président aux exigences des députés, ou bien le pronunciamiento. Pourquoi, dès lors, parler d'équilibre ? Il faut ajouter que, notre pays étant ce qu'il est, le bon sens commande de n'y point confondre en une seule personne le rôle suprême de Chef de l'État, à qui incombe le destin, c'est-à-dire le lointain et le continu, et la charge seconde de Premier ministre, qui, au milieu des saccades de toutes les sortes et de tous les jours, mène l'action du moment et dirige les exécutants ».

Bref, DG assume pleinement d'avoir orienté la pratique des institutions dans le sens de la présidentialisation du régime et de la personnalisation du pouvoir :

« Tout en mesurant combien l'autorité politique, fût-elle hautement reconnue, est, par essence, relative, tout en tenant pour excessive la tendance générale de l'opinion à m'imputer, à travers quelques éloges et beaucoup de blâmes, ce qui arrive dans chaque cas, tout en me gaussant des outrances avec lesquelles certains imaginent ma prétendue omnipotence – ainsi des journaux anglais qui m'intitulent « le Président-Soleil » –, je sais ce à quoi le passé et le présent m'engagent. Je sais qu'il n'appartient qu'à moi de piloter le navire. Je sais qu'il n'y a pas de relâche à la houle des difficultés ».

« En somme, j'exerce ma fonction de manière à conduire l'exécutif, à maintenir le législatif dans les limites qui lui sont imparties, à garantir l'indépendance et la dignité du judiciaire. Mais, en outre, j'ai activement affaire aux grands Corps qui conseillent l'État, au lieu de n'avoir avec eux que des rapports de forme et de convenance ».

Comme il l'écrit dans un passage souvent cité, il fait en sorte que demeure entre les Français et lui un « accord fondamental :

« De mon côté, je ressens comme inhérents à ma propre existence le droit et le devoir d'assurer l'intérêt national. Il est vrai que la Constitution que j'ai fait adopter par le pays définit les attributions des diverses autorités, mais sans contredire l'idée que le peuple et moi nous faisons de mes obligations. Que le Président soit, comme cela est formulé, « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État », voilà qui ne fait qu'exprimer le rôle capital qui est le mien à mes yeux et à ceux des citoyens. Certes, il existe un gouvernement qui « détermine la politique de la nation ». Mais tout le monde sait et attend qu'il procède de mon choix et n'agisse que moyennant ma confiance. Certes, il y a un Parlement, dont l'une des deux Chambres a la faculté de censurer les ministres. Mais la masse nationale et moi-même ne voyons là rien qui limite ma responsabilité, d'autant mieux que je

suis juridiquement en mesure de dissoudre, le cas échéant, l'assemblée opposante, d'en appeler au pays au-dessus du Parlement par la voie du référendum et, en cas de péril public, de prendre toutes les mesures qui me paraîtraient nécessaires. Cependant et précisément parce que ma fonction, telle qu'elle est, résulte de mon initiative et de ce qui se passe à mon égard dans la conscience nationale, il est nécessaire qu'existe et se maintienne entre le peuple et moi un accord fondamental. Or, cet accord, les votes d'ensemble qui ont lieu pour répondre à ce que je demande le traduisent manifestement. Bref, rien, ni dans mon esprit, ni dans le sentiment public, ni dans les textes constitutionnels, n'altère ce que les événements avaient naguère institué quant au caractère et à l'étendue de ma tâche. À moi donc de régler les conditions dans lesquelles je m'en acquitte, sans nullement méconnaître le libellé des parchemins ».

- **L'élection du président de la République au suffrage universel**

Elle introduit une innovation essentielle, car l'élection du PR au suffrage populaire lui confère une légitimité nationale qui lui assure la prépondérance par rapport à tous les autres acteurs de la sphère exécutive, à commencer par le PM. Mais c'est aussi la pratique des référendums qui, entre 1958 et 1962, ont permis à DG de solliciter directement l'approbation des Français sur certains aspects essentiels de son action politique : le changement de constitution bien sûr, puis la politique algérienne, avec un premier référendum en 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie, puis en 1962 sur son indépendance, après la signature des accords d'Evian. A chaque fois, le référendum, au-delà de la question posée, met en jeu l'approbation personnelle de la politique suivie par DG et finalement amène à porter un jugement sur sa personne même. Un référendum est donc à chaque fois une forme de confirmation ou de réédition de l'élection présidentielle.

La gravité de la crise algérienne amène ainsi le général DG à justifié le dialogue direct qu'il a alors cherché à établir avec les Français. Ainsi, en 1961 :

« Avant le référendum, je m'adresse encore par trois fois à la nation. Qui donc, en effet, mieux que celui qui porte la charge peut préciser de quoi il retourne ? [...] J'ajoute, pour qu'il n'y ait de mon fait aucune ambiguïté, qu'il dépend du vote national que je poursuive, ou non, ma tâche. C'est là-dessus, enfin, que je conclus mon appel du 6 janvier : « Françaises, Français... en vérité – qui ne le sait ? – l'affaire est entre chacune de vous, chacun de vous, et moi-même ».

En 1962, c'est aussi la pratique de la dissolution de l'Assemblée nationale qui vient conforter le retour au pouvoir personnel : après la censure du gouvernement Pompidou, c'est aux Français que DG demande de trancher le différend qui l'oppose aux parlementaires sur la question de l'élection du

PR au SU ; du reste, la dissolution intervient au même moment que l'organisation du référendum sur l'élection du président. A chaque fois, DG obtient un « oui franc et massif » : 83% au référendum de 58 sur le changement de régime, 75% sur l'autodétermination de l'Algérie, 91% sur les accords d'Evian, 62% sur l'élection du président au SU.

Avec l'élection du PR au SU, les parlementaires ne sont plus les seuls dépositaires de la légitimité nationale. DG oppose ainsi l'élection fragmentée des députés en autant de « compétitions locales » à l'élection qui désigne désormais « le mandataire de la nation tout entière ». Désormais, le PR,

Le 20 septembre 1962, DG expose dans une allocution télévisée et radiodiffusée l'objet de la révision :

« « La clé de voûte de notre régime, c'est l'institution d'un président de la République désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'État et le guide de la France ». Ayant rappelé quelles attributions et responsabilités capitales sont les siennes aux termes de la Constitution, je déclare que, « pour qu'il puisse porter efficacement une charge pareille, il lui faut la confiance explicite de la nation ». Pour ce qui me concerne, « je pensais », dis-je, « en reprenant la tête de l'État en 1958, que les événements avaient déjà fait le nécessaire et j'avais, pour cette raison, accepté d'être élu autrement. Mais la question serait très différente pour ceux qui, n'ayant pas reçu la même marque nationale, viendront après moi, tour à tour, prendre le poste que j'occupe à présent... Ceux-là, pour qu'ils soient entièrement en mesure et complètement obligés de porter la charge suprême, quel que puisse être son poids, et pour qu'ainsi notre République continue d'avoir une bonne chance de demeurer solide, efficace et populaire en dépit des démons de nos divisions, il faudra qu'ils en reçoivent directement mission de l'ensemble des citoyens ».

L'attentat du Petit Clamart n'a été qu'un prétexte : ce n'est pas à sa succession immédiate que pense DG, mais à la pratique que ses successeurs auront de la Constitution : élus au SU, les PR ne pourront pas revenir en arrière en s'effaçant de nouveau devant un PM choisi par les parlementaires. Aucun ne disposera en effet d'une légitimité nationale et historique analogue à celle de DG : c'est l'élection au SU qui en fournit le substitut.

Il l'exprime clairement dans un message adressé au parlement en octobre 1962 :

« Il s'agit maintenant de faire en sorte que ces institutions demeurent. C'est dire que, dans l'avenir et à travers les hommes qui passent, l'État doit avoir à sa tête un garant effectif du

destin de la France et de celui de la République. Or, un tel rôle implique, ... pour celui qui doit le tenir, la confiance directe et explicite de la nation. »

A la TV le 4 octobre, en s'adressant directement aux Français avant même que les députés soient entrés en séance pour discuter le texte :

« Cette confiance, que j'avais moi-même implicitement en 1958 pour une raison historique et exceptionnelle », il s'agit que, dorénavant, le Président la reçoive du suffrage universel ».

Et à la veille des élections, dans une autre allocution, fin octobre, DG met clairement sa démission dans la balance en cas de refus :

« Si votre réponse est Non », dis-je aux Françaises et aux Français, « comme le voudraient tous les anciens partis afin de rétablir leur régime de malheur, ainsi que tous les factieux pour se lancer dans la subversion, ou même si la majorité des Oui est faible, médiocre, aléatoire, il est bien évident que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour. Car, que pourrais-je faire ensuite sans la confiance chaleureuse de la nation ? »

Bref, moi ou le chaos, et si c'est non, je me casse...

Malgré tout, le oui n'a pas été aussi franc et massif que DG l'aurait sans doute souhaité, 62% de oui et il s'en explique de manière un peu alambiquée :

« Considérant que, pour la première fois depuis l'époque du Rassemblement, et par différence avec les trois référendums précédents, les partis me livraient bataille tous ensemble, sans réserve et sans exception, j'avais fixé dans mon esprit qu'un pourcentage positif dans la dizaine des soixante, reléguant les refus dans celle des trente, me serait satisfaisant. »

« Le 7 novembre, la nation me voit et m'entend lui dire que « la décision qu'elle a prise dix jours plus tôt revêt la plus vaste portée pour l'avenir de la France ». En outre, dis-je, « le référendum a mis en pleine lumière une donnée fondamentale de notre temps : le fait que les partis de jadis ne représentent pas la nation. On s'en était clairement et terriblement aperçu quand, en 1940, leur régime abdiqua dans le désastre. On l'avait de nouveau constaté en 1958, lorsqu'il me passa la main au bord de l'anarchie, de la faillite et de la guerre civile. On vient de le vérifier en 1962 ».

On relève ici une autre fonction de l'usage du référendum : il manifeste que le Parlement ne représente pas la nation, puisque les Français ont désavoué les chefs des formations parlementaires qui avaient voté la motion de censure au gouvernement Pompidou.

En imposant cette réforme envers et contre tous, DG a là encore très largement interprété la Constitution, en dépit des réserves émises par le Conseil d'Etat lui-même sur la procédure employée, l'article 11, et non l'article 89, seul ce dernier portant explicitement sur la révision de la Constitution. L'article 11 ne permet en effet qu'un référendum portant sur l'organisation des pouvoirs publics. DG joue sur le flou de cette expression :

« Si rompu que je sois aux fallacieuses querelles qui me sont faites depuis bien longtemps, il me semble que toutes les bornes sont franchies par celle-là. Car, pour soumettre la réforme au suffrage direct du peuple, je ne fais qu'appliquer une disposition constitutionnelle aussi éclatante que possible de netteté et de simplicité. Y a-t-il, en effet, rien de plus clair et de plus formel que l'article 11 qui dispose que « le président de la République peut, sur la proposition du gouvernement, proposer au pays tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » ? Y a-t-il quoi que ce soit qui, par nature et par définition, puisse plus évidemment porter sur l'organisation des pouvoirs publics que la Constitution et, notamment, ce qu'elle fixe quant au mode d'élection du Chef de l'État ? Cela n'est-il pas admis depuis toujours par la doctrine et le langage juridiques, au point que la Constitution de 1875, qui instaura la République, s'intitulait précisément : « Loi sur l'organisation des pouvoirs publics » ? Dans cet article 11, qui embrasse d'une manière aussi certaine l'ordre constitutionnel, pourquoi aurait-il été nécessaire de mentionner ce qui va de soi, à savoir qu'il peut ouvrir la voie à une révision ? Si, par un extraordinaire démenti à son propre texte, le législateur entendait le contraire, comment aurait-il négligé de le spécifier ? En quoi la faculté de recourir au référendum pour modifier la loi constitutionnelle serait-elle contradictoire avec la procédure prévue à l'article 89, celle-ci jouant quand les pouvoirs publics jugent préférable d'utiliser la voie du Parlement ? N'est-il pas de bon sens, d'ailleurs, qu'en matière aussi grave, ceux-ci aient, suivant les cas et les circonstances, l'une ou l'autre possibilité, et n'est-ce pas là le sens de l'article 3 qui proclame : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ? Enfin et par-dessus tout, la Constitution de 1958 procédant d'un vote direct du pays, au nom de quoi lui refuserait-on le pouvoir d'apporter lui-même un changement à ce qu'il a fait ? »

A cette passe d'armes avec le CE s'en est ajoutée une autre, le fameux arrêt Canal, le CE ayant annulé toute la procédure de la Cour militaire de Justice installée dans le cadre de l'application de l'article 16 pour juger des membres de l'OAS, dont le fameux Canal :

« Le Conseil se proclame compétent en cette affaire qui, suivant lui, serait « d'ordre administratif » ! Il s'en saisit donc et déclare que la procédure prévue pour le fonctionnement

du tribunal « n'est pas conforme aux principes généraux du Droit », parce qu'elle ne comporte pas le recours en cassation et que, par conséquent, mon ordonnance comporte « un excès de pouvoir ». Le Conseil prétend donc que la Cour de Justice est dissoute et que ses sentences sont annulées.

Céder à une telle injonction, surtout en pareille matière, serait évidemment souscrire à une intolérable usurpation. Chef de l'État, investi par la plus dure Histoire d'une légitimité, par ma fonction d'un mandat, par le vote référendaire du peuple d'une mission législative, qui ne sont et ne sauraient être justiciables d'un Corps que rien n'y habilite, qui, au contraire, s'insurge contre ce qui est la loi et dont il est clair que l'ambiance politique le fait sortir de ses attributions, je tiens pour nul et non avenu l'arrêt du Conseil d'État. En quoi, d'ailleurs, les « principes généraux du Droit » seraient-ils violés par le fait que la Cour de cassation n'est pas saisie de certains jugements, alors que le peuple souverain a voulu qu'ils soient exceptionnels et expéditifs au point de me donner la faculté d'instituer par la loi un tribunal spécial pour les rendre ? En combien de circonstances de guerre ou de danger public la justice française, militaire ou civile, comme celle de tous autres pays, a-t-elle été organisée déjà de manière à agir rapidement sans que l'instance suprême ait chaque fois à entrer en ligne ? »

Comme on le voit, DG passe outre et, d'une manière générale, il justifie au nom de la légitimité dont il dispose, double légitimité à la fois historique et démocratique (son mandat), de court-circuiter les corps intermédiaires. On relève aussi que c'est toujours en référence à une période de crise, de danger public, que DG défend sa conception très large du pouvoir présidentiel.

