

Alain Laquièze

Nicolas ROUSSELLIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX<sup>e</sup> – XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015

Nicolas Roussellier, Maître de conférences d'histoire contemporaine à Sciences Po Paris, était connu pour ses travaux sur le parlementarisme français de l'entre-deux guerres<sup>1</sup>. Il livre aujourd'hui une étude magistrale sur l'histoire du pouvoir exécutif en France depuis le début de la III<sup>e</sup> République, aboutissement d'une quinzaine d'années de recherches sur le sujet. Sa réflexion était déjà bien engagée au moment de la soutenance, en 2006, de son habilitation à diriger des recherches qui comportait notamment un mémoire sur les transformations du pouvoir exécutif en France de 1913 à 1940. Il y analysait le processus de modernisation et de renforcement de l'exécutif qui, d'une guerre à l'autre, était à l'œuvre, en marge de toute révision constitutionnelle.

Disons-le d'emblée, cet ouvrage, dont le superbe titre, *La force de gouverner*, est à lui seul tout un programme, fera date.

D'abord, parce qu'il vient combler une lacune criante de l'historiographie dans le domaine de l'histoire politique et constitutionnelle ou pour le dire autrement, dans celui de l'histoire des institutions politiques. Personne n'avait eu jusqu'à maintenant cette ambition de proposer une réflexion globale sur le pouvoir exécutif et ses mutations dans la France contemporaine. Certes, les travaux ne manquent pas sur un aspect particulier de l'exécutif : songeons au livre classique mais ancien de Joseph-Barthélemy sur le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, à des thèses récentes consacrées au pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi ou à l'histoire du pouvoir réglementaire, aux nombreux ouvrages sur le Chef de l'État, étudié sous différents points de vue (constitutionnel, historique, journalistique...), à des études ou des témoignages sur le Premier ministre et la vie à Matignon. On ne trouvera pas cependant de projet scientifique équivalent.

Ensuite, parce qu'il aborde un sujet qui est extrêmement difficile à cerner, ce qui est, à n'en pas douter, une raison majeure de la désaffection qu'il a connue jusqu'ici. Il est en effet plus aisé de déterminer ce qu'est le pouvoir législatif, voire le pouvoir judiciaire, que le pouvoir exécutif qui n'est d'ailleurs pas précisément défini par l'auteur en introduction. Comment aborder, il est vrai, un pouvoir dont l'action contredit déjà le sens du mot ? On sait bien que le pouvoir exécutif n'est pas dans nos démocraties, et notamment en France, un simple exécutant. En outre, où commence et où s'arrête le pouvoir exécutif ? Ce dernier englobe à la fois la

---

<sup>1</sup> Citons en particulier *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande guerre*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 1999.

majesté du pouvoir, l'action gouvernementale, mais aussi l'administration au quotidien, « les soutes de l'État » comme l'écrit Pierre Legendre. Or, Nicolas Roussellier a souhaité relever le défi en abordant l'ensemble des questions, parfois contradictoires, qui peuvent être absorbées par la notion de pouvoir exécutif<sup>2</sup>. Il le fait, non seulement en historien du politique, familier des sources archivistiques des grandes institutions politiques, mais aussi, ce qui est moins fréquent, en fin connaisseur du droit constitutionnel et même du droit administratif : on renverra sur ce point à ses développements sur la jurisprudence du Conseil d'État et sur la doctrine publiciste autour des années 1900, montrant qu'elles ont légitimé la montée en puissance de ce qu'il appelle « l'État administratif<sup>3</sup> ».

Enfin et surtout, parce qu'il apporte plusieurs pistes importantes de réflexion, dont certaines sont inédites, sur la place et le rôle de l'exécutif, principale difficulté à laquelle ont été confrontés tous ceux qui, depuis la Révolution, ont été en charge d'élaborer une constitution, et dieu sait qu'ils ont été nombreux depuis 1789 ! Comment en effet inventer un pouvoir exécutif digne de ce nom dans un pays centralisé, qui a connu, à plusieurs reprises, les affres du césarisme et dont les dogmes républicains reposent en matière constitutionnelle sur le primat de la souveraineté de la nation, dont le Parlement est le seul interprète autorisé, et sur la suprématie de la loi, expression de la volonté générale ?

