

# Le pouvoir exécutif en France

Objectif de la notion de pouvoir exécutif : **le restreindre à la simple application de la loi** (Rousseau)

**Légicentrisme français** : effacement relatif du pouvoir exécutif après 1877

Passage d'un **paradigme parlementaire** à un **paradigme gouvernemental**

Evolution vers **des démocraties électorales** donc **démocraties d'opinion**

Vers des **démocraties exécutives**

- ⇒ Effet de la **1GM**
- ⇒ Réforme gouvernementale dans **les années 1930**
- ⇒ Institution de **la Vème République**

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

### a) *L'effacement présidentiel*

Les républicains : **refus de penser le pouvoir exécutif**, rejet du pouvoir exécutif

- ⇒ Discours 5 avril 1870 : « la **politique tirée du SU** » : prééminence du Parlement
- ⇒ Programme de Belleville : **élection des fonctionnaires, 1869**
- ⇒ **Mise à l'écart de Gambetta**, Millerand, Tardieu

Le pouvoir exécutif : un pis-aller pour les Républicains

Les monarchistes hésitent entre :

- ⇒ La **majesté du pouvoir** : autorité dans sa sphère sans responsabilité parlementaire : le règne
- ⇒ La création d'une **force politique moderne** : le gouvernement

La solution est **la mise à distance** pour les biens des deux pouvoirs et d'un **exécutif dual** :

- ⇒ **cérémonial chinois** : 13 mars 1873

Crise du 16 mai : question de **la double confiance** du président du conseil (faisant de lui un intermédiaire dans la conception des orléanistes) et de la relation entre l'exécutif et le Parlement

Constitution Grévy :

- ⇒ **magistrature d'influence** = présidence de la République (Sadi Carnot et la Russie)
- ⇒ **fin du droit de dissolution**
- ⇒ **dissociation entre le pdt du conseil et le chef de la majorité parlementaire (Grévy et Gambetta)**

Félix Faure : fait primer la **fonction de représentation** sur la fonction politique (nommer le président du conseil et magistrature d'influence)

### b) *Un gouvernement faible ?*

Instabilité gouvernementale vient de

- ⇒ **l'absence de majorité stable**
- ⇒ **Règles floues sur le droit d'interpellation et la question de confiance**

1883 : **discours du Havre de Ferry** sur « un gouvernement qui gouverne »

- ⇒ Droit de dissolution ;
- ⇒ Gouvernement de législature ;
- ⇒ Favorable au Sénat

#### Exemple de la loi de 1905

- ⇒ **Le parlement fait la loi**
- ⇒ **Revanche du pouvoir réglementaire** sur l'application (car *Vehementer nos* et *Gravissimo officii* refus des associations cultuelles)
  - o Suspension de la loi : arrêt des inventaires
  - o Amendement de la loi : utilisation de la loi de 1881 sur la liberté de réunion

**Etat administratif** : image positif car le droit administratif garantit le droit des citoyens contre l'arbitraire du pouvoir.

- ⇒ **Indépendance du Conseil d'Etat** en 1872

#### c) *Le retour du président*

**La politique cérémonielle** : Sadi Carnot

- ⇒ 1892 : 150 000 personnes à Nancy pour Carnot / **en 1896**, 250 000 sur la Concorde pour Nicolas II et Félix Faure et 2 millions sur les Champs Elysées (cela me paraît beaucoup)

Mise en scène républicaine : **la personne s'efface derrière la fonction**

- ⇒ En 1896, Félix Faure voulait accueillir Nicolas II dans un **habit de satin bleu roi orné de broderies d'or**, le conseil des ministres lui impose **un frac noir**.