Dès cette époque, les adversaires de DG ont voulu dénoncer un retour au bonapartisme. Or, 1) d'un point de vue idéologique, le gaullisme emprunte bien plus au nationalisme (celui de Péguy plus que celui de Maurras) et à la démocratie chrétienne (la participation) qu'au bonapartisme ; 2) le recours de Napoléon III à l'appel au peuple était en fin de compte resté fort limité. Alors que DG n'a cessé de tester sa légitimité tout au long de ses mandats. Il a pu s'en vanter dans une conférence de presse de 66 en affirmant que « jamais les Français n'ont eu, aussi souvent, aussi directement, aussi complètement à décider de l'ensemble de leurs affaires ». L'élection ne vise plus principalement, sous la Ve République, à désigner des représentants dont le rôle est de contrôler, voire de sanctionner le gouvernement : l'élection devient au contraire « la justification et le moyen par lequel s'opère une concentration des pouvoirs puisqu'elle offre à un homme seul l'aura d'un sacre populaire » (NR). D'où les accusations de FM en 1964 sur le « coup d'Etat permanent ».

Mais n'en déplaise à ce dernier, il a dû d'ailleurs lui-même en convenir, l'élection du Président devient à la fin de notre programme « le nouveau critère de la démocratie », je dirais même plus son maillon, son ressort essentiel. L'élection vise plus à départager, à répartir le pouvoir entre diverses formations politiques. L'élection présidentielle déplace l'horizon d'attente des Français, appelés non plus seulement à voter en fonction de leurs opinions ou de leurs idées, mais à se déterminer sur l'efficacité de la politique conduite par le futur président. L'élection présidentielle replace le pouvoir personnel au centre de l'expérience républicaine. L'élection favorise par elle-même la logique de concentration des pouvoirs au profit du Président, d'autant que c'est une élection à deux tours qui implique qu'un candidat soit en mesure de rassembler au-delà de son propre camp (comme DG en fera lui-même l'amère expérience en 1965 puisqu'il est mis en ballottage). DG n'a jamais compris et naturellement jamais admis qu'on l'accuse de dictature, alors qu'au contraire, en permettant aux Français de désigner directement leur chef de l'Etat, mieux même, en leur demandant périodiquement de confirmer leur choix lors de scrutins intermédiaires, il leur avait rendu la démocratie confisquée auparavant par les appareils politiques.

Il est toutefois clair, pour DG, que les deux pouvoirs issus du SU ne sont pas sur un pied d'égalité. L'élection du PR au SU implique de désigner un homme situé au-dessus des partis : une fois élu, le PR sera, pour DG, le président de tous les Français, il sera en mesure de faire appel à l'unité nationale. Les élections législatives, au contraire, ne font qu'entretenir les divisions gauloises, parce qu'elles conduisent à désigner les représentants désignés par des partis politiques, ce qui, pour DG, revient à en faire l'expression d'intérêts particuliers (les partis politiques étant selon lui par définition incapables de s'élever au-dessus de leurs intérêts partisans). L'élection des députés, souligne DG, « cloisonne le peuple dans les disputes et l'écarte de ses propres affaires ». Inversement, demander aux électeurs de choisir un homme, de lui accorder leur confiance, c'est les obliger à se prononcer sur ce qui est susceptible de les rassembler, sur la personnalité de celui qui, durant son mandat, sera en mesure de gouverner en fonction du bien commun (selon l'adage : au premier tour on choisit, au 2^e on élimine). La conception qu'a DG de la démocratie l'éloigne là encore de l'ancien modèle républicain : il n'y a pas à rechercher la concorde ou le compromis entre l'exécutif et le législatif, comme dans l'ancien gouvernement parlementaire : si DG a tout fait pour imposer l'élection du PR au SU en 1962, ce n'est pas pour rééquilibrer les 2 pouvoirs, mais au contraire pour consacrer la prépondérance de l'exécutif sur le législatif.

L'élection au SU a eu aussi une autre fonction essentielle : forcer les successeurs de DG, y compris ses opposants, anciens ou futurs (de Giscard à Mitterrand), à assumer la personnalisation incontournable du pouvoir sous la Ve république. Là où DG disposait d'une autorité, d'un prestige

personnel déjà gagnés sur le terrain de l'Histoire, ses successeurs auront besoin du sacre électoral et ne pourront reproduire l'erreur commise par J Grévy au début de la IIIe République. C'est en cela que DG a dû penser à ses successeurs en instaurant l'élection au SU. DG a confié à Peyrefitte que l'élection au SU ne lui apporterait rien de plus à lui-même, mais forcerait ses successeurs à assumer leurs responsabilités. La personnalisation du pouvoir n'est pas un accident, une parenthèse qui pourra être refermée une fois la crise algérienne surmontée et DG retiré à Colombey. La personnalisation du pouvoir devient une dimension obligée du nouveau mode de fonctionnement de la démocratie exécutive.

L'élection du chef de l'exécutif au suffrage populaire telle que DG la conçoit se démarque également de l'élection du chef d'une majorité de gouvernement, telle que des hommes comme Blum ou Mendès l'avait envisagée. Pour les réformateurs de gauche, l'élection devait procéder d'un programme et d'un parti ou d'un ensemble de partis : l'élection devait lier étroitement le pouvoir personnel du chef de la majorité à la réalisation d'un programme émanant d'une ou de plusieurs formations politiques. Or, pour DG, l'élection du président au SU n'implique pas que le chef de l'Etat soit tenu par un programme. DG déclare ainsi à Peyrefitte en juin 1962 : « Un programme ? Jamais ! La politique, c'est la réalité ! La réalité, c'est tous les jours qu'elle change. Il faut avoir des principes et des objectifs, non un programme ». Là encore, la pensée politique du général DG s'inspire de la pensée du militaire qui sait que la victoire impose que le chef puisse s'adapter aux circonstances et aux réalités du terrain. Le chef de l'exécutif ne doit pas être contraint par le programme d'un parti ou une volonté émanant du peuple. Si pour DG l'exécutif doit être arraché à la dépendance du parlement, ce n'est pas pour le faire retomber dans la dépendance de l'élection. « Au plus profond, au cœur de la philosophie politique de DG, le Président n'est pas élu pour exécuter la volonté du peuple... qui s'exprimerait au moment de l'élection dans le choix d'un programme ou dans le soutien apporté à un contrat de législature » (NR).

Dans ce cadre, la conception gaullienne de l'élection ne vise pas à faire procéder l'action politique d'un contrat ou d'un programme présentés devant les électeurs : le peuple est convié à exprimer son soutien à l'action entreprise par le chef de l'Etat, mais une action que ce dernier a pu mener en toute indépendance. Comme lors des référendums, les rendez-vous électoraux auxquels DG convie les Français s'apparentent à des questions de confiance, posées à la nation tout entière et non plus aux députés. Il y a ici une transposition des procédés par lesquels le Parlement avait délégué au gouvernement la confection des lois : « DG demande aux Français l'expression d'un soutien, d'une approbation, d'un consentement plutôt que l'expression de volontés tirées de leur expérience sociale et qui seraient transmises à travers leurs « représentants » » (NR). La raison d'être du pouvoir

exécutif, pour DG, c'est de s'assurer que les grandes décisions publiques seront prises au nom des grands intérêts de l'Etat. Dans ce cadre, le rôle de l'élection, c'est d'amener les Français à reconnaître, ou à ne pas reconnaître, que l'action entreprise par le chef de l'Etat l'a bien été dans le sens des intérêts supérieurs de la nation. Par exemple, à plusieurs reprises, le peuple a été convoqué pour reconnaître la nécessité de la décolonisation de l'Algérie, même si ce n'est pas lui qui en a pris l'initiative, mais DG, et ceci, en louvoyant lui-même entre diverses options qu'il n'avait pas rigoureusement définies au départ, en 1958 (sûrement pas l'indépendance avec 1 million de rapatriés franchissant la Méditerranée...). C'est aussi pour cela qu'autant que possible, les électeurs doivent, sur les grands sujets dont dépend l'autorité de l'Etat ou la cohésion nationale, s'affranchir de considérations partisans.

« Dans l'ensemble, en déduit NR, pour comprendre ce que devient la relation entre le peuple et l'Etat dans le cadre du gaullisme, on peut considérer que le paradigme de la nécessité remplace l'idée de la volonté : la priorité n'est pas que le peuple soit représenté dans une Assemblée nationale pour en extraire sa « volonté » mais qu'il soit en mesure de reconnaître la capacité de l'Etat (et de son chef) à suivre les nécessités de son être. Et cela commence avant tout par les impératifs de sa défense et de sa puissance extérieure ». On pourrait aussi parler de primat de l'efficacité. « La défense, déclare DG à Bayeux en 1952 (on est en pleine querelle de la CED), c'est là la première raison d'être de l'Etat ». L'Etat est premier, même s'il faudrait pour cela aller, au moins dans un premier temps, à l'encontre de la volonté du peuple (dans un second temps, le rôle du chef de l'Etat comme guide est d'amener le peuple à faire primer les intérêts supérieurs de l'Etat, c'est notamment le rôle de la parole politique, voir plus loin). « Pour la philosophie de DG, la vocation du politique est de faciliter la mission de l'Etat... L'Etat est le fait premier. Par rapport à lui, le régime politique ne vient qu'en surplus » (NR). La qualité d'un régime est de permettre à l'Etat d'accomplir sa mission d'intérêt général. Debré justifie la constitution de 1958 en disant que la première légitimité du régime est de permettre au pouvoir exécutif de gouverner la France et de retrouver son rang. Le soutien populaire n'est que second dans l'ordre des priorités.

Dans la conception que DG se fait de la démocratie, le peuple choisit et approuve le chef, mais ce dernier reste libre de ne pas faire procéder son action de la démocratie, c'est-à-dire de l'expression de la volonté du peuple et des divergences qui peuvent se manifester au sein de l'opinion.

- **Un nouveau modèle républicain**

J'en profite ici pour élargir la réflexion, en intégrant au corrigé des éléments qui pourraient servir à tout sujet sur le gaullisme.

Comme le suggère Serge Bernstein, avec DG, un autre modèle républicain, distinct de celui des républicains de la III^e République, se met en place. Pour DG, la République, c'est d'abord l'Etat : non seulement l'Etat fort, garant de l'unité nationale, et par conséquent placé au-dessus des partis, mais aussi l'Etat agent de la puissance nationale, donc aussi l'Etat modernisateur de l'économie. Ce primat de l'Etat sur l'individu représente un véritable renversement par rapport au modèle républicain de la III^e République, dont Alain avait naguère fort bien analysé les fondements philosophiques dans *Le Citoyen contre les pouvoirs*.

C'est l'Etat, qui, pour DG, assure la continuité de la France, comme l'illustre ce passage des *Mémoires d'espoir* :

« La France vient du fond des âges. Elle vit. Les siècles l'appellent. Mais elle demeure elle-même au long du temps. Ses limites peuvent se modifier sans que changent le relief, le climat, les fleuves, les mers, qui la marquent indéfiniment. Y habitent des peuples qu'étreignent, au cours de l'Histoire, les épreuves les plus diverses, mais que la nature des choses, utilisée par la politique, pétrit sans cesse en une seule nation. Celle-ci a embrassé de nombreuses générations. Elle en comprend actuellement plusieurs. Elle en enfantera beaucoup d'autres. Mais, de par la géographie du pays qui est le sien, de par le génie des races qui la composent, de par les voisinages qui l'entourent, elle revêt un caractère constant qui fait dépendre de leurs pères les Français de chaque époque et les engage pour leurs descendants. À moins de se rompre, cet ensemble humain, sur ce territoire, au sein de cet univers, comporte donc un passé, un présent, un avenir, indissolubles. **Aussi l'État, qui répond de la France, est-il en charge, à la fois, de son héritage d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain.**

La conception gaullienne du pouvoir s'appuie sur les leçons tirées de l'Histoire, l'histoire longue, celle qui, depuis 1000 ans, a fait reposer l'identité de la France sur la continuité de l'Etat. Mais aussi l'histoire récente, celle de la III^e République : DG n'ignore pas ses réussites, notamment la réorganisation de l'armée qui rendra possible la victoire de 1918. Mais ses réussites, la III^e les doit au patriotisme des Français, à la solidité de ses traditions (notamment celles qui continuent de s'incarner dans l'armée), à son administration et à la qualité des serviteurs de l'Etat, hommes politiques de Gambetta à Clemenceau ou hauts fonctionnaires, et non pas à ses institutions. Idem chez Michel Debré, qui estime que le régime parlementaire a été dévoyé, mais que le pays a pu rester solide grâce à « la force et la valeur de l'Etat ». Pour les gaullistes, la crise de 1958 reproduit tous les symptômes de la crise de 1940 qui avait vu l'anéantissement de la France, provoqué à la fois par son impuissance vis-à-vis du monde extérieur et par ses divisions politiques.

