

LES COLLOQUES DU SÉNAT

**LE PARLEMENTARISME DE GUERRE EN FRANCE ET EN EUROPE
1914-1918**

ACTES DU COLLOQUE

*Après-midi sous la direction de **M. Jean GARRIGUES**, Professeur à l'Université
d'Orléans, Président du Comité d'histoire parlementaire et politique*

en partenariat avec



SOMMAIRE

	Pages
OUVERTURE	5
Jean-Pierre BEL, président du Sénat.....	5
INTRODUCTION	7
Jean-Noël JEANNENEY, professeur émérite des universités, ancien ministre.....	7
Fabienne BOCK, Professeur émérite de l'Université Paris-Est/Marne-la-Vallée...	11
Jean GARRIGUES, Professeur à l'Université d'Orléans, Président du Comité d'histoire parlementaire et politique.....	17
Pierre ALLORANT, Maître de conférences à l'Université d'Orléans.....	24
Nicolas ROUSSELLIER, Maître de conférences à Sciences Po Paris.....	33
Mario di NAPOLI, Camera dei deputi, Roma (Italie).....	39
Paul SMITH, Professeur à l'Université de Nottingham.....	50
Nicolas PATIN, chargé de recherches, Institut historique allemand.....	54

OUVERTURE

Jean-Pierre BEL, président du Sénat

Je voudrais vous dire ma frustration de ne pouvoir assister à la discussion qui va suivre sur le parlementarisme dans la Grande Guerre. Je suis admiratif des historiens qui sont présents, notamment Jean Garrigues et Jean-Noël Jeanneney. Le Sénat a souhaité consacrer cette année de commémoration à une série de réflexions sur des moments importants. Ce matin était discuté dans l'hémicycle une proposition de loi qui a donné lieu à un débat chargé, émotionnellement, sur la question des fusillés de la guerre 1914-1918. Vous savez que la question des lois mémorielles est posée et j'ai beaucoup évolué, à titre personnel, sur ce sujet.

Je ne peux assister à ce débat qui porte sur une période qui me passionne car je serai à 15 heures devant le gouvernement. Le président du Sénat doit être présent, non pour discipliner les ardeurs des sénateurs et sénatrices mais parce que nous avons toujours à cœur de réfléchir à nos institutions et au régime dans lequel nous évoluons. Le parlementarisme en temps de guerre est assez peu connu puisque les questions liées au « secret défense » ou au secret, tout simplement, ont souvent conduit à faire l'impasse sur ces périodes. Un de mes prédécesseurs, le Président Monnerville, avait permis de faire « remonter la mémoire », d'une certaine manière. J'espère que ce colloque contribuera à éclairer le sujet important qui vous réunit.

Je serai heureux de retrouver certains d'entre vous en fin d'après-midi. D'ici là, après avoir reçu le président de l'Assemblée nationale constituante tunisienne, j'aurai présidé les questions d'actualité. Nous allons également remettre le prix du Livre d'Histoire. En fin d'après-midi, nous accueillerons ici un grand colloque, en présence de l'ancien ministre des affaires étrangères espagnol Miguel Angel Moratinos et Laurent Fabius. Il rassemblera des ministres en exercice israéliens, palestiniens et jordaniens pour contribuer à faire évoluer les politiques euro-méditerranéennes. Pendant ce temps-là, mes collègues poursuivent leurs travaux en commission ainsi que dans l'hémicycle. J'espère que la densité et la richesse de ces activités constituent aussi une manière de redorer le blason du parlementarisme.

Jean-Noël JEANNENEY

Vous me permettrez de vous exprimer, au nom de la communauté des historiens, une véritable gratitude. Vous avez en effet à titre personnel, au-delà des devoirs de votre charge, prêté à nos travaux une attention qui nous a beaucoup touchés. Vous l'avez fait avec l'appui d'une administration dont je n'ai cessé, avec mes collègues du Sénat, d'admirer la ténacité, l'efficacité et la probité.

Jean GARRIGUES

Jean-Noël Jeanneney a eu la gentillesse de me déléguer la Présidence « exécutive » de cette séance, dont il sera le Président d'honneur puisque ses compétences d'historien et son histoire font de lui le personnage tutélaire de cet après-midi autant que notre ami. Je voudrais le remercier chaleureusement d'avoir accepté d'introduire ces débats.

Je voudrais à mon tour remercier les responsables du Sénat, qui ont œuvré pour que tout se passe le mieux possible au cours de ce colloque, notamment Jean-Loup Reverier, qui a été à l'initiative de cette manifestation. Il est en effet très important d'attirer l'attention des historiens et de tous ceux qui s'intéressent à l'histoire politique en général sur ce qu'il s'est passé durant la première guerre mondiale au sein des deux assemblées et notamment au Sénat. Les travaux d'histoire sont rares sur ces questions.

Fabienne Bock en a été la pionnière et grâce à cet après-midi, nous allons avancer un peu plus dans la connaissance du sujet, en insistant sur sa dimension comparatiste, qui est aujourd'hui un des tropismes de l'Histoire. Nous nous intéresserons ainsi à l'action des Parlements britannique, italien et allemand durant la même période. Il y a là des champs à explorer et nous ne sommes qu'au début de ces recherches.

INTRODUCTION

Jean-Noël JEANNENEY, professeur émérite des universités, ancien ministre

C'est avec plaisir que j'ouvre cette rencontre, au côté de Jean-Pierre Bel, président de cette Haute Assemblée. Voilà bien en effet un sujet qui mérite d'être considéré. Il a été défriché par Fabienne Bock, dont j'ai eu le privilège de diriger la thèse, et qui en a tiré jadis un livre utile. Il reste néanmoins sûrement beaucoup à défricher dans ce domaine.

Le rôle du Parlement a été dénigré à l'avance dans les prévisions qui ont dessiné la guerre future, et après-coup, durant la période turbulente de l'entre-deux-guerres, on l'a minimisé, souvent injustement. En 1913, un éminent dirigeant du Parti socialiste SFIO, Marcel Sembat, qui fut pendant la guerre ministre des Travaux publics (avec Léon Blum comme directeur de cabinet), avait publié un livre qui frappa les esprits, sous le titre : « *Faites un roi, sinon faites la paix !* »

À l'en croire, un régime parlementaire ne serait pas capable de conduire efficacement un conflit de grande dimension: « *Ce qu'on a fait, disait-il, sous la Révolution n'est plus possible aujourd'hui* ». (Les références à la « levée en masse », aux soldats de l'An II abondent à l'époque). « *On n'a plus devant soi des mois et des années pour organiser la défense et refaire des troupes. Oublions les discours de la Convention, [que Jean Jaurès venait d'évoquer avec flamme et brio dans son grand livre *L'Armée nouvelle*] et les représentants du peuple aux armées et les superbes coups de gueule. Avec les Schrapnel, cela ne va plus* ». Sur ce point, Sembat n'avait pas tort : il anticipait le fait que la guerre aurait une forme inédite car industrielle et bien différente des guerres traditionnelles du XIX^e siècle, à l'exception peut-être de la guerre de Sécession. « *La guerre moderne, continuait Sembat, est une opération technique, rapide et précise, où sera vainqueur celui qui aura le mieux rassemblé d'avance toutes les chances de succès, qui sera le mieux parfaitement préparé par son régime à ce genre particulier d'action. Aller à la guerre sous des Jules Favre, des Poincaré, des Barthou, des Trochu [le chef du gouvernement du 4 septembre 1970], des Gambetta, des Clemenceau, nous serions encore condamnés à cela... Comment osez-vous, vous qui, en paix, n'êtes déjà que des conducteurs assez médiocres, vous proposer pour chefs de guerre ? Retirez-vous, vous puez la défaite ! C'est à quoi pourtant nous sommes voués, à moins encore qu'en pleine bataille la sédition n'intronise quelque Badinguet [c'est le surnom que les Républicains avaient attribué à Napoléon III], un César d'aventure, un roi improvisé* ». Il ajoutait que ce n'était pas parce que Maurras, royaliste, se situait à l'extrême-droite de l'échiquier politique qu'il fallait forcément révoquer en doute l'affirmation martelée par celui-ci, selon laquelle la République serait incapable de conduire une guerre. « *Ses récentes démonstrations, l'abondance de ses preuves, de son luxe d'arguments, tout ce déluge de faits, croyez-vous qu'il suffise de n'en point parler pour les réfuter ?* ».

Or, nous savons aujourd'hui que le pessimisme de Marcel Sembat a été démenti par les faits, qu'il s'est trompé dans sa sombre prévision quant à l'impuissance du régime parlementaire à conduire une guerre.

Il est vrai qu'à l'extrême-droite un certain nombre de contemporains avaient escompté que la guerre mettrait à bas « la Gueuse », persuadés qu'il faudrait un système autoritaire pour obtenir une victoire. À cet égard, ils faisaient d'ailleurs litière de la mémoire de Sedan, qui fut perdu par un tel régime, à cause de l'impéritie de Napoléon III.

En France, le modèle républicain n'a pas été remis en cause par la guerre de 1914-1918. Il a perduré dans ce qu'il avait de plus critiquable, caricatural peut-être, c'est-à-dire la brièveté des gouvernements, qui ont chuté les uns sur les autres jusqu'en 1917. Mais il a également perduré grâce à la capacité très positive qu'il a eue d'élargir son assise nationale. Le Parlement a connu, grâce à l'Union sacrée, durant une longue période au moins, des sensibilités bien plus cohérentes, avec une diminution ostensible dans la violence des affrontements -alors si grande en temps de paix.

J'en prendrai comme symbole la visite de Maurice Barrès, ténor de la droite nationaliste, à la veuve de Jean Jaurès au lendemain de l'assassinat de celui-ci. Cette émotion collective s'est en partie dissipée ensuite mais l'ambiance, au Parlement, en a été marquée positivement. Au bout de quelques mois, il a retrouvé sa capacité de travail et d'influence. Il est vrai que dans un premier temps, l'Etat-major, convaincu – comme le reste du pays – que la guerre serait brève et que les soldats rentreraient sinon pour les vendanges, du moins pour Noël, a assez aisément accepté, comme le Parlement et le gouvernement repliés à Bordeaux, une délégation à Cincinnatus (le général Joffre...) qui donnait superbement des ordres directs aux préfets dans toutes la zone des combats. Alexandre Millerand, ministre de la Guerre, a signifié que c'était bien accepté en s'occupant essentiellement de l'armement.

Cependant, dès décembre 1914, avec le retour des pouvoirs publics à Paris, les choses ont vite changé. On a vu se développer le rôle de contrôle et par conséquent d'influence qui a constitué à toutes les époques l'un des traits essentiels d'un régime parlementaire fonctionnant de bonne façon. On le mesure parfois mal car certaines archives des commissions (en particulier les commissions de l'Armée et des Affaires étrangères du Sénat) ont été dérobées par les Allemands en 1940.

Fabienne BOCK

Elles sont revenues depuis.

Jean-Noël JEANNENEY

À la bonne heure, je l'ignorais, et me fondais sur le souvenir des temps lointains de ma thèse...

Les commissions des Affaires étrangères, donc, ont joué un rôle important. Dans de nombreux domaines (dénonciation des profits indus, chasse aux embusqués, etc.) et dans la marche même de la guerre, rarement du point de vue stratégique mais sur le plan du ravitaillement et de la gestion, les contrôles et les incitations n'ont pas été sans importance. Pierre Allorant y reviendra sûrement à propos des embusqués. Dans le cas de

ceux-ci, l'effort s'est certes arrêté en chemin, paralysé par l'administration, mais il a modifié le climat. Alors que Clemenceau était très isolé au début de la guerre, lorsqu'il dénonçait dans son journal avec virulence, par exemple, le mauvais fonctionnement des hôpitaux et le traitement des blessés transportés dans des wagons souillés par des chevaux, la situation a évolué ensuite, vers 1915-1916 d'une façon notablement positive.

Seront évoqués aussi ce matin les comités secrets du Sénat et de la Chambre des députés. Les sténographies de ceux du Sénat ont été transcrites et publiées voici quelques décennies à l'initiative de Gaston Monnerville.

A surgi également la grande question des parlementaires aux armées, les députés surtout, en moyenne plus jeunes que les sénateurs, qui furent donc moins concernés. Certains, dans la ligne du virulent anti-parlementarisme d'avant-guerre, ont raconté que les députés s'étaient dérobés à leur devoir patriotique. Mais ceux-ci ont été assez nombreux à faire leur devoir – et éventuellement jusqu'à la mort- pour que ces critiques fondées sur des présupposés ou des cas individuels soient en général ravalées.

Abel Ferry, petit-neveu de Jules Ferry, est un cas typique. Il a joué un rôle important de va-et-vient entre les armées et le gouvernement. Il a été tué à la fin de la guerre, en mission parlementaire sur le front des troupes, parce que sa tante, Madame Jules Ferry, n'avait pas accepté qu'il entrât dans le gouvernement de Clemenceau, au nom de vieilles rancunes...

Clemenceau, dont on observe à juste titre qu'il a créé un autre style de gouvernement, marqué par une autorité, une détermination et une capacité de « communication », (comme on dirait aujourd'hui) en face des Français, était un parlementaire de très longue expérience. Il a respecté, on ne lui rend pas toujours cette justice, tous les rituels et toutes les pratiques parlementaires, ne refusant jamais de se rendre devant les commissions, incitant ses ministres à faire de même. Il a gouverné au cœur du système parlementaire, tout en démontrant une certaine plasticité de ce régime, propre dans certains cas à confier le pouvoir, pour diriger le pays, à des personnalités plus fortes que la moyenne de celles qui les ont précédées. Après 1915, le pouvoir politique de l'état-major a grandement reculé. Ce fut encore plus net après la désastreuse offensive Nivelle d'avril 1917, et même avant l'arrivée de Clemenceau au gouvernement, en novembre.

Toute comparaison avec les autres belligérants est fructueuse et nous attendons beaucoup de nos amis étrangers qui vont s'exprimer ici. Je terminerai ce bref propos introductif en marquant tout le prix, notamment, d'un parallèle avec l'Allemagne, gouvernée, elle, selon le principe impérial. Et en évoquant, pour finir, le premier livre de de Gaulle, *La Discorde chez l'ennemi*. Il avait commencé de l'écrire en captivité Outre-Rhin et il l'a achevé après la victoire. Il y défend l'idée selon laquelle l'effondrement final de l'Allemagne a découlé du fait que le Kaiser et le Chancelier délèguèrent, les derniers temps, tous les pouvoirs à l'Etat-major, c'est-à-dire Ludendorff et Hindenburg. Cela s'est traduit par une stratégie qui a finalement été perdante puisque les Allemands ont joué, pour ouvrir le blocus, les attaques par sous-marins en direction de l'Amérique, pensant que celle-ci arriverait trop tard dans la bataille pour pouvoir peser aux dépens des empires centraux. De Gaulle affirme, en évoquant cette erreur stratégique mortelle, que la grande faute a résidé dans l'abdication du pouvoir civil devant le pouvoir militaire, violant l'ancien principe romain : Cedant arma togae. Il conclut qu'entre autres motifs, la défaite de l'Allemagne a constitué à cet égard la revanche des « Principes outragés »...

Jean GARRIGUES

Merci d'avoir une fois de plus éclairé avec talent, verve, culture et perspicacité un certain nombre de fils conducteurs de nos discussions de l'après-midi. Je donne la parole à celle qui fut la « pionnière » de cette histoire du Parlement en guerre, Fabienne Bock, professeur émérite de l'Université Paris Est.

Fabienne BOCK, Professeur émérite de l'Université Paris-Est/Marne-la-Vallée

Je voudrais remercier mes collègues pour leur introduction très flatteuse. En écoutant Jean-Noël Jeanneney, je me rends compte de tout ce que j'ai dû laisser de côté pour faire tenir mon propos dans un temps raisonnable. J'ai réagi tout à l'heure car hélas, on n'a pas pu chiffrer absolument toutes les informations contenues dans les sténographies. Il demeure quelques blancs, même si l'essentiel est là.

Avant-guerre, aucune disposition n'a été prise pour adapter le fonctionnement des institutions de la République à une situation de guerre. Le risque d'une dictature est agité par Marcel Sembat, essentiellement dans un but de propagande pacifiste. Cela ne l'amène pas à proposer une organisation des pouvoirs publics pour la guerre.

À plusieurs reprises depuis le début du siècle, en particulier au moment des crises marocaines, la question de la guerre et des institutions a été évoquée. Chaque fois, il a été considéré que préparer les institutions à la guerre nous ferait paraître comme bellicistes.

Le même type de problème se fait jour quant à la position des élus face aux obligations militaires en cas de mobilisation générale. Leur situation a été brièvement évoquée lors du vote de la loi militaire de 1905, pas du tout lors du vote de la loi des trois ans en 1913. Pourtant, on sait que dans un régime parlementaire, la mobilisation générale risque de priver la représentation nationale d'une bonne partie de ses élus. Le frein à toute disposition visant à dispenser les élus du service militaire est la crainte de l'antiparlementarisme. Si l'on décide que les élus ne participeront pas à la mobilisation, on prête le flanc à l'antiparlementarisme. Jean-Noël Jeanneney a rappelé à quel point l'antiparlementarisme a fleuri entre les deux guerres ; mais il avait déjà des poussées avant la première guerre mondiale.

Un autre problème a trait aux rapports entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire, c'est-à-dire entre le gouvernement et le Parlement d'une part, le commandement d'autre part, qui ne sont réglés que par une formule laconique : « *le pouvoir civil détermine la conduite de la guerre et le pouvoir militaire la conduite des opérations* ». Sur le papier, cette répartition des rôles est assez claire. Dans la pratique, elle a posé beaucoup de problèmes.

Lorsque la guerre éclate, on la pense effectivement courte, dans un premier temps. Dès l'automne 1914, il est clair qu'on s'installe dans une certaine durée. Face à cette GU nouvelle moderne, où les matériels prendront tant d'importance, il va falloir improviser et faire preuve de pragmatisme. C'est ce qui va caractériser l'attitude des parlementaires durant la guerre. L'improvisation et le pragmatisme ne sont possibles que grâce à cet élan d'unité nationale, voire d'unanimité, que le Président Poincaré a incarné dans son message du 4 août, où il a évoqué « l'Union sacrée » de la patrie. Cette idée constitue le ciment qui permet ces ajustements, voire ces « bricolages », par moment, des modes de fonctionnement du Parlement, qui sauveront, en définitive, les institutions.

Ces modalités d'adaptation à la situation de guerre se modifient au cours du conflit et l'on peut distinguer trois périodes.

Du mois d'août au mois de décembre 1914, le Parlement s'ajourne et laisse les mains libres au gouvernement, qui s'en remet au commandement pour la conduite de la guerre beaucoup plus que des opérations. Lorsque j'évoque les recherches que j'ai conduites, même auprès d'historiens, la première question qu'on me pose porte toujours sur le nombre de députés envoyés au front et le nombre de morts, ce qui pose problème quant à la perception que l'on a des institutions. Le Parlement se réunit le 4 août. Galvanisés par le message du Président Poincaré lu par le Président du Conseil Viviani, la chambre, puis le Sénat, adoptent sans discussion 18 projets de loi présentés par le gouvernement et examinés en urgence la veille par les commissions parlementaires, qui permettent de mettre le pays en état de guerre. Puis les deux chambres décident de s'ajourner *sine die* et de laisser le gouvernement en charge de la conduite du pays et de la guerre. Dès la fin août, les espoirs d'une guerre rapide et victorieuse doivent être abandonnés, ce qui est à l'origine de deux événements importants. Le 26 août, le Président du Conseil Viviani procède à un remaniement de son cabinet. Jamais dans l'histoire de la III^e République un gouvernement n'avait subi un tel remaniement sans un vote de confiance des chambres : on va au-delà de ce que les institutions permettent et de ce que le vote du 4 août autorise. Ce remaniement se traduit par l'entrée au gouvernement de deux socialistes et de vieux briscards de la politique parlementaire, qui renforcent un gouvernement qui avait été constitué avant la déclaration de guerre et qui étaient un peu falots.

Le gouvernement compte des personnalités bien connues (Briand, Delcassé, Doumergue et surtout Millerand au ministère de la guerre en remplacement de Messimy). Millerand y jouera un rôle important jusqu'en octobre 1915.

Par ailleurs, en cette fin du mois d'août, l'armée allemande menace Paris et sous la pression de Joffre, le gouvernement se transporte à Bordeaux dans la soirée du 2 septembre. Il ne regagnera Paris qu'au cours de décembre et ce n'est pas un retour global, certains se montrant plus pressés de rentrer que d'autres. Cet éloignement du gouvernement, le seul en charge des affaires, augmente dans le même temps l'éloignement des chefs militaires. C'est dans cette période que le haut-commandement a eu les mains les plus libres et qu'on a pu parler de la « dictature de Chantilly », qui devient le siège du Grand Quartier Général (GQG) à partir de novembre 1914.

