

RELATIONS ENTRE CHEF D'ETAT ET CHEF DE GOUVERNEMENT

Jean-Jacques Tur

Mardi 18 janvier 1994

I^{ère} République (1792-1806) -

La I^{ère} République est proclamée le 21 septembre 1792 (le lendemain de Valmy) et se terminera en 1806. Mais, de 1804 à 1806, alors que la France est officiellement en République, Napoléon I^{er} est Empereur des Français. On estime d'ailleurs que la fin de cette I^{ère} République correspond à la fin du calendrier républicain.

Afin d'éviter d'avoir une dictature (après un siècle et demi de monarchie absolue), il n'y a pas de Président de la République, ni par le titre, ni par la fonction. Il n'y a pas non plus l'équivalent d'un Premier Ministre.

La Convention (1792-1795) abolit la royauté par décret et prépare la Constitution de 1793 et celle de 1795. Le régime est parlementaire. Les pouvoirs, exécutif et législatif dépendent uniquement de l'Assemblée. Elle désigne les membres du Comité (Comité de Salut Public) et peut les renouveler tous les mois.

Sous le Directoire (1795-1799), le pouvoir est partagé entre cinq "Directeurs" nommés par le Conseil des Anciens, pour cinq ans et renouvelables par cinquième chaque année. Les ministres, qui ne forment pas un Conseil, sont responsables de l'inexécution des lois et des arrêtés du Directoire.

Après le Coup d'Etat du 18 Brumaire, Bonaparte établit le Consulat (1799-1804). Le pouvoir de l'Assemblée est partagé entre quatre Chambres : le Sénat, le Corps législatif, le Conseil d'Etat et le Tribunal. Leur pouvoir est très limité.

* * *

II^{ème} République (1848-1852) -

Elle est proclamée en février 1848. Les Républicains reprennent le pouvoir et il se crée immédiatement un clivage entre les "Bleus" (Lamartine, Arago,...) qui sont modérés et veulent une révolution politique, et les "Rouges" (Louis Blanc, Ledru-Rollin...) qui veulent surtout une révolution sociale.

Le Gouvernement avait créé des ateliers nationaux pour faire travailler les chômeurs. A peine rétribués, ils étaient utilisés pour des travaux absurdes : par exemple, dépaver une rue pour la repaver quelques jours plus tard avec les mêmes pavés. A la fermeture de ces ateliers en juin 1848, plus de cent mille personnes (environ le tiers de la population active de Paris) se sont retrouvées à nouveau sans travail.

Il y eut de graves émeutes pendant quatre jours et après ces "journées de juin" 1848, le clivage politique n'est plus entre les anciens monarchistes et les anciens républicains ; désormais, il y a d'une part, les "Rouges", extrémistes et socialistes et d'autre part, les "Bleus", c'est-à-dire les républicains modérés, les "orléanistes" de Louis-Philippe, les "légitimistes", partisans de la Restauration et les "bonapartistes" autour du neveu de Napoléon Ier. Tous ces mouvements forment le "Parti de l'Ordre" qui va s'imposer aux élections législatives de 1849 et fera voter, entre autres, la "célèbre" loi Falloux sur l'enseignement.

Pour la première fois a lieu une élection présidentielle au suffrage universel. Le mandat est de quatre ans et le Président n'est pas rééligible.

Aux élections présidentielles du 10 décembre 1856, face à Lamartine (8000 voix sur plusieurs millions de votants), face à Ledru-Rollin et à Raspail, candidats d'Extrême-Gauche (quelques dizaines de milliers de voix), on attend un candidat du Parti de l'Ordre.

Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, va mener une campagne, très moderne pour l'époque, avec assiettes et boîtes d'allumettes (grande nouveauté à l'époque) à son effigie, slogans, estrades, discours électoraux, et déplacements en province. Les électeurs sont séduits par ce candidat qui, même s'il se présente comme "le neveu du Grand Napoléon", n'a pas de programme vraiment défini.

Il plait aux électeurs par sa jeunesse (il n'a que 40 ans, il sera le plus jeune de nos Présidents de la République) et par le fait que sous la Monarchie de Juillet il a tenté à deux reprises de prendre le pouvoir. Son premier "putsch" a échoué en 1836 à Strasbourg et le second à Boulogne en 1840, où il a été arrêté. Il sera emprisonné pendant six ans à la forteresse de Ham dans le nord de la France d'où il s'évade en 1846, déguisé avec la tenue de maçon d'un certain "Badinguet", surnom qui lui sera donné lorsqu'il sera Empereur.