Comme le rappelle NR, « chez DG, le politique est fondamentalement jugé à l'aune du militaire ». Et plus généralement : « Un régime politique se juge dans le fait d'avoir favorisé ou non la puissance de l'Etat, d'avoir garanti ou non la capacité de défense nationale ». Pour DG, seul l'Etat est en mesure de faire prévaloir les intérêts supérieurs de la nation, car il surplombe la société et ses divisions. C'est en cela que pour DG, l'Etat est supérieur en nature à la politique. Les serviteurs de l'Etat, qu'ils soient des civils ou des militaires, sont mieux à même d'agir en fonction de l'intérêt général que les hommes de parti. Lors d'un discours prononcé en 1959 à l'ENA, DG déclare que le service de l'Etat est « la fonction la plus importante et la plus noble qui soit dans l'ordre temporel ». DG emprunte aux juristes du XIX^e siècle l'idée d'une séparation entre la sphère de l'Etat, qui porte la défense de l'intérêt général, et la sphère politique, restée prisonnière de la défense des intérêts particuliers. C'est encore ce qui démarque les idées gaulliennes de la tradition républicaine du XIX^e siècle, toute méfiante envers l'administration et les bureaux. Contrairement aux républicains du XIX^e, il n'y a pas à craindre la puissance de l'Etat et DG, dès la Libération, place davantage ses espoirs dans la rénovation de la haute administration, avec la création de l'ENA, que dans le renouvellement des élites politiques. M. Debré représente bien cette génération de hauts fonctionnaires qui répugnaient à l'origine à s'engager en politique, mais qui s'y sont résolus par la Résistance, car le gaullisme fait triompher l'impératif patriotique et l'urgence du salut public : »J'appartiens, écrit M Debré, à une génération qui a dû quitter le confort de la fonction publique », parce qu'en se plaçant au service du général DG, il peut continuer à servir l'Etat, pense-t-il, sans se mettre au service d'un parti. Les républicains du XIX^e voyaient le pouvoir de l'administration comme un danger pour la démocratie, comme un obstacle à l'expression de la souveraineté du peuple ; à l'inverse, la génération qui a fondé la démocratie exécutive au lendemain de la 2^e GM, celle de M Debré, voit dans l'Etat administratif l'indispensable contrepartie aux aléas de la démocratie. Comme l'explique M Debré, alors que le pouvoir doit subir l'aléa de l'élection, il doit avoir à sa disposition une « administration capable de le servir dans la seule lumière du bien public ».

DG place l'idéologie de la puissance publique au centre du régime qu'il fonde en 1958. « Le pouvoir exécutif se trouve désormais défini comme celui qui doit défendre et imposer le point de vue de la puissance publique face à l'expression des intérêts particuliers, que ces derniers proviennent des partis politiques, des fractions parlementaires ou des groupements professionnels » (NR). C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles il y a désormais incompatibilité entre mandat parlementaire et exercice d'une fonction ministérielle. Il ne se s'agit pas seulement de signifier que le pouvoir exécutif n'émane plus du Parlement, mais que les hommes devenus ministres sont avant tout des serviteurs de

l'Etat, les chefs d'une administration. Ils passent de l'autre côté du miroir, ils entrent dans la fonction publique.

Là réside la profonde aversion du général à l'égard du régime des partis, qu'il juge incapables par nature de s'élever au niveau de l'intérêt supérieur de l'Etat. Dans les *Mémoires de guerre*, il écrit ainsi :

« Mais, tout en écartant l'idée de mon propre despotisme, je n'en suis pas moins convaincu que la nation a besoin d'un régime où le pouvoir soit fort et continu. Un tel pouvoir, les partis sont, évidemment, inaptes à le lui donner. Mis à part les communistes, qui se destinent à dominer par n'importe quels moyens, dont le gouvernement serait, éventuellement, étayé par une organisation toute prête, qui trouveraient à l'intérieur l'appui déterminé d'une partie de la population et au-dehors celui des Soviets, mais qui mettraient la France en servitude, je constate qu'aucune des formations politiques n'est en mesure d'assurer la conduite du pays et de l'État. Bien que certaines d'entre elles puissent obtenir les suffrages d'une importante clientèle, il n'en est pas une seule dont on croie qu'elle représente l'intérêt général. Chacune, d'ailleurs, ne recueillera que les voix d'une minorité. Encore, beaucoup d'électeurs qui lui donneront leur bulletin de vote le feront-ils, non point tant pour elle, que contre d'autres. Bref, nulle organisation ne dispose du nombre ni du crédit qui lui permettraient de prétendre à l'autorité nationale.

Au caractère fractionnel des partis, qui les frappe d'infirmité, s'ajoute leur propre décadence. Celle-ci se cache encore sous la phraséologie. Mais la passion doctrinale, qui fut jadis la source, l'attrait, la grandeur des partis, ne saurait se maintenir intacte en cette époque de matérialisme indifférente aux idéals. N'étant plus inspirés de principes, ni ambitieux de prosélytisme, faute de trouver audience sur ce terrain, ils vont inévitablement s'abaisser et se rétrécir jusqu'à devenir chacun la représentation d'une catégorie d'intérêts. Si le pouvoir retombe à leur discrétion, il est certain que leurs dirigeants, leurs délégués, leurs militants se mueront en professionnels faisant carrière dans la politique. La conquête des fonctions publiques, des postes d'influence, des emplois administratifs, absorbera désormais les partis, au point que leur activité se déploiera essentiellement dans ce qu'ils nomment la tactique et qui n'est que la pratique du compromis, parfois du reniement. Étant tous minoritaires, il leur faudra, pour accéder aux postes de commande, les partager avec leurs rivaux. D'où cette double conséquence que, vis-à-vis des citoyens, ils iront se démentant et se déconsidérant, et que la juxtaposition constante, à l'intérieur du gouvernement, de groupes et d'hommes opposés ne pourra aboutir qu'à l'impuissance du pouvoir [...].

Suivant moi, il est nécessaire que l'État ait une tête, c'est-à-dire un chef, en qui la nation puisse voir, au-dessus des fluctuations, l'homme en charge de l'essentiel et le garant de ses destinées. Il faut aussi que l'exécutif, destiné à ne servir que la seule communauté, ne procède pas du Parlement qui réunit les délégations des intérêts particuliers. Ces conditions impliquent que le chef de l'État ne provienne pas d'un parti, qu'il soit désigné par le peuple, qu'il ait à nommer les ministres, qu'il possède le droit de consulter le pays, soit par référendum, soit par élection d'assemblées, qu'il reçoive, enfin, le mandat d'assurer, en cas de péril, l'intégrité et l'indépendance de la France. En dehors des circonstances où il appartiendrait au Président d'intervenir publiquement, gouvernement et Parlement auraient à collaborer, celui-ci contrôlant celui-là et pouvant le renverser, mais le magistrat national exerçant son arbitrage et ayant la faculté de recourir à celui du peuple ».

La dernière phrase montre que pour DG, c'est toujours la France libre et le rôle qu'il y a joué qui reste la référence majeure de son action politique.

« Quand le salut public est en cause, déclare-t-il en 1947, il y a un domaine de l'action qui les dépasse ». C'est encore le salut public qui est en jeu lors de son retour au pouvoir en 1958. Le général s'assigne trois priorités dans le redressement, l'Algérie, l'équilibre financier et la réforme de l'Etat (la révision constitutionnelle), et cet objectif est, déclare-t-il, « tellement grand, tellement important... qu'en comparaison, les disputes politiques, les agitations partisans sont tout simplement dérisoires ». Dans le cadre de la préparation de la nouvelle constitution, en 1958, DG exprime le souhait que « les membres du gouvernement ne doivent pas demeurer hommes de partis », qu'il faut les « dégager de leurs attaches partisans ».

NR insiste ici sur un point qui me paraît essentiel, en relevant la tension qui existe dans le fonctionnement de la démocratie française sous la Ve république : « Au fond, le gaullisme souligne encore un peu mieux l'opposition entre les deux grandes conceptions de la politique moderne, c'est-à-dire entre une première conception qui identifie la politique au triomphe de l'intérêt général par rapport à la masse des intérêts particuliers (et dans cet ordre, le pouvoir exécutif a un rôle premier et substantiel car c'est lui qui a la charge de défendre l'Etat entre les divisions partisans) et une 2^e conception qui considère que les décisions politiques doivent être déduites de la volonté populaire, c'est-à-dire non pas malgré mais à partir de l'expression des divisions d'opinion (dans cet ordre, le pouvoir exécutif n'a pas de raison d'être autonome, il n'existe et il n'est tolérable que dans la mesure où il veille fidèlement à l'application des volontés exprimées par le peuple ». Pour le dire autrement, une tension entre deux conceptions de la démocratie : l'une qui la fonde sur le rationalisme, l'idéal abstrait de la volonté générale, ou sur le nationalisme, le primat de l'intérêt national, l'autre sur le

pluralisme, c'est-à-dire sur la confrontation et le compromis nécessaires entre les intérêts divers qui coexistent dans le corps social. Cette deuxième conception n'est pas celle du général DG et c'est pourquoi, comme on l'a vu, il rejette pour la France une démocratie à l'américaine. Pour les mêmes raisons, le système parlementaire anglais n'est pas transposable en France, parce qu'il n'y a pas 2 ou 3 grands partis qui s'entendent sur l'essentiel dès lors que la patrie est en danger : le système parlementaire français ne peut pas enfanter un Churchill.

DG n'a toutefois jamais cherché à interdire les partis politiques. Comme les syndicats qui représentent les forces vives du pays, ils sont l'expression de la diversité française, qui est aussi pour DG un héritage de l'histoire. Mais partis et syndicats doivent être tenus à distance, dès lors que les intérêts de l'Etat sont en cause, car alors, les divisions sont la cause de sa ruine. Le seul mode de dépassement des divisions du peuple français se présente, pour DG, sous la forme de l'élan patriotique, comme ce fut le cas dans la Résistance qui constitue à cet égard, une référence permanente : la référence d'un peuple uni par-delà ses différences sociales, politiques et religieuses, pour combattre l'ennemi et la collaboration. Mais le général le sait bien lui-même, rares sont les occasions où les Français peuvent ainsi se rassembler, et ce quand la nation est en état d'extrême péril. Cela explique d'ailleurs la propension de DG au catastrophisme, à exagérer en permanence les menaces qui pèsent sur l'indépendance nationale (comme à l'époque du RPF ou en 1968), parce que cela lui permet d'appeler au rassemblement national en fustigeant les partis qui entretiennent la division, « la vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles ». On a d'ailleurs vu récemment un PR reprendre cette image de Gaulois querelleurs, qui sont caricaturés dès 1959 par Goscinny et Uderzo dans *Astérix le Gaulois*, qui paraît dans le journal *Pilote*.

DG juge donc l'existence des partis incontournable, et même souhaitable, dans la mesure où ils représentent les grandes « familles spirituelles » de la France, mais on ne peut pas leur confier la gestion des affaires de l'Etat. De ce point de vue, la Ve République s'est nourrie essentiellement de l'échec des partis sous la IVe, de leur incapacité à former de véritables majorités de gouvernement. En janvier 1946, DG a démissionné en étant convaincu qu'il reviendrait rapidement au pouvoir, du fait de l'incapacité des différents partis à s'entendre pour gouverner. L'incapacité des partis a été pensée comme un préalable à son retour au pouvoir dès cette époque. « Fondamentalement, dans le gaullisme, la force du pouvoir est pensée à partir du constat de l'échec historique des partis » (NR). C'est la raison invoquée par M Debré pour justifier les dispositifs contraignants imposés au parlement dans le texte de 58 : Puisque « notre régime électoral nous empêche de connaître les majorités cohérentes qui assurent la bonne marche du régime parlementaire », il a été nécessaire, poursuit Debré, d'imposer au Parlement des « règles détaillées » pour assurer la stabilité des gouvernements,

comme par exemple le 49.3. « Dans la Ve République, la force de l'exécutif est donc pensée à partir du présupposé de l'absence de discipline parlementaire et de la faible probabilité d'avoir une majorité fondée sur un accord entre les partis ».

C'est ainsi que DG justifie le retour au scrutin d'arrondissement : « Afin d'avoir une majorité, il faut un scrutin majoritaire. C'est ce que décide mon gouvernement qui fixe le système électoral en vertu de ses pouvoirs spéciaux, rejetant la représentation proportionnelle, chère aux rivalités et aux exclusives des partis mais incompatible avec le soutien continu d'une politique, et adoptant tout bonnement le scrutin uninominal à deux tours ».

Or, le paradoxe est que la Ve République s'est accompagnée rapidement de l'apparition de ce qu'on appelle le « fait majoritaire » : de 59 à 62, mais surtout après 1962, il y a désormais une majorité cohérente pour soutenir le gouvernement pendant une législature. Pour la première fois dans les annales de l'histoire parlementaire française, le pouvoir exécutif trouve à sa disposition une majorité prête à lui faciliter la tâche. (Entre 58 et 62, les dissidences au sein du groupe UNR (Union pour la nouvelle république, le parti gaulliste) ont touché 10% de l'effectif (les frondeurs de l'époque), principalement en raison de l'opposition d'une partie des parlementaires gaullistes à la politique algérienne du gouvernement).

Dans la philosophie du gaullisme, le parti ne peut être qu'un moyen, pour la conquête du pouvoir, et non pas une fin (comme dans la tradition gambettiste ou socialiste qui fait des partis les éducateurs du SU). Le parti ne peut pas être vu comme un lieu de formation du peuple citoyen puisque par son existence même il crée le risque d'une division de la nation. Le parti doit donc se vouer au rassemblement : tout en étant un parti politique, il doit se penser comme le moyen de dépasser les divisions. La raison d'être d'un parti gaulliste revient donc à élaborer les conditions d'exercice du pouvoir. Dans la tradition de gauche, le parti existe avant la conquête du pouvoir ; dans le gaullisme, le parti n'a pas d'existence préalable et indépendante de l'exercice du pouvoir, il en est simplement l'une des conditions de possibilité. Si donc le fait majoritaire s'est imposé sous la Ve, les partis, eux, sont demeurés faibles et doivent se contenter d'une fonction essentiellement utilitaire. Dans la vie parlementaire, le fait majoritaire a facilité la tâche du gouvernement, qui, sauf en 62, n'a pas eu besoin d'utiliser les dispositions contraignantes de la Constitution pour faire adopter ses textes. Les différents groupes qui composent la majorité sont désormais prisonniers de la coalition au pouvoir, oscillant au moindre désaccord entre la position de « godillots » ou de « dissidents », avec peu de chances de pouvoir infléchir la détermination du gouvernement. Avec la perte de crédit subie par les partis traditionnels, la vie politique a de moins en moins de raison de s'identifier à la vie parlementaire.