Durant cette période, les députés et sénateurs sont soumis à la loi commune, c'est-à-dire qu'ils sont mobilisables comme tous les Français âgés de 20 à 47 ans. Mais aucun élu ne relève de l'armée active puisque depuis une loi de 1895, il faut avoir satisfait à ses obligations militaires pour se présenter à l'élection. En outre, on ne peut être à la fois militaire et siéger au Parlement (la loi l'interdisant). La mobilisation va toucher les élus qui relèvent de la réserve de l'active, de la territoriale ou de la réserve de la territoriale. Les chiffres les plus fiables, sur la mobilisation des parlementaires, sont donnés en 1915 par le GQG et le ministre de la guerre. Ils font état de 235 parlementaires appelés sous les drapeaux en août 1914, la grande majorité étant des députés, les sénateurs étant pour la plupart largement au-dessus de la limite d'âge. La plupart de ces parlementaires mobilisés relèvent de la territoriale ou de la réserve de cette dernière. Ils rejoignent souvent les dépôts de l'arrière, où les attendent des tâches peu glorieuses, souvent peu en rapport avec leurs capacités. Leur présence aux armées n'est pas sans poser des problèmes au commandement militaire : les élus de la Nation peuvent-ils être soumis à la discipline militaire au même titre que n'importe quel homme mobilisé ? La question est encore plus difficile à trancher lorsqu'on a affaire à de simples soldats ou des sous-officiers qui, étant

donné l'organisation territoriale de l'armée, se trouvent mobilisés dans leur circonscription d'élection. Les militaires ne sont donc pas ravis de la présence de ces députés sous leurs ordres.

Une première mesure est prise le 12 novembre 1914 : le ministre de la guerre, Millerand, prend un décret qui autorise à nommer directement au grade de sous-lieutenant, à titre temporaire et pour la durée de la guerre, n'importe quel homme de troupe. Cette disposition ne vise pas que les députés. Il faut combler les trous laissés par les combats qui ont eu lieu depuis 1914, créant une hécatombe dans l'encadrement. Tous les députés mobilisés comme simple soldats ou sous-officiers seront ainsi promus sous-lieutenants dès les premiers mois de 1915. Là encore, l'encadrement militaire n'est guère ravi. On peut d'ailleurs noter des commentaires extrêmement sévères, dans les archives, sur les capacités de certains députés à assurer un service armé. Deux députés sont déclarés totalement inaptes mais s'engagent pour la durée de la guerre et finissent avec la Croix de la guerre, ce qui révèle aussi certaines insuffisances de l'encadrement militaire. Il faut aussi compter avec les officiers de réserve, d'anciens militaires de carrière ayant démissionné de l'armée et des engagés volontaires qui prennent du service, sans oublier les médecins. Quasiment tous les médecins du Sénat et de la chambre vont travailler dans les services sanitaires pendant la guerre, même très âgés.

En janvier 1915, la situation se complique lorsque le Parlement est appelé à siéger. Que vont faire les députés et sénateurs concernés ? La plupart choisissent leur mandat national. Des recoupements, non exhaustifs, montrent qu'une soixantaine d'élus vont continuer le combat au moins jusqu'en 1916, c'est-à-dire un an après le retour du Parlement. Certains ne reviendront au Parlement qu'après l'armistice. Il y a quelques exceptions, comme Messine, qui fut ministre de la guerre du premier cabinet Viviani et termina la guerre comme général, décoré maintes fois, n'est pas réapparu au Parlement durant toute la période. Comme l'évoquait Jean-Noël Jeanneney, certains parlementaires vont effectuer durant un certain temps un va-et-vient entre le Parlement et l'armée afin de renseigner leurs collègues sur ce qu'il se passe réellement au front.

Le nom d'Abel Ferry est bien connu puisqu'il joue ce rôle jusqu'en août 1916. C'est lui qui met en alerte la commission de l'armée sur l'insuffisance des défenses de la région de Verdun, soutenu par le colonel Driant (gendre de Boulanger, qui apporte alors, à Paris, son soutien aux informations données par Ferry). Un cas moins connu est celui de Brice Bokadovsky, dont les carnets ont été remis aux archives de l'Assemblée nationale. Il sert dans les tranchées de décembre 1914 à l'automne 1915 avant d'être envoyé à Salonique. Après son expérience dans les tranchées, il demande d'être affecté dans l'état-major pour avoir une vue de la guerre de plus haut et renseigner ses collègues, explique-t-il.

12 députés meurent au combat. Deux sont faits prisonniers, Pasquale, libéré rapidement en arguant de sa qualité de député, en 1915, a été fait prisonnier lors du siège de Maubeuge en août 1914. En revanche, Henri Coutant ne sera libéré qu'à l'armistice grâce à la révolution du 9 novembre. Cinq députés sont tués en mission parlementaire. Ferry, qui est accompagné dans cette mission par du Mesnil (alors capitaine) et tous les deux sont fauchés par un obus. Deux autres députés, Gauthier et Taillandier, qui visitent leur circonscription dans le Nord, sont également tués. Un cinquième est tué en octobre 1918 en se rendant également dans sa circonscription du Nord. Il faudrait d'ailleurs faire un sort aux députés du Nord et du Nord-Pas-de-Calais, qui décident de rester avec leurs

électeurs et vont vivre très durement la guerre. Les mémoires d'Emile Baillly (qui était maire de Lens) sont tout à fait révélateurs sur la dureté des conditions d'occupation. Cinq députés de Lille qui ont décidé de rester seront pris en otage et déportés. Deux meurent des suites de leur déportation. Deux sénateurs sont également pris en otage, le sénateur Potier, emprisonné au camp de Holzminden (près de Stuttgart), sa femme étant elle-même emmenée comme otage et envoyée dans un autre camp ; et le sénateur de l'Aisne Seblin, pris comme otage, qui meurt durant son transfert vers l'Allemagne. Le cas particulier des parlementaires du Nord est extrêmement intéressant même si on se heurte au manque d'archives allemandes, qui ont disparu puisqu'elles ont brûlé en 1945.

Une deuxième période s'ouvre avec le retour du Parlement en session extraordinaire les 22 et 23 décembre 1914. Tous les décrets pris par le gouvernement en l'absence du Parlement font l'objet d'une régularisation, avec notamment l'approbation de l'emprunt décidé par le ministre des finances et le vote des crédits pour le 1^{er} semestre 1915.

En cette fin décembre 1914, des rumeurs circulent selon lesquelles le gouvernement souhaiterait que le Parlement soit de nouveau ajourné. Clemenceau monte immédiatement au créneau. Entre le 6 et 19 janvier 1915, il consacre six de ses éditoriaux dans *L'Homme enchaîné* à défendre les droits du Parlement à siéger : « *bien que l'on ait voulu « persuader » les chambres de s'évanouir aussitôt qu'apparues (...)* ». Il écrit aussi : « *les ennemis de la République, n'osant s'attaquer au régime, s'attaquent au Parlement, sans lequel il n'y a pas de régime républicain* ». Il s'agit donc d'une défense très déterminée du rôle du Parlement et de son droit à siéger. D'autres parlementaires font connaître leur refus de procéder à un nouvel ajournement. Le gouvernement ne souhaite pas non plus rompre avec la légalité républicaine en prononçant une dissolution ou une mise en congé du Parlement.

Entre janvier et le printemps 1915, des tractations ont lieu même si on n'en trouve pas de trace écrite. On comprend cependant qu'elles ont eu lieu entre le gouvernement Viviani et les représentants les plus déterminés de la chambre et du Sénat pour arriver à un *modus vivendi*, selon les termes suivants. L'exécutif renonce à clore la session parlementaire. Les chambres siégeront sans discontinuer durant toute la guerre, à l'exception des vacances qu'elles s'accorderont elles-mêmes. En garantie de cet accord, le ministre des finances Alexandre Ribot annonce qu'il demandera les crédits chaque trimestre. Le gouvernement devant être présent pour voter les budgets provisoires, c'est la garantie que la session ne sera pas close.

En contrepartie, les parlementaires s'engagent à ne pas débattre en séance publique des sujets touchant la défense nationale qui pourraient renseigner l'ennemi et de ne pas interpeller le gouvernement sur des sujets cruciaux.

En conséquence de cet accord, l'essentiel de la vie parlementaire va se dérouler au sein des grandes commissions (d'abord la commission de l'armée, puis la commission de la marine et la commission des affaires étrangères). Le rôle des commissions, en temps normal, est d'examiner les projets et propositions de loi avant de soumettre leur propre texte à la séance. Là, elles vont jouer un double rôle. Il s'agit d'une part de celui de contrôle du gouvernement. Elles convoquent en audition le Président du Conseil et les ministres et le bicamérisme multiplie par deux toutes les auditions auxquelles ils sont censés se soumettre.

D'autre part, les commissions vont décider de stimuler le gouvernement dans certains domaines. La commission d'armée du Sénat va en particulier se battre, à coup de rapports et d'analyses, pour convaincre le ministère de la guerre et à travers lui l'état-major de la nécessité de mettre en fabrication des matériels nouveaux. C'est elle qui la première, sans doute, peut-être avec Jean-Louis Breton, a compris l'importance des matériels modernes dans la guerre. La commission de l'armée a d'ailleurs produit un nombre extraordinaire de rapports. La commission de l'armée de la chambre va prendre un autre cheval de bataille, en obtenant le droit d'aller sur le front contrôler ce qu'il se passe. Il lui faudra trois ans pour l'obtenir. C'est finalement Painlevé qui donnera cette autorisation pleine et entière en octobre 1917.

Le travail des commissions n'a qu'une fonction d'incitation et ne remplace pas le contrôle que la chambre pouvait exercer sur le gouvernement. Mais ce qui se dit en commission sera tout de même intégré par les gouvernements, qui démissionnent lorsqu'ils sentent que les commissions leur sont hostiles. Les gouvernements Viviani, les deux gouvernements Briand et Ribot ne sont pas mis en minorité mais démissionnent lorsqu'ils sentent que la confiance est perdue. Seul Painlevé est vraiment mis en minorité.

Par ailleurs, une partie des parlementaires se plaint d'avoir moins d'informations que leurs collègues des grandes commissions. Celles-ci ne comptent que 44 membres, pour plus de 500 députés présents. Cette différence de traitement va pousser certains parlementaires à demander la réunion des comités secrets, qui permettent de poser des questions au gouvernement. La chambre en tient neuf. Le Sénat, qui est plus réticent, n'en tient que quatre.

De janvier 1915 à l'été 1917, le Parlement reste complètement mobilisé et travaille au sein des commissions à contrôler le gouvernement et à prendre sa part à la conduite du pays et de la guerre. L'été 1917 est celui de la crise, à tous points de vue. La Révolution russe fait craindre un effondrement du front à l'Est. S'y ajoutent l'échec de l'offensive Nivelle, les mutineries qui s'ensuivent, les grèves dans les usines à Paris, les campagnes de l'Action française contre les traîtres et les pacifistes. Ces campagnes sont en partie reprises par Clemenceau à ce moment-là. Vient enfin le retrait des socialistes de l'Union sacrée. Il s'agit donc d'un moment charnière. Après l'échec du gouvernement Painlevé, Coperlé va faire appel, à contrecœur, à son vieil ennemi Clemenceau.

Certains historiens ont parlé de la dictature de Clemenceau. Celui-ci respecte cependant le Parlement et a même la tâche relativement plus facile que ses prédécesseurs. Il a une opposition formée par la centaine de députés socialistes et le soutien des autres. Il conduit donc un gouvernement de majorité qui lui permet de défendre sa politique. Il se présente régulièrement devant la chambre, répond aux convocations des commissions. Vis-à-vis du Parlement, Clemenceau ne se conduit pas en dictateur. Il a simplement refusé (comme il l'a annoncé dès son discours d'intronisation) les comités secrets car pour Clemenceau, la publicité des débats est consubstantielle à la démocratie. Sa réputation de dictateur vient pour partie de son caractère tranchant. Jean-Noël Jeanneney a d'ailleurs publié un florilège des formules de Clemenceau, qui sont parfois à l'emporte-pièce. Clemenceau a par ailleurs imposé sur son gouvernement une autorité sans faille : les ministres ont moins de liberté que ceux du gouvernement précédent.

On imagine mal Clemenceau tolérer la façon de gouverner d'un Millerand. Il s'est d'ailleurs réservé le portefeuille de la guerre. On peut aussi lui reprocher son refus

déterminé d'associer le Parlement aux négociations de paix. Il est vrai que les lois constitutionnelles ne donnent au Parlement que le droit de ratifier les traités. En même temps, ce n'est pas au Président du Conseil de négocier puisque cette prérogative appartient au Président de la République. Le refus de Clemenceau de tenir le Parlement informé peut donc tout de même être critiqué.

Sous des modalités diverses, les deux chambres ont maintenu vivantes les institutions de la V^e République, ce qui est remarquable. Les parlementaires ont toutefois perdu la bataille de l'opinion alors qu'ils auraient dû jouir d'une certaine aura pour leur rôle dans la guerre. La plupart de ceux qui ont siégé entre 1914 et 1919 sont battus en 1919, les électeurs préférant d'anciens combattants pour former cette fameuse chambre « bleu horizon ». L'antiparlementarisme prend alors naissance et se développera dans les années 20 et 30.

Je tiens à remercier chaleureusement les responsables des archives de l'Assemblée nationale (Marc Deléclère) et du Sénat (Cécile Dossaint), qui m'ont aidé à accéder à de nombreux documents et qui ont mis en ligne les procès-verbaux des grandes commissions, ce qui est formidable. J'ai pu, en particulier, consulter les procès-verbaux d'auditions des commissions de l'armée et du Sénat, qui sont désormais accessibles également.

Jean GARRIGUES

Merci Fabienne pour cet exposé qui nous remémore les orientations de tes travaux. Je rappellerai que s'il y a eu des députés martyrs et héros, ce fut aussi le cas de sénateurs. Je voudrais rappeler notamment la mémoire du sénateur Emile Raymond, qui était chirurgien quinquagénaire et qui a choisi, parce qu'il était passionné d'aviation, de s'engager dans l'aviation de reconnaissance au tout début de la guerre. Son appareil a été abattu par les Allemands mais il est parvenu à rejoindre nuitamment les lignes françaises et est mort le lendemain de ce qui fut un véritable sacrifice. De nombreux autres sénateurs sont restés dans leur circonscription et ont vu leur maison détruite par les Allemands. Ce fut le cas de Seblin, qui a été évoqué tout à l'heure. D'autres ont été tenus en captivité durant plusieurs mois par les Allemands.

Jean GARRIGUES, Professeur à l'Université d'Orléans, Président du Comité d'histoire parlementaire et politique

Il est présomptueux de ma part d'évoquer Clemenceau sous le regard de Jean-Noël Jeanneney et de Marcel Wormser, qui le connaissent bien mieux que moi. Fabienne Bock a participé en 2009 à un colloque sur Clemenceau et la Grande Guerre, où elle a notamment proposé une excellente intervention sur Clemenceau et la commission sénatoriale de l'armée. Il est donc difficile d'avoir un propos neuf au regard de ce qui a déjà été dit et écrit par Fabienne.

J'ai choisi d'intituler mon intervention « le Tigre au Sénat » car avant d'être le briseur de grèves de 1906, puis le Clemenceau de 1914 et de 1917, « le Tigre » a reçu ce surnom car il fut un grand parlementaire, dans le contrôle de l'exécutif.

Il a été le tombeur de nombre ministères mais aussi un grand législateur, ce qu'on sait peut-être un peu moins. Il a contribué de façon très efficace aux grandes lois de liberté des années 1880. C'est cette image que j'ai voulu souligner en choisissant cet intitulé, qui est à rapprocher de la question visant à savoir si sa virulence, le contrôle très strict qu'il impose n'est qu'une instrumentalisation vers la prise du pouvoir en imposant une figure d'homme providentiel (novembre 1917). Je crois que la réponse est complexe et dialectique, comme souvent en histoire : Clemenceau est l'héritier d'une tradition parlementaire qu'il entend exercer pleinement durant cette période de guerre tout en ayant une idée de ce qui doit être l'exercice du pouvoir, ce qui le conduira à tout faire pour l'exercer en novembre 1917.

Il est vrai que Clemenceau n'a jamais été tendre envers l'exercice du parlementarisme tel qu'il l'a côtoyé depuis les années 1870. Il écrivait dans *Le Bloc* du 27 octobre 1901 : « *le parlementarisme, une débauche de bavardage dans une agitation incoordonnée* ». À la fin de sa vie, à Jean Martet, son confident, il disait aussi : « *c'est dommage que la Seine ne passe pas un peu plus à gauche, elle nettoierait tout ça* ». Il ne faisait pas allusion au Sénat mais à la chambre des députés. Ces réflexions dressent le constat des insuffisances du système parlementaire et non du système lui-même. Clemenceau est avant tout un parlementaire qui veut exercer le contrôle du Parlement sur les actes du gouvernement et sur la conduite de la guerre. Il l'écrit dans *L'Homme enchaîné* à compter du 6 janvier 1915 : « *l'important est de faire la preuve que le Parlement peut coexister avec l'état de guerre* » et que l'on peut gagner la guerre en appliquant le système parlementaire. « *C'est de la liberté du contrôle parlementaire que nous viendra la solution du problème militaire* ». Il va donc encore plus loin : c'est parce qu'il y aura ce contrôle parlementaire que l'on pourra remporter la victoire.

Clemenceau bénéficie avec le Sénat, où il a dû se « replier » après les attaques injustes – et ignobles – qui lui ont été faites au lendemain du scandale de Panama, d'une magnifique tribune pour faire entendre la voix d'un parlementaire et exercer son rôle. Le Sénat de la III^e République s'inscrit dans un système de bicamérisme relativement équilibré, où la chambre a presque autant d'importance que la chambre des députés. Elle

a aussi de nouveaux pouvoirs notamment à travers les grandes commissions de l'armée ou des affaires étrangères, que Clemenceau va présider à partir de novembre 1915, après avoir été vice-président de la commission de l'armée. Même si leur pérennisation durant la période de guerre n'est pas officielle, à la différence de ce qu'il s'est passé à la chambre des députés, elle leur donne un rôle politique beaucoup plus important qu'auparavant. Clemenceau va utiliser à plein ce rôle des grandes commissions du Sénat.

En s'appuyant sur sa dimension de sénateur journaliste, c'est-à-dire d'éditorialiste de son journal, *L'Homme libre* puis *L'Homme enchaîné* à partir de 1914, il va construire son action de parlementaire face à l'opinion en se faisant d'abord le porte-parole des hommes au front, puis celui qui s'en prend aux puissants et en troisième lieu en construisant l'image du recours.

À la tribune, en séance publique, en commission ou dans les comités secrets, Clemenceau va prendre la défense des hommes qui sont au front. Dans les commissions se trouvent des spécialistes de la production d'armement, du ravitaillement ou encore des troupes coloniales, qui vont visiter des usines et faire des rapports. Clemenceau s'intéresse à ces sujets mais il refuse toute forme de spécialisation pour prendre un peu de surplomb par rapport aux enjeux qui lui sont soumis. C'est l'image de porte-parole des petits, du front notamment et parfois de l'arrière, qui lui importe.

En juin 1915, il va par exemple transmettre au sous-Secrétaire d'Etat à l'armement des lettres de techniciens, tourneurs-ajusteurs qui sont au front et qui demandent à être employés dans les usines. En qualité de Président de la commission de l'armée, il effectue de nombreuses visites au front, dans les tranchées, ce qui le rend très populaire auprès des troupes mais aussi auprès de l'opinion publique, à travers la presse.

L'Illustration le montre en janvier 1916 avec les poilus dans la forêt d'Apremont ou en avril 1917 dans les tranchées en pleine bataille du chemin des Dames. Cela fait aussi partie de la construction d'une image, mais d'abord au service de la mission parlementaire qui est la sienne.

Cette mission le conduit souvent à être en rivalité avec la commission de l'armée de la chambre. Lorsque le Président de cette commission, le général Pédrillat, demande à avoir accès au rapport d'une mission des sénateurs, Clemenceau le renvoie au Secrétariat général du Sénat et bloque cette collaboration demandée par les députés. C'est d'abord l'exaltation des troupes qui compte, de façon idéalisée au regard de la vie des tranchées et du courage des poilus. Le 30 septembre 1915, en commission de l'armée, il fait le récit d'un de ses voyages en Champagne et évoque « *l'admirable attitude des troupes* » dans les tranchées, « *des hommes qui font preuve du courage le plus tranquille, qui ne semblent même pas penser à la mort qui les menace continuellement* » ou évoque les blessés qui « *conservent un moral parfait* ». Nous voyons là une image idéalisée au service de la mission patriotique de Clemenceau.

Cette image englobe, au départ en tout cas, les officiers, dans une sorte de société idéale des tranchées face au danger qui se construit dans le discours de Clemenceau : « *des liens touchants unissent les officiers et leurs hommes, qui s'adorent réciproquement* ». « *Les généraux donnent l'impression d'hommes d'intelligence et de caractère, s'acquittant chacun avec discipline et abnégation du rôle qui leur a été dévolu* ». Paul Doumer, lui aussi membre de la commission de l'armée, se sent d'ailleurs

obligé de nuancer un peu le tableau : « *nous devons nous raidir contre l'optimisme que nous éprouvons tous en revenant du front* », ce qui montre aussi les décalages et distinctions que l'on pouvait opérer face à la réalité et au discours « de propagande » au sens noble du terme.