L'idée centrale du livre consiste à présenter l'histoire de l'exécutif en France depuis 1875 comme celle d'une mutation profonde de paradigme. On est passé d'un régime républicain ou d'un constitutionnalisme républicain, si l'on peut employer ce mot, dont le principal objectif est d'abolir le pouvoir exécutif et de privilégier la délibération parlementaire, à un État administratif légitimé par un présidentielisme électif, ce que Nicolas Roussellier appelle « la démocratie exécutive » pour qualifier la V<sup>e</sup> République. La « République du Parlement » a donc cédé la place à la « République du Président ». Pour autant, on ne saurait résumer le propos de l'auteur à cette thèse principale, tant l'ouvrage, d'une telle richesse qu'il donne l'impression de contenir la matière de plusieurs livres, développe des analyses stimulantes sur de multiples sujets liés à l'histoire des institutions, mais que Nicolas Roussellier préfère désigner sous le nom de « politique constitutionnelle », afin d'éclairer une démarche qui vise à étudier les institutions au travail, considérant qu'il y a là davantage matière à

---

<sup>2</sup> Carré de Malberg lui-même peine à convaincre lorsqu'il place deux activités étatiques aussi différentes que la fonction administrative et la fonction gouvernante sous l'égide du pouvoir exécutif, au motif qu'elles seraient toutes les deux des fonctions d'exécution de la loi, loi ordinaire pour la première, loi constitutionnelle pour la seconde (R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920, t. 1, p. 502 sq. et p. 529-531).

<sup>3</sup> Voir le chapitre VI, « Politique républicaine ou âge d'or du droit administratif ? », in N. ROUSSELLIER, *La force de gouverner, op. cit.*, p. 173 sq.

comprendre la réalité du pouvoir exécutif que dans la stricte étude des normes juridiques<sup>4</sup>.

Ainsi peut-on lire son ouvrage comme une histoire de l'idée républicaine, tant celle-ci y est omniprésente. Il s'agit là d'une réflexion d'une grande actualité, à l'heure où l'on s'interroge sur les valeurs et sur les institutions de la République. Mais on peut se demander si cette histoire, vue à travers le prisme de l'exécutif, n'est pas en définitive celle d'une trahison de l'idéal constitutionnel républicain qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, mettait en avant l'auto-organisation de la société, à travers le suffrage universel, la défense de la démocratie sociale et le primat de la délibération parlementaire dans l'élaboration de la décision publique. Il y a en effet un monde entre le programme de Belleville et le discours de Bayeux, tout comme les institutions de la V<sup>e</sup> République n'ont plus grand-chose à voir avec celles de la III<sup>e</sup> République. À l'aune de ce qui est dit très savamment sur les conceptions républicaines de Gambetta et de ses amis qui exprimaient une vive défiance à l'égard de l'exécutif<sup>5</sup>, on s'interroge sur ce qui est vraiment républicain dans les institutions de la V<sup>e</sup> République et s'il n'y a pas plus de monarchique que de républicain dans ces dernières. En somme, la tradition républicaine en matière constitutionnelle a eu bien du mal à survivre à 1958.

Une autre idée force du livre est de suggérer, à la suite de certains travaux récents<sup>6</sup>, que la conception d'un Président de la République qui n'est pas dépendant pour son élection des parlementaires, mais d'un corps électoral plus large, et qui peut s'imposer comme un acteur politique central – pièce centrale de la V<sup>e</sup> République – vient de loin et ne trouve pas sa source dans les mouvements réformistes des années 1930. C'est au tout début de la III<sup>e</sup> République, par exemple dans les projets constitutionnels présentés par Albert de Broglie puis Thiers en 1873, que l'on peut identifier les origines d'une présidence active, dont on retrouvera la trace par la suite, qu'il s'agisse des interventions de Millerand au début des années 1920 ou des réflexions de Michel Debré pendant la Seconde Guerre mondiale.

Une des grandes originalités de l'ouvrage est d'ailleurs de relativiser la rupture de 1958 ou plus exactement de montrer que la réhabilitation du pouvoir exécutif à partir du retour du général de Gaulle n'est pas intervenue sur une table rase. L'essor du pouvoir exécutif est à l'œuvre dès les années 1910 et il prend plusieurs formes : le renforcement lent mais réel de l'institution présidentielle, d'abord à la faveur des voyages en province initiés par Sadi Carnot, ensuite par l'action de fortes personnalités comme

---

<sup>4</sup> On ne suivra toutefois pas Nicolas Roussellier (*ibid.*, p. 17-18), lorsqu'il considère que les juristes adoptent dans l'histoire des institutions un « strict point de vue » qui leur ferait délaissé l'étude des institutions au travail et de leur contexte politique. On citera, à titre d'exemples contraires, les travaux de Jean-Jacques Chevallier ou plus récemment de Pierre Avril.

<sup>5</sup> Voir le chapitre I : « Les républicains français et la question du pouvoir exécutif jusqu'en 1870 », *ibid.*, p. 25 sq.