Il est élu avec cinq millions de voix sur neuf millions d'inscrits. En tenant compte d'environ un million d'abstentions, aucun Président n'aura jamais un tel succès.

Le Parti de l'Ordre a contribué au succès de cette élection en pensant pouvoir "manipuler" Louis-Napoléon. Thiers a fait campagne pour lui tout en disant en privé : "Il faut voter pour ce crétin".

En 1850, le Parti de l'Ordre décide que pour pouvoir voter, il faut résider au moins trois ans dans le même canton. En raison des déplacements de la population, trois millions d'électeurs sur neuf millions, perdent ainsi leur droit de vote.

A l'approche de la fin de son mandat, Louis-Napoléon Bonaparte tente d'obtenir une révision de la Constitution afin de pouvoir se représenter. Pour cela il est nécessaire d'obtenir les deux tiers de la majorité. Or la majorité n'est obtenue qu'à environ 50 %. Napoléon doit donc quitter la Présidence en décembre 1852, à la fin de son mandat.

Plusieurs personnalités de son entourage décident alors d'organiser un coup d'Etat (Opération Rubicon) afin de le maintenir en place. Ce coup d'Etat a lieu le 2 décembre 1851, jour anniversaire du sacre de Napoléon Ier (1804) et d'Austerlitz (1805).

Un référendum est organisé, demandant aux Français s'ils sont d'accord pour confier au Prince-Président le soin de faire une nouvelle Constitution. Le "oui" l'emporte à une très large majorité. La nouvelle Constitution est prête en 1852. Elle est exactement semblable à celle de l'An VIII (faite par Bonaparte en 1799).

Cette Constitution originellement républicaine, devient la Constitution du Second Empire, sans changement des Institutions. Seul, le terme "Président de la République" (élu pour 10 ans et indéfiniment rééligible) est remplacé par le terme "Empereur héréditaire des Français". En 1870, la Constitution est modifiée pour transformer le régime républicain en monarchie constitutionnelle.

Quelques mois plus tard, la guerre contre la Prusse éclate. Napoléon III prend la tête de ses troupes. A Sedan, il est capturé. Cette nouvelle parvient à Paris le 4 septembre, et la République est alors proclamée. Après sa libération, Napoléon III ne retrouvera jamais son trône et mourra en 1873 à Londres.

* * *

IIIème République (1870-1940) -

Pendant la guerre de 1870, un gouvernement provisoire est au pouvoir avec le général Trochu et Gambetta. En février 1871, une Assemblée constituante est élue. Les monarchistes (orléanistes et légitimistes) sont majoritaires. **Adolphe Thiers** s'impose à tous. Il a été ministre sous la Monarchie de Juillet, opposant au régime sous le Second Empire, et en 1870, le seul député opposé au vote des crédits de guerre, on dira de lui qu'il est "Une trompette anti-patriotique du désastre".

Il est pendant deux ans, à la fois Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement et Député. Depuis 1798, aucun homme politique n'aura légalement autant de pouvoir que Thiers entre février 1871 et sa démission au printemps 1873.

Thiers, remarquable par sa petite taille, il mesure 1 m 54, est un personnage hors du commun. L'un de ses ennemis les plus virulents sera Flaubert qui dira, avec son art consommé de décrire un personnage qu'il haïssait : "Peut-on voir croûlard plus abject ? Non, rien ne peut donner l'idée du vomissement que m'inspire ce vieux melon diplomatique".

De 1871 à 1873, les Français, grâce à l'essor économique du Second Empire peuvent payer les dommages de guerre aux Allemands. Thiers est ainsi l'homme du relèvement de la France, mais il est aussi celui qui a provoqué l'insurrection parisienne et la formation du gouvernement révolutionnaire de la Commune.

En mars 1871, les Parisiens veulent garder les canons qu'ils ont fondus avec leur propre argent pendant le siège et qui ont été entreposés sur le sommet de la butte Montmartre, à l'emplacement actuel du Sacré-Coeur. L'Assemblée Constituante est installée à Versailles car, composée de monarchistes, elle craint le peuple de Paris. Des troupes sont envoyées pour récupérer les canons qui "appartiennent à l'Etat et non aux Parisiens.

Les Parisiens pactisent avec les soldats qui tirent sur leurs chefs, Lecomte et Clément Thomas. Le 25 mars 1871, Thiers prend la décision d'évacuer vers Versailles tous les ministères, ambassades, etc. Les 22 et 28 mai, les "Versaillais" viennent réprimer violemment l'insurrection. Il y aura au cours de cette "semaine sanglante" qui se termine au mur des Fédérés au Père-Lachaise, autant de morts qu'entre la libération de Paris le 25 août 1944 et le 8 mai 1945.