Un incident majeur est à signaler en janvier 1916, lorsque, à Commercy, le général Cordonnier refuse à Clemenceau l'autorisation d'aller en première ligne. Clemenceau proteste auprès du GQG et obtient finalement l'autorisation de rendre visite aux troupes. En ressort une vision, là encore, idéalisée : « *aucune récrimination sur la durée de la guerre* ». « *Les officiers ne se distinguent pas des hommes. Diverses classes sociales sont réunies* ». Le tableau a naturellement un fond de vérité mais son idéalisation est frappante. « *ce qui m'a frappé, dit-il, c'est la maîtrise prise par les nôtres sur les Allemands, le mépris qu'ils confessent pour l'ennemi* ». Tout ceci relève aussi d'un discours très construit, qui trouve son apothéose lors de son intervention du 22 juillet 1917 en séance publique au Sénat à l'occasion de l'offensive de Nivelle, qui fut le prétexte d'une attaque très virulente contre le ministre de l'intérieur Malvy : « *j'ai trouvé sous des capotes ruisselantes, dans une atmosphère infecte, des hommes qui dormaient comme s'ils avaient été couchés dans le meilleur lit. J'ai vu des soldats, sans un mot, se lever puis partir sous les obus qui tombaient de tous côtés. Ces hommes sont grands dans leur vie. Ils sont grands dans leur âme. Ils donnent de nobles choses et ne se jugent pas toujours comme il faudrait mais ils donnent leur vie. On ne peut leur demander rien de plus* ». Là encore, on peut lire un discours d'idéalisation mais il s'agit aussi du discours d'un héritier de la Révolution française, de la levée en masse des conventionnels et de cette grande nation française au combat. Tout ceci est très cohérent chez Georges Clemenceau.

Clemenceau l'a dit en séance publique au Sénat dès le début de la guerre (13 juillet 1914) : « *la vérité, c'est que nous ne sommes ni défendus ni gouvernés* ». Il s'en explique dans *L'Homme libre* du 15 juillet 1914 : « *ce n'est pas une question de régime, comme certains ont feint de le croire. C'est une question d'hommes. Nous demandons des volontés, des volontés d'action, au lieu des "volontés" d'inertie parlante sous le poids desquelles nous sommes menacés de mourir* ». On voit bien l'homme d'action qui s'inscrit dans un régime parlementaire dont il ne conteste pas le fonctionnement. Il demande au contraire une sorte d'aboutissement de ce régime à travers la période de guerre.

Deux cibles majeures font les frais de cette critique des puissants, d'une part l'état-major, d'autre part l'exécutif. Clemenceau dit le 15 septembre 1915 : « *il est indispensable que la commission de l'armée soit tenue au courant jour par jour des opérations militaires* ». Il faut qu'il existe un contrôle très précis des opérations au combat. L'expérience du « Cincinnatus » Joffre lui est naturellement restée en travers de la gorge. Les critiques fusent, dans le discours de Clemenceau, sur l'équipement des troupes : on manque de tôle ondulée, de casques (alors qu'il y en a 3 millions en magasins). Les soldats ont des masques à gaz trop longs à mettre et des musettes qui ne sont pas imperméables, qu'il faut remplacer par des boîtes métalliques. La critique peut se faire très concrète sur l'équipement des poilus.

Elle porte aussi et surtout sur le commandement, sur les choix stratégiques, par exemple l'expédition de Salonique : Clemenceau déplore qu'on ait enlevé au général

Mangin, dont il exalte le travail, une division pour l'envoyer à Salonique. Lorsque Cordonnier fait installer un théâtre sur la grande place de Commercy afin d'offrir une représentation cinématographique tous les soirs à la troupe, il salue l'initiative mais estime qu'il « serait bon, pour le moral des troupes, que les généraux se montrent parfois dans les tranchées ». Lors de la bataille de Verdun, il exalte le commandant Bergoulat pour son corps d'armée coloniale, qui lui a fait très bonne impression, mais se plaint que les troupes de Bergoulat aient été laissées exposées à l'artillerie ennemie pendant quinze jours, ce qui a causé d'énormes pertes. Lors des débats sur le recrutement des troupes indigènes, qui donne lieu à de longs échanges au sein de la commission de l'armée du Sénat, au point de créer une sous-commission du recrutement indigène, Clemenceau, partisan de la « force noire », trouve que l'état-major est très frileux sur la question : « *il nous faut 500 000 hommes de troupes indigènes. Nous ne les aurons peut-être pas mais si nous voulons obtenir un résultat, il faut viser très haut* ».

Il est vrai qu'il sera plus réservé dans sa communication devant la commission de l'armée, le 28 octobre 1916, en revenant d'une visite qu'il a faite au camp de Mailly, près de Verdun, où sont rassemblés des « tirailleurs sénégalais » qui venaient en réalité de toute l'Afrique occidentale : « *ces malheureux sauvages ignorant pourquoi ils étaient là, en les voyant, on ne prend pas une très haute idée de l'armée noire* ». Nous avons là une vision précise et très intègre de l'impression que Clemenceau renvoie du combat ».

Ce sont les détenteurs du pouvoir exécutif qui ont droit à ses critiques les plus vives. Il est vrai que depuis le début de sa carrière, Clemenceau s'est montré sans indulgence, sauf pour deux figures dont il a toujours reconnu la valeur : Léon Gambetta et Jean Jaurès principalement, devant d'autres comme Freycinet. Il est impitoyable, en revanche, pour Viviani, Briand et à un degré moindre pour Ribot et Painlevé. En témoignent ses auditions devant les commissions (qui sont d'une densité extrême) et ses interventions durant les séances publiques ou dans les comités secrets.

En tant que vice-président puis surtout en qualité de Président de la commission de l'armée du Sénat, Clemenceau exige des auditions quasiment permanentes des responsables (Présidents du Conseil, ministres de la guerre, sous-secrétaires d'Etat à l'artillerie, etc.). Il y a là une sorte de « harcèlement » systématique. Lorsque Briand, qui vient d'être auditionné le 3 juin, s'excuse de ne pouvoir venir le 9 juin 1916, six jours plus tard, Clemenceau rétorque : « *je juge bien difficile de poursuivre la conversation avec quelqu'un qui se refuse sans cesse à fixer une date pour notre prochaine rencontre* ». Briand viendra finalement le 16 juin, sept jours plus tard. Chacun redoute d'être auditionné devant la commission de l'armée du Sénat, en grande partie à cause de Clemenceau, même si d'autres membres (Henri Béranger, Doumer, Jeanneney, etc.) sont aussi virulents.

Dans ses carnets secrets, Louis Loucheur, secrétaire d'Etat aux fabrications de guerre, raconte une confidence qu'il fait à Briand, Président du Conseil, au lendemain de son audition. Briand lui demande : « *Êtes-vous allé dans la cage aux lions ?* » - « *Oui, répond Loucheur, j'ai même vu le tigre* ». Et Briand répond : « *Comment cela a-t-il marché ? Avez-vous regardé après si votre main était ensanglantée ?* ». C'est dire à quel point on se prévalait de courage pour affronter Clemenceau. Il est vrai que celui-ci avait la dent dure : « *Le pays a à sa tête des hommes qui n'ont pas la flamme, l'éclair, le sentiment des responsabilités qu'ils assument, pas même la connaissance de leur devoir élémentaire.*

L'irresponsabilité est partout. Le gouvernement se désintéresse de l'action militaire. C'est nous qui sommes obligés de lui dire qu'il faut une armée de manœuvre. Tous les ministres ont abdiqué entre les mains du ministre de la guerre [Millerand] et lui-même a abdiqué entre les mains d'incapables qui n'ont pas su préparer la défense et qui continuent » (commission de l'armée, 1^{er} avril 1915). Nous voyons à quel point le contrôle est acerbe.

Il critique l'expédition à Salonique, en décembre 1915, le manque de coordination avec les Anglais, les Italiens et les Russes : « *On nous a apporté des promesses* », dit-il à Briand, « *des bonnes intentions, des espérances. Mais pendant ce temps, nos soldats sont à la bataille* ». Durant un grand nombre d'auditions, il « cuisine » Briand de façon très spectaculaire, grâce au travail des archivistes du Sénat qui nous ont rendu des comptes rendus numérisés de toutes ces auditions. Il en est de même en commission des affaires étrangères, où il se montre très sévère, en octobre 1915, à propos de Salonique. En novembre 1915, auditionnant Briand sur les effectifs exacts de l'armée française à Salonique, Clemenceau se rend compte que Briand ne connaît pas les chiffres. On connaît sa fameuse phrase sur Briand et Poincaré : « *Poincaré sait tout mais ne comprend rien et Briand ne sait rien mais comprend tout* ». Tout Clemenceau est dans ce duel de la commission de novembre 1915. Il dit à Briand que celui-ci s'est lancé dans l'expédition avant l'accord des alliés, ce qu'il juge comme une faute énorme : « *vous êtes allés vous jeter à Salonique, où vous ne savez que faire et où je pourrais vous donner conseil de partir en ce moment* ».

On voit très bien comment cette déstabilisation systématique de Briand est aussi un instrument de la fabrication d'une image de recours pour Clemenceau. Il utilise notamment les comités secrets pour déstabiliser Briand. Lors du premier comité secret du Sénat en juillet 1916, les banderilles sont posées, notamment avec un de ses acolytes, Stéphane Pichon, qui critique fortement la diplomatie française en Syrie et en Roumanie. Six sénateurs vont ainsi refuser de voter la confiance à Briand. Lors du comité secret de décembre 1916, l'attaque est plus frontale et menée par Jeanneney. Clemenceau interpelle Briand sur sa politique militaire et diplomatique. Il est en petite forme à la veille d'une intervention chirurgicale mais cela ne l'empêche pas de rester mordant : « *où allons-nous ? Où nous conduisez-vous ?* ». Briand réplique : « *permettez, Monsieur Clemenceau, à une heure où la patrie a le droit d'exiger d'un homme comme vous qu'il ne fasse pas seulement un geste de démolition* ». Clemenceau rétorque : « *le geste de démolition, c'est celui qui consiste à ne pas faire de cadeau. C'est vous qui démolissez tout !* », et ainsi de suite pendant une demi-heure. Lorsque Briand lui reproche de railler le gouvernement, Clemenceau estime que cela vaut mieux que de le flagorner. Un parlementaire n'est pas là pour flagorner l'exécutif.

Le relais est pris très souvent en séance publique et on voit bien qu'à l'issue de ce comité secret de décembre 1916, il présente un ordre du jour de défiance, le 24 décembre 1916 contre Briand car « *les méthodes gouvernementales n'ont pas donné les résultats correspondants aux sacrifices et aux efforts de la Nation* ». Cet ordre du jour reste minoritaire mais il a exprimé son opposition à Briand.

En commission de l'armée, il ne lâche pas Briand et demande, le 7 mars 1917, des auditions conjointes avec la commission de l'armée de l'Assemblée nationale. En dépit de l'opposition du Président du Sénat, il demande au gouvernement Briand que des

éclaircissements « indispensables » soient apportés et des auditions encore plus denses qu'auparavant. Il dit : « *j'aurais voulu avoir un gouvernement d'hommes d'action pour conduire la guerre comme il fallait mais force n'est bien de prendre le gouvernement et le Parlement comme ils sont* ». Ce n'est pas lui qui va provoquer la démission de Briand en mars 1917 mais ce travail de sape n'aura évidemment pas été inutile.

Le troisième élément dans cette fabrication de l'image du recours réside dans les campagnes menées contre les défaitistes et les embusqués, image forte de Clemenceau au sein de la commission de l'armée, dans les comités secrets et en séance publique. Depuis le début de la guerre, il accuse sa bête noire, le ministre de l'intérieur Louis Malvy de favoriser les défaitistes, les pacifistes. Il l'a accusé lors du comité secret du 5 juillet 1916 de faiblesse envers l'agitation sociale dans les usines d'armement, prenant l'exemple d'un ouvrier de chez Renault qui aurait été empêché de travailler par la CGT.

Au sein de la commission de l'armée du 16 juin 1917, il présente des brochures anarchistes en montrant à quel point on laisse se diffuser cette propagande contraire à l'effort patriotique et demande la création d'une sous-commission de la sûreté nationale (au sein de la commission de l'armée) dont lui-même va prendre la Présidence. C'est le début de sa grande offensive contre Louis Malvy, avec pour point d'aboutissement cette séance publique du 22 juillet 1917 à propos de l'offensive Nivelles, durant laquelle il va, pendant deux heures et demie, accabler le ministre de l'intérieur : « *Ce jour sera le plus beau de ma vie si, en descendant de cette tribune, j'entendais Monsieur Malvy venir ici nous dire : 'Messieurs, je me suis trompé, j'ai commis des erreurs et dans les conditions actuelles, je crois que je ne peux plus continuer ma tâche'* ». Malvy, qui « *n'est pas orateur pour deux sous* », disait Jean Martet, s'est très mal défendu, ce qui permet à Clemenceau de dire : « *c'est fini, cette politique, elle ne pourra pas durer. Le peuple français ne le tolérera pas car il ne veut pas mourir* ».

On voit bien que c'est dans sa fonction de contrôle et de débateur parlementaire qu'il construit cette image de recours qui va aboutir avec la chute du gouvernement Ribot puis plus tard avec l'appel à Poincaré. Clemenceau a utilisé, au fond, tout l'arsenal du contrôle parlementaire : l'interpellation en séance, le rapport, l'audition en commission, la discussion en comité secret, le dépôt d'ordre du jour de défiance. Ce n'est pas étonnant de la part de celui qui était le « tombeur des ministères » des années 1880. Il s'agit donc de se demander si cet exercice du contrôle parlementaire est avant tout un moyen de parvenir au pouvoir. La réponse est complexe et reposerait sur des insinuations ou imputations que l'historien n'a pas à faire. Il est certain que l'image projetée dans l'opinion par le rôle parlementaire de Clemenceau lui donne l'occasion de construire une très forte popularité.

Il est vrai aussi que la séquence de l'appel au pouvoir ouverte par la chute de Ribot est très utilisée par Clemenceau, à travers les articles de *L'Homme enchaîné*. Le recours à Clemenceau est en grande partie imposé par l'opinion, car Poincaré n'avait pas une sympathie spontanée pour le Tigre. Une partie de la classe politique française est également très réticente. Le Président du Sénat lui-même est venu dire à Poincaré qu'il prendrait un gros risque en appelant Clemenceau. Marcel Sembat disait : « *c'est une folie. La classe ouvrière s'insurgera* ». Dans le même temps, toute une partie des grandes figures parlementaires de l'époque, de Louis Barthou à Georges Leygues, a au contraire appuyé l'arrivée au pouvoir de Clemenceau.

L'homme providentiel est celui qu'ont cru voir des hommes d'extrême-droite comme Léon Daudet : « *Le propre de l'homme marqué par la Providence, c'est de rejoindre un grand frisson public. Clemenceau, ce jour-là, le rejoignit et l'exprima* ». On a cette image d'un recours qui s'impose au pouvoir politique de l'extérieur comme ce défenseur des petits face aux puissants, tel qu'il s'est présenté au Parlement durant trois ans.

Mais dans ses souvenirs, Poincaré à propos de l'appel à Clemenceau, dit ceci : « *sa force légendaire ferait la faiblesse d'un autre cabinet* ». C'est un hommage à cet exercice de contrôle parlementaire tel que l'a mis en œuvre Clemenceau. C'est donc une reconnaissance de ce grand parlementaire que fut Clemenceau. En tant que Président du Conseil, il sera toujours respectueux du contrôle parlementaire comme cela a été rappelé à juste titre. Entre décembre 1917 et août 1918, Clemenceau se présente au moins une fois par mois devant la commission de l'armée des deux chambres.

On sait qu'il a supprimé les comités secrets pour pouvoir présenter son bilan au grand jour face aux parlementaires et à l'opinion.

Albert Thibaudet me semble résumer le mieux ce que fut la volonté de Clemenceau durant la Grande Guerre : « *Clemenceau a porté exactement dans les assemblées républicaines, dans le pays républicain, l'être, l'âme, les idées et l'énergie d'un conventionnel* ». Au fond, c'est un conventionnel que fut le Tigre au Sénat de 1914 à 1917.

Pierre ALLORANT, Maître de conférences à l'Université d'Orléans

Venant présenter le 11 décembre 1968 le projet de loi « région et Sénat », Jean-Marcel Jeanneney répond en ces termes aux critiques de certains sénateurs qui l'accusent très injustement d'être « indigne de son père » : « J'ai beaucoup de raisons d'admirer et d'aimer mon père. Mon père avait 80 ans lorsque le général de Gaulle l'appela à ses côtés comme Clemenceau l'avait appelé en 1917 ». Évoquant la passion des Français pour la Grande Guerre, Antoine Prost a souligné que la mémoire de 1914-1918 venait d'en bas. La réussite récente de la grande collecte a témoigné du lien mémoriel tissé dans chaque famille avec la première guerre mondiale.

Y a-t-il encore place pour l'étude de la parole d'en haut, politique et parlementaire ? L'une des clés de l'issue du conflit ne réside-t-elle pas dans la différence des types de gouvernement de guerre et des modalités de contrôle des chambres parlementaires sur l'exécutif civil et *a fortiori* sur les états-majors militaires ? Très proche de Clemenceau depuis la belle époque de leur compagnonnage au Sénat, où il est passé en 1909 de préférence aux « beuglants » de la chambre des députés, maire du village franc-comtois de Rillaud depuis 1896, élu député dans la foulée du bloc des gauches après avoir été repéré par Waldeck-Rousseau lors d'une brillante plaidoirie contre lui, Président du Conseil général de la Haute-Saône, Jules Jeanneney est bien placé pour saisir, à l'été 1914, l'état d'esprit des populations rurales lors de la mobilisation. L'activité du sénateur Jeanneney pendant la guerre nous éclaire sur la vitalité et les transformations du parlementarisme français durant la Grande Guerre.

Il entretient une correspondance avec ses proches, relayée par les informations que son beau-père, Marcel Jozon, ancien vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées et ancien de l'armée de Bourbaki de 1870-1871 mais aussi ses beaux-frères (tous deux issus du corps préfectoral) ou encore ses cousins Résal, ingénieurs X-Ponts proches des généraux Lanrezac et Caloni, échangent entre eux. Le croisement de ces sources, grâce à l'accès aux archives privées (dont je tiens à remercier son petit-fils, Jean-Noël Jeanneney ici présent) et la grande disponibilité déjà soulignée des archivistes du Sénat, pour les archives publiques, font de Jules Jeanneney un grand témoin et un pont entre la mémoire de 1870 et son journal politique de « l'étrange défaite », non sans paradoxe puisque ces archives ont été pour la plupart incendiées en 1944. Né il y a quasiment 150 ans, le 6 juillet 1864, à Besançon, Jules Jeanneney se définit lui-même comme un républicain de l'Est, radical, intransigeant et patriote, toujours sur ses gardes vis-à-vis de l'impérialisme allemand, « *ce chien méchant, dangereux, qui ne peut être laissé à ses mauvais penchants* ». Ces préventions tiennent à ses premiers souvenirs, liés au spectacle très déprimant du passage de l'armée de Bourbaki en guenilles à Besançon : « *la douleur atroce de l'invasion et pour finir de la mutilation* ».

Sa belle-famille vient encore conforter sa vigilance patriotique puisque, par son mariage avec Lucie Jozon, il devient le beau-frère de l'ancien préfet de Haute-Saône, Président de l'association des lorrains de Paris, fils du premier maire républicain de Nancy et membre, pendant la guerre, de la mission d'enquête sur les crimes de guerre

allemands dans les départements occupés. Puis il est nommé, dès octobre 1918, premier Haut-commissaire à Strasbourg.

Bien qu'établi à Paris depuis 1890, Secrétaire de la Conférence du stage et membre du Barreau, Jules Jeanneney reste fondamentalement un élu de province, comme tant de sénateurs, un maire de village, conseiller général puis Président de l'assemblée départementale de la Haute-Saône depuis 1905, schéma très classique en République. La rigueur de ses raisonnements juridiques, la concision de son éloquence (qui fut d'ailleurs le thème de son discours à la conférence du stage) trouvent à la Haute Assemblée un terrain privilégié pour épanouir son influence sur ses pairs à la commission des finances puis à celle de l'armée, en particulier pendant la Grande Guerre, où il est particulièrement actif. Il intervient principalement en séance publique et en tant que membre des grandes commissions mais aussi dans des commissions *ad hoc* plus modestes sur les conditions de la réussite de la mobilisation économique, la facilitation des travaux publics, l'expropriation pour cause d'utilité publique (où ses talents de juriste trouvent à s'exprimer) et sur la reconnaissance à apporter aux combattants les plus méritants, à travers la décoration de la Croix de guerre et les citations individuelles à l'Ordre de l'armée.

Il sera surtout question ici, faute de temps, de sa détermination à assurer le contrôle parlementaire sur le gouvernement et sur le commandement militaire et de sa lutte acharnée contre l'embusquage, à la fois conviction d'un devoir patriotique et outil politique mis au service de Clemenceau pour hâter l'avènement d'un véritable gouvernement de guerre.

Début août 1914, Jules Jeanneney rentre précipitamment avec sa famille d'un séjour en Suisse, à l'annonce de la mobilisation générale, pour diriger la mobilisation au village, depuis sa mairie. La moisson est à peine commencée. Aussi invite-t-il les hommes âgés et les femmes valides à se mettre à la disposition des cultivateurs. Tout le monde s'est mis à l'œuvre et malgré l'absence des hommes valides et des chevaux, tout le blé est déjà rentré, dit-il dans une lettre du 10 août. La plupart des communes voisines ont copié l'affiche de Rillaud et trouvé la même bonne volonté. Sa femme Lucie organise un gardiennage pour tous les enfants, ce qui permet aux mères d'aller travailler et une cantine, où les enfants de parents peu aisés prennent un bon repas à midi et un goûter à quatre heures, le tout financé par le bureau de bienfaisance.