<sup>6</sup> Voir G. QUAGLIARIELLO, *Gaullisme, une classification impossible : essai d'analyse comparée des droites française et italienne*, Paris, L'Harmattan, 2009, en part. p. 89 sq. ; J-F. DE BUJADOUX, *La Constitution de la III<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 2015, p. 31 sq.

Poincaré et Auriol qui tentent, avec un certain succès, de faire de l'Élysée un lieu où l'information arrive en provenance des ministères, ce qui permet au Président de peser sur les arbitrages en Conseil des Ministres ; la montée en puissance de la présidence du conseil, ébauchée au cours de la Première Guerre mondiale avec le début d'une organisation administrative, puis affermie dans les années 1930, à la faveur d'une rationalisation de l'action administrative inspirée par la pensée managériale d'un Fayol ou d'un Taylor, de la création du secrétariat général du gouvernement et de l'attribution de bâtiments spécifiques, donnant naissance à ce que Nicolas Roussellier a appelé le « modèle Matignon » ; la création d'instruments normatifs nouveaux, tels que les décrets-lois et les règlements autonomes... Bref, la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques auraient préparé la prééminence du pouvoir exécutif consacrée en 1958.

Tous les développements sur la mise en place d'une infrastructure administrative permettant de créer une présidence du conseil sont tout à fait passionnants et pour une large part inédits, appuyés qu'ils sont sur de nombreuses sources d'archives. La conclusion qui en est tirée paraît néanmoins hardie : doit-on vraiment considérer que la « réforme gouvernementale », telle qu'elle est apparue dans les années 1930, « s'impose comme le grand événement politique de l'histoire constitutionnelle de la France au XX<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup> » ? Même si la IV<sup>e</sup> République a renforcé les pouvoirs du Président du Conseil qui n'est plus un *primus inter pares*, ce dernier est tenu par les délibérations du Conseil des Ministres au sein duquel il joue certes un grand rôle, mais qu'il ne préside pas<sup>8</sup>. Sa primauté ne vaut que tant qu'il conserve la majorité au sein du ministère et l'on sait que son maintien à Matignon est toujours précaire, de l'ordre de quelques mois, nuisant du même coup à l'action gouvernementale. Quant à la V<sup>e</sup> République, elle n'a pas institué, on le sait, de régime primo-ministériel et la fonction gouvernementale a constamment été écartelée entre deux pôles, l'Élysée d'un côté, disposant de la primauté, et Matignon de l'autre, centre nerveux de l'action publique et lieu des arbitrages interministériels, grâce aux multiples services qui lui sont rattachés directement. Ne faut-il pas plutôt voir, dans la réforme gouvernementale dont parle Nicolas Roussellier, la montée inexorable de cet État administratif, soucieux d'efficacité, d'autant qu'il est appelé progressivement à intervenir dans l'ensemble des domaines qui intéressent la société ? L'affermissement de la fonction gouvernementale ne passerait-elle donc pas d'abord par la réforme de l'État qui se traduit par un aménagement des institutions administratives ? En tout état de cause, cela démontrerait bien que l'histoire de l'État n'obéit pas à la même périodisation que l'histoire politique et constitutionnelle et qu'il existe une certaine continuité de la première qui s'oppose à la discontinuité de la seconde, comme l'avait dit en son temps le doyen Vedel.

---

<sup>7</sup> N. ROUSSELLIER, *op. cit.*, p. 460.

<sup>8</sup> Voir les observations d'un fin connaisseur de la IV<sup>e</sup> République, M. PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1957, p. 496.