Mise en scène de **l'accessibilité démocratique de l'Etat**

Entrée dans l'ère des masses

## II. L'avènement de la démocratie exécutive

### a) *une nouvelle expérience républicaine : la Première guerre mondiale*

Armée : institution monarchique

Dictature de Chantilly

Reprise en main par le Parlement : juin 1915, Joffre, Artois / Nivelle, avril 1917

### b) *l'échec de la réforme de l'Etat*

14 octobre 1923 : discours d'Evreux

c) *la réforme gouvernementale : « le modèle Matignon »*

**Question technique** et non politique

Trois héritages de la 1<sup>re</sup> GM

- ⇒ les décrets lois ;
- ⇒ le gouvernement par organigramme ;
- ⇒ le secrétariat général du pdt du conseil ;

décret-loi ; délégation législative ; loi d'habilitation ; loi cadre

groupes d'expert

d) *L'Etat français et la France libre*

Le vote du 10 juillet 1940 sur les pleins pouvoirs **n'est pas une révolution par le haut** : cela correspond à **l'opinion ultra majoritaire du pays** (cf les référendums de 1945 sur la fin de la III<sup>ème</sup> République)

Pétain reste au **pouvoir par conscience**, non par ambition (Paxton)

- ⇒ La souveraineté nationale est remplacée par une **légitimité de type monarchique**

Avec Darlan une **rationalisation du pouvoir exécutif** s'opère : **le conseil de cabinet** supprime le conseil des ministres

Le fonctionnement de Vichy va au rebours de la Révolution nationale décentralisatrice et anti jacobine

- ⇒ Mais le **recours à la technocratie** est imposé par les circonstances : gérer les pénuries ... (cf page 32)
- ⇒ Loi **23 décembre 1940** : les préfets sont réinstallés dans leurs prérogatives
- ⇒ Darlan : 41 : création **des préfets de région** pour centraliser le maintien de l'ordre et le ravitaillement

**MAIS instabilité permanente**

Vichy ne marque pas le triomphe du fascisme d'avant-guerre (seulement Déat et Darnand). C'est le triomphe de la droite réactionnaire et conservatrice

La France libre, contrairement à Vichy, ne pâtit ni :

- ⇒ **De l'éclatement des lieux de pouvoir** (service ministériel toujours à Paris)
- ⇒ **Concurrence entre le chef d'Etat** (Pétain) et **le président du Conseil** (Darlan)

La force de la France libre c'est **l'articulation réussie du pouvoir militaire et du pouvoir politique**

- ⇒ Cf page 34 fonctionnement France Libre et sur les ordonnances

L'idée dominante à Londres et dans la Résistance pour la victoire :

- ⇒ **Réforme profonde du parlementarisme** ;
- ⇒ **Renouvellement des élites** ;

Pétain et les médias : cf page 35-36

- ⇒ Les pétainistes sont peu influents sur la propagande

Le voyage à Paris pour instrumentaliser les dégâts des Alliés : la présence de Pétain permet des pratiques patriotiques normalement interdites ( La Marseillaise)

Chez de Gaulle, **la vision politique procède de la vision militaire**

- ⇒ Son pouvoir politico-militaire a un caractère opérationnel car il donne les ordres à tous les commandements militaires
- ⇒ Giraud se cantonnait à un rôle purement militaire, or « **la guerre, c'est une politique** » pour de Gaulle, octobre 1943
- ⇒ Dans son Comité de Défense nationale, de Gaulle met fin à la distinction entre
  - La conduite de la guerre
  - La conduite des opérations

La force cuirassée nécessite d'être sous l'autorité du gouvernement civil car elle doit être susceptible d'être employée avant même que le pays soit en guerre

Guerre et économie (cf page 39)

Cette vision redéfinit la nature même du pouvoir : la **nécessité historique** se dévoilant dans le feu de l'action est la source du pouvoir politique et **non la volonté générale**.

DG ne se conforme pas à une doctrine par avance : **primat de l'action** (conception militaire)

*e) La IVème République ou l'échec d'un parlementarisme renoué*

Pour les réformateurs comme Blum ou Mendès c'est **l'autorité du président du Conseil** qu'il faut renforcer. Pour de Gaulle, la puissance de l'exécutif **est incompatible avec le maintien de la tradition parlementaire**

- ⇒ *A l'échelle humaine*, 1945, Blum : préférence pour l'Amérique

De Gaulle justifie sa conception politique en invoquant **la séparation des pouvoirs : protéger l'exécutif de l'empiètement des partis** et non protéger le parlement du pouvoir exécutif comme ce fut le cas par le passé.