Mais il est aussi conseiller général et se rend une ou deux fois par semaine à la commission de ravitaillement du département, à Vesoul, où il apprend dès le 22 août la contribution qui frappe Bruxelles et le recul de nos troupes jusqu'à Nancy. Il continue ses allers-retours en wagon-lit, de nuit, entre Vesoul et Paris, se partageant entre la Présidence du Conseil général, la mairie et le Sénat. Le 2 septembre, il proteste avec indignation contre la fuite du gouvernement à Bordeaux, décision qu'il juge – comme Clemenceau – impossible de prendre sans la participation des chambres. Cette illégalité est aggravée à ses yeux de juriste par une faute morale : si Paris était à ce point en péril, les dépêches officielles auraient menti effrontément au pays. Il réclame donc la convocation immédiate de l'Assemblée nationale et la réunion des deux chambres à Paris. Ce sentiment de lâcheté coupable des élites, le sénateur Jeanneney l'exprime surtout dans sa correspondance privée à son ami Clemenceau, qui partage sa sévérité et lui dit : « je suis absolument du même avis ». Juridisme et morale publique vont presque toujours de

pair chez ce sénateur qui fustige en privé le comportement indigne des ministres et de certains parlementaires, dont Malvy, qui, selon lui, profite du transfert sur les rives de la Garonne pour dîner au chapon fin en galante compagnie. Clemenceau s'en fera l'écho dans les mêmes termes dans *Grandeurs et misères d'une victoire*, avec une note de bas de page assassine.

Jules Jeanneney déplore aussi, dans cette correspondance avec le Tigre, l'effet énorme que cette fuite a provoquée sur les troupes au moment où elles l'apprennent : « *D'évidence, l'heure n'étant pas à la polémique, je n'en ai fait aucune. Je n'ai pas de peine à refouler mon ressentiment mais j'en tiens les comptes* ». Les comptes vont effectivement être réglés.

C'est à la commission de l'armée, où il suit Clemenceau et travaille sous sa Présidence, que les comptes seront réglés par un travail de contrôle et de critique parlementaire exemplaire. Les chambres reviennent à Paris le 22 décembre, reprennent un rôle essentiel dans la conduite de la guerre, laissée jusque-là au grand quartier général. Derrière Clemenceau, Jeanneney est convaincu que l'union pour la victoire, à laquelle appelle le gouvernement, ne peut se faire que par l'union du gouvernement et du Parlement pour conjurer le vertige de l'arbitraire et de la censure. Puisque la guerre sera longue, les représentants de la Nation doivent jouer pleinement leur rôle constitutionnel de contrat de l'exécutif en ne déléguant aux grandes commissions ou aux comités secrets que l'examen des problèmes purement militaires ou des opérations. L'obsession commune à Jules Jeanneney et Clemenceau est d'épargner la vie des combattants en traquant les malfaçons sanitaires et industrielles mais aussi l'impéritie administrative, tout en assurant l'égalité devant l'impôt du sang, en exigeant dès le 6 janvier 1915 qu'on débuse les embusqués.

La commission de l'armée est composée au Sénat de 27 membres. Elle est d'abord présidée par le vieux gambettiste de Freycinet puis par Clemenceau lui-même. Ses procès-verbaux ont été rendus publics et dépouillés par le Président Monnerville, qui a publié un beau « Clemenceau » il y a fort longtemps. Elle travaille aussi bien sur les carences persistantes (l'organisation défectueuse des services de santé, effectifs, chasse aux embusqués) que sur la marche des opérations et l'articulation entre le ministère et l'état-major. Effectivement, les ministres craignent leur passage en « colle », selon l'expression de Loucheur. Il est vrai que le Tigre parle par exemple, en pleine commission, de « *ce grand embusqué, l'ex-gouverneur du Maroc* » (Lyautey). Le sénateur Jeanneney renforce sa complicité avec Clemenceau, qu'il fournit en munitions pour qu'il tire à vue sur les gouvernements défailants. Il établit ainsi le 29 mai 1915 un rapport accablant sur les opérations militaires, dont les éléments sont repris par le Tigre en une salve accusatoire, fruit de la révolte devant le camouflage de la négligence et du laisser-aller. Face aux attaques du *Temps*, très pro-gouvernemental, qui accuse Clemenceau et Jeanneney d'irresponsabilité, les sénateurs mettent en avant la liberté des grandes démocraties parlementaires (citant même parfois la Douma en exemple) et le rôle de garde-fou que joue le Parlement face au risque démocratique. Les problèmes des effectifs, du recrutement métropolitain et indigène, des exemptés, des réformés et des embusqués restent au centre des préoccupations de la commission de l'armée, qui justifiera en mars 1917 la création de la commission de contrôle des effectifs, préconisée par Jules Jeanneney, que le général Lyautey accepte en se rendant à ses arguments :

« *c'est vous qui avez raison et c'est sur le principe que vous avez posé qu'il faut bâtir la commission pour qu'elle soit efficace et forte* », écrit-il.

À la commission de l'armée, le 13 mai 1915, il considère indispensable une motion précisant : « *notre pensée n'est pas d'exercer la responsabilité politique à l'égard du gouvernement, c'est le rôle du Parlement, mais d'obtenir que les ministres sortent de leur apathie et s'occupent enfin des questions urgentes de munitions, de fusils, de pièces lourdes, d'approvisionnement de toutes natures* ». Le 29 mai, à la suite du rapport de Charles Imbert, il avoue n'avoir jamais eu un serrement de cœur comparable : « *il y a six mois que la commission siège et nous nous accommodons trop aisément de remettre nos résolutions à la semaine suivante. Je veux des actes. Je ne consens pas à garder pour moi la confiance de faits pareils. Il y a un problème qui crève les yeux : c'est celui des rapports au général en chef et du ministre de la guerre. Nous avons accepté que celui-ci se fasse, par une habileté peu courageuse, le serviteur du premier. Je ne l'accepte plus. Il faut le dire* ». Clemenceau conclut : « *Je serai court mais net. Je me rallie aux conclusions de Monsieur Jeanneney* ». Le duo exécutif de la fin de la guerre se rôde ainsi au sein des commissions sénatoriales. Jules Jeanneney revient à la charge le 1^{er} juillet 1915 : « *de plus en plus convaincu qu'il est nécessaire de mettre le Sénat au courant de la situation exacte, pas pour le plaisir de faire une crise ministérielle mais par obligation d'écartier le péril qui nous menace : pendant ce temps-là, l'ennemi profite de nos faiblesses* ».

La désorganisation, l'inefficacité du gouvernement de guerre, servent de cible privilégiée aux commissions du Sénat, singulièrement à la floraison anarchique des sous-secrétariats d'État au ministère de la guerre. Jules Jeanneney dépose en janvier 1916 un rapport qui donne lieu à un débat public au Sénat mais enrage, selon un courrier privé de son beau-père, à l'idée que les parlementaires, en dépit des fautes constatées, se contenteront des bonnes paroles que leur donnera le Président du Conseil, « *qui tiendra ensuite peu ou point compte des réformes qu'on lui signale comme nécessaires* ». « *Nous avons vraiment un gouvernement, chambre comprise, par trop au-dessous de la situation* », écrit-il. « *Par contre, heureusement, les soldats n'ont jamais été plus braves et plus résolus à tenir jusqu'à la victoire. Je dis "les soldats" et j'entends par là tous ceux qui sont sur le front, depuis le simple piou-piou jusqu'au général, mais j'en excepte l'état-major* ».

C'est lors des séances du Sénat tenues en comité secret, du 19 au 23 décembre 1916, que Jules Jeanneney porte l'estocade au gouvernement, sur la question essentielle de l'organisation générale de la guerre, de sa direction, de la fixation d'après les lois et règlements des rôles respectifs du gouvernement et du commandement. Le sénateur Jules Jeanneney date la faute initiale du gouvernement du départ funeste à Bordeaux, qui a « *achevé de distendre le lien d'autorité que le gouvernement doit toujours avoir sur le commandement* ». L'ancien Secrétaire de la conférence de stage assène : « *à la commission de l'armée, j'ai entendu Monsieur le ministre de la guerre dire que le généralissime n'était pas son subordonné. C'était une erreur. Ce pourrait être demain une vérité* ». Ayant obtenu à grand-peine de connaître le nombre d'officiers et d'hommes de troupe affectés à des tâches de secrétariat au quartier général, il les livre à ses collègues, mi-effarés mi goguenards : 1 407. Derrière la toute-puissance de la bureaucratie du grand quartier général, dénoncée comme contraire à la séparation des pouvoirs et à la supériorité du pouvoir civil, Jules Jeanneney vise le commandement en

chef et le Président du Conseil, coupables de promettre sans cesse dans les mêmes termes une remise en ordre futur. Le Sénat déplore ainsi de n'avoir jamais reçu l'organigramme des bureaux de l'état-major et lie cette rétention d'information à la prolifération d'organes parasites, très utiles réceptacles à embusquer. Tout est lié. Toujours sur la même ligne que Clemenceau, Jules Jeanneney constate dans un discours dense et ferme, qui produit une très forte intention sur les sénateurs : « *La confusion des missions entre le ministre de la guerre, le commandement en chef des armées françaises, celui du front du Nord-Est et la volonté de recaser Joffre comme conseiller technique du gouvernement* ». Face à de telles fautes répétées et devant les souffrances des régions envahies et des poilus, Jules Jeanneney retire tout son crédit au gouvernement Briand.

Le journal inédit d'une des nièces de Jules Jeanneney, Mériem Rézal, éclaire la démarche suivie par le sénateur Jeanneney pour obtenir des pièces et des témoignages sur les chefs militaires. Ainsi, Jules Jeanneney organise à son domicile, avenue Elisée Reclus, deux dîners par semaine, auxquels participe son beau-frère conseiller d'Etat Georges Maringer (l'enquêteur sur les crimes de guerre allemands) ainsi que des responsables en fonction des sujets sur lesquels il est en train d'enquêter. Sa nièce Mériem fait le lien avec deux autres dîners hebdomadaires, ceux du général Lanrezac, qui rassemble des officiers et des correspondants de guerre, et ceux d'un brillant ingénieur des ponts Mirabeau et Alexandre III, Jean Rézal, colonel du génie, missionné pour reconstruire les ponts et les entretenir, qui fréquente à ces dîners le directeur de la compagnie de l'Est, informé de tous les mouvements de troupes.

Comme le dit Mériem Rézal, à ces dîners, on tâtait le pouls des unités qui combattaient. Si Lanrezac déteste Joffre, la sévérité de Jules Jeanneney à l'égard de l'insuffisance du généralissime est encore plus terrible. La volonté de la commission de l'armée de le révoquer trouve un aboutissement à la faveur de ces réseaux croisés. Jules Jeanneney charge sa nièce de contacter le général Lanrezac car les documents, dépêches et ordres qui permettraient d'accabler Joffre ont été détruits par sa « *cammaria* » au grand quartier général. Seul le général Lanrezac en posséderait le double. Effectivement, ils sont cachés à Bordeaux au domicile des parents de Mériem Rézal, le directeur du tramway de Bordeaux Eugène Rézal. L'entrevue entre Jules Jeanneney, chargé du rapport pour la séance secrète des deux chambres réunies et le général Lanrezac est si fructueuse qu'elle aboutit au relèvement de Joffre de son commandement en séance secrète dès le lendemain, le 7 décembre 1916. Mais les contreparties honorifiques obtenues révoltent le sénateur Jeanneney qui, à la nomination de Joffre comme maréchal de France, lance : « *C'est la plus grande lâcheté de la guerre. C'est le poteau d'exécution qu'il méritait* ».

L'implication de Jules Jeanneney ne se limite pas à sa présence active dans les grandes commissions ou à la rédaction d'un rapport. Comme les députés, il visite les usines, recueille sur place les renseignements précis que les gens des ministères ignoraient ou feignaient d'ignorer. Dès août 1915, il se rend également sur une partie du champ de bataille de la Marne de Senlis à Etrepilly. Il est également désigné comme enquêteur pour Verdun et Belfort puis pour les places d'Epinal et Besançon. Au retour de chaque inspection, il rédige d'urgence les rapports à soumettre aux commissions de l'armée et à envoyer au Président du Conseil. Il assiste ainsi à Bourges aux essais d'une nouvelle pièce d'artillerie qui lance des obus énormes (malheureusement à distance trop faible) et y retourne en 1916 visiter les ateliers de fabrication de canons et d'obus dont plusieurs centaines étaient déformés. Jules Jeanneney déplore, comme Clemenceau, le

manque d'information des sénateurs sur l'évolution des alliances et des théâtres d'opération, en particulier sur les Dardanelles.

Je me concentrerai sur le grand « désembusqueur » qu'est Jules Jeanneney, selon la formule de Clemenceau. Le terme d'embusqué est utilisé dans le sens de « planqué », loin du danger, par Clemenceau dès le 31 juillet 1914 dans *L'homme libre*. Il précise, dans *Grandeurs et misère d'une victoire*, qu'il « note au compte du défaitisme l'embuscade classique de ceux qui redoutaient le front et en restaient à bonne distance, avec le secours insidieux des recommandations parlementaires ». Dès le début de la Grande Guerre, sa dénonciation du scandale de la mauvaise tenue du service de santé lui vaut une suspension de parution. Il réclame également avec vigueur une lutte contre les embusqués – campagne de presse déterminée contre la nouvelle affaire, en réclamant l'égalité devant la loi républicaine. Dans *L'Homme enchaîné* du 20 août 1916, Clemenceau relaie l'action sénatoriale puisqu'il cite en exemple le rapport Jeanneney, qui a pratiqué des sondages dans quelques-unes de nos plus importantes administrations. Clemenceau y puise le motif d'une attaque contre Briand car il y voit le symptôme de la faiblesse du gouvernement, d'autant plus coupable qu'elle fait le jeu de l'ennemi. Il revient à cette question dans son éducation du 20 février 1917, où il hésite à dire « adieu ou au revoir à l'embusqué » (titre de l'éditorial). Saluant « le travail d'Hercule » auquel s'est attelé le sénateur Jeanneney, il déplore la complicité des « embusqueurs associés » : Monsieur Poincaré et compagnie, Millerand, Ribot et Lyautey, à peine arrivé « en trois coches du Maroc ». Citant longuement le rapport Jeanneney, « louable tentative de greffer un contrat indépendant sur les irrépressibles végétations de scandales », Clemenceau relie ce scandale de l'embusquage à celui de la censure, de la dictature de Poincaré.

Enfin, à côté de l'annonce de la première révolution russe (le 17 mars 1917), Clemenceau revient toujours à la question des embusqués, « l'inadmissible laisser-aller bureaucratique révélé par des faits énoncés dans le rapport Jeanneney ». Sa conclusion est une sorte de déclaration de candidature alternative pour exercer un gouvernement de défense nationale : « La commission Jeanneney et deux lois chargées de procurer l'application de la loi du service militaire égales pour tous les citoyens sont amenées à nous tenir lieu d'un gouvernement qui gouverne. J'attends, faute de pouvoir faire mieux ».

Je terminerai par le Président de la commission des effectifs, en particulier sur le cas de la maison de la presse. Lorsque Clemenceau succède à Freycinet à la tête de la commission sénatoriale de l'armée, il obtient d'elle que la commission des effectifs se saisisse de ce cas. Jules Jeanneney en est naturellement rapporteur. Il se heurte, selon ses propres dires, à « l'inertie calculée et même à l'opposition systématique » des commissions centrales des services et des états-majors. Or le gouvernement vient présenter le 7 février 1917 un projet de loi de révision des exemptés et des réformés. La volonté sénatoriale est d'obtenir au préalable, avant de priver l'économie nationale d'hommes supplémentaires, un rendement optimal des mobilisés. C'est l'origine de la commission de contrôle des effectifs établie sur la suggestion de Jules Jeanneney.

La commission, créée le 10 mars 1917, est uniquement composée de parlementaires. Elle est intégrée au ministère de la guerre et émet des avis consultatifs sur l'utilisation des effectifs mobilisés. Elle vote des motions, procède à des enquêtes dans l'exercice de la surveillance et de l'inspection des administrations centrales. En cinq mois, son activité est

impressionnante. Elle se réunit à 33 reprises, vote 38 motions et renvoie aux armées 872 militaires, souvent à la suite de dénonciations, ce que Jules Jeanneney appelle la « *police individuel de l'embusquage* ». Jean Monnet, mobilisé au ministère du ravitaillement, Henri Massy, Robert de Jouvenel, qui incarne l'efficacité des réseaux d'entraide de la République des camarades, multipliant les sursis, restant sourd aux appels à se présenter à son corps puis étant providentiellement mis à disposition du sous-Secrétaire d'État à l'aéronautique. J'en passe. La commission précise dans sa motion 22 qu'un envoi aux armées consiste à prendre sa part aux dangers de la bataille au sein d'une unité qui combat et non pas simplement à changer d'embuscade par une affectation dans des bureaux ou des états-majors. C'est une sorte de « Bottin » de l'embuscade, même si seules les initiales des pourchassées y figurent.

En préambule de son rapport, Jules Jeanneney rappelle l'ardente obligation de l'égalité des Français devant l'impôt du sang et de faire relever de vieux pères de famille maintenus à l'avant.

J'en viens au scandale de la Maison de la Presse. L'ancien avocat qu'est Jules Jeanneney constitue des dossiers individuels très minutieux avec des faits incontestables, des pièces justificatives. Parallèlement à des enquêtes menées sur les services cinématographiques de l'armée et sur le fonctionnement de la section photographique, c'est l'enquête sur la Maison de la Presse qui illustre le mieux les méthodes employées. Les procès-verbaux, conservés exhaustivement pour notre plus grand bonheur par le sénateur Jules Jeanneney, témoignent d'une lutte opiniâtre des membres de la commission, qui multiplient les motions comminatoires au gouvernement. Cette maison créée en janvier 1916 sous l'impulsion de Philippe Berthelot, chef de cabinet d'Aristide Briand, a pour mission d'organiser la propagande auprès des neutres, enjeu de l'effort de guerre que personne ne conteste. Mais elle dispose de moyens impressionnants, « *d'un personnel considérable dans un immeuble fort confortable sur sept étages rue François I^{er}. 391 hommes mobilisés en sursis d'appel, pour la plupart journalistes, écrivains, avocats, universitaires, dont la situation est certes régulière mais peu correcte et encore moins exemplaire* », écrit Jules Jeanneney.

La campagne de presse se focalise sur l'usage de la faveur, de la recommandation pour y entrer. Le népotisme, la connivence de classe semblent systématiques dans ce nid d'embusqués où se réfugient Daniel Halévy, Jean Cocteau et d'autres, sans que la compétence technique ou la concordance avec le poste qui leur est attribué ne soient avérées. Cette maison de la presse concentre l'hostilité de Clemenceau à l'égard de Briand, à travers les colonnes de *L'homme enchaîné* et les rapports de visite de Jules Jeanneney, en 1916 puis en avril 1917, se font sur la méthode du contrôle sur place et de l'établissement de fiches individuelles. Dès leur arrivée au pouvoir, en novembre 1917, la maison de la presse est évidemment supprimée.

Le choix de Jules Jeanneney comme son bras droit et celui de son beau-frère Maringer comme directeur de la sûreté générale, c'est-à-dire une sorte de ministre de la police, sont interprétés très clairement par ses proches comme un tournant dans les relations entre le gouvernement et le Parlement. Je cite son beau-père : « *le choix qu'a fait Clemenceau de Jules [Jeanneney] et de Georges [Maringer], pour deux des places les plus importantes du gouvernement, prouve qu'il veut supprimer les faveurs et les intelligences lucratives avec l'ennemi. Puissent-ils rester assez longtemps à leur poste*

pour réprimer les abus et les inégalités qui grandissaient chaque jour grâce à la complaisance et à la faiblesse des Briand, Viviani, Malvy, Ribot, Painlevé et leurs acolytes ». Ils connaissent l'acharnement au travail et la rigueur du nouveau sous-Secrétaire d'Etat, chargé de suppléer comme âge et puissance de travail le Président du Conseil et ministre de la guerre, qui a 76 ans.

Sa nièce, Julie Résal, conclut dans une lettre à son fils, artilleur servant, Salem Résal : « *Tu as vu que ton oncle Jules est sous-secrétaire d'État à la guerre, désigné dès le 1^{er} novembre pour être, en somme, le second de Clemenceau, alors gare aux embusqués. Si on sait ta parenté avec lui, tu pourras faire des études intéressantes sur les gens et leur attitude à ton égard* ».

Au sein d'un parcours électif et parlementaire très représentatif, la singularité de Jules Jeanneney est à rechercher dans son refus persistant des honneurs ministériels : le sénateur préférerait s'occuper de son petit garçon plutôt que d'entrer au gouvernement Ernest Monis comme garde des Sceaux en 1909.