En fait, la conception qu'a DG du régime et de l'action publique l'amène à privilégier les décisions prises dans le giron des grandes administrations, plutôt que du Parlement. Dans le domaine économique, en particulier, DG n'a pas repris l'usage des lois d'habilitation, décrets-lois et autres. C'est le référendum du 28 septembre 1958 qui, tout en ratifiant la nouvelle Constitution, a aussi accordé à DG le droit de gouverner par ordonnances jusqu'à l'inauguration officielle des nouvelles institutions prévue pour janvier 1959. De même, en 1962, c'est le référendum portant sur l'approbation des accords d'Evian qui a donné pouvoir au gouvernement d'arrêter par ordonnances les mesures relatives à l'application de ces accords (en réalité, jamais intervenue). Le référendum est donc plus qu'une approbation, il autorise le chef de l'Etat à légiférer sans avoir recours au Parlement. Dans l'allocution radio-télévisée de mars 1962, DG le dit clairement : « La question que je pose aux Français, c'est pour eux, me répondre à moi-même qu'en ma qualité de chef de l'Etat ils me donnent leur adhésion ; qu'ils m'attribuent le droit de faire, malgré les obstacles, ce qu'il faut pour atteindre le but ». Jusqu'à Mendès, le recours à la délégation législative, quoique entrée dans les mœurs parlementaires, était encore vu comme un accident, tenant aux circonstances. Avec DG, « faire primer des mesures élaborées au sein des administrations de l'Etat n'a pas la signification d'un recours momentané et quelque peu malheureux. C'est au contraire une manière d'affirmer la supériorité de l'Etat sur le Parlement dans la capacité à formuler les décisions qui placeront le pays sur la voie du redressement, de la puissance et de la prospérité » (NR). Et ce, même lorsque l'enjeu politique est faible. Ainsi, en décembre 1958, pour des raisons d'économie budgétaire, le gouvernement avait décidé de réduire la retraite des anciens combattants par ordonnance. Le Sénat a cherché à s'y opposer en votant une résolution en juin 1959 : le gouvernement a passé outre lors du retour du texte devant l'Assemblée nationale, jusqu'à susciter le vote puis le rejet d'une motion de censure en novembre 1959. Commentaire de DG sur cet épisode : « Ce qui a été fait ne sera pas changé. Nous n'en sommes plus où on en était hier. Quand il s'agit d'un domaine d'intérêt national, le pouvoir ne recule pas ».

Le problème, c'est que dans ces conditions, toute mesure du gouvernement peut être présentée comme une mesure d'intérêt national... Pour DG, la supériorité de l'administration n'est pas seulement d'ordre technique, mais bien politique : elle est, mieux que le Parlement, à même de décider ce qu'il y a de mieux pour les Français. « L'ordonnance n'a plus le sens politique d'une délégation de pouvoir qui aurait été consentie par le Parlement... Elle a le sens plus éclatant d'un rétablissement de la capacité du pouvoir exécutif à décider des grandes réformes qui viennent assurer le bonheur du peuple » (NR). Il en va de même des projets de lois que le gouvernement peut désormais faire voter facilement du fait du fait majoritaire. L'exécutif n'apparaît plus comme soumis à la volonté

de la nation assemblée : au contraire, il manifeste au grand jour sa vocation propre « qui est de savoir non pas ce que veut le peuple mais ce que l'Etat peut faire pour le bonheur de celui-ci ».

- **De Gaulle et les Français**

Comme a pu l'écrire il y a longtemps Jean Touchard (*Le Gaullisme*), la démocratie, pour le général DG, c'est la démocratie directe, l'appel à la nation dans ses profondeurs, sans intermédiaires. Les trois moyens d'action démocratique privilégiés sont donc dans cette perspective l'usage du référendum, la tournée en province et la télévision.

DG a su toutefois récupérer tout le savoir-faire déployé par ses prédécesseurs pour inaugurer les chrysanthèmes. Voir le fameux extrait de sa conférence de presse de 1965 :

<https://www.ina.fr/video/I00012497>

En dépit de la lourdeur de sa charge, DG a tenu à multiplier les voyages en province, comme il l'avait fait à la Libération. Plus que jamais, le chef de l'Etat entend incarner à la fois l'autorité de l'Etat et, ce qui est la condition de la première, l'unité de la nation. Les célébrations nationales sont le moyen pour le chef de l'Etat de montrer qu'il représente le pays tout entier, aussi bien dans ses déplacements en France qu'à l'étranger. Paradoxalement, ces apparitions publiques sont apparues comme l'une des principales manifestations du pouvoir personnel exercées par DG, alors qu'en réalité, dans ce domaine, il y a une parfaite continuité avec la pratique présidentielle des III^e et IV^e Républiques.

L'utilité de ces déplacements s'impose à DG dès l'époque de la France libre :

« Ma nature m'avertit, mon expérience m'a appris, qu'au sommet des affaires on ne sauvegarde son temps et sa personne qu'en se tenant méthodiquement assez haut et assez loin. Il n'en est que plus nécessaire de prendre, aux moments voulus, le contact des gens et des choses. Je le fais, le mieux qu'il m'est possible, en allant les voir sur place. Pendant les quinze mois où mon poste sera à Alger, j'aurai, indépendamment des réunions et des cérémonies qui ont lieu dans la capitale, passé cent jours en déplacement. En Algérie, visites aux villes et aux campagnes, inspections des troupes, des navires, des escadrilles. Au Maroc, quatre séjours. En Tunisie, trois. En Libye, un. En Afrique noire, une vaste randonnée qui me la fait parcourir tout entière. J'aurai trois fois traversé la Corse. Je me serai, à trois reprises, rendu en Italie pour y passer quelque temps auprès des forces en opérations. Lors du débarquement des alliés en Normandie, j'irai en Angleterre et, de là, en France, à Bayeux. Peu après, aura lieu mon premier voyage aux États-Unis et au Canada. Ces tournées me réconfortent. Les hommes, si lassants à

voir dans les manœuvres de l'ambition, combien sont-ils attrayants dans l'action pour une grande cause ! »

C'est ensuite à Paris que DG met en scène la relation personnelle entre lui-même, le chef de la France libre, et la foule du peuple parisien rassemblé sur les Champs Élysées, sans gilets jaunes. Le 26 août, c'est la descente des Champs-Élysées. DG s'est assuré qu'il n'y aurait pas de troupes américaines. « Sur le parcours, il n'y aura que des Françaises et des Français ». Le récit est caractéristique du lien personnel que DG estime avoir noué, depuis le 18 juin 40, avec les Français, comme si lui seul était en mesure d'incarner l'unité profonde de la nation. Et l'itinéraire du cortège convoquant les grands lieux de mémoire de l'histoire de France, ce qui s'apparente dans la geste gaullienne à couronnement spontanée. Je cite longuement ce texte extraordinaire :

« Devant moi, les Champs-Élysées ! Ah ! C'est la mer ! Une foule immense est massée de part et d'autre de la chaussée. Peut-être deux millions d'âmes. Les toits aussi sont noirs de monde. À toutes les fenêtres s'entassent des groupes compacts, pêle-mêle avec des drapeaux. Des grappes humaines sont accrochées à des échelles, des mâts, des réverbères. Si loin que porte ma vue, ce n'est qu'une houle vivante, dans le soleil, sous le tricolore... Moi-même n'ai pas le physique, ni le goût, des attitudes et des gestes qui peuvent flatter l'assistance. Mais je suis sûr qu'elle ne les attend pas.

Je vais donc, ému et tranquille, au milieu de l'exultation indicible de la foule, sous la tempête des voix qui font retentir mon nom, tâchant, à mesure, de poser mes regards sur chaque flot de cette marée afin que la vue de tous ait pu entrer dans mes yeux, élevant et abaissant les bras pour répondre aux acclamations. Il se passe, en ce moment, un de ces miracles de la conscience nationale, un de ces gestes de la France, qui parfois, au long des siècles, viennent illuminer notre Histoire. Dans cette communauté, qui n'est qu'une seule pensée, un seul élan, un seul cri, les différences s'effacent, les individus disparaissent. Innombrables Français dont je m'approche tour à tour, à l'Étoile, au Rond-Point, à la Concorde, devant l'hôtel de ville, sur le parvis de la Cathédrale, si vous saviez comme vous êtes pareils ! Vous, les enfants, si pâles, qui trépignez et criez de joie ; vous, les femmes, portant tant de chagrins, qui me jetez vivats et sourires ; vous, les hommes, inondés d'une fierté longtemps oubliée, qui me criez votre merci ; vous, les vieilles gens, qui me faites l'honneur de vos larmes, ah ! Comme vous vous ressemblez ! Et moi, au centre de ce déchaînement, je me sens remplir une fonction qui dépasse de très haut ma personne, servir d'instrument au destin...

Il est vrai que s'élèvent autour de moi d'extraordinaires témoignages d'unité. On peut donc croire que la nation surmontera ses divisions jusqu'à la fin du conflit ; que les Français, s'étant reconnus, voudront rester rassemblés afin de refaire leur puissance ; qu'ayant choisi leur but et trouvé leur guide, ils se donneront des institutions qui leur permettent d'être conduits. Mais je ne puis, non plus, ignorer l'obstiné dessein des communistes, ni la rancune de tant de notables qui ne me pardonnent pas leur erreur, ni le prurit d'agitation qui, de nouveau, travaille les partis. Tout en marchant à la tête du cortège, je sens qu'en ce moment même des ambitions me font escorte en même temps que des dévouements. Sous les flots de la confiance du peuple, les récifs de la politique ne laissent pas d'affleurer. À chaque pas que je fais sur l'axe le plus illustre du monde, il me semble que les gloires du passé s'associent à celle d'aujourd'hui. Sous l'Arc, en notre honneur, la flamme s'élève allégrement. Cette avenue, que l'armée triomphante suivit il y a vingt-cinq ans, s'ouvre radieuse devant nous. Sur son piédestal, Clemenceau, que je salue en passant, a l'air de s'élancer pour venir à nos côtés. Les marronniers des Champs-Élysées, dont rêvait l'Aiglon prisonnier et qui virent, pendant tant de lustres, se déployer les grâces et les prestiges français, s'offrent en estrades joyeuses à des milliers de spectateurs. Les Tuileries, qui encadrèrent la majesté de l'État sous deux empereurs et sous deux royautés, la Concorde et le Carrousel qui assistèrent aux déchaînements de l'enthousiasme révolutionnaire et aux revues des régiments vainqueurs ; les rues et les ponts aux noms de batailles gagnées ; sur l'autre rive de la Seine, les Invalides, dôme étincelant encore de la splendeur du roi-Soleil, tombeau de Turenne, de Napoléon, de Foch ; l'Institut, qu'honorèrent tant d'illustres esprits, sont les témoins bienveillants du fleuve humain qui coule auprès d'eux. Voici qu'à leur tour : le Louvre, où la continuité des rois réussit à bâtir la France ; sur leur socle, les statues de Jeanne d'Arc et de Henri IV ; le palais de Saint-Louis dont, justement, c'était hier la fête ; Notre-Dame, prière de Paris, et la Cité, son berceau, participent à l'événement. L'Histoire, ramassée dans ces pierres et dans ces places, on dirait qu'elle nous sourit.

Mais, aussi, qu'elle nous avertit. Cette même Cité fut Lutèce, subjuguée par les légions de César, puis Paris, que seule la prière de Geneviève put sauver du feu et du fer d'Attila. Saint Louis, croisé délaissé, mourut aux sables de l'Afrique. À la porte Saint-Honoré, Jeanne d'Arc fut repoussée par la ville qu'elle venait rendre à la France. Tout près d'ici, Henri IV tomba victime d'une haine fanatique. La révolte des Barricades, le massacre de la Saint-Barthélemy, les attentats de la Fronde, le torrent furieux du 10 août ensanglantèrent les murailles du Louvre. À la Concorde, roulèrent sur le sol la tête du roi et celle de la reine de France. Les Tuileries virent le naufrage de la vieille monarchie, le départ pour l'exil de Charles X et de Louis-

Philippe, le désespoir de l'Impératrice, pour être finalement mis en cendres, comme l'ancien hôtel de ville. De quelle désastreuse confusion le Palais-Bourbon fut-il fréquemment le théâtre ! Quatre fois, en l'espace de deux vies, les Champs-Élysées durent subir l'outrage des envahisseurs défilant derrière d'odieuses fanfares. Paris, ce soir, s'il resplendit des grandeurs de la France, tire les leçons des mauvais jours ».

Puis les déplacements en province visent à accélérer le retour à l'autorité de l'Etat et à mettre au pas les forces locales issues de la Résistance :

« Tandis que les ordonnances du gouvernement prescrivaient la formation, dans chaque département, d'un seul Comité de Libération destiné à assister provisoirement le préfet et composé de représentants de tous les mouvements, partis et syndicats, on avait vu paraître, dans les localités, les entreprises, les services publics, les administrations, un foisonnement de comités qui prétendaient donner l'impulsion, contrôler les maires, les patrons, les directeurs, rechercher coupables et suspects. Les communistes, habiles et cohérents, revêtant des étiquettes variées, utilisant les sympathies et les camaraderies que beaucoup d'entre eux avaient, au cours de la lutte, acquises dans tous les milieux, ne manquaient pas de susciter et d'inspirer ces organismes appuyés par des groupes armés... Je décidai de me rendre tout de suite aux points les plus sensibles pour mettre la machine en route dans le sens qui convenait. Pendant deux mois, une série de déplacements allait me mettre en contact avec les provinces, tandis que dans les intervalles je dirigeais, à Paris, le travail du gouvernement ».

Ça ne se passe pas toujours très bien, parce qu'il n'est pas question pour DG de flatter la camaraderie résistance. C'est notamment le cas à Marseille :

« Il flottait sur Marseille un air de tension et presque d'oppression qu'entretenaient des actes abusifs. Les communistes, en effet, exploitant d'anciennes divisions locales et faisant état des persécutions auxquelles s'étaient acharnés les agents de Vichy, avaient établi à Marseille une dictature anonyme. Celle-ci prenait à son compte des arrestations, procédait même à des exécutions, sans que l'autorité publique s'y opposât avec vigueur.