**L'élaboration de la IVème République** (page 47)

**Le rejet de Vichy l'emporte sur le rejet de la IIIème République** : les débats portent sur l'influence des partis au sein du régime

- ⇒ Refus de la première mouture car crainte d'un PCF tout puissant
- ⇒ Les institutions sont élaborées alors que le tripartisme rassemble ¾ de l'électorat : donc pas d'inquiétude sur la proportionnelle

La IVème République est un **régime d'assemblée et monocaméral** dans les faits

- ⇒ Fonctionnement cf page 49

Mais on prend des précautions en **renforçant les attributions du président du Conseil**

- ⇒ **Investiture du seul président du conseil sur son programme de gouvernement** PUIS il nomme les ministres afin d'éviter que l'investiture porte sur le choix des ministres

- ⇒ Vote de la **question de confiance** *un jour après son dépôt* et suite *à l'autorisation explicite du conseil des ministres*

L'échec de la IV<sup>ème</sup> République tient à **la rupture du tripartisme** du fait

- ⇒ Entrée dans **la guerre froide**
- ⇒ **Incapacité à rénover la doctrine politique** des partis

### **Poids des traditions parlementaires**

- ⇒ Paul Ramadier demande **la double investiture**

**Ce n'est pas non plus complètement le bazar : Mendès France** (page 53)

Le modèle Matignon est conforté (cf page 53)

Les décrets bien qu'interdits par la Constitution reviennent sous la **forme d'une loi d'habilitation**.  
PMF en fait voter une lui conférant **des pouvoirs spéciaux en économie en 1954**

PMF bute sur la CED alors qu'avant :

- ⇒ **Méthode du calendrier** : Indochine (100 jours) et en Tunisie (discours de Carthage)
- ⇒ **Pouvoirs spéciaux** en politique économique (cf page 56)
  - o 1954 : **le lait dans les écoles** pour redresser les prix agricoles (dans le cadre de la loi d'habilitation de 1954)

En dépit d'une montée en puissance de nouvelles élites, la politique publique n'est pas purement technocratique comme sous Vichy :

- ⇒ **Elargissement de la démocratie à la sphère économique et sociale** : La démocratie ne se résume plus à l'enceinte parlementaire
  - o Associer les syndicats et les associations dans la prise de décision pour favoriser la démocratie sociale (dans le cadre du Plan 1958)

Mais **le Plan confirme l'Etat dans son rôle dirigeant** et les consultations des syndicats à pour but de désamorcer toute crise

Métamorphose de la démocratie exécutive avant 1958 :

- ⇒ Nouvelle organisation du gouvernement :
- ⇒ Nouveau processus de prise de décision : tourné vers la réalisation des politiques publiques

### **Le président de la République** (page 59)

- ⇒ Désigne le président du conseil avant son investiture

### **La magistrature d'influence de Vincent Auriol ne fut pas nulle du fait de la rupture du tripartisme**

Election de 1953 : symptôme des dysfonctionnement (cf page 61)

Auriol rompt avec la politique charismatique de Pétain et de de Gaulle : **retour aux cérémonies républicaines**

- ⇒ Première visite à **Ivry, Créteil et Montrouge**
- ⇒ Vive Auriol ! non vive la République ;

Coty : dissolution en 1955 et retour du général de Gaulle

Auriol a un budget plus important, deux fonctions importantes à l'Elysée :

- ⇒ Le **secrétaire général** : liaison avec le gouvernement
- ⇒ Le **directeur de cabinet** : s'occupe des activités cérémonielles

Le président retrouve du pouvoir :

- ⇒ Grâce à ses **canaux d'information autonomes**
- ⇒ **Un pouvoir d'action** (cf page 64). Auriol se fait le garant et l'interprète de la Constitution : réduire les condamnations suite à Sétif

Si le président est mieux entouré et mieux informé, la décision appartient au président du Conseil

Coty est en retrait mais joue un rôle majeur dans le retour de de Gaulle en menaçant de démissionner.

## II. La démocratie exécutive version gaullienne

### a) Un président qui gouverne

- **La Constitution de la Vème république**

Le **président est celui qui règne et gouverne**. C'est de **Gaule le chef du gouvernement**, le premier ministre n'est que le *primus inter pares*.

- ⇒ Art 11 : **convoquer un référendum** sur l'organisation des pouvoirs publics ou la ratification d'un traité
- ⇒ Art 16 : **pleins pouvoirs** en circonstances exceptionnelles
- ☐ La source de la pensée du général c'est moins une culture politique bonapartiste **que le 18 juin 1940 et la débâcle de la France**.