Les deux uniques exceptions correspondent aux fins des deux guerres mondiales, le sous-secrétaire d'État avec Clemenceau fin 1917 et le ministère d'Etat avec de Gaulle en 1944. Sa lecture des événements dramatiques de 1940 se fait à la lumière des enseignements du Tigre, car il voit en Vichy avant tout une contre-révolution anti-parlementaire, « *la revanche des ratés du suffrage universel* ». L'expérience apprise de 1914-1918 a conforté ses convictions sur le rôle que doit garder le Parlement en temps de guerre, utile si on évite de le faire siéger en permanence, s'il contrôle activement le gouvernement sans le paralyser ni le harceler et surtout à travers le travail des commissions.

Ces réflexions constitutionnelles sur la rationalisation nécessaire du régime parlementaire, parallèle à celles de Léon Blum dans *À l'échelle humaine*, inspiratrices du discours de Bayeux, sont déjà en germe. Si la guerre est une affaire trop sérieuse pour être laissée à des militaires, le parlementarisme de guerre consiste aussi à préparer les bons gouvernements qui font la guerre par un travail méthodique de contrôle dans l'opposition. Là encore, bien que davantage porté sur le juridisme, il rejoint Clemenceau, pour lequel en 1917, le problème, ici, comme tous les autres problèmes de la guerre, est avant tout une psychologie de gouvernement dans un régime de liberté qui, « *comme la tombe de Mahomet, ne repose que sur le vide* ». Réconciliant le père de famille, le sénateur et le patriote, Clemenceau comble Jules Jeanneney en choisissant le 14 juillet 1919 son jeune fils Jean-Marcel, 8 ans, pour lui donner la main avec une nièce d'André Tardieu et les conduire pour célébrer la victoire au pied de l'Arc de Triomphe. Si le parlementarisme (néologisme employé par le Prince Président en 1852) est bien, selon Victor Hugo, « *la garantie des citoyens, la liberté de discussion, le droit de savoir, le contrepoids à l'arbitraire, la dignité de la Nation, l'éclat de la France* », alors oui, Jules Jeanneney a bien hérité du parlementarisme et de la Haute Assemblée.

Jean GARRIGUES

Je crois que même un observateur vigilant de la vie et de l'œuvre de Jules Jeanneney, en la personne de son petit-fils, n'aurait pas beaucoup de critiques à faire, si ce n'est peut-être sur une date.

Jean-Noël JEANNENEY

Je suis très touché et sensible à cette intervention, d'autant plus que j'ignorais cette correspondance entre mon grand-père et la famille Jozon. Effectivement, l'événement que vous rapportez à la fin de votre intervention a eu lieu le 13 juillet au soir. J'ai d'ailleurs demandé à mon père, qui avait dix ans, ce que lui a dit Clemenceau. Il m'a dit : « *Je ne me rappelle plus* ». Je lui ai dit « *mais invente !* ». Et il me répond alors « *C'est toi, qui est historien, qui me dis ça !* ». Je remercie évidemment Pierre. Personnellement, je n'aurais pas conduit Joffre jusqu'au poteau mais chacun peut avoir son idée sur la question.

Jean GARRIGUES

Après s'être intéressé au rôle du parlementarisme au lendemain de la première guerre mondiale, Nicolas Rousselier a fait porter ses recherches de plus en plus sur le poids de l'exécutif. C'est pourquoi je lui ai demandé d'aborder cet aspect aujourd'hui. Je tiens à le remercier pour sa disponibilité.

Nicolas ROUSSELLIER, Maître de conférences à Sciences Po Paris

Lorsqu'on se penche sur l'histoire de la première guerre mondiale et qu'on s'intéresse aux aspects politiques et institutionnels, deux idées reçues surgissent au premier regard, deux idées qui conservent jusqu'à aujourd'hui une grande force dans la mémoire nationale. Il s'agit, d'une part, de l'idée du déclin du Parlement et de l'autre celle d'un « renforcement du pouvoir exécutif » commencé avec la guerre et parachevé avec l'avènement de la V^e République.

Evidemment, ces deux idées reçues comportent une certaine part de vérité.

S'agissant du déclin du Parlement, il est vrai qu'à partir de la première guerre mondiale se dessine une accélération du nombre de crises ministérielles et donc une aggravation de l'image d'instabilité et d'inefficacité du régime parlementaire. Cela renvoie à la difficulté typiquement française qui consiste à ne pas savoir fixer une majorité stable au-delà d'une période de six mois ou d'un an en moyenne. On peut même noter que pendant la guerre, les crises ministérielles se répètent à nouveau, comme si de rien n'était. Nous sommes face à une démocratie qui fait la guerre tout en se payant le luxe, si l'on peut s'exprimer ainsi, de poursuivre son instabilité ministérielle et donc de donner corps à l'idée d'un déclin du Parlement.

De son côté, l'idée de renforcement du pouvoir exécutif ne part pas de rien et on peut noter que l'expression « gouvernement de guerre » utilisée par Pierre Renouvin, repose sur un certain nombre d'éléments incontestables (renforcement de l'administration, développement des services de l'Etat, etc.). On peut également évoquer l'épisode Clemenceau, qui a beaucoup contribué à cette idée d'une autorité gouvernementale se renforçant de façon assumée. Pour les juristes, la période de la guerre est caractérisée par une expansion du domaine du décret au détriment du domaine de la loi. Bref, 1914-1918 est souvent vu comme le premier jalon d'une évolution qui débute avec la guerre et s'épanouit avec la V^e République. On sait que de Gaulle admirait Clemenceau et il est fréquent de voir tracé dans différents manuels ou récits historiques une ligne directe qui va de Clemenceau à de Gaulle.

Il nous semble utile cependant de remettre en cause ces deux idées reçues.

Le « déclin du Parlement », ce premier point sera bref (je renvoie à l'exposé de Fabienne Bock). Derrière l'apparente fragilité du parlementarisme français, il est bon de rappeler que le Parlement a siégé, travaillé et a réussi, par ses propres moyens (contrôle, interpellation, débat, conflit) à gagner la guerre. Ce n'est pas rien du point de vue de la réflexion constitutionnelle : un régime réputé faible a prouvé, par la guerre, qu'il disposait d'une certaine force. Tous les esprits ont dû prendre en compte, d'une manière ou d'une autre un tel fait, même un De Gaulle. On voit très bien chez lui un processus d'abandon de l'horizon familial (de tendance monarchiste) qui se traduit par l'acceptation de plus en plus marquée d'un régime politique moderne où le gouvernement civil doit avoir prépondérance sur le militaire. C'était notamment la leçon qu'il tirait de la comparaison de l'Allemagne et de la France.

Les régimes comme la France ou l'Angleterre, avec leur machinerie complexe de « gouvernement parlementaire », qui pourrait en apparence faire obstacle au pouvoir de décision, ont en réalité bien mieux réussi que les régimes représentés par un Empereur ou

un Chancelier et supposés avoir un système de décision plus performant. La France et l'Angleterre ont réussi dans ces domaines nouveaux que sont, pour le pouvoir politique, la mobilisation de l'opinion, le fait de gagner la guerre sur le terrain militaire mais aussi sur celui de la mobilisation économique, industrielle et sur le terrain du politique.

L'idée d'un renforcement de l'exécutif est également trop simple. D'une part parce que le pouvoir exécutif ne se présente pas comme une entité homogène et d'autre part parce que son renforcement ne s'est pas fait inéluctablement au détriment du Parlement, comme on le voit trop souvent écrit dans les manuels de droit constitutionnel. En fait, un scénario de renforcement parallèle ou de modernisation s'est joué au cours de la première guerre mondiale entre le Parlement et le gouvernement. Pour le Parlement, l'affaire est presque entendue grâce aux travaux de Fabienne Bock : le parlementarisme de guerre travaille et pèse sur le sort de la guerre. On peut porter à son crédit une bonne part de la victoire finale, même si l'opinion publique ne semble pas en avoir déduit une meilleure image du Parlement. En 1919, d'après ce que l'on peut savoir (presse, élections de 1919), le Parlement n'a pas su transposer sa victoire constitutionnelle en victoire reconnue par l'opinion puis ensuite par la mémoire nationale.

Plutôt que d'envisager l'Exécutif (comme le font les juristes) de manière normative, mieux vaut s'intéresser à la question du « travail gouvernemental », même si l'expression n'existe pas à l'époque. Cette notion permet d'échapper à l'apparence trompeuse d'une évolution constitutionnelle uniquement scandée par les changements de textes constitutionnels. Elle permet aussi de mettre en relation deux secteurs qu'on ne relierait pas aussi facilement l'un à l'autre ; celui des transformations en cours au sein du monde industriel et celles qui touchent le mode d'organisation du gouvernement. La notion de travail permet une sorte de transfert de l'histoire sociale vers l'histoire de la politique constitutionnelle et elle oblige à utiliser une échelle d'observation beaucoup plus fine, plus proche du terrain que ce que les juristes ont l'habitude d'emprunter.

Enfin, cette notion de travail permet d'orienter l'enquête dans les archives. La transformation du gouvernement est très difficile à attester et à référencer car il faut consulter des archives privées dispersées et discontinues comme les notes personnelles de Poincaré, les archives de Painlevé, celles de Ribot ou encore celles de Tardieu, qui sont également précieuses, pour ne pas citer les carnets d'Abel Ferry ou de Louis Loucheur qui, eux, ont été publiés. Il reste du travail à effectuer sur ces éléments car s'il est facile de faire une synthèse des grands moments de la première guerre mondiale, il est beaucoup plus difficile de reconstituer cette mutation de la machinerie gouvernementale.

Le souffle de la guerre ne se traduit pas, dans un premier temps, par un renforcement de l'exécutif mais bien plutôt par une crise de celui-ci. Ce phénomène de crise peut se lire de plusieurs manières. Il faut d'abord rappeler la pauvreté juridique, matérielle et sur le plan des moyens humains, du pouvoir exécutif. Le Conseil des ministres, qui est en fait le seul lieu où « existe » le pouvoir exécutif, ne possède ni archive ni procès-verbal ni ordre du jour. C'est en fait un ensemble de « parlottes » en vue de préparer les débats parlementaires. Ce n'est pas un lieu organisé pour produire des décisions.

La faiblesse est encore plus marquée du côté de la présidence de la République. Lorsque Poincaré y accède en janvier 1913, il s'installe pratiquement dans une maison vide où ne se trouve aucun conseiller diplomatique (à l'exception du chef du protocole) ni aucune cellule diplomatique ou de conseil militaire. Les militaires présents à l'Élysée ont

pour tâche les aspects protocolaires de la fonction présidentielle, par exemple l'organisation des voyages du Président. Il n'existe pas non plus d'informateur militaire avant 1914 ni personne pour produire des notes de synthèse (l'arrivée de celles-ci se fera seulement avec Vincent Auriol au lendemain de la deuxième guerre mondiale). Il existe un secrétariat particulier dès l'époque de Poincaré mais sa taille est extrêmement réduite. Au fond, pour jouer un rôle (qui ne sera pas négligeable) pendant la guerre, Poincaré ne peut compter que sur sa propre capacité, qui n'est pas mince (une mémoire phénoménale, une grande connaissance des milieux parlementaires et des canaux d'information informels qu'il est parvenu à construire).

Les déficiences de l'exécutif apparaissent criantes au début de la guerre et deux cas de crises sont représentatifs de ce moment de faiblesse en 1914-1915 : l'affaire Delcassé et l'affaire Millerand.

Delcassé, ministre des Affaires étrangères, estime que moins on en dit au Conseil des ministres, mieux cela vaut ; moins on partage le pouvoir de décision et plus on protège l'autonomisme du quai d'Orsay. L'appareil de décision diplomatique, au quai d'Orsay, n'est donc presque pas articulé avec le cœur du pouvoir exécutif représenté par le Conseil des ministres et par le président du Conseil. Delcassé poursuit cette pratique au début de la guerre. Mais lorsque la Bulgarie choisit, en septembre 1915, d'entrer en guerre du côté de l'Allemagne, sa politique subit un échec grave. En interne, au sein du Conseil des ministres, ce moment fournit le prétexte de critiquer l'autisme de Delcassé vis-à-vis de ses collègues. C'est d'ailleurs Poincaré qui mène l'attaque et obtient grâce au soutien d'une majorité de ministres la démission finale de Delcassé.

Millerand, quant à lui, considère que le fonctionnement autonome du ministère de la Guerre est la meilleure façon de faire fonctionner l'Etat-major et de favoriser les chances d'une victoire finale. Dans ce modèle de décision, il en dit lui aussi le moins possible aussi bien lors Conseil des ministres que lors des auditions devant les commissions parlementaires. Ne voulant pas jouer de manière collective, Millerand est de plus en plus contesté en externe mais surtout au sein même du gouvernement car il ne fournit pas suffisamment d'informations sur le déroulement des opérations militaires ou sur les déficiences de l'organisation du ministère de la Guerre. Comme pour Delcassé, Millerand est finalement contraint de démissionner, ce qui entraîne la première crise ministérielle de la guerre avec la fin du gouvernement Viviani en octobre 1915.

Si l'on compare la situation « organisationnelle » du gouvernement en 1915 à ce qu'est le Parlement, on se rend compte que la puissance de travail et d'expertise se trouve à l'époque du côté du Parlement et non du côté de l'Exécutif. Le Parlement s'appuie en effet sur plusieurs décennies de savoir-faire. Les interpellations ressurgissent par exemple grâce aux comités secrets. On crée des sous-commissions (pour travailler sur un dossier et non pour l'enterrer). Il existe donc, à l'époque, une véritable avance du travail parlementaire sur le travail gouvernemental. La notion de travail gouvernemental n'est elle-même qu'embryonnaire.

Par ailleurs, on lit souvent dans les ouvrages de droit que l'exécutif est faible et que le régime républicain trouvait uniquement sa force dans la puissance de l'administration, celle-ci constituant en quelque sorte le véritable pilier du régime beaucoup plus que l'exécutif. On peut retrouver la même idée pour la période de la guerre avec le concept de Pierre Renouvin de « gouvernement de guerre » et avec la capacité qu'a eue l'Etat

administratif français à se mobiliser et à organiser l'effort de guerre. Cet argument n'est pas faux mais l'exécutif est un organe politique censé diriger l'administration. Lorsque l'organe politique est faible, l'administration se retrouve mal dirigée. C'est ce qu'on peut voir durant la première moitié de la guerre. Le rôle du GQG est l'élément le plus révélateur de ce manque d'autorité. On le voit notamment en 1914 et en 1915 : les membres de l'exécutif sont très largement mis à l'écart de l'information sur les opérations militaires. Ils doivent se battre pied à pied pour regagner d'abord le pouvoir d'être informé, qui précède le cas échéant la capacité à peser sur la décision. On voit que Poincaré devient capable de peser sur les offensives militaires à l'automne 1915, mais de façon incomplète. Il s'agit d'une évolution très progressive, jamais achevée, en vue de démanteler la « dictature du GQG ». On voit cependant combien l'exécutif manque d'outils matériels, notamment à l'Élysée, pour pouvoir peser sur la décision et sur la conduite de la guerre.

Si, officiellement, la conduite de la guerre devait relever du pouvoir exécutif, le principe était resté très largement une abstraction. Il n'y avait aucun moyen matériel de le mettre en œuvre ni du côté de la présidence de la République ni du côté de la présidence du Conseil. Au cours de la première moitié de la guerre, le principe républicain a été mis tête bêche : c'est très largement le militaire qui conduit la guerre et non le pouvoir politique. Il a fallu attendre la deuxième moitié du conflit pour voir surgir un nouveau type de relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire qui soit plus équilibré et plus en faveur de l'Exécutif politique.

Dans ce processus, l'Exécutif a pu regagner le terrain perdu face au Haut commandement en s'appuyant sur le Parlement. Les membres de l'exécutif reçoivent beaucoup d'information de la part des parlementaires, par ceux qui reviennent du front et à l'occasion des auditions de commissions. Paradoxe donc : l'exécutif trouve des informateurs au Parlement plutôt que par la voie hiérarchique normale c'est-à-dire auprès de Joffre et de l'Etat-major. Une alliance se dessine ainsi en triangle entre l'exécutif et le pouvoir législatif pour contrer le G.Q.G., avec pour dénouement la crise de la fin 1916. Joffre est remercié et reçoit le bâton de maréchal, avant de continuer d'exercer des fonctions protocolaires (il voyage notamment aux Etats-Unis avec d'ailleurs un grand succès en 1917). Plus encore que l'éviction de Joffre, un nouveau modèle d'organisation civile et militaire se met en place en 1917 notamment marqué par le démantèlement de Chantilly.

La guerre n'a pas pour signification évidente un renforcement de l'exécutif, comme si ce renforcement menait en droite ligne à la Vème République. Les voies de ce renforcement sont, en réalité, plurielles.

La voie la plus connue du renforcement est liée au personnage du président du Conseil. Je souscris à ce qui a été dit concernant Clemenceau. Celui-ci joue sur son autorité personnelle. C'est un phénomène d'autorité politique républicaine qui s'appuie sur les ressources du Parlement, par la voie de la confiance. Mais ce n'est pas un modèle véritablement moderne. Car Clemenceau met par exemple entre parenthèses l'embryon de secrétariat général à la Présidence du Conseil, c'est-à-dire l'ancêtre direct du SGG (Secrétariat général du gouvernement) actuel. Il recourt plutôt à la vieille formule du cabinet renforcé, composé d'hommes de grande valeur (Jules Jeanneney, Georges Mandel et le général Mordacq).

Ce sont donc en fait de vieilles recettes qu'utilise Clemenceau. Le fait qu'il cumule les fonctions de président du Conseil et de ministre de la Guerre est très important car il dispose par là des moyens politico-administratifs d'un ministère de premier plan (ce n'était le cas ni de Viviani ni de Briand). Il y a donc une sorte de malentendu lorsqu'on fait de Clemenceau le « héros » du renforcement de l'exécutif. Les véritables héros, en termes de modernisation sont plutôt Ribot, Painlevé ou, aux côtés de ce dernier, Emile Borel. Ce sont eux qui ont organisé à l'intérieur de l'Exécutif un nouveau modèle de prise de décision avec, à partir de 1917 (sous Ribot) la mise en place d'un Secrétariat général. Celui-ci est chargé de renforcer la présidence du Conseil pour elle-même, c'est-à-dire pour donner au président du Conseil un rôle de coordinateur du gouvernement et, en fait, un rôle de chef de guerre. Cela ne fonctionne pas encore à plein régime avec Ribot et Painlevé. Mais cela marche beaucoup mieux avec Clemenceau, le facteur politique étant alors beaucoup plus présent.

Cette transformation de la présidence du Conseil a été théorisée dès la fin de 1917 et janvier 1918 par les articles de Léon Blum, d'abord parus sous une forme anonyme avant de devenir le volume des Lettres sur la réforme gouvernementale.

Cette transformation gouvernementale est très proche de ce que l'on observe dans la transformation des grandes entreprises tayloriennes ou « fayoliennes » (du nom de Fayol, l'inspirateur français de cette transformation). Elle est plutôt inspirée par des courants de gauche que par des courants de droite. On renforce l'exécutif en espérant renforcer les moyens, sans changer l'esprit républicain de la Constitution, c'est-à-dire sans diminuer le Parlement. C'est une pensée de gauche qu'incarne très bien Léon Blum et que lui-même tentera d'appliquer en 1936.

Enfin, il faut évoquer la transformation de la présidence de la République. Pendant la guerre, Poincaré pèse sur les prises de décision notamment en 1914 et en 1915. Il est vrai qu'au cours de la deuxième moitié de la guerre (gouvernement Clemenceau oblige) et plus encore après celle-ci, lors de la conférence de Paris, il se retrouve marginalisé. Clemenceau et Tardieu organisent par exemple des Conseils des ministres où, en fait, la décision était déjà prise à l'avance (à la suite des négociations faites directement avec Wilson et Lloyd George). Le Conseil et singulièrement Poincaré se trouvaient ainsi court-circuités. On assiste donc à un retour du président de la République dans les circuits de la prise de décision mais il vaut mieux parler d'un demi-succès. Après la première guerre mondiale, l'épisode Poincaré laissera une sorte d'horizon présidentiel dans l'opinion publique comme tentera de le traduire Millerand entre 1920 et 1924.

Je plaide pour une remise en cause de l'idée « classique » d'un renforcement, en tout cas d'un renforcement homogène, de l'Exécutif. Je plaide également pour une redistribution des rôles dans la mémoire historique. Plutôt que de tracer une ligne droite menant de Clemenceau à de Gaulle, il faudrait évoquer des acteurs en partie oubliés comme Ribot ou Painlevé qui ont été les vrais acteurs de la modernisation du pouvoir.

Le renforcement de l'exécutif n'était pas écrit à l'avance car plusieurs voies étaient possibles. L'une d'elles consistait dans un renforcement « conjoint » - et donc une sorte de solution réellement républicaine - du Parlement et de l'Exécutif, bénéficiant l'un comme l'autre des effets de la modernisation liées aux nouvelles théories de l'organisation du travail. Autrement dit, il n'y avait pas de fatalité à un abaissement du

Parlement comme prix à payer pour l'avènement de l'Exécutif moderne. De ce point de vue, les « leçons de la guerre » ne sont pas toujours celles que l'on croit.