À cet égard, le commissaire de la République Raymond Aubrac, qui s'était prodigué dans la résistance, adoptait malaisément la psychologie du haut fonctionnaire. À lui, aux préfets de la région, à leurs collaborateurs, réunis à la préfecture, je marquai sur le ton voulu que le gouvernement attendait d'eux qu'ils fassent leur métier, qu'il s'agissait désormais d'appliquer les lois et ordonnances, en un mot d'administrer, qu'ils en étaient responsables à l'exclusion de tous les tiers ».

DG fait le bilan de ces déplacements de l'automne 44. De manière symptomatique, DG croit pouvoir trouver sur l'accueil enthousiaste qu'il reçoit un surcroît de légitimité, « cette légitimité de salut public, clamée par la voix du peuple, reconnue sans réserve, sinon sans murmures, par tout ce qui était politique » et qui « ne se trouvait contestée par aucune institution ».

« Ainsi avais-je, en quelques semaines, parcouru une grande partie du territoire, paru aux yeux de 10 millions de Français dans l'appareil du pouvoir et au milieu des démonstrations de l'adhésion nationale, ordonné sur place d'urgentes mesures d'autorité, montré aux gens en fonction que l'État avait une tête, fait sentir aux éléments épars de nos forces qu'il n'y avait pour elles d'autre avenir que l'unité, d'autre devoir que la discipline [...]».

Mais, aussi, j'avais pu voir, en province comme à Paris, quelle ferveur se portait vers moi. La nation discernait, d'instinct, que dans le trouble où elle était plongée elle serait à la merci de l'anarchie, puis de la dictature, si je ne me trouvais là pour lui servir de guide et de centre de ralliement. Elle s'attachait aujourd'hui à de Gaulle pour échapper à la subversion comme elle l'avait fait, hier, pour être débarrassée de l'ennemi. De ce fait, je me sentais réinvesti par les Français libérés de la même responsabilité insigne et sans précédent que j'avais assumée tout au long de leur servitude. Il en serait ainsi jusqu'au jour où, toute menace immédiate écartée, le peuple français se disperserait de nouveau dans la facilité ».

Dès 1958, DG se rend en Algérie, où il effectue au total 6 déplacements :

« Après ces deux voyages et jusqu'en décembre 1960, je me rendrai en Algérie à six autres reprises, la parcourant plusieurs fois tout entière. Quels chefs d'État ou de gouvernement en firent autant depuis 1830, bien que, pour la plupart, ils ne fussent pas septuagénaires ? Mais, afin de décider, là aussi, là surtout, il me faut voir et entendre, me faire entendre et me faire voir ».

Il raconte ainsi la visite dans un village de Kabylie, où il veut montrer qu'il reste lucide sur l'état de la situation :

« Dans un village kabyle que l'on me faisait visiter et dont manifestement, on s'efforçait qu'il soit un modèle, mon entrée à la maison commune était saluée de vivats, la municipalité se confondait en hommages, les enfants de l'école entonnaient *La Marseillaise*. Mais, au moment où j'allais partir, le secrétaire de mairie musulman m'arrêtait, courbé et tremblant, pour murmurer : « Mon Général, ne vous y laissez pas prendre ! Tout le monde, ici, veut l'indépendance ».

De même, DG effectue plusieurs déplacements en Afrique noire pour tenter de sauver les meubles et amener les pays africains à rejoindre la Communauté instituée dans le cadre de la Ve République. Il sent bien que la Guinée de Sékou-Touré va refuser :

« Le lendemain, allant retrouver l'avion par la route que j'ai prise la veille, je n'y vois plus âme qui vive. La même discipline imposée qui l'avait, hier, garnie d'une foule compacte l'a, aujourd'hui, totalement vidée. Ainsi suis-je fixé sur ce qui, demain, sortira des urnes. À Sékou-Touré, qui me salue à mon départ, je dis : « Adieu, la Guinée ! » ».

L'avènement des médias audiovisuels ne dispense pas le chef de l'Etat d'accomplir le même rituel que ses prédécesseurs, mais en l'intégrant à la pratique personnalisée du pouvoir qu'il cherche alors à imposer. Il en décrit l'insupportable déroulé dans les *Mémoires d'espoir* :

« Par le son et l'image, je suis proche de la nation, mais en quelque sorte dans l'abstrait. D'autre part, les cérémonies publiques, les prises d'armes, les inaugurations, auxquelles je donne assurément toute la solennité voulue, mais où je figure entouré du rituel qui est de rigueur, ne me mettent guère au contact direct des personnes. Pour qu'un lien vivant s'établisse entre elles et moi, j'entends me rendre dans tous les départements. Entre le début et le milieu de ce septennat (de 1959 à 1962), indépendamment des tournées outre-mer, j'en aurai vu, en trois ans et demi, soixante-sept dans la métropole.

[...] Chaque département est parcouru tout entier du matin au soir. Le programme ne change guère de l'un à l'autre. Grande réception au chef-lieu, comportant : sur l'esplanade, la revue des troupes ; à la préfecture, les réunions successives des parlementaires, du Conseil général, des Corps constitués, des maires de toutes les communes, et les audiences données aux délégations, à l'évêque du diocèse, au pasteur, au rabbin, aux principaux fonctionnaires, aux officiers généraux ; à l'hôtel de ville, la présentation du conseil, puis celle des personnalités ; sur la grande place, où est amassée une foule considérable et où l'enthousiasme se déchaîne, le discours à la population ; entre-temps, si c'est dimanche, la messe à la Cathédrale ; en tout cas, le grand dîner offert aux élus et aux notables à la Préfecture où je passe la nuit. Cérémonies du même genre dans les sous-préfectures et d'autres agglomérations, où ont toujours lieu l'accueil à l'hôtel de ville, l'adresse solennelle de la municipalité, l'allocution aux habitants rassemblés. Traversée de multiples bourgs et villages, où le cortège fait halte afin que, devant tout le monde, le maire salue le général de Gaulle et que celui-ci lui réponde. Au long du chemin, visites d'usines, de chantiers, de mines, d'exploitations agricoles, d'universités, de laboratoires, d'écoles, d'établissements militaires, etc. Dans toutes les localités, grandes ou petites, où je

m'arrête, l'attroupement populaire est chaleureux, l'ambiance joyeuse, le pavoisement touchant [...]. En soixante-dix jours, j'ai vu douze millions de Français, parcouru quarante mille kilomètres, parlé six cents fois dans des conseils ou des réunions, quatre cents fois du haut des tribunes, serré cent milliers de mains ».

Lors de ces déplacements, DG reprend l'antienne bien rôdée des discours de ses prédécesseurs, faisant l'éloge de l'unité nationale contre la politique qui divise les Français, faisant appel à l'harmonie des classes et vantant la grandeur de la France. En bon connaisseur, Alain Peyrefitte, qui accompagne le général dans ses déplacements, relève que « plus l'allocution est banale, plus les applaudissements sont frénétiques ». Comme les rock stars de nos jours, DG sait mettre le public dans sa poche : il ne lui dit pas qu'il chante super bien, mais qu'il est super français. Comme lors d'un voyage aux Antilles où DG, porté par les applaudissements, s'écrit : « mon Dieu, comme vous êtes Français ! ».

Voir et être vu devient une dimension fondamentale de la relation entre le PR et les citoyens. Selon un calcul donné par DG lui-même, durant son premier mandat présidentiel, il aurait visité 94 départements de métropole et d'outre-mer et aurait pu voir « de ses yeux » 15 millions de Français. Bien entendu, la grande différence, c'est que le PR en voyage ne s'estime plus tenu par un devoir de réserve. Bien au contraire, ces voyages donnent l'occasion au PR de défendre sa politique auprès des Français. A partir du moment où c'est lui qui prend l'initiative des réformes, c'est lui qui en délivre l'explication politique. La portée politique des discours présidentiels devient ainsi un élément incontournable du voyage présidentiel, comme seul V Auriol s'y était risqué à la fin de son mandat. Après 58, l'engagement politique est maintenant situé au cœur du discours public du président. Mieux même : le discours présidentiel acquiert le statut d'un événement politique majeur qui rythme désormais la vie politique. Le PR ne commente pas l'action du gouvernement, il la construit. En cela aussi, la pratique du pouvoir gaullien contribue à contourner l'enceinte parlementaire, puisque par définition le président n'y a pas accès, sinon par messages.

DG a fait un bien plus large usage des médias que ses prédécesseurs, surtout des médias audiovisuels. Pour au moins deux raisons : d'une certaine manière, c'est par les ondes que le gaullisme a pris naissance, avec l'appel du 18 juin à la BBC, même si peu de Français l'avaient alors entendu. DG a pris l'habitude de s'adresser directement aux Français à la radio et ce n'est pas pour rien que ses opposants à Vichy l'avaient surnommé le général micro. Par ailleurs, le hasard a fait que la naissance de la Ve République a correspondu avec l'essor de l'équipement des Français en téléviseurs. Or, le pouvoir politique n'a pas fait, avec la TV, la même erreur qu'avec la radio en laissant se développer un secteur privé. D'emblée, la TV a été placé sous la tutelle de l'Etat.

DG évoque ainsi l'utilisation qu'il fait des médias dans les *Mémoires d'Espoir* :

« Mais c'est au peuple lui-même, et non seulement à ses cadres, que je veux être lié par les yeux et les oreilles. Il faut que les Français me voient et m'entendent, que je les entende et les voie. La télévision et les voyages publics m'en donnent la possibilité.

Pendant la guerre, j'avais tiré beaucoup de la radio. Ce que je pouvais dire et répandre de cette façon avait certainement compté dans le resserrement de l'unité nationale contre l'ennemi. Après mon départ, les ondes m'étant refusées, ma voix n'avait plus retenti que dans des réunions locales. Or, voici que la combinaison du micro et de l'écran s'offre à moi au moment même où l'innovation commence son foudroyant développement. Pour être présent partout, c'est là soudain un moyen sans égal. À condition toutefois que je réussisse dans mes apparitions. Pour moi, le risque n'est pas le premier, ni le seul, mais il est grand [...]

Cependant, mes allocutions sont nécessairement trop sommaires pour que j'y traite des grandes questions avec assez de précision. Pour le faire, j'utilise la conférence de presse, d'ailleurs télévisée et radiodiffusée et dont la plupart des journaux reproduisent le texte intégral. Deux fois par an, sont invités à l'Élysée les délégués de toutes les publications françaises, les représentants de toutes les agences internationales, les correspondants de tous les organes étrangers ».

La TV a été placée d'emblée sous l'étroit contrôle de l'Etat. Le principe de la redevance, déjà en vigueur pour la radio, est étendu à la télé et en 1949, la Radiodiffusion française (RDF) devient la RTF, la Radio-diffusion-télévision française, puis l'ORTF en 1964. En raison de l'impact de l'information télévisée, le secteur télévisuel a été placé sous haute surveillance. Le ministre de l'Information (Malraux, puis Peyrefitte) établit un contrôle étroit sur les journalistes. Alain Peyrefitte, ministre de l'Information de 62 à 66 a raconté qu'il découvre en pénétrant dans son bureau qu'il dispose de plusieurs boutons qui lui permettent d'entrer en contact à tout moment avec les dirigeants de la radio et de la télé. Le pouvoir gaullien considère qu'il est légitime que la télévision, vivant de l'argent public, soit la voix de la France et exprime le point de vue du gouvernement, d'autant que les gaullistes considèrent qu'ils n'ont pas le soutien majoritaire de la presse écrite. DG dit ainsi à Peyrefitte en décembre 62 :

« Vous savez, vos journalistes de la presse écrite, vous pouvez toujours essayer de leur expliquer les choses, vous n'y arriverez pas. Ce sont des adversaires et ils sont bien décidés à le rester. Alors, servez-vous au moins de l'instrument que vous avez entre les mains, la télévision ; mais servez-vous en à bon escient. N'essayez pas de persuader les responsables,

donnez-leur des instructions. La presse est contre moi, la télévision est à moi » (*C'était de Gaulle*).

Le général DG était d'autant plus amené à considérer que la TV était à lui qu'il avait été lui-même banni des ondes officielles dès la création du RPF en 1947. A cette date, le gouvernement Ramadier interdit DG sur la radio publique. Il n'y intervient qu'une fois en 1951, dans le cadre du temps de parole officiel dévolu aux formations politiques lors de la campagne des législatives.

Cette défiance de DG vis-à-vis de la presse écrite remonte à l'entre-deux-guerres. DG a été peut-être déçu que ses idées en matière de défense nationale n'aient pas alors rencontré un plus large écho. Mais surtout, bon nombre de journaux ont appuyé Vichy, comme *le Temps*, *Le Journal des Débats* ou *Le Figaro*, et à certains égards *La Croix*. DG partageait ainsi, à la Libération, le souci d'épurer le monde de la presse, d'atténuer le pouvoir des puissances d'argent. D'où l'appui que DG a apporté à la naissance du *Monde*, pour prendre la suite du *Temps* discrédité par la collaboration, confié à un ancien membre de l'école des cadres d'Uriage, Hubert Beuve-Méry. Il s'agissait de recréer un journal participant du rayonnement de la France, dans la tradition de porte-parole officieux du Quai d'Orsay qui était celle du *Temps* sous la III^e République. Or, les relations sont toujours mauvaises, sous la Ve République, entre Beuve-Méry et DG.

Beuve-Méry raconte une entrevue qu'il eut avec DG en septembre 58, alors qu'il n'est encore que président du Conseil de la IV^e, l'unique entrevue qu'aura d'ailleurs Beuve avec DG en tant que directeur du journal.

« – “Ah Le Monde! Je vois le talent, le succès, le tirage. On le lit, je le lis et je m'amuse beaucoup. Vous en savez des choses! C'est très divertissant, les journaux”.

Evidemment, ces propos n'étaient pas du tout pour plaire au directeur d'un journal dont le moins qu'on puisse dire est qu'il ne cherche pas vraiment à divertir ses lecteurs !

« – “Mon Général, ce n'est pas tout à fait le but que nous poursuivons en faisant ce journal avec les difficultés que vous savez, mais après tout les rois de France avaient leurs bouffons qui parfois rendaient service tout en les amusant”.

