

« Le Parlementarisme de guerre en France et en Europe, 1914-1918 »

Pierre Allorant

Dans le cadre de la commémoration du centenaire de la Grande Guerre par le Sénat, le colloque international « Le Parlementarisme de guerre en France et en Europe, 1914-1918 », organisé par le Comité d'histoire politique et parlementaire (CHPP) le 19 juin dernier, s'est tenu symboliquement salle Clemenceau. La présence de son président, Jean-Pierre Bel, a manifesté l'intérêt de la haute assemblée pour un moment clé de l'histoire du parlementarisme.

Si, dès 1925, Pierre Renouvin a étudié *Les formes du gouvernement de guerre*, puis Guy Pedroncini les relations entre le gouvernement et le commandement militaire en 1917¹, Jean-Noël Jeanneney souligne, en ouverture du colloque, que le rôle du Parlement dans un conflit long, revisité en 2008 par la revue *Parlement(s)*², n'avait été ni anticipé ni pris en considération ensuite, excepté en 1913 par le socialiste Marcel Sembat dans son pamphlet *Faites un roi, sinon faites la paix ! La République parlementaire, au contraire de la Convention, serait désormais incapable de conduire un conflit du fait de la rapidité de la guerre à l'âge industriel*³.

Cependant, le rassemblement de la sensibilité nationale à l'été 1914 voit le gouvernement consentir à la délégation de ses pouvoirs sur les préfets des zones de combat à un Cincinnatus, Joffre. Mais le contrôle parlementaire est réactivé par les grandes commissions, dont Abel Ferry à la Chambre, Clemenceau au Sénat, incarnent la vigueur. Dans *De la discorde chez l'ennemi* (Berger-Levrault, 1924), de Gaulle voit dans l'abandon des pouvoirs du Kaiser au Commandement le drame de l'Allemagne, et dans sa défaite, « la revanche des principes outragés ».

Auteur de la thèse pionnière sur le sujet, Fabienne Bock évoque « l'activité du parlement français en guerre », mais confirme l'impréparation et l'absence de disposition préalable par crainte de donner une impression de bellicisme⁴. Les obligations militaires des parlementaires français ne sont pas examinées lors du vote de la loi des trois ans, de peur de stimuler l'antiparlementarisme. Les rapports entre pouvoirs civils et militaires sont quant à eux réglés par une formule laconique qui sépare la conduite de la guerre de la direction des opérations. Une improvisation pragmatique l'emporte par l'espoir d'une guerre courte, et l'élan d'unanimité nationale, incarné par la visite de Barrès à la veuve de Jaurès, cimente les

¹ Guy Pedroncini « Les rapports du gouvernement et du haut commandement en France en 1917 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, janvier-mars 1968, p. 122-132.

² Fabienne Bock (dossier coordonné par), « La guerre des mots. 14-18 dans les parlements européens », *Parlement(s)*, décembre 2008, n° 10. Voir également Anne-Laure Anizan, « 1914-1918, le gouvernement de guerre », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 22, janvier-avril 2014

³ Jean-Noël Jeanneney, *La Grande Guerre, si loin, si proche. Réflexions sur un centenaire*, Paris, Seuil, 2013.

⁴ Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre. 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

ajustements fonctionnels. L'ajournement des chambres laisse le gouvernement libre de se remanier sans passer par un vote, alors que son transfert à Bordeaux laisse le pouvoir de décision aux mains du Grand quartier général (GQG), constituant la « dictature de Chantilly ». Si les parlementaires sont mobilisables, les 235 députés appelés sous les drapeaux sont confinés à des tâches peu glorieuses au sein de la Territoriale ou de la Réserve, parfois dans leur circonscription, ce qui conduit Millerand à les promouvoir d'office au grade de sous-lieutenant.

Le rôle inédit des grandes commissions et le recours aux comités secrets remettent en 1915 le Parlement au centre de la vie politique. La plupart des députés choisissent leur mandat parlementaire, mais une soixantaine continue le combat, et ce va-et-vient du Front à la Chambre irrigue le courant d'informations. En dépit des députés morts au combat ou retenus en otages dans le Nord, le Parlement perd la bataille de l'opinion en échouant à transformer en popularité pour l'après-guerre son attitude plus qu'honorable.

Le droit du Parlement à se réunir est défendu en janvier 1915 par six éditoriaux de Clemenceau. Les tractations menées avec le gouvernement aboutissent à un *modus vivendi* qui conforte le droit des parlementaires à siéger sans discontinuer, à condition de ne pas interpeller le gouvernement en séance publique. Ce sont les grandes commissions qui convoquent les ministres, les somment de faire produire des matériels modernes et obtiennent le droit d'aller contrôler sur place. Mais les parlementaires de base se plaignent d'une distorsion d'information, d'où le recours aux comités secrets.