Jean GARRIGUES

Il était indispensable, pour bien comprendre cette réévaluation du parlementarisme, de mettre l'accent sur cette crise de l'exécutif qui avait abouti à des renforcements qui ne venaient pas nécessairement de la dimension charismatique des acteurs en présence. La généalogie reliant Clemenceau au général de Gaulle n'est pas fonctionnaliste ni institutionnelle : elle est plutôt de nature « charismatique », comme vous l'avez bien montré.

Mario di NAPOLI, Camera dei deputi, Roma (Italie)

« *La guerre n'est pas amie des Parlements ; elle ne peut pas l'être. Les gouvernements, qui le savent, ont la bienveillance de mettre les Parlements devant les faits accomplis* ». C'est avec ces mots que Claudio Treves, député socialiste descendant d'une famille juive de Turin, qui serait par la suite mort à Paris en 1933 en tant qu'exilé antifasciste, commentait dans la revue « *Critica sociale* » de septembre 1916 la crise des institutions parlementaires pendant la guerre.

Ces mots, bien qu'exprimés en termes généraux comme il convenait à l'internationalisme socialiste neutraliste de l'époque, traduisent de façon éclatante la question qui fut au centre du débat politique dans l'Italie de la première guerre mondiale, à savoir le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Environ douze ans plus tard, Giovanni Giolitti, à plusieurs reprises Président du Conseil, qui avait été à son tour à la tête du groupe neutraliste, aurait écrit dans ses mémoires que, de 1915 à 1918, « *quatre années de pleins pouvoirs gouvernementaux avaient, de fait, supprimé l'action du Parlement italien d'une manière qui n'avait eu d'égale dans aucun autre État allié* ».

Un jugement semblable avait déjà été exprimé par le leader du socialisme italien, Filippo Turati, lors de la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1918, malgré le climat de fête dû à la victoire à peine obtenue : « *En aucun pays le Parlement ne fut à ce point oublié, diminué, déprimé comme en Italie ; considéré, précisément dans les moments les plus graves, comme un encombrement inutile ou comme un danger ou, pire encore, comme un théâtre où arracher des applaudissements pour confirmer toujours les faits accomplis* ».

Se retranchant derrière la prérogative royale sanctionnée par le Statut du Royaume en matière de politique étrangère et de déclaration de guerre, le Gouvernement, guidé par le libéral-conservateur des Pouilles Antonio Salandra, avait en effet exclu le recours au parlement à partir de la décision, au déclenchement des hostilités, de considérer la Triple Alliance comme inopérante et de maintenir la position de la neutralité. La requête d'une convocation extraordinaire de la Chambre, présentée par l'opposition socialiste pendant l'été 1914, était restée lettre morte, de même que celle avancée par le même partie politique trois ans plus tôt, à l'époque de la guerre de Libye.

Le Parlement italien n'affrontera donc pour la première fois la question de la guerre que début décembre 1914, au moment de la rentrée après la pause de l'été, rentrée par ailleurs opportunément retardée et destinée à durer tout au plus une dizaine de jours. À cette occasion, d'ailleurs, Salandra ne s'était pas contenté de présenter une nouvelle formation ministérielle, fortement caractérisée par la présence de Sidney Sonnino au ministère des Affaires étrangères, à la place de feu le marquis Di San Giuliano ; il avait aussi pratiquement annoncé la possibilité d'un tournant, en mentionnant les « *intérêts vitaux à protéger* » et les « *justes aspirations* » de l'Italie et en précisant que la neutralité italienne n'aurait pas été « *inerte et indolente mais active et circonspecte ; pas impuissante, donc, mais puissamment armée et prête à tout événement* » (3 décembre 1914).

Bien qu'il eût adressé un « *appel à la coopération* » à tout le Parlement dans ses deux chambres, ce n'est pas par hasard qu'au cours du débat suivant les rappels aux prérogatives parlementaires aient été prononcés aussi bien par le front interventionniste, ou plutôt par sa partie de matrice démocratique, que par le front neutraliste. Pour le premier, le syndicaliste révolutionnaire napolitain Arturo Labriola aurait revendiqué la nature du Parlement en tant qu'« organe de coordination de l'opinion publique », en dénonçant la dissimulation des actes de politique étrangère ; pour le second front, Claudio Treves, que nous avons déjà mentionné, se serait plaint de « *l'abandon de la tribune parlementaire* », en ironisant déjà à l'époque sur la « *chanson de la concorde nationale* ». Mais Salandra eut beau jeu, en obtenant également le consentement de Giolitti qui était d'accord avec la thèse d'une « neutralité armée et vigilante pour la protection des intérêts vitaux de l'Italie », et obtint un vote de confiance qui lui garantissait une « *totale liberté d'action* » avec 413 votes favorables et 49 votes contraires à la Chambre des députés et l'unanimité au Sénat.

L'exclusion substantielle du Parlement de la décision d'entrer en guerre du côté de l'Entente, au printemps 1915, constitue peut-être la page la plus discutée et controversée de toute l'histoire constitutionnelle de l'Italie libérale. Les termes du Pacte de Londres, jusqu'à sa divulgation de la part de la Russie bolchévique début 1918, n'étaient connus que du roi, du président du Conseil et du ministre des Affaires étrangères ; peut-être même que la hiérarchie militaire ne les connaissait pas intégralement. Dans les mois qui avaient précédé, la polémique entre interventionnistes et neutralistes, bien qu'en dehors des salles parlementaires, s'était entre-temps fortement accrue.

Dans un premier temps, le front interventionniste était partagé entre la composante démocratique, qui réclamait la participation au conflit non seulement pour délivrer les provinces encore soumises à la domination des Habsbourg mais aussi pour construire la nouvelle Europe des nationalités libres, et la composante nationaliste qui, au contraire, invoquait le respect de la Triple Alliance pour affirmer, à travers le baptême du sang, le droit de l'Italie au *statut* de puissance européenne. Par la suite, il était apparu clairement que la seule option restée sur le terrain était celle de l'Entente, du moment que les Empires centraux avaient exclu toute compensation territoriale en échange du maintien de la neutralité. Toutefois, les libéraux de Giolitti continuaient de s'opposer à l'entrée en guerre, étant bien conscients de l'effet que le conflit aurait eu sur la faible société italienne, tout comme les socialistes et les catholiques, pour les raisons idéologiques bien connues ; en somme, sans aucun doute la majorité de la Chambre électorale était opposée. Il s'agissait cependant d'une majorité numérique et non politique ; ainsi, le geste symbolique de plus de trois cents parlementaires, qui laissèrent leur carte de visite au domicile romain de l'ancien président du Conseil, ne put avoir aucune conséquence, face à la détermination de la Couronne de suivre le choix en faveur de la guerre que Salandra et Sonnino avaient enfin mûri.

Au mois de mai 1915, alors que les places d'Italie grondaient en faveur de l'intervention, plus ou moins orchestrées par la presse, par les agitateurs politiques et peut-être par les agents du gouvernement eux-mêmes (« *journées radieuses* »), Salandra simula la démission afin que le roi le renvoie devant les Chambres, où il aurait obtenu les pleins pouvoirs à quelques jours de la déclaration de guerre et de l'entrée dans le territoire autrichien.

La Chambre des députés et le Sénat votèrent, en effet, respectivement le 20 et le 21 mai, « *en cas de guerre et pendant la guerre en question* », en faveur d'une délégation législative très ample au Gouvernement « *pour ce qui est requis par la défense de l'État, par la protection de l'ordre public et par des nécessités urgentes et extraordinaires de l'économie nationale* » (loi n° 671 du 22 mai 1915). En outre, l'exercice provisoire du budget de l'État fut autorisé jusqu'à la fin de l'année, et il aurait été par la suite accordé par le Parlement pour toutes les années de guerre. La loi sur les dénommés « pouvoirs extraordinaires » fut approuvée avec 407 votes favorables, 74 votes contraires et une abstention à la Chambre des députés et avec 262 votes favorables et seulement 2 votes contraires par le Sénat.

Le seul qui se prononça contre une telle décision fut encore une fois Filippo Turati qui dénonça l'« *assaut symbolique à la Chambre électorale* », de même que « *tous les arts les plus classiques, consacrés dans l'histoire ancienne et récente, à chaque fois que l'on a voulu se débarrasser de parlements gênants* ». Il visait efficacement le contraste marquant qui existait entre l'objectif de poursuivre, à travers la guerre, le renforcement des institutions démocratiques européennes et le fait « *d'avoir éliminé entre nous la vigueur et la dignité de l'institution parlementaire qui, supprimée par un coup d'état, peut encore réagir et se reprendre ; suicidée, elle n'aurait aucun espoir de résurrection* ». Dans le sens contraire, il faut observer que tant le président de la Chambre des députés que le président du Sénat votèrent pour souligner le caractère exceptionnel de la circonstance, contrevenant ainsi à une ancienne coutume d'abstention, encore respectée à l'heure actuelle.

Il n'est que trop évident que, tout en considérant comme formellement correct le titre réglementaire des « *pouvoirs extraordinaires* », la délégation fut entendue dans le sens de la concession de l'exercice des « *pleins pouvoirs* » du Parlement au Gouvernement, en raison de l'ampleur et de l'imprécision des matières indiquées ainsi que de l'absence d'une échéance dans le temps, sans compter le fait que la délégation aurait été en vigueur également dans les périodes, même brèves, où le Parlement se serait à nouveau réuni.

Un précédent direct et éclairant s'était, du reste, vérifié précédemment au mois de mars, lorsque le Gouvernement, face au vide réglementaire au sujet de la répression de l'espionnage, avait obtenu du Parlement une première délégation législative, plus limitée, pour « *des mesures pour la défense économique et militaire de l'État* » (loi n 273 du 21 mars 1915).

Le recours à la promulgation d'un décret d'urgence était déjà habituellement et amplement pratiqué par le Gouvernement, aux termes du Statut ; ses actes étaient ensuite soumis à une ratification parlementaire qui intervenait par la suite et souvent assez tardivement. Toutefois, il est impossible de ne pas être surpris par une abdication du pouvoir législatif, destinée à durer 41 mois, configurant ainsi une « *institution fort dangereuse pour l'identité du Parlement* » (Carlotta Latini).

Nous n'allons pas approfondir ici l'interprétation qui a été donnée par le grand historien Luigi Salvatorelli, pour qui cet événement parlementaire aurait contribué à éliminer définitivement le prestige du Parlement italien et à favoriser l'avènement du régime fasciste et donc son exclusion constitutionnelle substantielle malgré la durée en vigueur des normes statutaires. C'est un fait, toutefois, qu'il se produisit une sorte de

« *paradoxe du Parlement* » (Andrea Frangioni), en vertu duquel une Chambre des députés à majorité neutraliste déclarée finit toujours par voter la confiance à tous les gouvernements qui se succédèrent à la tête du pays pendant la guerre.

Il serait trop facile d'en rechercher l'explication dans le respect pour la prérogative royale. Le Parlement italien avait en effet depuis longtemps dépassé le texte du statut de la monarchie constitutionnelle pure et il s'était débarrassé des vellétés réactionnaires de la crise de la fin du siècle. Dans la décennie suivante, sous Giolitti, sans pour autant modifier les anciens règlements parlementaires, la coutume du vote de confiance pour l'investiture de chaque nouveau gouvernement s'était stabilisée et la répartition en groupes parlementaires s'était définie, même si de façon uniquement virtuelle. La 24^e législature était par ailleurs la première qui avait été élue en 1913 sur la base de l'introduction du suffrage universel masculin de l'année précédente, bien qu'atténuée par la permanence des collèges uninominaux qui garantissaient la présence de notables libéraux face aux nouveaux partis de masse plus connotés idéologiquement.

En réalité, le bloc de Giolitti n'aurait jamais pu parvenir à renverser la majorité parlementaire libérale, arrivant à réaliser justement sur le terrain du neutralisme cette entente avec les socialistes que ces derniers avaient dédaigneusement déclinée les années précédentes sur le terrain du réformisme social et économique. L'effet qui en découla fut celui d'une sorte d'autolimitation du Parlement par rapport au Gouvernement, qui en sauvegardait en apparence la fonction de représentation de la souveraineté nationale mais qui laissait de grandes marges d'ambiguïté sans expression.

L'historien Arturo Carlo Jemolo aurait sagacement reproché au roi de ne pas avoir impliqué davantage les partisans de Giolitti dans la sphère de l'exécutif, une fois l'entrée en guerre décidée. Mais il faut considérer, dans le sens contraire, que dans l'esprit de Salandra et Sonnino le choix belliciste ne fut pas du tout exempt de la motivation de se débarrasser une bonne fois pour toutes de la protection paternaliste de Giolitti lui-même.

Mais quelles furent les conséquences directes de la participation à la première guerre mondiale pour le Parlement italien et quelles furent les modalités par lesquelles les institutions représentatives essayèrent de jouer leur rôle dans le contexte général qui a été reconstruit jusqu'ici ?

Tout d'abord, la 24^e législature fut la plus longue du Royaume d'Italie, puisqu'elle dura de novembre 1913 à septembre 1919, au point qu'elle inclut non seulement la période de la guerre mais aussi celle, non moins controversée pour l'Italie, des négociations de paix. La limite de cinq ans fixée par le Statut fut donc dépassée et il fut nécessaire de la proroger. Une autre caractéristique exceptionnelle est que la législature consista en une session unique, bien que sujette à une série absolument extraordinaire d'ajournements et de prorogations.

En 1915, après la concession des pleins pouvoirs, les Chambres se réunirent à nouveau pour une dizaine de jours en décembre. L'activité parlementaire aurait été un peu plus intense en 1916 et en 1917, où l'on compte globalement environ deux mois de travail (plus ou moins la moitié de la moyenne habituelle), alors qu'elle aurait diminué à nouveau en 1918 (un peu plus d'un mois dans l'ensemble). Il est vrai que le Parlement italien avait l'habitude de s'accorder de longues vacances pour Noël, Pâques et en été, sans compter les prorogations dérivant des crises de gouvernement, vu qu'il était

impensable selon le Statut que les Chambres se réunissent sans la coprésence d'un exécutif en charge.

Mais ce qui frappe le plus est que les ajournements furent souvent délibérés sans indication de la date de reprise des travaux, c'est-à-dire avec la nouvelle convocation à domicile, en laissant ainsi le Gouvernement largement arbitre du calendrier parlementaire. Par ailleurs, il s'était récemment produit que la pause estivale de 1911 avait été artificiellement prolongée à cause de la guerre de Libye, incluant également les vacances de Noël, de telle sorte que le Parlement, fermé le 10 juillet 1911, n'aurait été rouvert que le 22 février 1912, plus de sept mois plus tard. Il est utile de rappeler qu'à l'occasion de cette séance, une vive protestation pour l'omission de convocation du Parlement avait été formulée par Sonnino, à l'époque en dehors de l'exécutif, en même temps qu'un rappel aux « limites sanctionnées par le Statut », « tout en considérant les raisons qui, en temps de guerre, déconseillent certains débats des assemblées, les jugeant déplacés et même dangereux ».

Cette circonstance n'échappa pas au débat politique et juridique de l'époque, qui était, dans un certain sens, le même débat puisque les juristes les plus brillants étaient en même temps parlementaires et ministres. Des statistiques comparatives, notamment avec la France et la Grande Bretagne, furent en effet commentées et divulguées, d'où il apparaissait que ces parlements se réunissaient au moins deux, si ce n'est trois fois plus souvent.

Je voudrais souligner, à ce propos, en tant que marque de maturité du système parlementaire italien, la capacité de suivre avec constance et de rappeler fréquemment les débats parlementaires à l'étranger, aussi bien sur le plan des procédures que sur celui de la politique étrangère et militaire, pendant toute la durée de la guerre. Il s'agit d'une ouverture internationale qui, à ma connaissance, n'a pas été suffisamment observée et étudiée jusqu'ici. C'est d'ailleurs à Rome que se tint la première réunion du Comité interparlementaire allié pour la conduite de la guerre.

Un autre élément qu'il faut rappeler est que, tant à la Chambre des députés qu'au Sénat, les débats sur les communications du Gouvernement au sujet de l'évolution de la guerre ne furent jamais que rhétoriques et chauvinistes mais, au contraire, ils pénétrèrent au fond des problèmes spécifiques, allant des relations diplomatiques à l'approvisionnement, des résultats militaires au moral du front interne, révélant une dialectique politique mûre et consciente dans tous les groupements politiques. Dans tous les cas, une activité législative, bien que limitée, se poursuivit malgré l'ample délégation susmentionnée et les interrogations parlementaires se multiplièrent : il y en eut 12.493, dont pas moins de 3.641 adressées au Ministre de la guerre.

Le Parlement continua de toute manière à exercer le pouvoir fondamental d'orientation dérivant de la pratique du rapport de confiance avec le Gouvernement, une sanction politique qui s'était désormais incontestablement consolidée dans les mailles larges du Statut. Toute dénonciation, même légitime, d'une sorte de dictature de l'exécutif pendant la guerre ne peut en effet faire abstraction du fait que l'exercice du pouvoir en question restait toujours soumis aux dynamiques politico-parlementaires, au point que l'on vit se succéder à la tête du pays trois gouvernements très différents entre eux, de par leur orientation politique mais aussi de leur attitude à l'égard du Parlement, tout en

gardant un certain degré de continuité dans la composition respective, notamment avec Sonnino au ministère des affaires étrangères.

La gestion plutôt centralisatrice et partisane de Salandra ne tint pas le choc de l'« expédition punitive » austro-hongroise de 1916 et prit fin le 18 juin. Il fut remplacé par le vieux Paolo Boselli, qui avait présidé l'année précédente la commission parlementaire qui avait examiné en un temps record la loi des pleins pouvoirs, à la tête d'un dénommé « ministère national », avec la participation de représentants de tous les partis interventionnistes, mais aussi de certains anciens neutralistes partisans de Giolitti. Le nouveau président du Conseil ne garda pour lui aucun ministère, en laissant l'intérieur à Vittorio Emanuele Orlando, ancien ministre de la justice sous Salandra, puis destiné à lui succéder. Mais ce qui est significatif, c'est l'entrée pour la première fois dans la formation ministérielle de représentants des partis populaires comme le catholique Filippo Meda (aux finances), ainsi que les socialistes dissidents Ivanoe Bonomi (aux travaux publics) et Leonida Bissolati (sans portefeuille) et même un républicain, Ubaldo Comandini, lui aussi sans portefeuille, en remplacement de Salvatore Barzilai qui, tout en provenant du groupe mazzinien mais depuis longtemps autonome par rapport à ce groupe, avait rempli la même fonction dans le gouvernement Salandra. Un autre républicain, Eugenio Chiesa, aurait été commissaire général pour l'aéronautique dans le gouvernement suivant, le gouvernement Orlando, préférant ne pas accepter une charge de rang ministériel pour rester fidèle à la question institutionnelle.

Les ministres sans portefeuille avaient été nommés avec la tâche particulière de maintenir le lien entre le Gouvernement et le front, entre autres pour s'adresser directement aux troupes sur le plan politique. C'est justement pour cela qu'ils avaient été choisis au sein des partis populaires. Ils étaient également de hauts dignitaires de la franc-maçonnerie, ce qui aurait dû en favoriser les contacts avec la hiérarchie militaire, où l'obéissance maçonnique était traditionnellement établie. Le meilleur exemple en fut justement Leonida Bissolati qui, ayant quitté le Parti socialiste parce qu'il était favorable à la guerre de Libye, se présentait comme le « soldat-ministre », s'étant d'ailleurs engagé volontaire, malgré son âge avancé, à l'instar de nombreux autres députés appartenant aux courants politiques les plus divers de l'interventionnisme. Comme eut l'occasion de le dire Marcello Soleri, libéral de Cuneo, « *les soldats doivent être convaincus qu'il n'y a pas que le peuple qui fait la guerre mais aussi ceux qui occupent des positions sociales et politiques* ». Dans tous les cas, à plusieurs occasions les Chambres manifestèrent leur approbation et adressèrent leurs éloges aux forces armées, sans oublier les victimes appartenant aux administrations respectives. Avant même l'entrée de l'Italie en guerre, du reste, le député sicilien Napoleone Colajanni avait pris la parole pour souligner le secours à la France en Argonne de la part des volontaires garibaldiens.

Le gouvernement Boselli aurait fait preuve d'une plus grande considération à l'égard du Parlement, du moins verbalement, considérant que sa composition pluraliste offrait en soi une solution politique à l'activité parlementaire réduite. Bon nombre de polémiques furent étouffées au cours de la guerre, également en vertu du prestige personnel du président du Conseil, considéré comme étant au-dessus de la mêlée ; toutefois, cela ne permit pas de résoudre l'une des questions les plus complexes, à savoir le rapport entre l'exécutif et le Commandement suprême qui était objet de nombreuses perplexités et critiques, également en raison du fait que l'administration de nombreuses provinces, pas toujours intéressées par les événements de la guerre, avait été confiée aux

forces armées par la proclamation de « *l'état de guerre* ». Boselli avalisa toujours les responsabilités du général Luigi Cadorna, en les faisant assumer par le cabinet qu'il présidait, mais justement pour cela il subit une motion de censure à la Chambre des députés le 25 octobre 1917, par pure coïncidence le jour après la défaite de Caporetto, mais avant que la nouvelle n'arrive à Rome et ne soit donc portée à la connaissance des députés.