De même, le pouvoir judiciaire est sous le contrôle du chef de l'Etat qui nomme les membres du Conseil supérieur de la magistrature

De Gaulle **réfute l'existence d'un domaine réservé**. Le président peut prendre des décisions sur tout

- ⇒ Il nomme lui-même le premier ministre signifiant l'affaiblissement du parlement (Pompidou).

Les relations avec le Parlement :

- ⇒ La **motion de censure** doit rassembler la majorité absolue des députés
- ⇒ **L'art 49-3** engage la responsabilité du gouvernement sur un texte
- ⇒ Le gouvernement peut **agir par ordonnances** après un vote parlementaire

Apparition **du fait majoritaire** : l'Assemblée devient une **chambre d'enregistrement**

Révolution juridique : le **domaine de la loi est délimité par la constitution**. Le reste appartient au pouvoir réglementaire. **Article 34**

- ⇒ Restriction de la souveraineté du Parlement
- ⇒ Le **pouvoir réglementaire est une volonté première**, plus dérivée mais dans les faits on s'accorde

On met la priorité sur la **stabilité et l'autorité du gouvernement** sur la politique tirée du suffrage universel

- ⇒ **1960** : usage du 49.3 pour la loi de programmation militaire finançant la bombe nucléaire

Le gouvernement est responsable avant tout devant le pays

Le **Parlement doit soutenir l'action du gouvernement**, ce n'est plus au gouvernement d'aider le Parlement à faire la loi.

**Le Premier ministre** a gagné en pouvoir d'action ce qu'il a perdu en autorité, étant sous la coupe du président de la République

De Gaulle maintient un **exécutif à deux têtes** pour des raisons :

- ⇒ **Techniques** : coordonner l'action du gouvernement
- ⇒ **Politiques** : c'est le fusible qui saute
- ⇒ ce n'est pas adapté à la **nature politique de la France**, déchirée par les drames de son histoire, elle ne supporterait pas un affrontement direct entre le président et le Parlement comme aux Etats-Unis (cf page 16)

Il doit y avoir un « **accord fondamental** » entre le président et le peuple

- **L'élection du président au suffrage universel direct**

L'élection au SU direct confère une légitimité nationale : cette réforme est précédée par l'usage des référendum et de la dissolution

L'attentat du Petit Clamart n'est un prétexte

Le but de cette réforme est double :

- ⇒ **Assurer la prépondérance de l'exécutif** sur le législatif : les députés ne sont plus les seuls dépositaires de la légitimité nationale
- ⇒ **Forcer les successeurs à assumer la personnalisation du pouvoir** : l'élection au SUD est un substitut à la légitimité historique du général.

Le président n'est pas tenu par un programme : les électeurs donnent leur approbation mais n'exprime pas une volonté à laquelle serait tenue le président

Dans la conception gaullienne du pouvoir :

- ⇒ **Le paradigme de la nécessité** remplace celui de la volonté
- ⇒ **Primat de l'efficacité et de l'action** : on voit l'importance de l'influence militaire

Le gaullisme n'est pas un retour au bonapartisme :

- ⇒ De Gaulle emprunte plus au nationalisme de Péguy et à la démocratie chrétienne (la participation)
- ⇒ Napoléon III a peu eu recours au plébiscite comparé à DG : l'élection est le moyen par lequel s'opère la concentration des pouvoirs

- **Un nouveau modèle républicain** (page 25)

Pour DG, la République c'est avant tout l'Etat : il y a un **primat de l'Etat sur l'individu** : totale opposition avec la tradition de la IIIème République

- ⇒ « L'Etat est en charge (...) de l'héritage d'hier, des intérêts d'aujourd'hui et des espoirs de demain »

De Gaulle reprend la distinction entre :

- ⇒ **La sphère de l'Etat** : portant la défense de l'intérêt général car il surplombe les divisions
- ⇒ **La sphère politique** : prisonnière des intérêts particulier
- ⇒ De Gaulle place l'idéologie de la puissance publique au cœur du nouveau régime

Donc il y a incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle

Il y a une tension entre deux conceptions de la politique moderne :

- ⇒ La politique c'est le triomphe de l'intérêt général sur les intérêts particuliers (**rationalisme**)
- ⇒ La politique est déduite de la volonté populaire et donc de l'expression de ses divisions (**pluralisme**)

De Gaulle n'interdit pas les partis dans la mesure où ils représentent les grandes familles spirituelles de la France.