– De Gaulle : “Je n'ai pas dit cela. Quand vous avez pris un chemin différent (allusion au second référendum de 1946 sur la Constitution), j'ai su que vous n'étiez pas des miens ; peut-être d'ailleurs n'en avez-vous jamais été”.

– Beuve-Méry : “En effet mon Général, du moins sous cette forme. Cependant si un jour *Le Monde* cessait de vous amuser, si vous le considériez comme un obstacle à la politique que

vous estimez indispensable pour le salut du pays, il vous suffirait de me le dire, ou plutôt de me l'écrire, je devrais en tirer les conséquences”.

– De Gaulle : “Vous dites cela mais vous savez bien que je suis pour la liberté de la presse”.

– Beuve-Méry : “Sans doute, et c’est grâce à vous que l’on doit de pouvoir lire *Le Monde* aujourd’hui en Algérie. Mais à l’origine du journal il y a une expropriation pour raison d’Etat. Je ne me suis jamais considéré que comme le libre gestionnaire d’une sorte de service d’intérêt public (allusion à l’expropriation du *Temps* pour créer *Le Monde* en décembre 44). Je répète, une lettre de vous...”

– De Gaulle : “Eh bien cela vous honore. N’empêche que sans moi, M. Beuve-Méry, aujourd’hui, vous seriez pendu !”

Pourtant, à la panoplie des interventions publiques héritées des III^e et IV^e Républiques, DG y a ajouté celui de la conférence de presse, toujours préparée avec un soin extrême par DG (c’est le seul jour où il n’est pas accessible). La formule de la conférence de presse a été adoptée par DG dès l’époque de la France libre, sur les conseils d’un ancien journaliste de l’agence Havas, Siriex. C’est néanmoins lors de la conférence de presse de 1959 qu’il fustige les journalistes qui critiquent son action, ceux qui ont « pleine liberté de suer le fiel et de cracher le vinaigre ». Dans les *Mémoires d’Espoir*, la presse figure en bonne place parmi les tenants du « cartel des non » de 1962 :

« Celui-ci trouve dans la presse, pour dénoncer « l’arbitraire » du général DG et les atteintes que le recours au référendum porterait à la Constitution, un concours souvent affiché, parfois feutré, mais dans l’ensemble déterminé. Presque toutes les feuilles parisiennes et provinciales s’efforcent d’amener l’opinion et les électeurs à refuser mon projet [...] A cette attitude de la presse, je suis devenu à la longue assez insensible ».

Avec la TV, DG trouve donc le moyen de contourner ces autres intermédiaires entre les Français et lui que sont les journalistes. Il aurait ainsi déclaré à Pierre Sudreau : « Pendant la guerre, j’ai gagné avec le micro, maintenant je gagne avec la radio-télévision ». Et dans les *Mémoires d’Espoir* :

« Or, voici que la combinaison du micro et de l’écran s’offre à moi au moment même où l’innovation commence son foudroyant développement. Pour être présent partout, c’est là soudain un moyen sans égal [...] Le soir le spectacle paraît sur la scène universelle... Par le son et par l’image, je suis proche de la nation ».

Le général DG est ainsi le premier homme politique français à avoir surestimé le rôle de la TV, d'avoir surévalué la « proximité » qu'il pouvait, par ce moyen, avoir avec les Français. En dépit de son âge, DG s'est rapidement adapté à la TV, justement par ce style parfois décalé et inimitable qui est le sien. Il écrit dans les *Mémoires d'Espoir* qu'il s'efforce de paraître « assez animé et spontané pour saisir et retenir l'attention, sans se commettre en gestes excessifs et en mimiques déplacées ». Mais rien n'est laissé au hasard : dès sa jeunesse, DG avait pris l'habitude d'apprendre par cœur ses propres textes et cette habitude lui a été très utile pour la TV. « Souvent j'écris d'avance le texte et le prononce sans le lire ». Il ne faut pas exagérer le rôle des apparitions du général à la TV avant 1962, car peu de ménages en sont encore équipés : néanmoins, son apparition en grand uniforme lors du putsch des généraux d'avril 61, qu'il conclut par la formule « Français aidez-moi », a joué un rôle certain dans l'échec rapide de la tentative de putsch. Il était déjà apparu en uniforme en janvier 1960 lors de la crise des barricades à Alger (des supplétifs musulmans de l'armée française ont tiré sur des manifestants pro-Algérie française) : « Si j'ai revêtu l'uniforme pour parler aujourd'hui à la Télévision, c'est afin de marquer que je le fais comme étant le général de Gaulle aussi bien que le chef de l'Etat ». Il s'agit bien entendu de rappeler les officiers à leur devoir.

DG a ainsi « définitivement conquis la fonction de médiation du pouvoir politique » (NR). C'est lui qui présente les grandes décisions de politique étrangère ou bien les raisons officielles qui justifie la réorientation de la politique militaire ; c'est lui qui explique les arbitrages de politique intérieure, y compris les choix de politique économique. La vie politique s'organise autour des annonces du chef de l'Etat. On le voit bien dans la gestion du dossier algérien. C'est le président, non M Debré, qui, en s'appuyant sur les services de l'Elysée, prend en charge la question. Il monopolise la gestion des annonces publiques. Comme l'écrit NR, « il fait en sorte de capter le pouvoir de médiation politique pour assurer l'assise de son pouvoir de décision ». Ne pouvant prendre la parole devant le Parlement, c'est devant les Français qu'il délivre ses explications. « L'annonce de la politique du gouvernement est ainsi dissociée de sa mise à l'épreuve au Parlement ». Ainsi, DG annonce l'autodétermination dans un discours du 16 septembre 1959 et c'est seulement ensuite que M Debré a été chargé d'expliquer ce choix devant le Parlement, en faisant adopter cette orientation nouvelle par un vote le 15 octobre. Par ses interventions radiodiffusées et télévisées, ses visites en Algérie, ses déclarations publiques, DG apparaît comme le seul maître d'œuvre de la politique algérienne. Les voyages qu'il effectue en province en 1959 et 1960 lui servent aussi de tremplin, de tribune pour justifier sa politique en Algérie.

La dimension cérémonielle de la fonction présidentielle évolue ainsi profondément sous la Ve. Elle était encore considérée comme un hochet, rappelle NR, avant 1913. On n'y voyait encore que la

relique anachronique et un peu ridicule de l'âge monarchique. Or, avec DG, la politique cérémonielle est devenue un instrument de gouvernement. Elle offre au pouvoir exécutif un quasi-monopole sur la fonction de médiation politique devenue la dimension centrale des gouvernements modernes depuis les années 1930. Auparavant, ce sont les présidents du Conseil, Tardieu le premier en 1932 on l'a vu, puis Daladier et Mendès, qui avaient utilisé les moyens modernes de communication. Mais précisément, leurs initiatives en la matière avaient été critiquées et dénoncées comme une atteinte portée à la souveraineté du parlement. Il n'avait donc pu y avoir recours qu'avec parcimonie, car cette manière de s'adresser aux Français par-dessus le Parlement était dénoncée comme une forme de pouvoir personnel contraire aux usages républicains. Les temps forts de la rhétorique politique devaient être réservés au Parlement, avec les grands moments d'éloquence parlementaire. Justement, celle-ci devient désuète, elle ne passe ni à la radio, ni à la TV. Dès avant d'être élu directement par le peuple, c'est à lui que DG estime avoir à rendre des comptes.

La démocratie exécutive version gaullienne a ainsi réhabilité la notion d'un pouvoir politique qui, pour DG, ne peut être qu'un pouvoir personnel : personnel car il faut un seul responsable qui puisse rendre compte de son action devant les Français. Pouvoir personnel aussi car l'action politique impose que le chef de l'Etat puisse bénéficier d'un certain prestige : le prestige de la fonction présidentielle constitue l'un des ressorts essentiels de l'action politique. Du fait du rôle historique du général DG, la personnalisation du pouvoir était inévitable, indépendamment même de ses propres conceptions en la matière. Mais la personnification s'est ensuite imposée également comme « une dimension inéluctable de la pratique présidentielle » pour ses successeurs.

Comme l'écrit J Touchard, la démocratie par le suffrage, la démocratie par le contact avec la foule, la démocratie par la parole, cette conception de la démocratie, qui est propre au général DG, « n'est assurément pas celle de tous les démocrates », sans qu'on puisse néanmoins parler de dictature. Touchard reprend le fameux mot de DG lors de l'élection présidentielle de 1965 : « On dit que je suis un dictateur. Mais a-t-on jamais vu un dictateur en ballottage ? » L'attitude du général en 1969 prouve qu'il ne s'agissait pas d'une simple boutade.

Ce faisant, DG a certes conférer au gouvernement à la fois la force et la stabilité dont il avait souvent manqué lors des régimes précédents. L'élection présidentielle devient elle-même à partir de 1965 le temps fort de la démocratie en France, le moment où les Français effectuent le choix politique le plus décisif. Mais le modèle gaullien a fait peser une double hypothèque sur le fonctionnement de la démocratie en France.

1. La personnalisation du pouvoir en faveur du chef de l'Etat a été obtenue dans le contexte d'une profonde crise nationale, celle de la guerre d'Algérie, celle-ci venant redoubler le souvenir de la défaite de 40 qui avait déjà joué en faveur du recours à un homme providentiel. Qu'en serait-il à partir du moment où la vie politique reprendrait un cours normal ? Une grande partie des pouvoirs conférés au président ont été justifiés par DG et ses partisans au motif qu'il devait pouvoir les exercer en cas de menace pour la continuité de l'Etat. Cette justification est devenue de moins en moins pertinente à partir du moment où la démocratie française entre dans une ère pacifiée. Au contraire, une démocratie pacifiée impose que le compromis l'emporte sur l'affrontement dans l'élaboration des choix politiques. D'une certaine manière, l'élection présidentielle a longtemps prolongé une dramatisation de la vie politique devenue anachronique, à l'heure où pour la majorité des Français, il n'est plus véritablement question de changer de modèle de société à chaque élection présidentielle...

2. La grande cause de la métamorphose du pouvoir exécutif a été la montée en puissance de l'Etat. L'élection du PR au SU, qui l'amène de fait à cumuler les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement vient encore renforcer l'emprise de l'Etat sur la société civile, dans un pays où toute une tradition juridique a longtemps entretenu l'idée que l'administration était finalement plus efficace et plus rationnelle que les instances de la démocratie représentative, celle du Parlement ou des élus locaux. Or, de ce point de vue, les institutions de la Ve République, telles que DG les a pensées et pratiquées, ont été de plus en plus en déphasage avec une évolution marquée par un désir d'affranchissement de la société civile par rapport à l'Etat : un Etat dont certes les Français continuent d'attendre la protection, mais pas forcément qu'il prenne toutes les décisions. D'une certaine manière, c'est cela que les résultats du référendum de 1969 viennent sanctionner, un an après les événements de mai 68 marqués par une crise de l'autorité dans tous les domaines, à commencer par l'autorité de l'Etat et de la figure tutélaire d'un monarque républicain.

b) Le « changement dans la continuité »

A suivre

b) Le « changement dans la continuité »

Les successeurs du général DG se sont en fin de compte glissés sans difficulté dans le costume présidentiel qu'il leur a confectionné. La primauté du président au sommet de l'Etat ne s'est jamais démentie. Pompidou s'est fait élire sur le thème du « changement dans la continuité ». Au second tour, il l'emporte sur le centriste Alain Poher, président du Sénat, qui avait laissé entendre qu'il en reviendrait à une pratique moins présidentialisée des institutions. Giscard comme Mitterrand n'ont pas remis en cause non plus cette primauté, alors qu'ils avaient pourtant critiqué la pratique gaullienne du pouvoir. En 1969, Giscard avait appelé à voter non au référendum en dénonçant « l'exercice solitaire du pouvoir » (il incarne la défection de l'électorat bourgeois auquel DG attribue sa défaite : « Que voulez-vous Debré, confie-t-il alors à son ancien Premier ministre, on ne gagne pas toutes les batailles. Nous avons vaincu Vichy, nous avons vaincu l'OAS, mais nous n'avons pas réussi à rendre les bourgeois nationaux »). Mais devenu le premier président non gaulliste de la Ve, Giscard a au fond présidé de manière très gaullienne, en dépit d'un style politique censé marquer une « décrispation » dans l'exercice du pouvoir. Il a maintenu son Premier ministre gaulliste Jacques Chirac à l'écart des grandes décisions et l'a acculé à la démission. C'est peu dire que Mitterrand n'a en rien altéré la stature jupitérienne du chef de l'Etat, y compris dans sa dimension la plus contestable (l'utilisation des services secrets). A cet égard, on cite souvent la réponse faite par Mitterrand à un journaliste en 1983 : « La dissuasion, c'est moi », pour signaler le double revirement d'un homme qui, devenu l'un des principaux opposants à gauche au général DG, avait critiqué à la fois le choix de la dissuasion nucléaire et le pouvoir personnel du chef de l'Etat. François Mitterrand a eu l'occasion d'y revenir dans une conférence de presse de 1994, à l'occasion de la discussion de la loi de programmation militaire pour six ans, de 1995 à 2000. Il prend soin de dire qu'il n'a pas décidé seul de son élaboration et que la Commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale y a été pleinement associée :

« Qu'est-ce que cela veut dire, quels sont les choix et les orientations et en quoi cela engage-t-il le Chef de l'Etat ? Je me souviens d'avoir répondu à un journaliste qui m'interrogeait au cours d'une émission : "L'armement nucléaire, la bombe atomique, c'est qui ?" Et ma réponse a été déformée par la suite, comme il arrive souvent. J'ai répondu : "C'est le Président de la République, et - je croyais dire une autre évidence - donc c'est moi". C'est moi pour le temps où je le suis, bien entendu, je n'emporterai pas la bombe atomique avec moi. Mais la manière dont cette réponse a été interprétée donnait quand même un petit côté

sympathique pour les uns, antipathique pour la plupart, ou "Louis quatorzième", même si la bombe atomique, à l'époque, n'était pas un sujet de sa compétence.