Un des principaux mérites du livre est également de montrer que l'on ne peut pas concevoir le pouvoir exécutif en France, sans s'interroger sur la place du pouvoir militaire dans les institutions<sup>9</sup>. La République naissante, échaudée par les aventures bonapartistes, avait tenu à distance l'armée qui bénéficiait d'un grand prestige dans le pays, jusqu'à lui donner une forte autonomie dans son organisation en temps de paix, puis dans la planification et la conduite des opérations militaires au début de la Première Guerre mondiale. La solution adoptée n'était pas sans risques et avait conduit à de graves dérapages : l'affaire Dreyfus n'aurait vraisemblablement pas pris l'ampleur qu'elle a eue sans ce fonctionnement de l'institution militaire en vase clos, garanti de surcroît par les ministres de la guerre successifs, généralement tous pris en son sein, qui se gardaient bien de faire remonter l'information au Conseil des Ministres<sup>10</sup> ; l'indépendance du Grand Quartier Général à l'égard du pouvoir politique dans les années 1914-1915 a abouti à des offensives militaires très coûteuses en hommes, sans résultats probants sur le terrain. Nicolas Roussellier montre comment le pouvoir civil reprend la direction des opérations à partir de 1916 et que le renforcement du pouvoir exécutif qui se parachève au début de la V<sup>e</sup> République s'accompagne d'une tutelle toujours plus renforcée sur l'institution militaire. Mais cette suprématie du pouvoir civil n'a été rendue possible que parce qu'il s'est lui-même adapté en s'inspirant des méthodes de celle-ci. Autrement dit, c'est en introduisant la dimension militaire au sein de la fonction gouvernementale et en découvrant que « la valeur de l'action [était] supérieure à la vertu politique de la discussion<sup>11</sup> » que le pouvoir exécutif républicain a pu affirmer son autorité. Sur ce point, le rôle du général de Gaulle, comme penseur du militaire et du politique, puis comme chef de guerre, enfin comme bâtisseur de nouvelles institutions politiques, fut déterminant.

Dans un tout autre ordre d'idées, on lira avec un grand intérêt les deux chapitres consacrés respectivement à l'adoption et à la mise en application de la loi de 1905 qui tendent à relativiser ce que l'on savait de la souveraineté du Parlement sous la III<sup>e</sup> République<sup>12</sup>. Car si c'était bien l'institution parlementaire, plus que le gouvernement, qui était à la manœuvre pour lancer et faire aboutir le processus législatif, le texte de loi, adopté sans véritable concertation préalable avec des représentants de la société civile, se révéla difficilement applicable en l'état, du fait des nombreuses résistances qu'elle rencontra, notamment à l'occasion de ce que l'on a appelé la querelle des inventaires. Il fallut tout le doigté du Directeur des Cultes de l'époque, Louis Méjan, et l'inventivité juridique du Conseil d'État, agissant à titre de conseil du gouvernement, pour faire adopter la loi dans toutes les communes de France, ce qui n'a pas été sans négociations et

---

<sup>9</sup> Voir sur ce point la quatrième partie du livre, intitulée « Le retour du militaire », *op. cit.*, p. 297 sq.

<sup>10</sup> Ce phénomène est bien décrit dans le livre de B. JOLY, *Histoire politique de l'affaire Dreyfus*, Paris, Fayard, 2014.

<sup>11</sup> N. ROUSSELLIER, *op. cit.*, p. 359.

<sup>12</sup> Voir les chapitres IV et V, *ibid.*, p. 121 sq.

parfois sans accommodements locaux avec les responsables ecclésiastiques et les préfets. Cette analyse de l'application de la loi de 1905 est révélatrice de la faiblesse du Parlement et témoigne d'une impuissance publique que l'on retrouvera dans les années 1960, lors de l'échec de la réforme de l'État, du fait de la résistance des notables et des élus locaux<sup>13</sup>.

On serait mal venu de reprocher à un ouvrage aussi ample et érudit de laisser de côté certaines questions suscitées par le pouvoir exécutif en France. Il ouvre assurément des pistes de recherche pour ceux qui souhaiteraient creuser certains points particuliers : songeons ainsi à la montée en puissance, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, du Conseil d'État, qu'il s'agisse de l'extension de ses prérogatives consultatives et contentieuses ou de la trajectoire professionnelle de ses membres au sein de l'appareil d'État, voire au sommet de celui-ci ; on évoquera également l'institutionnalisation des cabinets ministériels qui prennent une place considérable dans le fonctionnement du pouvoir exécutif et dont l'existence même est une particularité française<sup>14</sup>.

Un mot pour terminer. On ne peut qu'être d'accord sur le constat qui est fait par l'auteur en conclusion sur la crise que connaît la démocratie exécutive à la française. Il existe assurément un malaise dans les institutions, dont les révisions constitutionnelles à répétition sont l'un des symptômes. Faut-il pour autant s'engager, comme il semble nous y inviter, vers une refondation constitutionnelle calquée sur l'idéal républicain ? Les graves incertitudes liées au temps présent inciteraient plutôt à la prudence et à ne pas oublier que le constitutionnalisme gaullien a donné à la République française cette force de gouverner qui lui avait manqué jusque-là.

*Alain Laquière est professeur de droit public à l'Université Paris Descartes, Sorbonne Paris Cité.*

---

<sup>13</sup> Sur ce point, on renverra à P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976 et aux travaux bien connus de Michel Crozier.

<sup>14</sup> Signalons le livre récent de J.-M. EYMERI-DOUZANS, X. BIOY & S. MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015.