- ⇒ Mais l'incapacité des partis est le présupposé de la force nécessaire de l'exécutif
- ⇒ Mais il y a un paradoxe : apparition du **fait majoritaire**. Il y a une majorité disciplinée qui enregistre les décisions gouvernementales

Dans le gaullisme, le parti n'a pas d'existence préalable et indépendante de l'exercice du pouvoir. C'est seulement un moyen pour conquérir le pouvoir.

Avec de Gaulle, la supériorité de l'administration est politique et pas seulement technique : elle est mieux à même de prendre les bonnes décisions que le Parlement

- **De Gaulle et les Français (page 33)**

Selon Jean Touchard, pour de Gaulle, la démocratie doit être directe : trois moyens :

- ⇒ L'usage du **référendum**
- ⇒ **La tournée en province** (dans la continuité avec la IIIème République )
- ⇒ **La télévision**

A la Libération, les voyages visent à accélérer le retour de l'autorité de l'Etat et mettre au pas les forces locales de la Résistance

Voir et être vu est une dimension fondamentale de la relation entre le président et les citoyens

- ⇒ Les discours présidentiels rythment la vie politique et court-circuite le Parlement

Usage massif des médias par de Gaulle :

- ⇒ Le gaullisme est né sur les ondes de la BBC le 18 juin
- ⇒ La naissance de la Vème correspond avec l'équipement en téléviseur

De Gaulle met immédiatement la télévision sous le contrôle du gouvernement

De Gaulle a conquis la **fonction de médiation du pouvoir politique** : la vie politique s'organise autour de ses annonces

- ⇒ La politique cérémonielle est un instrument de gouvernement

Il y a une double hypothèque sur la démocratie :



- ⇒ La **personnalisation du pouvoir** est moins justifiée dans un retour à un environnement pacifié
- ⇒ La **montée en puissance de l'Etat** est en déphasage avec le désir d'affranchissement de la société civile à l'égard de l'Etat

b) Le « *changement dans la continuité* » (slogan de Pompidou )

Les successeurs de de Gaulle perpétue la primauté du pouvoir exécutif.

L'élection présidentielle est un temps fort de la démocratie : choix politiques décisifs surtout en 1974, 1981 et 1988 où les deux finalistes incarnent deux projets de sociétés

Mais inflexion dans le sens **d'une moins grande personnalisation**

- ⇒ **Le référendum** n'est plus utilisé sauf pour les traités européens
- ⇒ **On ne menace plus de démissionner** si on perd les législatives

**La cohabitation** est une mutation significative avec des avantages :

- ⇒ **Excluant la concentration de tous les pouvoirs**, garantie d'un pouvoir plus modéré (Elisabeth Zoller)
- ⇒ On **doit lire la constitution** et se départir de la lecture gaullienne

La Vème république réactualise le problème du 16 mai 1877

- ⇒ Le président est le chef du gouvernement (pb si majorité différente)
- ⇒ La fait majoritaire fait qu'une victoire de l'opposition est un désaveu pour le président

Mais la cohabitation rend plus difficile une politique de long terme et brouille les clivages idéologiques

L'Etat a dû laisser du terrain par :

- ⇒ **Le haut** en approfondissant **l'intégration européenne**
- ⇒ **Le bas** avec les **lois de décentralisation** : **lois Defferre, 1982**

La Décentralisation :

- ⇒ L'exécutif départemental est transféré au président du département. Le préfet a un contrôle sur la légalité ex post
- ⇒ Mais l'Etat n'a pas décentralisé les compétences financières allant avec les fonctions.

L'Etat **relâche la tutelle sur la télévision**

- ⇒ 1982 : fin du monopole d'Etat sur l'audiovisuel

Maintenant le président du fait de la réduction des marges de manœuvre peine à être le chef de l'Etat et celui du gouvernement. Pour Nicolas Rousselier on cumule :

- ⇒ Un déficit de démocratie
- ⇒ Un déficit d'efficacité : l'exécutif n'est plus à la hauteur