Nommé Président de la République jusqu'à ce que l'Assemblée ait achevé ses travaux, Thiers travaille au redressement de la France, réorganise les Finances et l'armée (institution du service militaire obligatoire de cinq ans).

Les monarchistes décident que le Président de la République ne peut participer aux débats de l'Assemblée (ceci est inscrit dans notre actuelle Constitution). Le 24 mai 1873, Thiers démissionne de son poste de Président de la République et de chef du gouvernement en confiant à ses proches : "Ils n'ont personne pour me remplacer".

Le même jour, **Mac-Mahon** est porté à la Présidence de la République par la coalition monarchiste et nomme le duc de Broglie chef du gouvernement. Grâce à la présence de celui-ci à la tête du gouvernement, les royalistes espèrent restaurer la Monarchie. Leur tentative échoue. Le Duc de Broglie démissionne. L'Assemblée propose la prolongation des fonctions de Mac-Mahon pour sept ans, jusqu'en 1880. Cette loi est votée à l'unanimité.

Dans la nouvelle Constitution de 1875 les fonctions de Président de la République et de Président du Conseil des ministres restent distinctes.

Aux élections de 1876, les républicains obtiennent une large majorité. Mac Mahon choisit un républicain, Jules Simon, comme Président du Conseil. Le 16 mai 1877, en désaccord avec les députés républicains, il renvoie Jules Simon, rappelle de Broglie et dissout la Chambre.

Les élections d'octobre 1877 ayant à nouveau donné la majorité aux républicains, il ne restait plus à Mac Mahon qu'à "se soumettre ou se démettre" (Gambetta). Mac Mahon se soumet et nomme un chef de gouvernement républicain.

A la suite des élections sénatoriales qui furent une nouvelle victoire pour les républicains, Mac Mahon donne sa démission (janvier 1879) avant la fin de son septennat.

Jules Grévy est élu à la Présidence. A partir de cette date et jusqu'en 1940, "la République restera aux Républicains", avec un président de la République républicain, un Sénat et une Chambre des députés républicains. Ce nouveau régime est un régime parlementaire avec une prépondérance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. A 79 ans, Jules Grévy est le Président de la République le plus âgé qui sera réélu (il avait 72 ans lors de sa première élection). Il laisse gouverner Gambetta et Jules Ferry. Un scandale provoqué par son gendre, qui vendait la Légion d'Honneur au plus offrant, l'oblige à démissionner en 1887.

Il est remplacé par **Sadi Carnot** (descendant de Lazare Carnot). Son mandat est marqué par l'agitation boulangiste et le scandale de Panama. En 1894, il est assassiné par l'anarchiste Caserio.

Pierre Casimir-Périer est élu en juin 1894. Socialement et politiquement conservateur, il est violemment attaqué par les socialistes et en particulier par Jean Jaurès. Il démissionne en janvier 1895.

Félix Faure est élu par la coalition monarchiste et modérée. Il est militariste, pro-russe et anti-dreyfusard. Sa mort soudaine en 1899, dans des conditions qui firent scandale, (il meurt à l'Élysée au cours d'une aventure galante) fut suivie d'une importante agitation politique.

Emile Loubet, en dépit des mouvements anti-dreyfusards dont il fut lui-même la victime (à Auteuil il fut frappé à coups de canne), gracia Dreyfus. En 1906, à la fin de son septennat, il est remplacé à la tête de l'État par **Armand Fallières**, candidat de la gauche, qui ne joua pas un rôle politique notable.

Raymond Poincaré est élu en 1913. Alors que l'Autriche-Hongrie adresse son ultimatum à la Serbie, il assure le Tsar de Russie du soutien de la France, contribuant ainsi à pousser la Russie à la mobilisation générale, ce qui lui valut le surnom de "Poincaré-la-guerre".

Le 18 février 1920, **Paul Deschanel** est élu contre Clémenceau. Sujet à des dépressions nerveuses, il tombe du train présidentiel en pyjama. Son état de santé l'oblige à donner sa démission dès septembre.

Alexandre Millerand a quitté le Parti Socialiste en 1905 pour évoluer vers la Droite. Il est élu à la Présidence en 1920 avec un gouvernement de Droite. En 1924, la Gauche gagne les élections. Millerand démissionne.

Gaston Doumergue, le plus aimé des Présidents de la République, reste au pouvoir jusqu'à la fin de son septennat en 1931. Cette période verra le retour de la Droite au pouvoir, en 1926 et la crise économique qui suivra le Krach de Wall Street de 1929. Il reviendra au pouvoir, à la Présidence du Conseil après le 6 février 1934.