Au moment le plus dramatique du conflit, où bon nombre de hauts officiers choisirent de se suicider (comme le fera le 4 novembre le sénateur Leopoldo Franchetti), la conduite du gouvernement passa à Vittorio Emanuele Orlando, dont la direction sage et équilibrée du ministère de l'Intérieur avait recueilli une appréciation flatteuse également de la part de l'opposition socialiste, avec qui s'était instauré un dialogue plutôt constructif dans l'application éclairée de la législation d'urgence, au point que le président qui venait d'être nommé resta titulaire du ministère en question. Pour le reste, le cabinet ne s'éloignait pas trop du précédent quant à son organisation et à sa composition politique, à l'exception de l'importante nomination au Trésor de Francesco Saverio Nitti, qui aurait présidé le gouvernement suivant, appelé à conclure la paix et à clore la législature. Parmi ses premiers actes, au-delà du remplacement du Commandant suprême par le général Armando Diaz, à la demande expresse des Alliés, le gouvernement Orlando institua un Comité interministériel pour la conduite de la guerre qui aurait dû veiller sur le Commandement suprême et donc en limiter l'autonomie à la sphère plus strictement opérationnelle. Une commission d'enquête sur Caporetto fut également formée, incluant une représentation des deux Chambres.

Lors de la délicate séance du 14 novembre 1917, Orlando prononça à la Chambre des députés un discours fort, basé sur l'esprit de résistance nationale qui remportait le soutien de ses illustres prédécesseurs Boselli, Salandra, Giolitti et Luzzatti. Pour les socialistes, Camillo Prampolini prenait la parole pour réitérer que leur contrariété à la guerre n'avait jamais fait manquer l'« *inexorable nécessité de se soumettre, pendant la guerre, à ses exigences militaires et civiles* ». Quant au Parlement, selon les termes du nouveau président du Conseil, il aurait dû être « *le foyer de la Patrie, d'où doit irradier, à l'heure du danger, la chaleur et la flamme de la foi* ». Dans cette optique, il était naturel qu'il parvienne à obtenir une trêve temporaire d'environ vingt jours par rapport aux requêtes d'approfondissement parlementaire concentrées dans un ordre du jour pour la poursuite immédiate des travaux sous la forme du « comité secret ».

Bien qu'avec des accents et des nuances différents, les trois gouvernements de la période de la guerre manifestèrent leur méfiance, si ce n'est leur intolérance, et ce, non seulement à l'encontre du contrôle de la part du Parlement, mais également de sa convocation. À cette position s'opposa toutefois, avec une détermination et une conviction toujours croissantes, une autre théorie qui, au contraire, ne se limitait pas à réclamer la prérogative constitutionnelle du contrôle parlementaire, mais soutenait que le Parlement aurait pu apporter une contribution essentielle de légitimation politique dans le partage de la responsabilité de la conduite de la guerre, dont le Gouvernement aurait pu bénéficier également vis-à-vis de la hiérarchie militaire.

L'instrument qui fut alors trouvé et soutenu à cette fin fut celui des commissions parlementaires, à l'instar de l'exemple de la France. À cette époque, malgré des propositions qui avaient toutefois concerné essentiellement le Sénat, où la sensibilité

administrative était plus grande, le Parlement italien ne s'était pas encore doté des commissions spécialisées par matière, dont les membres étaient désignés par les groupes parlementaires, et il était encore structuré sur la base des bureaux formés par tirage au sort. Par conséquent, alors que la France procédait un élargissement du nombre et à une spécification des compétences des commissions déjà en place, dans le cas italien il fallait partir de zéro.

Vu l'impossibilité et, peut-être, la non opportunité de faire siéger publiquement le Parlement en permanence, les commissions parlementaires, en tant qu'organes collégiaux plus restreints et spécifiques et, de plus, non publics, auraient pu assurer la continuité du contrôle parlementaire et agir également à travers des délégations à envoyer au front, de manière à faire du Parlement un sujet institutionnel participant pleinement à l'effort national dans la guerre.

Une première requête dans ce sens fut vainement présentée en juin 1916, en même temps que le passage du ministère de Salandra à Boselli, mais elle reçut la réponse déjà mentionnée, à savoir que la tenue du rapport entre le Gouvernement et le Parlement aurait été assurée par le pluralisme du cabinet d'unité nationale. La demande fut réitérée au nouveau gouvernement Orlando en décembre 1917 dans l'ordre du jour présenté par le député libéral Giuseppe Sanarelli, qui se plaignait de l'irrégularité et de la fragilité des rapports entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, en mettant clairement en lumière le fait qu'à la fin cela bénéficiait non pas aux ministres, qui restaient des hommes politiques, mais aux appareils bureaucratiques, en réduisant ainsi le rôle du Parlement à celui d'une simple « *commission consultative* ». La proposition se limitait à l'institution de « *commissions parlementaires techniques* » et elle fut accompagnée d'une série d'assurances réitérées quant à la non-ingérence dans les compétences gouvernementales ; pourtant, suite à l'intervention contraire de Giovanni Celesia, pro-gouvernemental, qui jugea ces commissions comme une sorte de « paravent » qui aurait fini par ternir les responsabilités de l'exécutif, elle resta sans suite. Le nationaliste Giuseppe Bevilacqua avait, lui aussi, demandé l'institution d'une commission de vigilance et contrôle afin que le Parlement partage le poids de la responsabilité de la guerre. Peu avant Caporetto, Nitti lui-même avait déploré que le Gouvernement n'ait pas accordé à la Chambre des députés la considération qu'elle méritait.

Le plaidoyer le plus ample et documenté en faveur des commissions parlementaires aurait été formulé quelques semaines plus tard dans un article publié dans la « *Nuova Antologia* » par le sénateur Tommaso Tittoni, ancien ministre des Affaires étrangères de 1903 à 1905, puis pendant quinze jours seulement à la tête du gouvernement, et destiné, après la guerre, à revenir à la tête de la politique étrangère puis à présider le Sénat également sous le fascisme. Dans le sillage de nombreux exemples approfondis venant de l'étranger, en rappelant qu'en France on était arrivé à soutenir que la situation de la guerre avait été sauvée par les commissions parlementaires, Tittoni formulait en conclusion un appel aux membres du gouvernement qui mettait le doigt dans la plaie, à savoir sur le manque de confiance envers l'institution parlementaire: « *acceptez la collaboration cordiale, sincère, patriotique du Parlement ... remettez le Parlement dans ses fonctions naturelles ... c'est le meilleur moyen pour renforcer dans le pays cette confiance qui constitue le ciment nécessaire de sa résistance, de sa persévérance, de sa concorde* ».

Ce n'est pas par hasard que, lorsqu'en juillet 1920 la Chambre des députés se dotera enfin des Commissions permanentes, dans la 25^e législature élue pour la première fois avec le système proportionnel, le rapporteur de la modification réglementaire, le socialiste Modigliani (qui sera lui aussi, peu de temps après exilé antifasciste dans la ville accueillante de Paris avec son épouse Vera qui a laissé de cet exil une vive description dans un journal) rappela, à titre de précédent direct, les tentatives déployées en vain en temps de guerre pendant la 24^e législature.

Le seul instrument parlementaire de nature exceptionnelle que le Gouvernement n'ait pas pu refuser, si ce n'est pour un bref report, fut le recours au comité secret qui permit aux parlementaires, grâce à la confidentialité du siège, un contrôle plus marquant et critique de ses activités. Tant la Chambre des députés que le Sénat délibèrent de se réunir en secret à deux occasions, en juin et en décembre 1917, une première fois sous le gouvernement Boselli dans le sillage des polémiques contre Sonnino au sujet de l'Albanie et une deuxième fois sous le nouveau gouvernement Orlando à la suite de la défaite de Caporetto. Dans les deux cas, la Chambre des députés fut la première à se réunir, du 21 au 30 juin et du 13 au 18 décembre, alors que le Sénat se réunit du 4 au 6 juillet et du 28 au 30 décembre. Les réunions ne pouvaient pas se tenir en même temps et ce, pour permettre la présence de tous les ministres.

Cela donna un certain caractère solennel à ces réunions, comme une sorte de « *procès collectif* ». Une telle organisation était vraiment désuète, notamment pour la Chambre des députés, car la dernière convocation de ce type remontait à 1866, à l'époque de la troisième guerre d'indépendance. Dans les deux Chambres, malgré la requête adressée dans ce sens, la possibilité d'assistance de la part des membres de l'autre Chambre fut exclue, même si, lors de la seconde convocation, un sénateur eut à déclarer qu'une troisième réunion n'aurait plus eu de sens autrement qu'à chambres réunies. Les séances ne furent pas sténographiées par le personnel compétent : les députés et les sénateurs secrétaires de séance en établirent un compte-rendu sommaire plutôt approximatif, au point qu'il passe souvent de la première à la troisième personne. Dans un certain sens, les comités secrets offrirent aux parlementaires l'occasion de se défouler de leurs frustrations dues aux longs renvois des travaux des assemblées, presque une sorte de « *poussée libératrice* » (Silvano Montaldo), passant de la politique étrangère à la situation militaire, des conditions de vie de la population aux intrigues d'espionnage. Les réunions auprès du Sénat entrent davantage en matière de tactique militaire (également en raison de la participation de généraux-sénateurs) et des questions administratives, alors qu'à la Chambre, c'est la dialectique politique qui prime. Les ministres furent soumis à un rythme serré de questions et de provocations et ce, non seulement de la part de l'opposition. La sollicitation d'une plus grande implication du Parlement était formulée fréquemment : le républicain Pirolini revint sur la proposition des commissions parlementaires ; Icilio Buonini affirmait que « *le Parlement désirait coopérer davantage à l'œuvre qui est en cours d'accomplissement : il doit être informé de ce qui se passe* » ; mais surtout, le libéral Giuseppe Grassi, originaire de la région du Salento, souhaitait que l'œuvre du Parlement intègre celle du Gouvernement en vue de prévenir le pouvoir excessif du Commandement suprême, qui n'avait laissé aux ministres que la responsabilité de la partie économique et administrative de la guerre (un thème que reprenait également le député Arcà, en attendant le moment où le Gouvernement aurait pris conscience de sa propre responsabilité face au Parlement et au pays) ; il fallait « *une*

plus grande confiance dans le Parlement qui doit collaborer comme en France pour renforcer la défense nationale » ; Andrea Torre revendiquait aussi le droit du Parlement de « savoir où nous allons et ce que nous voulons ». Comme il était prévisible, le comité secret qui se réunit après Caporetto se concentra sur les responsabilités et les causes de la défaite, en mettant en accusation le général Cadorna qui, adoptant une solution à l'italienne, avait été envoyé à Paris en tant que représentant auprès du commandement interallié.

Aussi bien en juin qu'en décembre 1917, les comités secrets aboutirent à un vote de confiance, après la reprise de la séance publique. La première fois, Boselli tendit un rameau d'olivier au Parlement, en reconnaissant que les rapports entre la Chambre et le Gouvernement s'étaient resserrés, « *car aujourd'hui plus que jamais il convient que l'action du Gouvernement et du Parlement procède unie et d'entente, vu que les décisions du Gouvernement, dans un pays régi par la démocratie, ne peuvent pas ne pas être en total accord avec les aspirations de la représentation nationale, seule arbitre, seule responsable de la destinée de la patrie* ». Mais, concrètement, il rapportait la responsabilité de la guerre sur le Gouvernement qui choisit le Commandant suprême, en refusant de constituer ce comité que Caporetto aurait imposé à son successeur. À ce point, il est inévitable de se demander quelle menace exerçait Cadorna sur l'exécutif ou s'il avait vraiment les sentiments putschistes qui lui étaient attribués. En réalité, à mon avis, l'hésitation du Gouvernement à l'égard du Commandement suprême ne dérivait que de l'aversion absolue d'exercer un pouvoir d'orientation qui se serait inévitablement traduit par une prise de responsabilité non seulement politique, mais effective alors qu'il était bien plus commode de la laisser entre les mains des militaires.

À son tour, après la seconde série de comités secrets, Orlando pouvait jouer la carte du tout pour le tout de la résistance sur le fleuve Piave et solliciter la cohérence du Parlement, alors qu'il exigeait la responsabilité du Gouvernement. Le caractère exceptionnel du moment d'abord, la reprise favorable ensuite, auraient offert au nouveau président un chemin plutôt facile à l'égard du Parlement qui aurait abouti aux manifestations de jubilation pour la victoire célébrée le jour même, le 20 novembre 1918, d'abord à la Chambre des députés puis au Sénat. À Montecitorio, siège de la Chambre, le président Orlando aura certainement apprécié le fait que la séance coïncidait avec l'inauguration du nouvel Hémicycle dessiné en style liberty par l'architecte Ernesto Basile, citoyen de Palerme comme lui. L'ancien président Marcora put affirmer que l'Italie était réalisée, en rappelant l'héritage de Mazzini et de Garibaldi, qu'il avait eu le temps de connaître directement, en attendant que les provinces libérées envoient vite à Rome leurs députés, avec qui fraterniser. Au Sénat, tout de suite après le décès du président Manfredi, la séance eut lieu en même temps que l'entrée en charge du nouveau président, Adeodato Bonasi qui déclarait, lui aussi, que l'Italie était désormais réalisée « *d'une pièce et d'une couleur* ». Dans les deux Chambres, Orlando répéta le même discours qui voyait dans la guerre qui venait de se terminer uniquement sur le plan militaire « *la plus grande révolution politique et sociale* » de tous les temps, plus encore que la révolution française.

Bien que ce ne soit pas ici le lieu où suivre l'évolution ultérieure de l'immédiat après-guerre, concernant les négociations de paix si décevantes pour l'Italie, il faut dire que le « *cône d'ombre* » qui avait été projeté sur le Parlement italien en temps de guerre se poursuivit également pendant les mois qui suivirent la fin du conflit. La politique se

joua davantage dans les assises extra-parlementaires que dans celles parlementaires, comme si la situation exceptionnelle continuait à ne pas permettre la reprise de la dialectique parlementaire normale, en raison également des voyages à Paris du président du Conseil et du ministre des Affaires étrangères. Dans les six premiers mois de 1919, la Chambre des députés ne tint qu'une dizaine de séances, jusqu'à la chute du gouvernement Orlando, comme par hasard justement à la suite du refus que lui avait opposé le Parlement de se réunir en comité secret sur l'évolution des négociations : une sorte de talion ! La vie parlementaire se normalisa progressivement avec le nouveau gouvernement Nitti qui, toutefois, après avoir signé la paix et modifié la loi électorale dans le sens du proportionnel, accompagna à sa fin la législature qui avait dépassé déjà de presque un an son échéance naturelle.

La 24^e législature laissait donc un lourd héritage à la suivante qui, nul ne l'ignore, aurait connu l'avènement du fascisme. La voie alternative pour rétablir l'équilibre perdu entre Gouvernement et Parlement aurait été celle de la révision constitutionnelle, en dépassant le modèle obsolète du Statut Albertin. Dans l'après-guerre, les socialistes vont s'unir pour la première fois à la position historique des républicains pour l'Assemblée constituante. Giolitti lui-même, revenu à la tête du gouvernement en 1920, saisira le caractère essentiel de la question constitutionnelle en introduisant dans son programme l'abolition de l'article 5 du Statut, à savoir de la prérogative royale qu'il avait dû subir au printemps 1915. Mais pour changer la Constitution italienne, il faudra un référendum populaire après une autre guerre mondiale.

Pour faire écho, en conclusion, à l'exposé de Nicolas Rousselier, notons qu'il n'y avait pas, en Italie, d'alliance entre le gouvernement et le Parlement contre le pouvoir militaire mais peut-être plutôt l'alliance du gouvernement avec le pouvoir militaire contre le Parlement. On peut formuler une hypothèse d'explication de cette différence en considérant que la France est une République tandis que l'Italie est une monarchie.

Jean GARRIGUES

C'est effectivement un des éléments d'explication. Votre exposé en dévoile d'autres, y compris dans ce jeu d'alliances et de rapports de forces entre des forces parlementaires qui expliquent cette incapacité à construire un contrepoids face à l'exécutif, ce qui renvoie aussi au rôle des commissions et des comités secrets que vous avez évoqué.

Chacun connaît Paul Smith pour ses travaux sur le Sénat français. Il a fait l'effort de travailler sur l'histoire britannique, à savoir celle du Parlement en temps de guerre.

Paul SMITH, Professeur à l'Université de Nottingham

En premier lieu, je voudrais remercier mon collègue Jean Garrigues pour son invitation à participer à ce colloque et aussi pour cette opportunité offerte par ricochet de commencer à mieux connaître l'histoire et surtout la pratique du Parlement britannique par rapport au Parlement français. Pour commencer avec une réflexion préliminaire, je voudrais juste signaler, qu'il n'est plus politiquement correct, outre-Manche, de parler de la « *Grande Guerre* » car la guerre ne peut jamais être « *grande* ».

Mon propos aujourd'hui se veut un support possible de comparaison entre l'expérience du Parlement français et celle du Parlement britannique durant la première guerre mondiale.

En songeant à l'histoire parlementaire britannique depuis 150 ans, on imagine un système assez stable, bipolaire, opposant au XIX^e siècle conservateurs et libéraux puis, au XX^e siècle, conservateurs et travaillistes. Et pourtant, la Grande Guerre éclata dans une période de profonde reconfiguration politique en Grande-Bretagne, qui est alors un royaume de moins en moins uni.

Vers la fin du XIX^e siècle, les divisions politiques entre les partis et à l'intérieur de ceux-ci ont été compliquées par la question impériale (en particulier du fait de la guerre en Afrique du Sud), la question du protectionnisme (de même qu'en France), enfin la question sociale et surtout la montée du syndicalisme et du parti travailliste et la réforme institutionnelle et constitutionnelle. Je veux parler, bien sûr du droit de vote des femmes, de l'introduction du suffrage universel et du rôle de la Chambre des Lords. N'oublions pas enfin que la question la plus préoccupante pour les parlementaires britanniques, en 1914, fut la question irlandaise. Ceci ne veut pas dire que la première guerre mondiale n'occupe pas l'esprit des parlementaires, loin de là. Mais la question irlandaise ne peut être ignorée, notamment parce qu'elle aura un effet au sein du Parlement.

Ce sont des années que George Dangerfield aurait baptisées vingt ans plus tard celles de « *l'étrange mort de l'Angleterre libérale* ». Au début, en 1906, après dix années de gouvernement conservateur, les libéraux, sous Henry Campbell Bannerman, sont élus avec une majorité impressionnante, totalisant près de 400 députés dans la Chambre des communes. Ils sont soutenus par un petit Parti parlementaire irlandais. Celui qui va prendre le contrôle de ce gouvernement, Herbert Henry Asquith, est connu pour son programme de réformes sociales et la création d'un système de santé public rudimentaire, mais aussi la réforme institutionnelle et de celle de la Chambre des Lords, provoquée par la réaction de ces derniers face à la réforme sociale et à la perspective d'autonomie irlandaise. En 1909, les Lords ont osé renverser une tradition établie en votant contre le budget (à la différence de la France où le Sénat a conservé le droit d'amendement du budget). En Angleterre, les Lords n'avaient pas, en principe, le droit de toucher au budget. Asquith, qui est maintenant Premier ministre, a demandé en 1910, à deux reprises, au Roi de dissoudre la Chambre des communes, pour aller chercher l'opinion de l'électorat sur la question d'une réduction statutaire des pouvoirs de la chambre haute. Au mois de janvier, lors des élections, la majorité libérale est déjà plus courte et les libéraux ne peuvent gouverner que grâce au soutien du Parti irlandais parlementaire.

Heureusement pour Asquith, il n'y a pas d'autre majorité possible. Le parti conservateur, alors appelé parti « *conservateur et unioniste* », est radicalement opposé au principe défendu par le Parti parlementaire irlandais et à son chef John Redmond, c'est-à-dire l'autonomie pour l'Irlande et un parlement irlandais qui siège à Dublin. C'est un gouvernement de « *minorité* » selon la tradition britannique, mais offrant une majorité assez stable et assez solide.

En 1911 survient une réforme constitutionnelle très importante qui a mis à l'écart la Haute Assemblée dans la vie politique britannique. Le « *Parliament Act* » de 1911 a significativement réduit le pouvoir de la Chambre des Lords, de façon assez paradoxale, au moment où se dessinait, en France, le « retour » du Sénat, que l'on peut dater de 1899 avec l'élection de Loubet à la Présidence et la nomination de Waldeck-Rousseau comme chef de gouvernement. N'oublions pas qu'en France, pendant la décennie qui s'ouvre avec la nomination de Waldeck et le gouvernement de la « *défense républicaine* » et celle de Briand en 1909, à la chute du premier gouvernement Clemenceau, seulement un président du conseil (Sarrien) est député. Les fondations du « *bicamérisme absolu* » des années 1930 sont rejetées.

Pour continuer un petit peu plus loin avec cette comparaison entre l'expérience du parlement britannique avec celle du parlement français, je voudrais, brièvement vous donner une explication de la nature du « *leadership* » des partis à l'époque. Les deux grands partis sont des partis « *cadres* », pour reprendre l'expression de Maurice Duverger, le chef n'est pas élu ni par le parti ni par ses parlementaires : est chef celui qui est capable de s'imposer auprès de ses pairs. En 1908, par exemple, Campbell Bannerman, a dû démissionner suite à des problèmes de santé. Il est remplacé par celui qui est considéré depuis des années comme son « *dauphin* » (on utilisa le mot même en anglais), Asquith.

