

Nicolas Rousselier, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Gallimard, coll. "NRF Essais", 2015, 828 p.

Identifié à un passé monarchique détesté sinon abhorré, le pouvoir exécutif est longtemps apparu comme une menace pour la République démocratique. "Du coup, plutôt que de vouloir *l'organiser* afin de l'articuler à l'ensemble de la démocratie politique, les républicains ont imposé au pouvoir exécutif un procédé de soustractions successives [...]" (p. 34). Refuge institutionnel possible de l'ambition personnelle, de l'arbitraire, de l'excès et des abus de pouvoir, le pouvoir exécutif se devait d'être dominé par le pouvoir législatif. Dans le narratif républicain du long XIX<sup>e</sup> siècle, de 1870 à l'avant guerre, le rejet du pouvoir exécutif tenait à la fois lieu "d'article central" (p. 37) en termes d'identité politique et d'outil pour la promotion du suffrage universel, moyen d'établir la primauté indiscutable du pouvoir législatif.

C'est aux monarchistes, majoritaires dans l'assemblée nationale de 1871, que l'on devrait la première avancée significative dans la définition d'un pouvoir exécutif moderne, en charge de la politique extérieure de la nation et fondé, en matière de politique intérieure, sur le principe de la responsabilité des ministres. S'efforçant d'instiller les restes épars de la tradition monarchique dans la gestation de la République, cette première pensée constitutionnelle du pouvoir exécutif a eu une visée politique pacifiante : son ambition était davantage d'établir la dignité de la fonction exécutive plutôt que de la doter de compétences spécifiques. Il s'agissait d'opposer à l'aura de la souveraineté populaire, la majesté d'un Président de la République qui ne pouvait mal faire, puisqu'irresponsable (hormis le cas de haute trahison).

Mais dès 1875, les monarchistes sont hors jeu. Et la toute jeune III<sup>e</sup> République doit faire avec un pouvoir exécutif faible. L'invention du parlementarisme rationalisé par Jules Ferry, avec la notion de "majorité restreinte", ne parvient qu'exceptionnellement, entre 1881 et 1885, à garantir la stabilité de l'action gouvernementale.

Mais qui dit pouvoir exécutif faible ne dit pas nécessairement gouvernement inefficace. Les deux chapitres, IV et V, que Nicolas Rousselier consacre à la "fabrique" et à la mise en œuvre de la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État attestent l'efficacité du régime d'assemblée : "Alors qu'il s'agit d'une des réformes les plus importantes de l'histoire du régime républicain, et même de *la plus grande réforme des temps modernes* selon la formule avancée par Émile Combes, [la loi de 1905] apparaît comme un pur "produit" du travail parlementaire" (p. 123).

La III<sup>e</sup> République renouvelle la question de la distribution des pouvoirs en inventant une solution inédite, un droit spécial que le juriste Maurice Hauriou dans son *Précis de droit constitutionnel* (1892) invente autant qu'il légitime : le droit administratif. Considéré sous l'Empire, en 1800, comme un instrument de la tyrannie de l'État sur la société, le droit administratif devient, sous la plume du juriste conservateur,

l'instrument de défense de "l'intérêt public suprême". Bien davantage que l'hypothétique souveraineté nationale prise aux pièges des luttes des partis politiques dans l'enceinte parlementaire ; que la loi expression d'une introuvable souveraineté générale, "la puissance publique" armée du bras du "règlement" marque le triomphe du pouvoir de l'État et avec lui d'un pouvoir exécutif devenu force collective. Les recours pour excès de pouvoir déposés par les citoyens devant le Conseil d'État, grimpent de 186 en 1890 à 1 160 en 1906 (p. 200). Ils attestent qu'en régime d'exécutif faible, grâce au droit administratif, l'état de droit et la démocratie font de singuliers progrès sous la République. A ceci près, comme le souligne Nicolas Rousselier que "l'enquête statistique, à la fois quantitative et qualitative (nombre de recours et taux de succès) n'a jamais été faite" (p. 206). Les critiques formulées par un autre grand juriste, de gauche, cette fois, Léon Duguit contre la "souveraineté de l'État administratif" (p. 221) inciteraient à la prudence...

Nicolas Rousselier tient le projet qu'il annonce en introduction : "Ce livre représente [*bien*, —et non plus *donc*] une tentative pour comprendre la transformation du pouvoir exécutif intervenue entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la fin du XX<sup>e</sup> siècle, mais sans se restreindre au strict point de vue des juristes".