Paul Doumer élu en 1931 est assassiné l'année suivante par un émigré russe, Gorguloff.

En 1932, est élu le dernier Président de la IIIème République, **Albert Lebrun**. Lorsqu'il donnait ses directives au Gouvernement qui lui faisait remarquer qu'il n'avait pas à intervenir, la légende rapporte qu'il se mettait à pleurer. Sans adversaire face à lui, il est réélu en 1939. En 1940, sans démissionner, il laisse sa place au Maréchal Pétain à qui la Chambre des Députés a confié les pleins pouvoirs.

* * *

Les Présidents du Conseil sous la IIIème République -

Certains ne restaient que quelques semaines en place. Très peu ont marqué leur passage.

Le premier chef de gouvernement dont l'action est notable est **Jules Ferry**, sous le septennat de Jules Grévy. Il a été Président du Conseil entre 1881 et 1885. Personnage taciturne et peu aimé, il disait pour définir qu'il était un homme de coeur qui ne savait pas le montrer : "Mes roses poussent en dedans". Il est à l'origine des lois scolaires et a animé une partie de la conquête de l'empire colonial (Tunisie, Indochine).

Exceptés Jules Ferry, Gambetta et Clémenceau (qui était surtout "un tombeur de ministères"), entre 1885 et 1900, il y eu peu d'hommes politiques de première grandeur, mais des événements importants ont marqué la vie politique : le boulangisme, le scandale de Panama, le ralliement des catholiques à la République et l'affaire Dreyfus.

L'affaire Dreyfus aura pour principale conséquence politique de faire perdre le pouvoir aux républicains modérés (Jules Grévy, Jules Ferry, Gambetta) qu'on appelle les "opportunistes", ils sont remplacés par les radicaux de gauche qui seront le pivot de la politique française entre 1899 et 1940.

A partir de 1899, les grand personnages de la Présidence du Conseil sont : **Waldeck Rousseau** qui met fin à l'affaire Dreyfus, **Emile Combes** qui prépare la loi sur la séparation de l'église et de l'Etat, **Clémenceau**, qui sera "Le père la Victoire" à la fin de la Première Guerre Mondiale, **Raymond Poincaré**, sous le gouvernement duquel sera créé un nouveau franc ("le franc de quatre sous"), **Aristide Briand** qui va être onze fois Président du Conseil.

Puis à partir de 1930, les Présidents du Conseil successifs n'ont pu faire d'actions remarquables en raison de la montée des conflits qui aboutiront à la deuxième guerre mondiale où certains d'entre eux ont été d'ailleurs compromis (Laval).

Deux facteurs expliquent qu'il n'y ait pas eu vraiment de conflits sous la IIIème République entre Président de la République et Président du Conseil : d'une part, il n'était pas inscrit dans la Constitution que le Président du Conseil devait être le vrai chef du pouvoir politique et d'autre part, les Présidents de la République qui se sont succédé n'ont pas su ou pas voulu s'imposer.

IVème République -

Choisi par la première Assemblée Nationale Constituante comme Président du gouvernement provisoire, en novembre 1945, **Charles de Gaulle** qui craignait un retour aux institutions et aux pratiques de la IIIème République (division des partis, dictature parlementaire) propose un projet de constitution qui renforce le pouvoir de l'exécutif. Ce projet se heurte aux partisans de la priorité du pouvoir législatif (notamment les socialistes et les communistes).

La nouvelle constitution est votée par une faible majorité, avec un tiers d'abstentions. Comme dira de Gaulle : "un tiers des Français a dit oui, un tiers a dit non et un tiers est allé pêcher à la ligne" (d'où "le parti des pêcheurs à la ligne" : les abstentionnistes).

De Gaulle démissionne en janvier 1946.

Félix Gouin est élu, il présente un gouvernement de coalition socialo-communisme. Il est remplacé en juin 1946 par **Georges Bidault** qui fonde le Mouvement des Républicains Populaires. En décembre 1946, **Léon Blum**, qui avait déjà été Président du Conseil en 1936, constitue un gouvernement socialiste homogène et met en place les institutions de la IVème République. De 1947 à 1953, **Vincent Auriol**, exerce une influence réelle sur le régime en favorisant une voie moyenne entre les tendances communiste et gaulliste. Elu en 1953, **René Coty** se prononce pour le retour du Général de Gaulle après la crise du 13 mai 1958 à Alger et lui abandonne ses fonctions présidentielles lorsque sont mises en place les institutions de la Vème République.