Évoquant la figure de « Georges Clemenceau : le Tigre au Sénat », Jean Garrigues revisite l'attitude d'un grand parlementaire et d'un grand législateur, héritier d'une tradition attachée aux libertés, virulent dans le contrôle des gouvernements de guerre à la tribune comme au sein des grandes commissions, tout autant par conviction que par stratégie d'accès au pouvoir, en un processus d'instrumentalisation complexe⁵. Sa dimension d'éditorialiste forge son image et construit une relation avec l'opinion fondée sur l'action sénatoriale. Il se fait le porte-parole des poilus, tout en prenant du surplomb pour être le tribun de la plèbe, des « petits », transmettant les lettres des poilus à travers un discours construit, exaltation idéalisée du courage des troupes qui englobe les officiers, à l'exception de l'État-major. Sa protestation devant le refus de l'autoriser à visiter les troupes lui ouvre la « voie sacrée » vers l'apothéose de la séance publique du 22 juillet 1917 où son attaque contre Malvy fait de Clemenceau l'héritier de la levée en masse de la Convention, en lutte contre les deux bastions de la bureaucratie et du secret : l'exécutif et le GQG. Il exige que la commission sénatoriale de l'Armée soit tenue informée jour après jour de la conduite des opérations, de la qualité du matériel, de l'équipement du soldat et du contrôle exercé sur le commandement. Impitoyable avec les ministres, « des hommes qui n'ont pas la flamme », il critique la frilosité dans l'emploi de la « force noire », l'expédition de Salonique, l'échec diplomatique roumain et le manque de coordination avec les Alliés. Il se prépare ainsi à être le recours providentiel, en menant un travail de sape contre Briand, qui culmine le 24 décembre 1916 avec l'ordre du jour de défiance contre le gouvernement, avant que son mordant ne se tourne vers les complaisances coupables de Malvy. Clemenceau utilise tout l'arsenal parlementaire (interpellation, audition, rapport, comité secret) hérité de son expérience de « tombeur des ministères », et

⁵ Jean Garrigues, *Le monde selon Clemenceau*, Paris, Tallandier, 2014.

prend pour appui sa popularité, réussissant à s'imposer à Poincaré qui doit admettre que « sa force légendaire ferait la faiblesse de tout autre cabinet ».

Analysant « le Parlement face à l'exécutif », Nicolas Roussellier revisite deux idées reçues dans la mémoire nationale : celles du déclin du Parlement et du début du renforcement de l'exécutif à la faveur de la Grande Guerre⁶. L'image négative d'une accélération de l'instabilité gouvernementale et de l'inefficacité parlementaire s'installe dans l'entre-deux-guerres, alors que, pourtant, cinq gouvernements, sans compter les remaniements partiels, se sont succédés en 14-18, effacés dans la mémoire collective par l'épisode Clemenceau, le renforcement de l'autorité gouvernementale et l'expansion du domaine réglementaire qui ont caractérisé la Grande Guerre. Le Parlement siège, travaille, interpelle. Les modes d'organisation du travail gouvernemental évoluent vers les méthodes de gestion de l'entreprise avec le fayolisme. La crise de l'exécutif est un effet de la pauvreté juridique et matérielle de la présidence de la République, en l'absence de cellule diplomatique ou militaire et avec un secrétariat particulier restreint, avec pour seule compensation les canaux informels. Au regard de cette faiblesse organisationnelle, le Parlement dispose d'un savoir-faire dans la distribution du travail et tente de regagner le droit d'être informé en amont pour peser sur les décisions. Ce bras de fer pousse à l'alliance de l'exécutif et du législatif afin de reprendre la main quant à la conduite de la guerre sur le pouvoir militaire, crise dont le dénouement se matérialise par le transfert du GQG de Chantilly à Compiègne. Cette mutation ne conduit pas forcément à une affirmation de l'exécutif. Clemenceau joue de son autorité et place même entre parenthèses l'embryon de secrétariat général coordinateur établi par Ribot, transformation théorisée par Léon Blum dans ses *Lettres sur la Réforme gouvernementale*⁷. La solution républicaine, depuis Gambetta, consiste à renforcer les moyens de l'exécutif sans amoindrir le contrôle parlementaire. La présidence de la République de Poincaré pèse sur la politique menée, mais, court-circuité, il comprend que le meilleur canal pour compter demeure la présidence du Conseil.

L'intervention de Pierre Allorant est consacrée à un proche de Clemenceau, « Jules Jeanneney. Un "sénateur sur le pied de guerre" », déterminé, dans l'exercice de ses mandats, à contribuer activement au succès de la mobilisation de l'arrière et de l'utilisation du matériel et des troupes sur le front. Ce patriote radical harcèle les ministres, exige que la commission de l'Armée soit informée dans les détails et déplore la passivité du pouvoir civil face aux prétentions du GQG. Briand et Joffre sont les cibles favorites d'attaques nourries par des visites d'usines, des missions sur le front et des enquêtes pour débusquer les « nids d'embusqués » dont la Maison de la Presse⁸. Son activisme est indissociable de la marche de Clemenceau vers le pouvoir : la complicité de leur tandem parlementaire prépare leur binôme exécutif, le sous-secrétariat d'État à la Guerre fonctionnant comme un secrétariat général à la présidence du Conseil.