Des questions juridiques, telle le statut du droit administratif sous la République, sont réinscrites dans le temps et mises en réseau avec une problématique, l'évolution du pouvoir exécutif, qui, *a priori*, leur sont étrangères. Nul peut être mieux que le chapitre VII, consacré à "la politique cérémonielle" des différents présidents de la République, de Sadi Carnot (1887-1894) à Alexandre Millerand (1920-1924), n'atteste l'aboutissement de la préoccupation de "l'infra-juridique", de l'attention portée à ces "petits faits" (p. 262), tels les sorties et voyages du Président de la République en province ou au front pendant la Première Guerre mondiale. Le regard du politologue qu'est Nicolas Rousselier se distingue alors de celui du juriste qui, *nolens volens*, ignore des faits qui échappent aux textes officiels. Leur mise en série permet de dégager une "dynamique présidentielle" certes sans incidence sur le rôle constitutionnel du président mais essentielle dans l'émergence d'une magistrature d'influence. La fonction exécutive rendue à l'acclamation des foules —en 1892, Sadi Carnot attire 150 000 personnes à Nancy ; en 1896, Félix Faure accueillant le Tsar Nicolas II à Paris rassemble 2 millions de personnes sur les Champs-Élysées— réintègre, de fait, le processus de décision gouvernementale.

L'affirmation du pouvoir exécutif dans la République n'est pas liée à un bouleversement des cadres de pensée républicains mais à une cause extérieure : la guerre. Ce ne sont pas les affrontements idéologiques avec les monarchistes ou l'émergence d'une nouvelle théorie de l'exécutif chez les républicains qui expliquent la réconciliation de la République avec un exécutif fort. C'est sous l'influence du militaire, entendu comme "façon originale de concevoir le fonctionnement du pouvoir" (p. 312), que se produit cette évolution décisive.

Le "modèle de l'État-major" (p. 311) inspire, à des titres divers, la réorganisation du pouvoir exécutif sous la République, et ce dès 1870. L'importance accordée à ce que l'on pourrait appeler la matrice militaire de l'Exécutif républicain est l'un des apports fondamentaux du livre de Nicolas Rousselier. C'est en replaçant l'organisation du pouvoir militaire au cœur de la conception et de la pratique du gouvernement républicain que devra désormais se lire l'histoire constitutionnelle de la République.

En s'inspirant des modalités du pouvoir militaire, en lui empruntant, entre autres, le secrétariat général, l'organigramme, la recherche de l'opérationnel des décisions politiques..., la République ne consolide pas seulement son exécutif, elle affermit l'un de ses principes fondamentaux : la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire en temps de paix, certes, mais surtout en temps de guerre. C'est au président du Conseil, élu de la Nation, responsable devant le parlement et non au généralissime qu'il revient de jouer un rôle clef dans la conduite de la guerre.

L'analyse de l'influence du militaire sur la consolidation de l'Exécutif permet de gommer les aspérités des changements de régime et de relativiser l'innovation imputée à la V<sup>e</sup> République (1958). L'institutionnalisation d'un exécutif fort, bénéficie, en réalité, d'une évolution débutée dans les années 20, nettement accentuée dans les années 30. Ce qui séparerait les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République de la V<sup>e</sup> ne serait pas tant ainsi l'absence de consensus sur le rôle de l'exécutif qu'une vision opposée du rôle du législatif : du Président Poincaré (1913-1920) au Président Auriol (1947-1954) s'est progressivement construit un "Présidentialisme républicain" auquel la pratique gaullienne de la V<sup>e</sup> République, à partir de 1962, a substitué une "Monarchie républicaine" selon l'expression de Maurice Duverger. La "République du Président" a fait disparaître la "République du Parlement" (p. 10, p. 411) : "Historiquement parlant il n'y a pas eu une République mais deux" résume Nicolas Rousselier.

On pourrait peut-être considérer qu'il y en a eu au moins trois. Enfin si l'on tient pour quelque chose la République en temps d'exception. Qu'il s'agisse de la Première, en l'an II (1793-1794), inventant cette forme inédite d'exécutif collectif qu'est le gouvernement révolutionnaire ; de la Seconde, en 1848, instaurant l'élection au suffrage universel du président de la République ou du gouvernement de la Défense Nationale (1870-1871), expérience incontournable en matière de prérogatives du gouvernement de fait.

La Révolution, dans le livre de Nicolas Rousselier, se réduit à deux temps forts : la Constituante (1790) et le Directoire (1795). Que les républicains, en 1870, aient fait l'impasse sur la Terreur de l'an II (1793) et sur l'expérience de la République de 1848 balayée par le Second Empire peut se comprendre dans la logique de conquête et d'installation durable au pouvoir qui est la leur. Que l'historien du politique réitère cette volonté d'oubli est plus étonnant.

Redisons le, le livre que Nicolas Rousselier a consacré au pouvoir exécutif est à la fois neuf et d'une grande richesse. Les quelques pages dévolues à la comparaison entre l'exécutif de la dictature de Vichy et celui mis en place par la France Libre (p. 450-452) sont parmi les plus éclairantes jamais écrites sur le sujet. On pardonnera peut-être alors au lecteur d'en vouloir davantage et de ne pas tout à fait se satisfaire d'une tradition républicaine amputée de ses origines.

Désormais incontournable pour ceux qu'intéressent l'histoire de l'exécutif en République, la lecture de cet ouvrage nourrit aussi une critique argumentée de la solution mise en place par la V<sup>e</sup> République. L'idéal républicain pourra-t-il jamais être traduit dans une Constitution ?

Anne Simonin