Et pourtant le chef de l'Etat a son mot à dire. Il est le premier citoyen en France à pouvoir le dire, et même dans certains domaines, lorsqu'il y a controverse, c'est lui qui décide ce qui doit devenir la loi. Bien entendu le Parlement reste libre, lui aussi, de ses choix, de ses votes, de son appréciation de la loi qui lui est fournie par le gouvernement [relevez la formule : c'est le gouvernement qui « fournit » la loi]. Les avis peuvent différer, ils divergeront, mais au plan de l'exécutif, j'entends assumer ma responsabilité et j'entends que les Français sachent de quoi il s'agit et ce que j'en pense en ma qualité de chef de l'Etat. »

F. Mitterrand prend donc au moins la précaution, qui certes peut apparaître comme très formelle en ce domaine, de ne pas vouloir empiéter sur les débats parlementaires. En réalité, le président met en avant sa responsabilité directe devant les Français, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement n'est que seconde. Et c'est en des termes très gaulliens qu'il fait du chef de l'Etat le garant de l'indépendance nationale :

« En fait, les conditions dans lesquelles pourrait se dérouler la nécessité pour la France de répondre à une agression ou à une menace d'agression peuvent ne laisser que quelques minutes. C'est pourquoi, par principe, le chef de l'Etat peut décider et peut décider seul. Et même, (mes prédécesseurs auraient agi de même, mes successeurs le feront) si le temps est donné, combien d'avis seraient nécessaires ? Je n'irai pas jusqu'à me rallier à une proposition de loi que j'ai connue naguère alors que j'étais parlementaire et qui exigeait que le Président de la République pût réunir, consulter tous les groupes parlementaires, tous les chefs de partis et pourquoi pas tous les présidents ou secrétaires de section ! J'avais calculé (que) cela ferait environ entre 4.000 et 250.000 personnes. C'est assez difficile dans ces circonstances-là ! Pour que les choses soient plus faciles, c'est le chef d'Etat qui décide. La Constitution lui confère cette légitimité. Je le répète : l'urgence peut l'exiger et si la pratique peut permettre le cas échéant la consultation, je la souhaite.

Je crois avoir dit l'essentiel en vous précisant la manière dont je concevais le rôle du chef de l'Etat. Cela entraîne une conséquence : cette indispensable autonomie de décision du chef de l'Etat exclut que cette décision soit remise à des instances internationales et même à une Alliance et même aux plus fidèles, aux plus proches, aux plus forts de nos alliés. C'est pourquoi il a été naguère décidé de retirer la France du commandement intégré de l'Alliance atlantique, de l'OTAN, et c'est pourquoi je maintiens fermement cette décision. Rien ne m'en fera changer

- en dépit du désir que l'on a (désir légitime que je comprends très bien) de pouvoir échanger des vues, le cas échéant, d'élargir le champ des décisions de telle sorte que l'on puisse débattre avec les chefs civils et les chefs militaires les plus compétents et les plus responsables du monde. Mais, en l'occurrence, c'est la solitude qui commande. La tragique mais nécessaire solitude de ceux qui ont le pouvoir de décider.

C'est le chef de l'Etat qui décide et il ne peut pas remettre ce choix à une autorité quelconque qui serait étrangère. Je veux dire, par là, qu'au sein d'un commandement intégré, la France jouerait son rôle mais elle ne pourrait pas jouer le rôle pour lequel nous sommes faits, pour lequel je suis fait : c'est-à-dire décider en pleine autonomie. »

En entendant cela, il est clair que le général DG peut continuer à dormir tranquille dans sa tombe sans se retourner...

L'élection présidentielle s'est imposée comme le temps fort de la démocratie en France, le moment où les Français effectuent le choix politique le plus décisif. C'est surtout vrai à partir de 1974, lorsque la gauche se rassemble, non plus seulement derrière un même candidat (c'était déjà le cas de Mitterrand en 1965, mais il avait été alors choisi par défaut), mais derrière un programme de gouvernement qui s'adosse à un véritable projet de société. En 1974, en 1981 et en 1988, le 2^e tour de l'élection présidentielle met face à face deux candidats qui prétendent chacun incarner deux projets de société bien tranchés. Cette forte bipolarisation tend toutefois à s'atténuer à partir de 1988 : François Mitterrand se fait réélire sur un discours rassembleur très différent de celui qui, en 1981, l'avait conduit à incarner le « peuple de gauche » : en 1988, le slogan de sa campagne n'est plus « la force tranquille » (la gauche « changera la vie », mais sans faire la révolution...), mais « la France unie » et « génération Mitterrand », érigeant le président-candidat en père de la nation. On voit poindre ici une évolution qui tend à s'amplifier après 1995 : l'alternance s'est banalisée et les repères gauche-droite traditionnels se sont en partie brouillés après des années d'expérience de la gauche au pouvoir.

Il y a quand même eu quelques inflexions allant dans le sens d'une moins grande personnalisation du pouvoir. C'est vrai de l'usage du référendum : les successeurs de DG ont retenu la leçon de son échec en 1969. Ils n'ont pas cherché à utiliser le référendum pour se refaire une petite santé politique, pour retremper leur légitimité dans les eaux plébiscitaires. On sait bien d'ailleurs que lorsqu'on pose une question précise aux Français lors d'un référendum, ils ne répondent pas à la question mais s'en servent pour porter un jugement sur l'action du gouvernement dans son ensemble. Les référendums ont donc seulement concerné l'approbation des traités européens, dès 1973 pour

l'entrée du Royaume Uni dans la CEE. Depuis, on n'a cessé de voir dans le référendum un moyen de rapprocher les Français de la politique, d'introduire un peu de démocratie directe dans les institutions, mais cela n'a jamais débouché sur grand-chose. C'est dans cet esprit qu'une révision constitutionnelle, proposée par Jacques Chirac en 1995, a élargi le référendum « aux réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent ». Cette disposition n'a jamais été utilisée depuis (même pas pour imposer le plan Juppé sur les retraites...).

De même, après DG, ses successeurs ont évité de peser sur les scrutins législatifs en plaçant leur démission dans la balance. Certes, Giscard a cherché à dramatiser les élections législatives de 1978, alors que certains sondages donnaient la gauche gagnante en dépit de la rupture du programme commun. Mais il n'a jamais parlé de démission au cas où la gauche l'emporterait.

C'est en effet la cohabitation qui apparaît comme l'évolution la plus significative intervenue dans la pratique institutionnelle, dans la mesure où elle n'aurait sans doute pas été cautionnée par DG lui-même. A deux reprises, en 1986 et en 1993, François Mitterrand décide de rester en fonction tout en désignant un Premier ministre choisi au sein d'une majorité qui n'est plus la sienne, Jacques Chirac puis Edouard Balladur. Le gaulliste Chirac a eu la même attitude après l'échec de la dissolution de 1997. Tout se passe comme si les Français y avaient vu le moyen de rééquilibrer les pouvoirs et d'infléchir la conception du pouvoir présidentiel qui avait été celle du général de Gaulle.. Ce sont surtout les hommes politiques qui ont contesté la cohabitation. Mais la cohabitation ne présente pas que des inconvénients. « Parce qu'elle exclut la concentration de tous les pouvoirs exécutifs entre les mains d'un seul parti politique, la cohabitation est la garantie d'un pouvoir modéré » (selon la constitutionnaliste Elisabeth Zoller). La cohabitation permet de compenser les attributions considérables du pouvoir exécutif qui jouit aujourd'hui de pouvoirs bien plus importants que sous les Républiques antérieures, et d'autre part, la disparition de ce pouvoir modérateur qui, autrefois, était entre les mains du Sénat et qui, aujourd'hui, a disparu puisque le Sénat ne peut plus s'opposer durablement à l'Assemblée nationale, sauf en matière de révision constitutionnelle. « Dans la mesure où elle empêche les deux titulaires du pouvoir exécutif de concentrer leurs pouvoirs respectifs en une puissance quasi monarchique, dans la mesure où elle freine les ambitions de chacun en les obligeant à observer les limites de leurs champs respectifs de compétences, la cohabitation est une garantie pour les libertés des citoyens ».

Le terme de cohabitation n'est apparu que dans les années 1980, mais le problème, lui, n'est pas nouveau, puisqu'il s'était déjà posé lors de la crise du 16 mai. La Ve République réactualise les données du problème pour deux raisons : à nouveau, le chef de l'Etat a la prééminence, à la tête de

l'exécutif, sur le chef du gouvernement et forcément, ça coïncide quand la majorité parlementaire ne correspond pas à la majorité présidentielle (ce qui, en revanche, est assez fréquent aux EU et n'empêche pas le système de fonctionner) ; mais aussi en raison d'un phénomène propre à la Ve République, le fait majoritaire, apparu en novembre 1962 après la dissolution, dont découle la bipolarisation de la vie politique française. Dans ces conditions, on a bien une majorité et une opposition, en concurrence pour l'exercice du pouvoir. La victoire de l'opposition aux législatives marque donc forcément une défaite, un désaveu pour le président en exercice. Cette éventualité était apparue dès les législatives de 1967 (les gaullistes n'obtinrent alors la majorité absolue que d'une voix) : le général de Gaulle avait refusé de dire quelle serait son attitude si l'opposition devait l'emporter. Pompidou fit de même ensuite, en 1973. En 1978, la progression de la gauche laissait présager de sa victoire probable: Giscard fut le premier à dire qu'il resterait en place, mais qu'il laisserait la gauche gouverner : « Vous pouvez choisir l'application du programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer ». Ironie de l'histoire : la gauche accède au pouvoir par des moyens qu'elle n'attendait pas en 1958, l'élection présidentielle, et c'est elle qui est confrontée à la première cohabitation de la Ve République en 1986 : « Une gauche génétiquement parlementaire s'est trouvée en situation de défendre la présidence face à une droite génétiquement présidentielle devenue parlementaire par nécessité » (Ardant et Duhamel). Cohabitation rendue encore plus difficile par le fait que le président comme son Premier ministre seraient probablement deux futurs rivaux à l'élection présidentielle suivante, en 1988 : elle aurait donc tout l'air d'une veillée d'armes. La cohabitation de 1993 s'est mieux passée parce que Mitterrand, affaibli par la maladie, ne pourrait plus être à nouveau candidat, et parce qu'à l'origine, Balladur aurait dû s'effacer derrière la candidature Chirac, l'ami de 30 ans...

Comme l'a bien montré G. Vedel, la cohabitation force à se démarquer de la pratique présidentialisée imposée par le précédent gaullien et tout simplement à « lire » la constitution : comme il l'explique dès 1978, « à partir du moment où le chef de l'Etat n'est plus le maître du gouvernement et le leader de la majorité, plus question de lire la Constitution selon la pratique de la Ve République comme si tous les pouvoirs attribués au gouvernement par les textes étaient en réalité à la disposition du Président de la République. Mais pas question davantage de la lire, selon la version de Jules Grévy ou d'Armand Fallières, comme si tous les pouvoirs du président de la République étaient en réalité exercés par le gouvernement. C'est d'une autre lecture qu'il s'agit : là où la Constitution confère une attribution au gouvernement, il faut lire « le Premier ministre » ou le « gouvernement » ; là où elle confère une attribution au Président de la République, il faut lire « le Président de la République ».

En période de cohabitation, le président n'est pas totalement démuné. S'il doit abandonner au chef du gouvernement la conduite de la politique de la nation, il conserve son mot à dire en politique extérieure, partagée entre les deux hommes. Surtout, en vertu de son rôle de gardien de la Constitution et de la cohésion nationale, le président de la République dispose d'un pouvoir d'évocation, consistant à faire connaître son point de vue, à critiquer telle ou telle mesure gouvernementale en conseil des ministres ou devant l'opinion, voire à saisir le conseil constitutionnel. On a parlé ainsi, à propos de l'attitude de F Mitterrand en 1986-88 de « magistrature tribunicienne » (je rappelle qu'à Rome, les tribuns de la plèbe avaient le pouvoir de s'opposer à la décision d'un magistrat supérieur, consul ou préteur). Mitterrand a exprimé son opposition à la loi sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement (sur laquelle il n'est pourtant pas revenu en 1988), il a soutenu les étudiants mobilisés contre le projet de loi Devaquet sur les universités. Il indique qu'au cas où le gouvernement choisirait de légiférer par ordonnances (Chirac était pressé par le temps pour se présenter dans de bonnes conditions à l'élection de 1988), il ne signerait que celles « qui présenteraient un progrès par rapport aux acquis » : pas question par conséquent de procéder ainsi pour privatiser...

Il est clair que si elle contribue de facto à rééquilibrer les pouvoirs au sommet de l'exécutif, la cohabitation n'est pas le cadre rêvé pour mettre en place une politique à long terme et faire passer les réformes nécessaires sur les sujets qui fâchent ; elle contribue par ailleurs à brouiller les clivages idéologiques entre la droite et la gauche et à accentuer la méfiance à l'égard du monde politique, qui fait le jeu des extrêmes. Voilà pourquoi, à la fin de notre programme, la réforme du quinquennat, envisagée sous Pompidou, refait surface : entré en vigueur depuis le référendum de 2000, le quinquennat rend moins probable une cohabitation puisque désormais, il y a coïncidence entre le mandat du président et celui des députés ; le programme du président élu équivaut désormais à un mandat de législature.

Depuis la fin des années 1970, les marges de manœuvre dont il dispose pour le réaliser se sont toutefois réduites. Tout au long du XXe siècle, l'affirmation du pouvoir exécutif s'est adossée à la croissance de l'Etat, en particulier dans l'élaboration des politiques publiques dans le domaine économique et social. C'est au nom des intérêts supérieurs de l'Etat que le général de Gaulle a justifié le renforcement du pouvoir présidentiel. Or, face à la crise économique des années 1970 et à la mondialisation de l'économie, l'Etat a dû opérer une reconversion de ses modes traditionnels d'intervention. Le pouvoir exécutif lui-même a consenti à ce que les prérogatives de l'Etat central soient rognées par le haut et par le bas. Par le haut, en approfondissant l'intégration de la France dans la construction européenne. Lors du tournant de la rigueur, en 1982-1983, la gauche au pouvoir a dû

renoncer à poursuivre une politique de relance volontariste, conçue dans un cadre étroitement national, qui l'isolait par rapport à ses partenaires européens. La ratification du traité de Maastricht, approuvée lors du référendum de 1992 (à une courte majorité, 51% de oui), conduit symboliquement l'Etat à abandonner l'une de ses plus anciennes prérogatives régaliennes, le monopole de l'émission monétaire. Depuis l'Antiquité (Alexandre le Grand plus précisément), la monnaie était l'un des vecteurs privilégiés de la diffusion de l'image du souverain (substituée il est vrai à celle de la semeuse républicaine sous la IIIe République). C'est encore dans cet esprit que le général DG pouvait concevoir la monnaie comme l'instrument de la grandeur nationale, en ordonnant la conversion en or des dollars détenus par la Banque de France (en 1965). Le passage programmé du franc à l'euro ne fait qu'entériner l'incapacité de l'exécutif à mener désormais une politique monétaire indépendante.