Mario di Napoli aborde « le Parlement italien en guerre » sous l'angle de la crise

⁶ Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi. Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite, les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940) », HDR sous la direction de Jean-Noël Jeanneney, IEP de Paris, 2006.

⁷ Léon Blum, « Lettres sur la réforme gouvernementale », *La Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1918, p. 153.

⁸ Charles Ridet, *Les embusqués*, Paris, Armand Colin, 2007. Sur les archives familiales évoquant le rôle du sénateur Jeanneney, voir Jacques Resal et Pierre Allorant, *Femmes sur le pied de guerre. Chronique d'une famille bourgeoise. 1914-1918*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2014.

parlementaire italienne, la délégation législative du domaine de la Guerre pour protéger les intérêts vitaux de la nation. L'activité parlementaire redevient plus intense à partir de 1916, avant le dépôt d'une motion de censure qui coïncide avec le désastre de Caporetto ; l'arrivée d'Orlando se traduit par l'institution d'un comité interministériel pour la conduite de la Guerre. La mise en place de grandes commissions et la permanence du Parlement avec l'envoi de délégations au front accompagnent une répartition des tâches entre la dialectique politique de la Chambre et la tactique militaire évoquée par les généraux au Sénat. Les jeux d'alliances parlementaires contribuent à l'incapacité à constituer un bloc face à l'exécutif.

« Le Parlement britannique en guerre », étudié par Paul Smith, se focalise surtout sur le débat autour de l'autonomie irlandaise à l'occasion duquel les Lords ont osé voter contre le budget en 1909, entraînant la sanction de la réforme constitutionnelle de 1910 les privant de leur droit de veto. Le Premier ministre Asquith demande deux fois au roi de dissoudre les Communes afin de surmonter le risque d'une majorité étriquée. Les conservateurs sont hostiles au « *Home Rule* » irlandais, d'où un gouvernement minoritaire et un fossé accru entre « *front* » et « *back-benchers* », leaders et députés de base, avec une faible discipline de vote qui aggrave l'instabilité gouvernementale. À partir de 1916, le Premier ministre Lloyd George, à la tête d'un cabinet réduit à cinq membres, se rend rarement au Parlement ou devant les comités, et des commissions *ad hoc* se consacrent à la vérification des dépenses nationales. La commission des exonérations met à jour des scandales au moment des mutineries en France.

Analysant les spécificités du « Parlement allemand en guerre », Nicolas Patin remet en cause la « légende noire » d'un Reichstag soumis à la dictature d'Hindenburg et de Ludendorff, contrastant avec la résilience parlementaire française. Les stéréotypes masquent la modernité du *Kaiser Reich* et de la parlementarisation. Régime le plus autoritaire d'Europe, l'Allemagne connaît en effet une dynamique favorable au parlementarisme, mais le « *sonderweg* » est vu au regard des États occidentaux alors que l'Allemagne regarde alors davantage vers l'Est⁹. L'enjeu de la publicité des débats conduit au repli des véritables discussions au sein des commissions, en s'appuyant sur celle du budget qui fonctionne en « *Ersatz* de séance plénière ». Face à la crise sociale et aux défaites, le Reichstag vote le 30 mars 1917 la création d'une commission des institutions destinée à parlementariser le régime. Le rapprochement entre le SPD et le Zentrum oblige le Kaiser à donner des gages limités d'évolution vers le parlementarisme qui annonce la coalition weimarienne, mais sans que le Parlement puisse en tirer des gains dans l'opinion. Le choix individuel des députés-soldats interroge les cultures parlementaires nationales. Le Reichstag n'est pas au centre de la vie politique, mais le forum d'une construction nationale. Le tiers des députés est mobilisé, mais leur âge élevé limite leur effectif sous les drapeaux, et la « chasse aux planqués » n'y est pas un enjeu majeur, en l'absence de l'égalitarisme et du devoir d'exemplarité des parlementaires mobilisables, excepté pour les « parias » du régime wilhelmien : catholiques, socialistes et juifs.

Tirant les premières conclusions de ce colloque dont les actes seront prochainement publiés chez Garnier¹⁰, Jean Garrigues estime que la compréhension du

⁹ Nicolas Patin (dossier coordonné par), « Un parlementarisme allemand ? », *Parlement(s)*, n° 21, juin 2014.

¹⁰ Les différentes contributions du colloque peuvent être visionnées sur le site du Sénat :



Histoire@Politique. Politique, culture, société – Rubrique « Comptes rendus – colloques ».
Mis en ligne le 15 juillet 2014, www.histoire-politique.fr

parlementarisme de guerre à la française a beaucoup à gagner de la comparaison avec les parlements des pays alliés et des empires centraux. Le sort du conflit, les réactions aux traités de paix et à la crise des modèles parlementaires et libéraux de l'entre-deux-guerres sont très liés, sans déterminisme historique, à la façon dont les institutions parlementaires européennes ont vécu l'épreuve de la Grande Guerre.

<http://videos.senat.fr/video/videos/2014/video23429.html> [lien consulté le 10 juillet 2014].