L'instabilité ministérielle sous la IVème République est relative car les ministres ne changeaient souvent que de portefeuille (François Mitterrand a été onze fois ministre en 12 ans).

Les deux figures marquantes de cette IVème République à la Présidence du Conseil sont **Antoine Pinay** en 1952 et **Pierre Mendès-France** en 1954.

* * *

Vème République -

Le Général De Gaulle est le dernier Président du Conseil de la IVème République. Il impose la préparation d'une nouvelle constitution. Approuvée par référendum le 28 septembre 1958, celle-ci instaure un régime de type présidentiel marqué par un net renforcement du pouvoir personnel du chef de l'Etat, et appuyé par des relations plus directes avec la population par le recours au référendum. Cette Constitution n'inclut pas encore l'élection du Président de La République au suffrage universel (1962).

De Gaulle nomme **Michel Debré** Premier Ministre (1959-1962). Le difficile règlement de la question algérienne marque le début du régime gaulliste.

Après les accords d'Evian (mars 1962) et l'indépendance de l'Algérie et avec le gouvernement **Georges Pompidou** (1962-1968), De Gaulle s'attache surtout à la politique extérieure de la France. Aux élections présidentielles de 1965, mis en ballottage au premier tour par François Mitterrand, De Gaulle est réélu. Le malaise économique, social et culturel éclate en mai 1968.

L'Assemblée est dissoute en juin 1968, Georges Pompidou est placé, selon l'expression de De Gaulle "en Réserve de la République" et remplacé par **Couve de Murville**.

Après l'échec qu'il subit lors du référendum sur le double projet de transformation du Sénat et de régionalisation (1969), De Gaulle démissionne.

Georges Pompidou -

Elu le 15 juin 1969, face à Alain Poher, il gouverne successivement avec **Jacques Chaban-Delmas** (1969-1972) et **Pierre Messmer** (1972-1974). Il décède en 1974.

Valéry Giscard d'Estaing -

Ministre de l'Economie et des Finances du Gouvernement Pompidou, il est élu à la présidence le 19 mai 1974 face à François Mitterrand. **Jacques Chirac**, chef du gouvernement jusqu'en août 1965 est remplacé par **Raymond Barre**.

Aux élections municipales de 1977, la gauche l'emporte mais sera battue aux législatives de 1978. Le 10 mai 1981, François Mitterrand, Secrétaire du Parti Socialiste, gagne les élections présidentielles.

François Mitterrand -

Il nomme **Pierre Mauroy** à la tête du gouvernement et dissout l'Assemblée, la Gauche reprend la majorité. En Juillet 1984, Mauroy est remplacé par **Laurent Fabius**.

En mars 1986, aux élections législatives et cantonales, la droite reprend la majorité. **Jacques Chirac** est Premier ministre.

C'est le premier exemple de ce qu'on appelle "la cohabitation", c'est-à-dire un Président de la République et un Premier Ministre d'opinions politiques différentes.

Mitterrand est réélu en 1988 et **Michel Rocard** est nommé Premier Ministre. Puis ce sera **Edith Cresson**, **Pierre Bérégovoy** et **Edouard Balladur** actuel exemple de cohabitation.

* * *

Monsieur Tur commente et compare :

Depuis 1962, date à partir de laquelle le Président de la République est élu au suffrage universel, il devient le Président de "tous les Français". C'est un régime "présidentialiste" où le Président dirige réellement le pouvoir exécutif et domine le pouvoir législatif.

Dans un régime "présidentiel", comme aux Etats-Unis, l'exécutif et le législatif sont séparés. Le Congrès n'a que le pouvoir législatif et ne peut obliger le Président à changer de politique ou de ministre, et inversement, le Président ne peut pas dissoudre le Congrès.

En France, le Président peut dissoudre l'Assemblée, et l'Assemblée peut voter une motion de censure et refuser la confiance au Gouvernement. Le Premier Ministre agit sous l'autorité du Président de la République.

En période de cohabitation, si le Président garde un droit de décision sur "les domaines réservés" (diplomatie et défense), dans le domaine de la vie économique (privatisations), c'est le gouvernement et le Premier Ministre qui décident. La Constitution stipule que "c'est le gouvernement qui détermine et anime la politique de la nation".

"Si le Président de la République est vraiment le chef du pouvoir politique, il conviendrait de supprimer le poste de Premier Ministre et en cas de conflit avec l'Assemblée, le Président démissionnerait et dissoudrait l'Assemblée", propose Jean-Jacques Tur, en conclusion.

* * *

*