Mais aussi par le bas : avec la décentralisation, le pouvoir exécutif a entrepris de desserrer l'emprise jacobine de son administration. La loi de décentralisation du 2 mars 1982, préparée par le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, transfère l'exécutif départemental du préfet au président du Conseil général de département. Le préfet n'exerce plus qu'un contrôle de légalité a posteriori sur les décisions adoptées par les élus locaux. Le rôle du préfet se réduit désormais à représenter l'Etat dans les cérémonies officielles (il inaugure les chrysanthèmes lui aussi !), à assurer l'ordre public et à mettre en œuvre les directives de l'Etat sur le terrain en s'appuyant sur les fonctionnaires des administrations départementales. Le département a dorénavant compétence pour l'aide sociale (le RMI) et la santé, l'enseignement (les collèges), les transports, le développement rural, le logement ou bien encore l'environnement. Certes, les élus locaux eux-mêmes dénoncent souvent une décentralisation en trompe-l'œil, l'Etat ayant décentralisé les compétences sans transférer aux collectivités les moyens financiers qui doivent leur permettre de les exercer... La décentralisation administrative a surtout permis à l'Etat de reporter sur les collectivités locales un certain nombre de fonctions secondaires, sans altérer en profondeur les relations privilégiées entre les ministères parisiens et les départements. C'est encore plus vrai pour les régions, instituées une première fois par Vichy en 1941 (17 régions), puis recréées dans le cadre du Commissariat au Plan (21 régions en 1955-56) et enfin dans le cadre de la DATAR, instituée en 1963. En 1964, le préfet de département installé dans la capitale régionale devient le préfet de région. La loi de décentralisation de 1982 fait de la région une collectivité territoriale à part entière. Le pouvoir exécutif est là encore transféré dans certains domaines du préfet aux présidents des conseils régionaux. Les conseils régionaux sont élus depuis 1986 au suffrage universel direct (à la proportionnelle dans un cadre départemental). Les relations entre l'Etat et les régions sont inscrites dans des contrats Etat-région qui leur transfèrent un certain nombre de compétences, en échange de contreparties financières : d'où la création des

chambres régionales des comptes pour vérifier les finances locales. Les régions disposent ainsi d'attributions dans le domaine économique, l'enseignement secondaire (les lycées), les transports régionaux. Sur ce point également, l'impact de la décentralisation est limité. Les régions n'ont ni la taille ni les ressources qui permettraient de les comparer aux Länder allemands : en 1985, les 22 régions disposaient d'un budget global de 17 milliards de F contre 437 pour les communes et les départements.

Enfin, l'exécutif a dû relâcher l'étroite tutelle que le général de Gaulle avait établie sur la télévision. De manière significative, le thème de la libération de l'ORTF devient à partir de 1968 l'un des thèmes majeurs de la contestation du pouvoir exécutif. C'est précisément au lendemain des événements que Chaban-Delmas a tenté de desserrer cette tutelle, en nommant Pierre Desgraupes responsable de l'information sur la 1^{ère} chaîne. L'ancien producteur de la fameuse émission *Cinq colonnes à la une* est chargé d'instaurer une plus grande objectivité dans le traitement de l'information. Une ouverture limitée toutefois, comme en témoigne cette déclaration du président Pompidou : « Qu'on le veuille ou non, et je sais qu'il y en a qui ne me croient pas, les journalistes de la télévision ne sont pas tout à fait des journalistes comme les autres. Ils ont des responsabilités supplémentaires. Qu'on le veuille ou non, la télévision est considérée comme la voix de la France, et par les Français, et par les étrangers. Cela impose une certaine réserve ». En 1974, après l'élection de Giscard, le gouvernement a tenté de repousser l'inéluctable, la privatisation, en instaurant une certaine concurrence entre les chaînes : l'ORTF est démantelée en 7 sociétés autonomes, 3 pour les programmes (les trois chaînes) et une pour la production (la SFP). Après quelques charrettes de journalistes débarqués de la télévision (Jean-Pierre Elkabach en particulier), la gauche au pouvoir fait voter la loi de 1982 qui met fin au monopole de l'Etat en matière audiovisuelle. L'Etat conserve toutefois un droit de regard plus important sur la télé que sur la radio. L'autorisation des radios locales est du ressort d'une Haute Autorité de l'audiovisuel, conçue comme interface entre les professionnels et le pouvoir politique. En revanche, l'exécutif conserve les autorisations et les concessions des chaînes nationales de télévision. C'est dans ce cadre qu'apparurent successivement, de 1984 à 1986 les 3 premières chaînes privées, Canal Plus, la Cinq et la Six. En 1986, la droite au pouvoir s'empare elle aussi de la question, en pleine vague de surenchère libérale, en votant une loi sur la privatisation des chaînes publiques. La droite met en place la CNCL (Commission nationale de la communication et des libertés) à la place de la Haute Autorité, composée de membres plus proches de la majorité de l'époque, avec des attributions plus étendues puisque c'est cette instance qui a procédé à l'attribution des chaînes privées (les concessions précédentes ayant été annulées : la Six par exemple devient M6). C'est aussi la CNCL qui a choisi les concessionnaires de TF1 privatisée en 1987. En 1989, après la

réélection de Mitterrand, la CNCL devient le Conseil supérieur de l'audiovisuel : ses 9 membres sont choisis par tiers, par le président de la République, celui de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, pour un mandat de 6 ans. Après avoir fait l'objet de vifs affrontements gauche-droite, l'institution est parvenue à un point d'équilibre qui fait que le CSA actuel n'est plus contesté. Il est indiscutable que les journalistes du secteur audiovisuel disposent depuis les années 1980 d'une liberté dans le traitement de l'information qu'ils n'avaient pas auparavant (ce qui n'empêche pas la persistance de comportements d'autocensure, par exemple sur la maladie ou la double vie du président Mitterrand, longtemps cachées à l'opinion).

L'affrontement télévisé auquel se livrent les deux candidats restant en lice au second tour de l'élection présidentielle est l'un des grands rituels de la vie politique française depuis 1974. Au jeu des petites phrases, Giscard aurait remporté le premier (« vous n'avez pas le monopole du cœur »), Mitterrand le second en 1981 (« je ne suis pas votre élève »). En 1988, la réplique pleine d'ironie du président à son Premier ministre aurait également contribué à sa victoire :

https://www.youtube.com/watch?v=vpwq_3Yg3uM

En réalité, les hommes politiques et les journalistes tendent systématiquement à surévaluer l'impact de la télévision : ce n'est pas elle qui fait l'élection. Son influence est ailleurs. La télévision impose de simplifier la communication politique, bien souvent réduite à des slogans, à des petites phrases ou à des effets d'annonce. Une information chassant l'autre, surtout depuis l'apparition des chaînes d'information continue, la télévision raccourcit le temps politique, alors que les effets d'une politique ne peuvent souvent se mesurer que sur le long terme. Elle prolonge en quelque sorte les effets de l'élection présidentielle en personnalisant le débat politique, qui tend à se réduire à la mise en scène médiatique du dialogue que le gouvernement s'attache à établir avec les Français (d'autant qu'au même moment, les instances traditionnelles de médiation que sont les partis politiques voient leur influence se réduire, faute de militants). En dépit de la retransmission de la séance des questions au gouvernement (que personne ne regarde puisqu'elle a lieu dans l'après-midi...), la télévision achève de marginaliser la fonction de la discussion parlementaire. La médiatisation du débat public assure le quasi-monopole du pouvoir exécutif sur l'agenda politique (le chef de l'Etat se mue en maître des horloges !). Le paradoxe est que, plus que jamais, les Français reportent sur le seul chef de l'Etat la charge écrasante des responsabilités du gouvernement, au moment où l'Etat paraît de moins en moins armé pour y faire face.

Ainsi, le chef de l'Etat n'a plus été épargné par la désaffection croissante des Français envers leurs dirigeants politiques (et non pas envers la politique en général). Le graphique joint à la

chronologie du sujet enregistre l'érosion régulière de la cote de popularité des présidents. On peut en tirer deux enseignements principaux. 1°) Aucun successeur du général de Gaulle n'a pu obtenir le même « score » de « satisfaits du président » en chiffres absolus, plus de 70% au début de la Ve République, certes dans une conjoncture très particulière, mais régulièrement plus de 60% ensuite. Si l'érosion de la cote de popularité est encore limitée sous le mandat de Georges Pompidou, elle chute très fortement sous les trois septennats suivants. De Giscard à Mitterrand, le « pic d'impopularité » se creuse également : il s'établit à moins de 40% de satisfaits sous Giscard, à moins de 30% certaines années sous les deux mandats de F. Mitterrand. 2°) On relève surtout qu'en dépit de la forte popularité dont jouissent les présidents au lendemain de leur élection, elle plonge de plus en plus rapidement dans les années qui suivent, et plus particulièrement en fin de mandat. F. Mitterrand n'a jamais été aussi populaire que sous la cohabitation et au lendemain de sa réélection, en 1986-1989 ; il bat en revanche tous les records d'impopularité à la fin de son second mandat. J. Chirac a du reste bien retenu la leçon pour rebondir lors de la campagne présidentielle de 1995, en passant du discours ultra-libéral de 1986 à la dénonciation de la « fracture sociale » et en déclarant son goût prononcé pour les pommes, un pommier ayant été choisi comme l'emblème de la campagne. Comme Mitterrand en 1988, il s'abstient de se présenter sur un programme trop clivant afin d'endosser le rôle de père de la nation. Après « la France unie », « la France pour tous » : bonjour l'originalité des communicants !



<https://www.youtube.com/watch?v=CTaaxkHEiMc>

Plus sérieusement, les présidents peinent désormais à assumer conjointement les deux fonctions que le général de Gaulle a assignées au président de la République, celle de chef de l'Etat, garant de l'unité nationale, et celle de chef de gouvernement, lui imposant à la fois de conforter sa majorité et de rassembler son camp d'une part, de prendre des mesures impopulaires d'autre part. Deux fonctions qui sont généralement dissociées dans les grandes démocraties libérales (même aux Etats-Unis, le président n'est pas le chef d'une majorité, puisqu'il n'y a pas de gouvernement au sens strict, ses membres n'étant responsables que devant le président des EU). Face à la montée de leur impopularité, les présidents de la Ve République ont souvent eu recours à la tactique du « fusible » en changeant leur Premier ministre, mais on ne peut pas dire qu'elle ait particulièrement réussi à François Mitterrand : ni la nomination d'Edith Cresson, ni celle de P. Bérégovoy n'ont permis de redresser sensiblement la « cote » du président à la fin de son second mandat. Cela dit, il ne faut pas trop idéaliser rétrospectivement l'exercice du pouvoir par le général de Gaulle : en dépit de la légitimité historique dont, à la différence de ses prédécesseurs, il bénéficiait, il fut bel et bien désavoué quatre ans seulement après avoir été élu (pour la première et unique fois) au suffrage universel en 1965.

A la fin du XXe siècle, c'est ainsi fort logiquement le pouvoir exécutif qui est rendu responsable d'un déficit démocratique, et non plus le Parlement, comme cela avait été le cas de la IIIe à la IVe République. En ce domaine comme dans d'autres, il faut rendre à César ce qui est à César ! Comme le souligne NR dans la conclusion de son livre, avec la réduction des marges de manœuvre de l'Etat, réduction liée à l'internationalisation croissante des économies et à la crise des mécanismes traditionnels de protection de l'Etat-providence, le pouvoir personnel du Président « ne remplit plus le rôle qui avait été défini pour lui entre 1958 et 1962 ». Le fait de l'élire au SU supposait bien que le PR soit en mesure, une fois élu, et avec tous les pouvoirs qui lui sont conférés, de « changer la vie » ! Il a fallu déchanter : l'Etat ne peut pas tout faire (alors que selon l'adage bien connu, en Grande-Bretagne, le Parlement peut tout, sauf changer un homme en femme !). « La réduction des marges de manœuvre des présidents ruine ainsi le sens même de l'élection du président... L'élection fournit encore une légitimité de type personnel, mais cette dernière apparaît très éphémère et s'évanouit rapidement au bout de quelques mois, si ce n'est au bout de quelques semaines. Surtout lorsque les résultats des réformes et des politiques promises se font attendre. L'élection du président devient pratiquement un cadeau empoisonné pour un pouvoir politique totalement dépendant de la force de

l'exécutif et de son chef. Plutôt que de fonder un pouvoir solide, capable d'exercer une autorité supérieure sur le jeu politique, comme le souhaitait DG, la présidence se trouve soumise à la pression constante d'une popularité mesurée à coups de sondages » (NR), et j'ajouterais, entretenue artificiellement à coups de « com ». « D'où ce spectacle d'un exécutif juridiquement surarmé, mais politiquement faible, d'un président surinvesti par les attentes populaires, mais privé des moyens d'y répondre ». La France se trouve ainsi réduite, conclut NR, à cumuler le défaut d'un régime à dimension parlementaire très affaiblie, où le régime de la discussion, nécessaire pour formuler des compromis démocratiques acceptables, est réduit à peu de choses, et d'un régime où l'exécutif n'est plus à la hauteur de la mission qu'on lui avait confiée. Le système politique français « cumule déficit démocratique et déficit d'efficacité, une situation que l'expérience républicaine des années 1870-1950 n'avait pas vraiment connue, sauf peut-être entre 1938 et 1940 ».