C'est pareil chez les conservateurs. Leur leader, de 1911 jusqu'aux années 1920 fut Andrew Bonar Law. D'origine canadienne il devient Premier ministre après la première guerre mondiale, a été surnommé après sa mort le « *Premier ministre inconnu* » par Churchill, en parti à cause de sa grande « *discrétion* » (pour ne pas dire inefficacité), mais aussi parce que ses restes se trouvent à côté de ceux du soldat inconnu à l'intérieur de l'abbaye de Westminster. Or, en 1911, le parti conservateur est en effet dominé par deux grands rivaux, Walter Long et Austen Chamberlain, mais ni l'un ni l'autre ne sont capables de s'imposer comme chef de file. Bonar Law a été choisi par un petit cacique comme leader de compromis. Cet écart entre les ténors du parti et les troupes (les « *backbenchers* » selon le terme anglais) aura un effet sur la conduite de la politique britannique durant la première guerre mondiale. Le système de discipline (les « *whips* ») existait à un stade beaucoup moins développé qu'aujourd'hui et la communication entre les chefs et les députés ordinaires était peu fluide et surtout inefficace. Le comité des députés de base du parti conservateur s'appelle d'ailleurs aujourd'hui encore le « *comité de 1922* », date de sa création, ce qui montre qu'à l'époque n'existait aucun forum au sein duquel les députés ordinaires pouvaient informer leurs leaders des priorités du moment. Les chefs de file doivent cependant pouvoir compter sur leurs troupes durant la guerre.

J'aurais aimé pouvoir dire que la première guerre mondiale a inauguré une discipline qui a continué de marquer le Parlement britannique depuis lors mais ce n'est pas le cas. Parmi les impacts de la guerre sur la vie parlementaire, il faut d'abord évoquer la

diminution du rôle des agents de parti. Jusqu'à la première guerre mondiale, les listes électorales sont dressées, en Grande-Bretagne, par les agents des partis politiques et non par les représentants de l'État. Ce n'est qu'après le premier conflit mondial que cette nouvelle sorte d'étatisation des élections sera introduite en raison du décès sur le champ de bataille de nombreux agents des partis.

L'instabilité domine durant la première guerre mondiale Asquith est réélu Premier ministre en 1910, poste qu'il occupera jusqu'en 1916. Lorsque la guerre éclate, en août 1914, c'est le parti libéral qui continue de gouverner. En août 1914, il y avait des expressions patriotiques mais on ne peut parler d'« *union sacrée* » ni de moment de rassemblement national explicite. Cela viendra en 1916, notamment parce que la guerre n'est pas courte, contrairement à ce que chacun croyait au départ. S'y ajoute la frustration ressentie par les parlementaires ordinaires au sein du parti libéral, vis-à-vis de leur propre chef de file Asquith. Celui-ci a choisi le Lord Grey pour être ministre des Affaires étrangères et les backbenchers libéraux n'apprécient guère la politique qu'il mène. Ils se méfient aussi des généraux. Il existe en Grande-Bretagne comme en France une méfiance profonde vis-à-vis des chefs d'état-major.

En même temps, parmi les conservateurs se développa le sentiment qu'Asquith manque de force et de détermination pour mener à bien la guerre. Cette attitude est incarnée par Edward Carson qui est, parmi les conservateurs, le chef des unionistes et le leader du *Unionist War Committee*, dont le nom même témoigne de l'importance donnée alors à la question de l'autonomie irlandaise, question suspendue au début de la guerre mais qui va exploser en 1916 avec le soulèvement de Pâques et la répression sanglante qui ne sert qu'à alimenter la popularité des nationalistes irlandais et le parti de Sinn Féin.

Face à l'agitation grandissante parmi ses propres troupes, qui soupçonna Bonar Law d'une certaine indulgence envers les autonomistes irlandais, en avril 1916, le chef du parti conservateur décide, pour se protéger, d'entrer en coalition nationale, ce qui ne durera que jusqu'en décembre, le moment où, enfin, les chefs de deux partis ont décidé de se débarrasser d'Asquith. Le Roi a d'abord voulu appeler Bonar Law (en tant que chef de l'opposition) pour constituer un gouvernement mais celui-ci le refuse et propose le nom de Lloyd George, dont la popularité auprès de l'opinion publique ne cesse de monter, malgré son opposition initiale à une guerre contre l'Allemagne. C'est ainsi que ce dernier est devenu Premier ministre. Paradoxalement, celui qui va devenir le dernier Premier ministre libéral, doit compter surtout sur le soutien des conservateurs au parlement.

Si les députés ordinaires se sentaient exclus de la politique, ils en plus ont l'impression encore à partir de la fin 1916 avec la création par Lloyd George de son comité de guerre, comité restreint formé autour de cinq ministres et, en quelque sorte, le modèle repris un an plus tard par Clemenceau.

Lloyd George creuse ainsi le fossé avec les députés, au point de faire surgir une question : à quoi sert le Parlement si le gouvernement peut s'en passer ? À la différence de la France républicaine, où les commissions jouent un rôle primordial dans l'élaboration de la législation et qui servent, dans l'absence des partis structurés, de plateforme de carrière parlementaire, en Grande Bretagne, les commissions (les « *select committees* » et les « *standing committee* ») non pas de statut et ne sont convoquées que rarement. À partir des années 1880, des pas sont franchis, mais dans la tradition à Westminster, on considère que chaque député, en tant que représentant du peuple, est

compétent pour traiter de toutes les questions. C'est ainsi, qu'en deuxième lecture, tout projet et toute proposition de loi sont passés en revue par la Chambre entière comme « *committee of the whole House* ». En France, on a vu la même chose en janvier 1875 lors des derniers débats sur l'avenir constitutionnel au sein de l'Assemblée nationale. Cette réticence pour un système de commissions est partagée, d'ailleurs, par le gouvernement et par le parlement. Les ministres voient dans les commissions, un mécanisme pour ralentir ou pour amender la législation, tandis que les backbenchers y perçoivent une redoutable machine à écraser l'opinion parlementaire. Et, il faut ajouter que le modèle français des comités, où l'on peut très facilement enterrer des lois, n'est pas forcément une référence

Malgré cela, à partir de 1917, face à une mainmise sur la gestion des affaires gouvernementales grandissantes, surtout sous Lloyd George, de nombreuses commissions ad hoc voient le jour, avec en particulier une commission des Dépenses nationales (« *the select committee on National Expenditure* »). Composée de 26 députés, son rôle consiste à vérifier que les dépenses votées par la Chambre des communes soient exécutées comme il se doit et non pas à contester la politique gouvernementale. Une deuxième commission a été nommée sur les exemptions d'incorporation, après le scandale que constituait le recrutement d'hommes réformés, surtout d'anciens soldats blessés qui n'étaient en aucun cas aptes à retourner se battre au front. Dans le contexte des deux Révolutions russes et de la vague de mutineries, les députés ont essayé de contribuer à l'apaisement général. Les commissions sont considérées comme une réussite. Et pourtant, le parlement répugna à adopter après la guerre un système de commissions.

Enfin, observons qu'à la grande différence des leurs homologues français, les parlementaires britanniques craignaient à tout moment une dissolution, dont ils n'étaient jamais à l'abri. Lloyd George a d'ailleurs fait comprendre aux députés qu'il n'hésiterait pas à demander au Roi la dissolution de la chambre pour provoquer une nouvelle élection, ce que l'on appelle en anglais une « *khaki élection* », et tirer parti de sa popularité. Or, nous savons tous que les politiques ne craignent rien davantage que les élections.

Les années 20 et 30, en Grande-Bretagne, constitueront dans le prolongement de la première guerre mondiale des années de crises politiques. Malgré ses défauts, Bonar Law a su préserver le Parti conservateur et ce sont les travaillistes qui vont émerger dans le sillon de la guerre comme l'« *autre parti* ». Une nouvelle guerre éclate, cette fois en Irlande. L'exécutif change régulièrement et des gouvernements nationaux se succèdent, cette instabilité ayant été en partie exacerbée par la période 1914-1918. En tout cas, l'Angleterre libérale est morte.

Jean GARRIGUES

Je vais, pour conclure, donner la parole à Nicolas Patin, que je félicite pour sa désignation très récente en tant que maître de conférences à l'Université de Bordeaux III.

Nicolas PATIN, chargé de recherches, Institut historique allemand

Si j'avais dû n'évoquer qu'une des deux chambres allemandes, pour tracer un parallèle avec le Sénat, cela aurait été sans doute le Reichsrat. Celui-ci n'est pas, toutefois, une chambre haute dans la Constitution de l'empire allemand de l'époque. Je vais donc plutôt évoquer le Reichstag, qui permet de tracer un certain nombre de comparaisons, entre autres avec la chambre des députés française.

À l'époque, l'Allemagne constitue le régime le plus autoritaire d'Europe de l'Ouest. Pour autant, la crise que représente la première guerre mondiale permet de soulever la question de l'adaptation de l'institution parlementaire outre-Rhin. Cette comparaison soulève la question de l'insertion de l'Allemagne dans une culture parlementaire européenne, question que j'évoquerai en introduction en m'appuyant sur le binôme franco-allemand, en essayant de ne pas donner une lecture binaire, facile à avoir, surtout depuis la France.

On sait aujourd'hui, notamment à la lumière des travaux de Fabienne Bock, que le modèle français s'est montré résilient au moment de la guerre, notamment du fait du rôle des commissions, de celui des députés et du contrôle des assemblées sur l'action gouvernementale. Non seulement le politique a résisté à une perte de pouvoir au profit de l'état-major mais au sein du politique, le Parlement a su défendre son action. Un très bon livre d'Emmanuelle Cronier, qui vient de paraître, sur les permissionnaires dans la Grande Guerre montre très bien l'importance du Parlement pour la mise en place des permissions. L'action du Parlement a fait pression sur le pouvoir militaire pour obtenir ces permissions, qui représente aussi une forme de conquête de droits sociaux au profit des « citoyens soldats ».

De son côté, le Reichstag allemand, non content d'être avant la guerre un Parlement faible, aurait été, au moment de la crise que représente la Première Guerre mondiale, mis en minorité et défait par la dictature de l'OHL (équivalent du GQG français – Grand Quartier général – français) et par le fameux couple Hindenburg-Ludendorff. Cette thèse présente cependant trois limites. En premier lieu, elle ne prend pas en considération le débat sur la modernité du Kaiserreich et notamment sur la place du Reichstag dans l'équilibre constitutionnel à cette époque. Il faut à tout le moins réviser cette idée de faiblesse du Reichstag à cette période.

En deuxième lieu, la guerre est l'occasion d'une réelle parlementarisation du régime et on ne peut se contenter d'affirmer que le Parlement est sur la touche pendant la guerre.

En troisième lieu, on peut citer Thomas Mergel (professeur à la Humboldt Universität), qui dans un article intitulé « *Y a-t-il « une voie particulière » du parlementarisme allemand ?* » à paraître dans la revue *Parlement(s)*, souligne que la plupart des comparaisons à partir desquelles on infère un problème dans le parlementarisme allemand sont établies à partir de l'Europe de l'Ouest, alors qu'à l'époque, l'Allemagne avait le regard tourné plutôt vers l'Est. La guerre pose au régime

allemand le même type de question qu'au reste de l'Europe et des évolutions plus synchroniques qu'on ne pourrait le croire se font jour de ce point de vue.

Si les questions institutionnelles ont été largement évoquées cet après-midi, j'aimerais soulever la question du député-soldat étudiée par Fabienne Bock dans son ouvrage : Dans quelle mesure l'entrée en guerre interroge-t-elle les cultures parlementaires nationales ? En quoi le choix individuel des députés nous renseigne-t-il sur une culture parlementaire nationale ?

En France, la question a été étudiée, notamment par Charles Ridet, qui a évoqué la question des parlementaires « *embusqués* ». Les questions sont simples : les députés doivent-ils s'engager ? Sont-ils des « *députés-soldats* » ? Leur place est-elle dans les tranchées, aux côtés du peuple qui les a élus ou à l'Assemblée ? Pour ce qui est de l'Allemagne, de nombreux travaux (Manfred Rauch, Reinhard Schiffler) portent sur les questions institutionnelles avec enfin, plus récemment, une monographie sur le Reichstag en guerre (Ernst-Albert Seils). En revanche, la question de l'opinion n'est guère travaillée et j'ai peiné à obtenir des informations de première main, ne serait-ce que sur l'identité des députés qui se sont battus et les raisons pour lesquelles ils ont fait ce choix.

La peur d'un absolutisme parlementaire éventuel qui agite la France n'existe pas dans les mêmes termes en Allemagne car si le Reichstag n'est pas une coquille vide, il a tout de même beaucoup moins de pouvoir dans l'équilibre constitutionnel de l'empire. Pour autant, avec les crises de l'avant-guerre, qui sont des crises d'opinion fortes, le Reichstag prend de plus en plus d'importance au sein du système de pouvoir allemand.

Passées les deux journées initiales du 4 août où sont votés les crédits de guerre, avec l'Union sacrée en France et la « *Burgfrieden* » outre-Rhin, le Parlement s'efface. Trois séances ont lieu en France au cours du 2^e semestre 1914 et deux séances en Allemagne. Le livre d'Ivan Ermakoff, comparant le vote des pleins pouvoirs à Hitler en 1933 et en 1940 en France, montre des similarités dans la rapidité de l'alignement collectif : dans les deux cas, la décision n'est pas préparée. Y'a-t-il un tel phénomène en 1914 ? On voit en 1915 que l'Assemblée se réunit 95 fois contre 20 fois pour le Reichstag, soit 500 séances plénières pour la chambre des députés français durant l'ensemble de la guerre contre 196 pour le Reichstag.

Il y a cependant peu de sens à étudier la séance plénière en tant qu'indicateur car l'enjeu décisif que pose la guerre, pour les assemblées, est celui de la publicité des débats, qui est au centre du fonctionnement parlementaire alors même que le secret militaire l'empêche durant le conflit. Comme l'a montré Fabienne Bock, on assiste alors à un repli sur les commissions, qui peuvent délibérer sans publicité. À partir du 10 mars 1915, le Reichstag, qui ne s'est pas réuni en séance plénière durant l'hiver 1914-1915, va mettre en place une Haushaltsausschluss, c'est-à-dire une commission du budget qui va très rapidement devenir importante pour maintenir le Reichstag dans l'équilibre institutionnel. Fréquentée par 60 députés, cette commission se réunit 275 fois entre 1915 et 1918, ce qui rappelle le cas du Sénat français (avec 60 séances plénières et 113 réunions de la commission des armées). Theodor Heuss parle d'ailleurs d'un ersatz de séances plénières à propos de cette commission du budget.

Une autre commission va se mettre en place au moment où les défaites militaires conduisent le pouvoir politique à reprendre la main en 1917 : le Reichstag vote le 30 mars

1917 la création d'une commission constitutionnelle, par 228 voix contre 33, avec pour ambition de parlementariser le régime.

Tout ceci aboutit au rapprochement du parti social-démocrate avec le parti catholique et avec les libéraux de gauche, débouchant sur dans la Friedensresolution (résolution de paix) de juillet 1917. Cette coalition parvient à faire pression : le Kaiser donne des gages, lors de son message de Pâques en 1917, pour la réforme du vote de trois classes en Prusse. Mais ce groupe inter-partis va rapidement montrer ses limites car il ne sait que s'opposer et non proposer. Comme sous l'empire, des clivages forts qui conduisent souvent le Reichstag à se situer en opposition vis-à-vis du gouvernement, sans être en mesure de faire advenir positivement une politique.

En tout état de cause, la parlementarisation du régime s'accélère en octobre 1918, lorsque la défaite devient inéluctable. La convergence des principaux partis pendant la guerre posait, dès 1917, les bases de la coalition weimarienne. Cependant la Révolution par le haut ne suffit pas à contenir celle qui germe par le bas, il est trop tard en octobre 1918. Le Reichstag perd aussi la bataille de l'image, ce qui laissera des traces dans la mémoire collective allemande.

Andreas Biefang a montré que si le Reichstag n'était nullement au centre de l'équilibre institutionnel sous l'Empire, il est bien considéré, du point de vue de l'opinion publique, comme le forum de construction d'une certaine identité nationale. On ne peut donc ignorer la question de l'attitude de cette assemblée durant la guerre. Il n'est pas question d'un égalitarisme à la française, qui flirte avec l'antiparlementarisme pour devenir une véritable chasse aux députés « *planqués* ». En France, Pierre Gougeon est le premier député à mourir sur le front ; Pierre Deschanel prononce un discours (qui inclut aussi Paul Proust et Edouard Mortier, deux autres députés qui tombent simultanément au front) repris dans *Le Figaro* en disant : « *ils sont morts pour attester l'union impérissable de la Nation, du Parlement et de l'armée et pour rappeler aux générations futures ces trépas magnifiques qui jeteront sur la représentation nationale un immortel éclat* ». Plus loin, il affirme aussi, en parlant de Mortier : « *il a montré à sa ville de Neuilly Mortier qu'il était de tous les exemples* ». Cette idée d'exemplarité du député est très présente en France, où 210 députés étaient mobilisables et où 17 députés ont péri. En Allemagne, 126 députés étaient mobilisables sur 460, soit environ un tiers (contre la moitié pour la Chambre), en raison de l'âge médian plus élevé au sein du Reichstag, élu en 1912 (avec 53 ans d'âge médian contre 48 ans au sein de la Chambre, élue en 1910). En décembre 1914, 65 députés allemands sont sous les drapeaux. Le *Weltspiegel* montre cette mobilisation en proposant par exemple une photo de 48 députés en uniforme.

Lors de la séance du 4 août, dans ce moment de doute, une pression s'exerce-t-elle pour pousser les députés à s'engager volontairement et se battre ? Une revue satirique, *Hulk*, montre des députés se précipitant vers le fantôme de Bismarck avec cette légende : « *vous ne jurez que par l'esprit nouveau. Nous prêtons serment à l'esprit ancien* ». J'ai consulté les mémoires des députés qui étaient présents ces jours-là (Wilhelm Dittmann, Eugen Schiffer, Matthias Erzberger, Konrad Haussmann) et je n'ai trouvé aucune trace d'une forme d'alignement collectif qui aurait conduit les députés allemands à s'engager personnellement. Chez Joseph Wirth en revanche, on ressent cette pression, comme on veut le lire dans ses archives : « *je pris part à la séance du Reichstag le 4 août 1914. Ce jour reste gravé dans ma mémoire de manière inoubliable. De nombreux députés du*

Reichstag s'engageaient volontairement pour servir. Je dis aussi à mes amis qu'il était de mon devoir de prendre les armes sans attendre ». Un autre député, Friedrich Stampfer, s'engage aussi. Philip Scheidemann, qui est alors un ténor du parti social-démocrate, lui répond en se moquant de lui : « *toi aussi, tu veux mourir en héros* ». Les choses sont donc un peu plus compliquées qu'elles ne le semblent au premier abord.

Deux députés ont péri au cours du conflit, Ludwig Frank et Hans von Meding. Ludwig Frank, qui s'engage volontairement début août 1914, est social-démocrate et d'origine juive, ce qui fait dire à Wilhelm Dittmann, autre député : « *un social-démocrate qui, de surcroît, était juif et un Welf, deux ennemis du Reich, sont les deux seuls députés du Reichstag qui tombèrent durant les quatre ans de guerre* ». Nous voyons là que l'Union sacrée allemande (Burgfrieden), pour les catholiques et les socialistes, qui se vivaient eux-mêmes comme des parias au sein de la société impériale, représentait un enjeu particulier. S'engager dans la guerre revient à accomplir quelque chose, notamment pour l'ensemble de la communauté juive allemande, comme une manière de « *compléter* » sa citoyenneté allemande, communauté qui va se sentir trahie lors du terrible comptage des juifs en 1916 (le Judenzählung).

La mort de Frank déclenche une émotion considérable dans la mesure où il était perçu comme un nouveau Ferdinand Lassalle, c'est-à-dire un doctrinaire susceptible de rénover le parti social-démocrate. Les jeunes sociaux-démocrates les plus à gauche ont été émus de voir leur porte-drapeau transformé en héros patriotique. Sur la médaille qu'on frappa en l'honneur de Frank, était gravé le mot de Goethe, « *Stirb und werde* », c'est-à-dire « *meurs et deviens* ». Le Président du Reichstag rendit, comme Deschanel pour les députés français, un hommage à Ludwig Frank en rappelant sa mort héroïque dans le premier combat où il s'était engagé. Il eut cette phrase : « *Messieurs, vous avez bien voulu vous lever pour honorer la mémoire de vos collègues morts pour la patrie, qui ont tous, chacun à leur place, accompli leur devoir patriotique* ». Dans cette expression « *chacun à leur place* », il incluait les députés morts de vieillesse en accomplissant leur devoir parlementaire, ce qui montre une culture parlementaire très différente de recherche de l'égalitarisme si présente en France.

Jean GARRIGUES

Merci beaucoup. Je remercie chaleureusement tous nos intervenants, en particulier nos deux invités étrangers et Nicolas Patin. Très bientôt doit d'ailleurs paraître un numéro spécial de la revue *Parlement(s)* dirigé par Nicolas Patin sur le thème du parlementarisme allemand.